

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 5119

- *Mobilisation du foncier public en faveur du logement - Présentation du troisième rapport de la CNAUF..... 5119*
- *Proposition de résolution sur les énergies renouvelables et les mécanismes de capacité - Examen du rapport et du texte de la commission..... 5125*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5141

- *Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense 5141*
- *Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne..... 5150*
- *Proposition de résolution exprimant la gratitude et la reconnaissance du Sénat aux militaires et volontaires américains engagés aux côtés de la France et de ses alliés au cours de la Première Guerre mondiale – Présentation 5157*
- *Auditions sur la Russie : M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe, Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie-Eurasie et M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe (seront publiées ultérieurement)..... 5160*
- *Questions diverses..... 5160*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5161

- *Audition de M. Sébastien Leloup, candidat pressenti à la direction générale de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique)..... 5161*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 5169

- *Groupe de travail sur la gouvernance du football - Présentation du rapport d'information..... 5169*
- *Groupe de travail sur la francophonie – Présentation du rapport d'information..... 5178*
- *Questions diverses..... 5185*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 5187

- *Table ronde sur les pollinisateurs, autour de M. Richard Thiéry, Directeur du laboratoire pour la santé des abeilles, et Mme Agnès Lefranc, Directrice de l'évaluation des produits réglementés, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), M. Luc Belzunces, Directeur de recherche et responsable du laboratoire de toxicologie environnementale, et M. Jean-Luc Brunet, Directeur d'unité adjoint, Institut national de la recherche agronomique (INRA), M. Gilles Lanio, Président de l'Union nationale de l'apiculture française (UNAF), M. Michel Perret, Chef du bureau de la faune et de la flore sauvages, et Mme Jeanne-Marie Roux-Fouillet, Chef de projet du Plan national d'actions « France, Terre de pollinisateurs », Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer..... 5187*
- *Organismes extraparlimentaires – Désignations 5201*
- *Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission 5201*

COMMISSION DES FINANCES..... 5207

- *Contrôle budgétaire - Réforme de l'administration sous préfectorale et les modalités de maintien de la présence de l'État dans les territoires - Communication..... 5207*
- *Contrôle budgétaire – Gestion et utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale - Communication..... 5215*
- *Expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation - Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget 5220*
- *Compte rendu de la semaine parlementaire du semestre européen et de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne..... 5230*
- *Audition de M. William Coen, secrétaire général du Comité de Bâle, et de M. Edouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)..... 5235*
- *Contrôle budgétaire – Moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments – Communication (sera publié ultérieurement) 5248*

COMMISSION DES LOIS 5249

- *Mission d'information « Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » – Communication 5249*
- *Nomination d'un rapporteur 5257*
- *Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes - Examen des amendements au texte de la commission..... 5257*
- *Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, sur son rapport annuel d'activité pour 2016 5263*

**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 5275**

- *Audition de M. Benoît Faucheux, vice-président délégué à la transition énergétique et à l'environnement, au conseil régional Centre-Val de Loire..... 5275*
- *Audition de M. Rouchdy Kbaier et Mme Claude Brévan, membres de la Commission du dialogue, M. Ghislain de Marsily, président, et Mme Véronique de Crespin de Billy, et MM. Julien Tournebize et Serge Muller, rapporteurs, du collège des experts scientifiques relatif à l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones humides 5281*
- *Audition de M. Nacer Meddah, préfet de région, et M. Stéphane Lelièvre, chargé de mission à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Centre-Val de Loire..... 5295*
- *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) (sera publié ultérieurement)..... 5306*
- *Audition de M. François Pinte, premier vice-président du conseil régional des Pays de la Loire (sera publié ultérieurement) 5306*
- *Audition de M. Frédéric Breton, directeur du Conservatoire d'espaces naturels (CEN) Centre-Val de Loire, et M. Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France (sera publiée ultérieurement)..... 5306*
- *Audition de M. Daniel Gilardot, président de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) de la Vienne, M. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature, et, sous toute réserve, M. Michel Levasseur, président de Vienne Nature (sera publiée ultérieurement)..... 5306*

**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 5307**

- *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 5307*
- *Audition de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police (Europol) 5312*
- *Audition de M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) 5318*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE,
DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT
DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 5327**

- *Audition de Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique 5327*

- *Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargée du numérique et de l'innovation.....* 5336
- *Suite de l'organisation des travaux de la mission – Communication (sera publiée ultérieurement).....* 5346
- *Audition de représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles Fournier, vice-président de la région Centre Val de Loire, pour « Régions de France », Mme Alexandrine Leclerc, vice-présidente du conseil départemental du Loiret, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loïc Cauret, président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand Pancher, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) (sera publiée ultérieurement)* 5346
- *Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) (sera publiée ultérieurement).....* 5347
- *Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagne des commissaires enquêteurs d'Île-de-France (sera publiée ultérieurement).....* 5347
- *Audition sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de « Démocratie ouverte », M. Stéphane Vincent, délégué général de « La 27^e région », M. Cyril Lage, fondateur de « Parlement et citoyens », et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de « Regards citoyens » (sera publiée ultérieurement).....* 5347

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE..... 5349

- *Audition conjointe de M. Daniel Marcelli, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et de Mme Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée Évaluation, stratégie et prospective du Haut Conseil de la santé publique.....* 5349
- *Audition de Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux.....* 5361
- *Audition conjointe sur les « Dys- » : Pr Paul Vert, professeur émérite de pédiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine, Pr Mario Speranza, chef du service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du Centre hospitalier de Versailles, Pr Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'École normale supérieure, Dr Michel Habib, président de Résodys (sera publiée ultérieurement).....* 5366
- *Audition conjointe de Mme Béatrice Borrel, présidente de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et-ou handicapées psychiques (Unafam), et Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (Fnapsy) (sera publiée ultérieurement).....* 5367
- *Audition des docteurs Charly Carayon, psychiatre - chef de Pôle : Psychiatrie Enfant et Adolescent au centre hospitalier Alès – Cévennes, Thierry Fouque, psychiatre - chef de Enfant et Adolescent au CHU de Nîmes, et Emmanuel Lafay, psychiatre - chef de pôle du 30i03 au mas Careiron à Uzès (sera publiée ultérieurement)* 5367

- *Audition conjointe sur la place de la pédopsychiatrie à l'université et la formation des pédopsychiatres : Professeur Jean-Luc Dubois-Randé, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine et doyen de l'Université Paris Est Créteil Val de Marne, Professeur Benoît Schlemmer, chef de service de Réanimation médicale à l'hôpital Saint-Louis à Paris, doyen honoraire, Faculté de Médecine et Université Paris-Diderot, conseiller universitaire auprès du Directeur Général de l'ARS d'Ile de France, chargé de mission "Réforme du 3e cycle des études médicales", Professeur David Cohen, chef du département de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent de l'hôpital Pitié-Salpêtrière à Paris (sera publiée ultérieurement) 5367*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 5369**

- *Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et Simon Sutour 5369*
- *L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour 5375*
- *Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne..... 5380*
- *Synthèse des travaux du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne : rapport d'information du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne (sera publiée ultérieurement)..... 5380*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 FÉVRIER ET A VENIR
..... 5381**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 22 février 2017**

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mobilisation du foncier public en faveur du logement - Présentation du troisième rapport de la CNAUF

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Je commence par excuser l'absence de M. Lenoir, en déplacement cette semaine. Nous accueillons notre ancien collègue Thierry Repentin, qui préside la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (Cnauf). Il a remis le 9 février dernier à Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, son troisième rapport annuel, qui fait le bilan de l'application de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Le rythme de mobilisation du foncier public s'est-il maintenu en 2016 ? Avez-vous atteint l'objectif de 100 cessions de terrains fixé par le Président de la République ? Certaines de vos recommandations ont trouvé une traduction réglementaire ou législative en 2016 ou 2017 : la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, promulguée en janvier dernier, a généralisé la décote aux cessions de la société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), et étendu la possibilité de cession à l'amiable pour des programmes comportant plus de 50 % de logements sociaux. Quelles sont vos principales conclusions sur la mise en œuvre du dispositif de cession avec décote du foncier public en faveur du logement ?

M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (Cnauf). – La loi du 18 janvier 2013 a prévu que le président de la Cnauf présente chaque année un bilan de la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Cela permet au Parlement de contrôler l'action du Gouvernement et de vérifier régulièrement que sa volonté, traduite dans la loi, est appliquée.

En 2013 et 2014, treize terrains ont été cédés dans le cadre de cette loi. C'était trop peu. Nous avons donc créé une mission pour dynamiser la mobilisation des biens inutiles à l'État mais dont des collectivités territoriales ou des promoteurs pouvaient tirer parti. En 2015, différents ministères et établissements publics – essentiellement la SNCF, Voies navigables de France, la RATP et quelques établissements du secteur de la santé – ont signé 71 cessions, pour un total de 7 900 logements, dont 45 % de logements sociaux. Le Président de la République avait fixé pour l'année 2016 un objectif de 100 cessions, pour construire 10 000 logements. Nous avons atteint et même dépassé cet objectif en réalisant 105 cessions, pour un total de 11 901 logements supplémentaires, dont 6 628 logements sociaux, soit une part de 55 %.

La loi de 2013 autorisait une décote, si les conditions locales créaient une tension sur le secteur immobilier, qui pouvait aller jusqu'à 100 %. En 2016, la première cession gratuite a eu lieu à Lyon, pour la construction de 250 logements sociaux ; il s'agissait d'un foyer pour travailleurs migrants. La seconde cession de ce type a été conclue à Lille, là aussi pour des logements très sociaux, relevant du dispositif de prêt locatif aidé d'intégration

(PLAI). Hasard du calendrier, la Cour des comptes remet ce matin un rapport sur le logement social, dans lequel elle préconise une programmation plus concentrée sur les zones tendues. C'est exactement ce que nous faisons : en 2016, 87 % des logements programmés à la suite de ventes de foncier public sont situés dans des zones A *bis*, A ou B 1.

Nous veillons de surcroît à la mixité sociale, et dans les deux sens. Le contexte local est pris en compte dans la détermination de la part de logements sociaux, qui atteint 71 % dans les communes ne respectant pas leurs obligations en la matière, contre 46 % ailleurs. L'État se montre exemplaire avec les 219 communes carencées en application de la loi SRU en accélérant la libération de son foncier. Une douzaine de cessions y ont déjà été réalisées, pour construire un millier de logements, quasiment tous sociaux. Ces opérations sont réparties partout en France, à Perros-Guirec, Collonges-sous-Salève, Montauban, Fréjus, Grasse ou Roquebrune-Cap-Martin que Mme Estrosi-Sassone connaît bien.

M. Marc Daunis. – Elle n'est pas la seule !

M. Thierry Repentin. – Aux cessions dites « Duflot », avec décote, s'ajoutent les cessions de droit commun, celles réalisées dans les départements d'outre-mer et celles plus spécifiques concernant la zone des cinquante pas géométriques. Pour développer l'offre de logements sociaux, l'État consent un effort financier qui s'apparente à une aide à la pierre : la décote du foncier équivaut à une subvention. Au total, en 2016, ce sont 50 millions d'euros qui ont été consacrés à la construction de logements sociaux.

La Cnauf ne s'est réunie que deux fois, pour arbitrer un différend sur le programme ou sur le prix entre vendeur et acheteur. En contrepartie, son président a effectué 43 déplacements en régions, pour aider à la communication entre les services de l'État et les collectivités territoriales. M. Cazeneuve, encore ministre de l'intérieur, a réuni les préfets et les directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM) sur ce dossier. L'appropriation de la loi par l'ensemble des acteurs a réduit le nombre de saisines de la Cnauf.

Reste que certains cas ne sont pas prévus. En principe, la décote a pour contrepartie l'obligation de réaliser la construction dans les cinq ans. Mais il n'est parfois pas possible, pour une collectivité territoriale « d'absorber » les logements, dans le temps imparti. A Roquebrune-Cap-Martin, où 500 logements doivent être construits alors que la commune ne compte que 12 000 habitants, nous avons proposé un allongement du délai – tout comme à Saint-Denis de la Réunion, où une ancienne prison doit être transformée en nouveau quartier, en plein centre-ville, et où les obstacles administratifs ne pourront être levés en cinq ans.

En 2016, des décrets d'application attendus ont été pris. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté publiée en janvier dernier comprend deux nouvelles dispositions. Il est désormais obligatoire de pratiquer la décote pour la Sovafim, créée en 2007 pour valoriser le foncier de l'État. Et l'État peut réaliser des cessions de gré à gré au profit d'organismes HLM, si le programme comporte au moins 50 % de logements sociaux.

La dynamique de 2016 devrait se poursuivre en 2017. Déjà, les deux premiers mois de l'année enregistrent des résultats supérieurs à ceux du premier trimestre 2016. En effet, certaines négociations conduites en 2016 n'ont pas pu aboutir avant la fin de l'année. Ainsi, tel est le cas d'une cession réalisée hier à Dijon, ou de celle faite en plein centre de Toulouse récemment, pour un total de 1 300 logements. Nous devons nous montrer vigilants

pour que cette dynamique ne retombe pas. En particulier, nous devons veiller à ce que l'État alimente la liste des terrains susceptibles d'être cédés.

La mobilisation doit s'amplifier pour l'ensemble des propriétaires publics, et notamment pour les établissements publics de santé. À cet égard, l'élargissement du périmètre de la décote serait sans doute opportun. Ainsi, la cession du foncier des établissements publics d'enseignement supérieur doit faire l'objet de réflexions : à Bordeaux ou à Grenoble, de vastes terrains inutilisés ne peuvent être cédés.

En ce début de période triennale d'application de la loi SRU, il faudrait identifier tous les potentiels dans les nouvelles communes carencées : l'État doit y être exemplaire. Outre-mer, trop de dispositifs de cession se superposent. Une simplification serait opportune.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Merci pour ce bilan, plutôt satisfaisant, puisque l'objectif est dépassé et que les perspectives sont dynamiques !

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je serais plus réservée : officiellement, seuls 69 terrains ont été cédés en 2016, c'est-à-dire un nombre comparable à celui de 2015. Pour dépasser l'objectif, vous y avez ajouté les engagements de cession – qui expliquent sans doute aussi les bons chiffres des deux premiers mois de 2017. La loi autorise aussi une décote en faveur des opérations de réhabilitation. Cette disposition a-t-elle été utilisée ? Vous n'avez pas évoqué la Foncière solidaire qui, faute d'avoir été acceptée lors des débats sur la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, a été intégrée au texte sur le statut de Paris. Pourtant, elle bénéficie d'une décote de 60 %. Comment fonctionne-t-elle ?

Vous avez cité deux cessions à titre gratuit. Comment une telle décote se justifie-t-elle ? En général, la décote est comprise entre 12 % et 100 %. Pourtant, une opération affiche une décote de 1 %. Pourquoi ? L'effort financier de l'État, en réalité, a baissé en 2016, puisqu'il a atteint 30 millions d'euros, contre 48 millions d'euros en 2015. Le nouveau découpage des régions aura-t-il un impact sur le remplissage de la liste des biens fonciers susceptibles d'être cédés ? Pourquoi les cessions par des établissements publics, et notamment ferroviaires, ont-elles diminué en 2016 ?

M. Martial Bourquin. – Merci pour votre exposé. Sénateur, vous aviez défendu longtemps ces idées ; il est agréable de voir qu'une fois aux responsabilités, vous allez au bout de vos convictions. Vous avez évoqué les zones tendues. Il y a aussi les villes moyennes, au cœur desquelles des terrains appartenant à l'État, ou à des opérateurs, restent en friche et plombent l'urbanisme. Dans la mienne, une situation de ce type a duré des années avant d'être enfin réglée en décembre dernier : sept hectares ont été rendus à la ville. J'ai été surpris par le niveau d'excellence exigé : présenter un projet de logements mixtes était une condition *sine qua non*, car il ne s'agit pas d'alimenter la spéculation foncière, et nous avons dû retravailler plusieurs fois notre dossier. On s'inquiétait au Sénat de voir brader les « bijoux de famille » de l'État, mais les dizaines de milliers de logements réalisés sont autant de ressources pour les collectivités territoriales. Et, comme les terrains de l'État sont souvent bien placés, leur cession nous aide à lutter contre l'étalement urbain. Quand cela fonctionne bien, il faut le saluer. C'est le cas ce matin, où nous avons entendu un bilan remarquable.

M. Gérard César. – Merci pour votre travail. Après une cession, qui gère les logements ? Quel est le rôle de la société nationale immobilière (SNI) ? Qui décide du niveau de la décote ? Que reste-t-il en termes de terrains disponibles ? Le nombre de terrains est une chose, leur superficie en est une autre...

Mme Valérie Létard. – Je salue votre travail, qui s’inscrit dans la durée. Je n’ai guère de commentaire à faire sur votre bilan, surtout après les propos de Mme Estrosi Sassone. La Foncière solidaire a été créée contre l’avis du Sénat, qui s’inquiétait de son articulation avec les autres acteurs. Soutenue par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), elle bénéficie d’avantages considérables pour intervenir sur le foncier de l’État, des collectivités territoriales et sur le foncier privé : droit de priorité, décote, avantages fiscaux... Les établissements publics fonciers (EPF) locaux ou d’État auront, eux, la taxe spéciale d’équipement. Comment va s’articuler l’action de la Foncière Solidaire avec les stratégies foncières des territoires ? Sans clarification, la valeur des terrains où la Foncière solidaire n’interviendra pas risque de décroître sensiblement. On indique dans certains documents que la Foncière solidaire pourrait s’appuyer sur l’ingénierie des EPF qui pourraient être filialisés ! Pouvez-vous nous apporter des précisions ? L’important est de pouvoir construire des stratégies de long terme.

M. Pierre Cuypers. – En Ile-de-France, le schéma directeur recense des milliers de mètres carrés de friches industrielles délaissées. Ces terrains sont pollués, mais ils sont disponibles. Il vaudrait mieux les remettre en état plutôt que d’aller chercher des terres agricoles en périphérie. Quelle politique menez-vous pour remettre en état ces terrains ?

M. Joël Labbé. – Merci pour votre travail. Les terrains militaires sont-ils concernés ? Y a-t-il une réflexion sur leur mobilisation, alors que l’idée d’un service civil obligatoire de six mois, qui est une idée intéressante à creuser, est régulièrement évoquée.

M. Michel Magras. – Merci d’avoir parlé de l’outre-mer. Dans la loi de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer, qui vient d’être adoptée, le Parlement a repris l’objectif de 150 000 logements par an, mais en intégrant le Pacifique. Le Sénat a rappelé que ce chiffre inclut la réhabilitation, et a souhaité une déclinaison territoire par territoire, puisque les besoins diffèrent : à la seule Réunion, il faudrait 9 000 logements supplémentaires par an.

Le foncier est un facteur bloquant pour le développement des outre-mer. Aussi avons-nous souhaité, pour Mayotte, que la zone des cinquante pas géométriques soit rendue aux occupants à titre gratuit. Le Gouvernement proposait une décote, mais la situation impose la gratuité, d’autant que le conseil départemental l’offre déjà aux acquéreurs. Et elle est indispensable si nous voulons que ceux-ci puissent ensuite s’acquitter de leurs impôts locaux.

M. Bruno Sido. – Je voudrais pointer l’écart entre les paroles et les actions. Les logements des gendarmes à Chaumont, en Haute-Marne, sont insalubres depuis une dizaine d’années. Devant cette situation, le conseil départemental a décidé de les refaire. Le terrain, disponible, appartient aux gendarmes, qui veulent nous le vendre à un prix exorbitant. Finalement, le ministre du budget nous a interdit de construire quoi que ce soit, et promis que l’État fera ce qu’il faut. Ce gouvernement viendra-t-il à résipiscence ?

M. Michel Le Scouarnec. – L’information sur les terrains disponibles est-elle bien transmise par les départements ? Sans être publics, certains terrains appartenant à des congrégations religieuses restent inoccupés pendant des années... Ils sont souvent bien situés. Lorsqu’ils sont proposés à la vente, c’est à un prix très élevé. Que peut faire l’État pour débloquer ces situations ?

M. Daniel Gremillet. – Tenez-vous compte de la loi concernant l’adaptation de la société au vieillissement ? Une récente étude indique qu’en 2030 l’espérance de vie atteindra

84 ans pour les hommes et 90 ans pour les femmes ! Où en sont les créations de logements et les initiatives pour aider les familles à vivre mieux et plus longtemps chez elles ?

M. Gérard Bailly. – J’approuve la suggestion de M. Cuypers pour préserver nos terres agricoles. Dans les friches industrielles, de grands bâtiments défigurent le pays et on ne les détruit pas à cause de l’amiante. C’est dommage, car cela libérerait des surfaces importantes.

M. Thierry Repentin. – Parmi ces nombreuses questions, certaines dépassent mes compétences institutionnelles. Depuis 2016, il est effectivement possible de faire bénéficier les opérations de réhabilitation de la décote. Cela concerne essentiellement d’anciennes casernes de gendarmerie ou des bâtiments frontaliers des douanes. Une dizaine de ventes ont été effectuées, par exemple à Thonon-les-Bains.

Comment calcule-t-on la décote ? Plus la zone est tendue, plus la décote est importante. Plus le programme est social, plus elle est élevée. Et chaque opération est analysée individuellement. De plus, nous défalquons du prix les coûts préalables à la construction : désamiantage, dépollution pyrotechnique des sols sur les anciens terrains militaires... Enfin, lorsque 500 logements sont construits sur une commune, comme à Roquebrune-Cap-Martin, il lui faut ouvrir de nouveaux services publics. Leur coût est compensé dans la même proportion que celle que tiendront les logements sociaux dans l’ensemble. Ainsi, on arrive parfois à 100 %, sur des projets à forte composante sociale – souvent intégralement en PLAI – sur des terrains très pollués. À Lille, le bâtiment était à la fois classé et pollué, et le projet était à 100 % pour des PLAI – il s’agit d’accueillir des femmes sortant d’hospitalisation et ne pouvant regagner leur foyer où elles étaient victimes de violences. À Lyon, il s’agissait d’un foyer pour travailleurs migrants. Bref, la décote s’adapte au contexte local et au programme présenté. Et celui-ci n’est pas établi par l’État, qui peut seulement indiquer si la commune est en retard au regard de son taux de logements sociaux mais par la collectivité territoriale qui va déterminer ses besoins. Elle peut par exemple vouloir y construire un établissement à hébergement pour personnes âgées (EHPAD).

La Cnauf n’est saisie qu’en cas de blocage. Auparavant, les négociations pouvaient stagner pendant des années : sur certains terrains, le blocage durait depuis dix-sept ans. Constituée de parlementaires et de professionnels, elle arrête le bon programme et le bon prix, et soumet l’ensemble au Premier ministre, qui a toujours suivi ses avis.

Il y a eu 69 ventes devant notaire en 2016, et 36 protocoles signés entre l’État et des collectivités territoriales. Tous ces protocoles sont autant d’engagements fermes à acheter, sur la base d’un programme et d’un prix ayant suscité un accord. Mais il arrive qu’une collectivité n’ait pas voulu passer devant le notaire en 2016 si elle n’avait pas les crédits nécessaires, si les délais de recours n’étaient pas encore purgés ou si la concertation avec le voisinage n’était pas achevée. Pour autant, ces 36 opérations ne seront pas comptabilisées à nouveau en 2017. Quant à l’effort financier de l’État, il s’élève à 30 millions d’euros pour les 69 ventes réalisées, et 20 millions d’euros pour les protocoles signés. Le total pour 2016 est donc bien de 50 millions d’euros.

Les établissements publics ont moins vendu en 2016 qu’en 2015, en effet, mais les 22 cessions effectuées ont permis la construction de 3 500 logements, dont 1 200 logements sociaux, ce qui est plus qu’en 2015. J’irai à Lille dans quinze jours pour la vente, par la SNCF, d’un terrain de 13 hectares en plein centre-ville, sur lequel la commune va réaliser un ensemble comportant 3 200 logements. Les négociations étaient engagées

depuis 2004 ! Soyons clairs : il est beaucoup plus difficile de mobiliser les établissements publics que l'État.

Cette aide de l'État est-elle légitime ? Sans la décote, certaines opérations ne se feraient pas. J'aimerais que Bercy calcule les recettes générées par ces projets. Rien qu'en TVA, les constructions de logements HLM sur ces seules opérations auront rapporté en 2016, avec un taux de 5 %, plus de 50 millions d'euros. Et les constructions du parc privé auront rapporté 180 millions d'euros. Les recettes dépassent donc largement le coût de la décote, sans compter les taxes que percevront les collectivités territoriales. De plus, les 12 000 logements programmés créeront 24 000 emplois dans la filière du bâtiment – autant de sollicitation en moins sur l'assurance-chômage !

L'État ne vend ses terrains qu'à des opérateurs publics. Ceux-ci peuvent ensuite les céder à qui ils veulent, pourvu que le programme soit respecté. La gestion des logements est faite, pour les HLM, par les organismes *ad hoc*, dont la SNI ; pour la partie privée, ce sont les promoteurs retenus qui assurent la gestion.

Nous sommes en lien direct avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE), à laquelle nous demandons d'identifier les terrains inutiles à l'État. Cela ne va pas de soi, et tous les ministères ne sont pas enthousiastes ! Le pouvoir politique impulse, et le pouvoir administratif répulse... Sur le terrain, nous demandons aux préfets et aux élus de nous alerter s'ils connaissent des biens vacants.

Je n'ai pas parlé de la Foncière solidaire, qui ne relève pas de la Cnauf. Elle a pour fonction de dynamiser la gestion du foncier de l'État, de manière plus professionnelle que France Domaine. Créée par la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain adoptée il y a quelques jours, c'est une société anonyme au capital de 750 millions d'euros, détenue pour moitié par la CDC et pour moitié par l'État. Son objectif est de construire en cinq ans 50 000 logements supplémentaires. Elle doit réaliser 51 % de son volume global en logements sociaux, ce qui l'assimile, aux yeux de Bruxelles, à un service d'intérêt économique général. Dotée d'une mission d'intérêt général, elle bénéficie de dérogations en matière d'urbanisme et de fiscalité, les mêmes que pour les organismes HLM, et pour certains aspects, que pour les EPF. Le droit de préemption pourra être délégué par un maire ou l'État. En matière fiscale, la principale dérogation sera une exonération des droits de mutation pour l'achat des terrains, mais pas pour la revente, comme c'est déjà le cas pour les établissements publics fonciers.

La Foncière solidaire bénéficiera d'un droit de priorité pour acheter du foncier d'État, avec une décote fixée à 60 %. Elle vendra des droits à construire à des opérateurs privés et à des opérateurs de logements sociaux. Un bilan sera fait terrain par terrain. À l'issue de ce bilan, l'État percevra une plus-value lorsque la décote aura été trop importante.

La Foncière solidaire pourra fonctionner sur l'ensemble du territoire national, y compris en outre-mer. Mais elle n'interviendra que lorsque les collectivités territoriales le souhaitent, pas lorsque ces dernières considéreront que le travail est déjà fait par un EPF d'État ou local. D'ailleurs, les établissements publics fonciers ont été créés pour porter du foncier privé, et non pour capter le foncier de l'État.

Il n'y aura ni absorption ni filialisation des EPF. La Foncière solidaire ne percevra ni taxe spéciale d'équipement ni de subvention de l'État ; elle devra fonctionner avec son capital social. Certains EPF s'interrogent sur une entrée dans son capital, de peur que l'État,

dans le cadre d'une régulation budgétaire, ne leur demande de restituer les recettes non utilisées de la taxe spéciale d'équipement.

La Foncière solidaire apportera des services peu ou pas fournis par les EPF. Elle ne vendra pas de foncier aux organismes HLM ; elle le mettra à disposition, sous forme d'un bail emphytéotique.

L'État n'intervient pas sur les friches industrielles, qui sont des propriétés privées. Il ne peut pas y avoir de vente avec une décote.

Les emprises militaires constituent la majorité des logements créés, car il s'agit d'anciennes casernes. Le ministère de la défense n'est pas toujours bienveillant. La vente d'un foncier suppose la signature du ministère concerné. Or il arrive parfois que le ministre hésite à signer ou que la signature prenne des années... En outre, des terrains militaires ont été retirés de la liste en raison du plan Sentinelle ou de l'accueil des migrants ; il est logique que la liste des emprises s'adapte en fonction des priorités des différents ministères.

La superposition des différents systèmes de vente en outre-mer nuit parfois à la compréhension pour les services de l'État ou les élus, **rapporteur**. La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a introduit la possibilité d'utiliser le dispositif institué au mois de janvier 2013, y compris dans la zone des cinquante pas géométriques.

Je veux bien examiner le dossier de la reconstruction d'une caserne en Haute-Marne. Mais, à mon sens, la véritable question est moins celle du prix du terrain que celle de la volonté du ministère de tutelle de dégager l'argent.

Il peut y avoir des ventes sans décote. Quand il n'y a pas d'amiante ou de sujétion particulière, l'État vend ses biens au prix du marché sans les brader. En général, une décote à 1 %, c'est sur une maison unique, par exemple celle d'un garde champêtre. En moyenne, la décote est supérieure à 50 %.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Monsieur Repentin, nous vous remercions.

Proposition de résolution sur les énergies renouvelables et les mécanismes de capacité - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Il nous revient d'examiner ce matin la proposition de résolution européenne présentée la semaine dernière, au nom de la commission des affaires européennes, par nos collègues Jean Bizet et Michel Delebarre, en réaction à la publication par la Commission européenne, le 30 novembre dernier, d'un nouveau train de mesures baptisé « paquet pour une énergie propre pour tous les Européens », dont doivent sortir de multiples textes législatifs et réglementaires. Globalement, je propose de soutenir le texte proposé par la commission des affaires européennes. Cela étant, comme il n'intervient que dans deux domaines, je présenterai des amendements portant sur des domaines de la compétence de notre commission.

Le groupe socialiste a déposé cinq amendements. Trois seront pleinement satisfaits. Je proposerai de sous-amender un de mes amendements pour tenir compte de l'un

d'entre eux. Je n'en refuserai qu'un seul, celui par lequel nos collègues sollicitent un rapport, ce qui ne se fait d'ordinaire jamais dans une résolution européenne.

Nos collègues de la commission des affaires européennes ont donc choisi de concentrer leur texte sur deux aspects, en partie liés : l'essor des énergies renouvelables et la mise en place de mécanismes de capacité. Compte tenu de l'importance des enjeux, je vous proposerai d'élargir le champ de la proposition de résolution à l'ensemble du paquet. Cela nous permettra de poser dès à présent certains considérants de principe qui nous sont chers ; je pense par exemple à la défense de la péréquation tarifaire ou au maintien des tarifs régulés pour les clients particuliers, mais pas seulement.

J'ajoute que ces sujets viendront inévitablement devant nous lorsqu'il sera question de transposer certaines des mesures proposées dans notre droit interne.

Avant d'en venir au fond, je dirai quelques mots de la forme, pour rappeler l'extraordinaire densité de ce paquet. Il est question de pas moins de huit propositions d'actes législatifs – révisions de règlements ou de directives – et de nombreux autres documents de présentation ou d'évaluation, le tout pour un total de 4 689 pages. Si l'on peut saluer le travail important réalisé par la Commission européenne, on regrettera cependant qu'un tel volume, en partie justifié par la technicité des sujets abordés, rende malgré tout difficile son appropriation par les citoyens. J'ajoute que cela fait déjà presque trois mois que les textes ont été présentés et que de nombreux volets ne sont pour autant toujours pas traduits en français !

Sur le fond, je suis d'accord avec beaucoup de points que Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, a développés devant nous lorsque nous l'avons auditionné. Nous approuvons une partie du paquet, nous avons des réserves sur d'autres aspects et de vraies réticences sur le dernier volet.

D'abord, comme nous l'avons déjà indiqué dans la loi sur la transition énergétique, nous avons toujours approuvé l'objectif d'approfondissement de la coopération européenne en matière d'énergie et de climat, et donc le mandat donné à la Commission européenne pour mettre en œuvre l'Union de l'énergie. Il serait du reste paradoxal de s'être donné des objectifs climatiques particulièrement ambitieux, contraignants à l'échelle de l'Union et qui ont contribué au succès de l'accord de Paris sur le climat, et de dénier dans le même temps à la Commission le droit de proposer des mesures qu'elle jugerait pertinentes pour les atteindre.

Cela n'empêche bien évidemment pas d'examiner ces propositions avec un regard critique, non seulement parce que la législation européenne ne tire sa légitimité politique que de son approbation par les institutions démocratiquement élues et représentatives que sont le Parlement et le Conseil européens, mais aussi parce que, même sur le plan technique, les propositions de la Commission reposent parfois sur des présupposés qui peuvent être contestés. Je n'en donnerai qu'un seul exemple : en matière de sécurité d'approvisionnement, la Commission prône, plus ou moins explicitement, la doctrine du marché dite *energy only*, qui voudrait que les signaux des marchés de court terme suffiraient à maintenir ou à développer les capacités requises pour assurer cette sécurité à moyen terme. Or l'expérience nous a montré qu'il n'en était rien, les prix de gros très bas ayant, par exemple, sorti du marché des centrales à gaz dont nous aurions pourtant eu le plus grand besoin récemment.

Je rappelle également que l'énergie est une compétence partagée entre l'Union et les États membres et qu'à ce titre, les propositions de la Commission doivent respecter les

principes de subsidiarité et de proportionnalité, la souveraineté des États membres sur la définition de leur mix énergétique, ainsi que leur responsabilité vis-à-vis de leurs concitoyens en matière de sécurité d’approvisionnement.

J’en viens maintenant à quelques points particuliers sur lesquels les initiatives de la Commission me semblent positives.

En matière d’efficacité énergétique, signalons le relèvement de l’objectif de 27 % à 30 %, qui crée une nouvelle dynamique, la prolongation des obligations d’économies d’énergie imposées aux fournisseurs et aux distributeurs d’énergie au-delà de 2020 et l’inclusion de la précarité énergétique dans ces obligations, qui confortent le dispositif français des certificats d’économies d’énergie, les CEE, et notamment les CEE « précarité », ou le renforcement de l’information et des droits des consommateurs, notamment en matière de facturation.

En matière d’énergies renouvelables, la prise en compte de l’objectif des 27 % en 2030 me semble également réaliste, même si certains auraient sans doute souhaité aller encore plus loin, de même qu’est bienvenu l’objectif d’une augmentation de 1 % par an de la part des énergies renouvelables dans la production de chaleur et de froid.

On peut encore saluer le renforcement de la préparation et de la coopération entre États membres en cas de crise dans le secteur de l’électricité et, plus largement, le rôle central dévolu aux consommateurs, qui doit leur permettre de devenir des acteurs à part entière du système électrique.

Enfin, la Commission a pris ou annoncé plusieurs initiatives intéressantes pour accompagner la transition énergétique sur les plans industriel et social. Je pense en particulier aux divers outils créés pour financer des projets innovants, comme le programme Horizon 2020, le fonds NER 400 ou la mobilisation du plan Juncker, qui devraient toutefois aller au-delà de l’aide aux seuls prototypes ou aux démonstrateurs et accompagner le développement industriel des filières naissantes. Je songe aussi à la mobilisation du tissu industriel par la création d’un « forum industriel des énergies propres » ou encore à l’accent mis sur la nécessité d’aider à la transformation des compétences et à la reconversion économique des régions et des industries fortement carbonées.

Il reste que certaines propositions de la Commission sont critiquables.

D’abord, et même si ce n’était pas l’objet du présent paquet, nos collègues de la commission des affaires européennes ont justement rappelé l’importance d’une tarification forte du carbone à l’échelle européenne, et donc la nécessité d’une réforme ambitieuse du marché de quotas européen, qui est actuellement en cours de discussion à Bruxelles. Or, si le texte adopté par le Parlement européen la semaine dernière comporte des points positifs, il ne permettra pas en l’état d’atteindre les 30 euros la tonne de CO₂, qui, selon tous les experts, sont pourtant indispensables pour changer la donne et réorienter les investissements. À cet égard, il serait peut-être temps de changer de méthode, en cherchant d’abord à accorder les États membres sur un prix-cible, avant de fixer les paramètres techniques qui permettraient de l’atteindre. Dans cet ordre, les États auraient sans doute plus de difficultés à assumer, devant leurs pairs et face à l’opinion publique, un objectif de prix inconciliable avec leurs engagements climatiques.

Je vous proposerai aussi de compléter le texte pour insister sur l'utilité de mécanismes de capacité pérennes et revenir sur trois mesures proposées par la Commission inacceptables en l'état. Pour ceux qui n'en sont pas familiers, je rappellerai que ces mécanismes fonctionnent comme un dispositif assurantiel obligatoire, auxquels les fournisseurs sont tenus de participer pour assurer qu'ils seront en mesure d'approvisionner leurs clients à tout moment, et en particulier aux périodes de pointe, dans la droite ligne du rapport Poignant-Sido, qui avait plaidé pour la création d'un tel outil en France. C'est donc un instrument essentiel pour notre sécurité d'approvisionnement.

Or la Commission prévoit non seulement de conditionner leur création à une étude européenne, ce qui méconnaîtrait les spécificités de chaque pays, de les soumettre à une révision annuelle, alors qu'ils ont justement pour objet d'assurer une rémunération des capacités sur le moyen terme, et enfin de n'ouvrir aux capacités étrangères que certains mécanismes, dont le marché de capacité français, et pas d'autres, à commencer par la réserve stratégique allemande, présentée comme temporaire. Je ne suis pas d'accord ; je demande que chaque pays soit traité de la même manière. Comme l'a du reste très bien noté le président de la commission des affaires européennes Jean Bizet, de tels mécanismes ne peuvent s'envisager que « dans un cadre de réciprocité ».

Le seul point où nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec la commission des affaires européennes concerne les interconnexions. Je vous proposerai de préciser que le renforcement des interconnexions ne doit plus être fondé sur un taux uniforme à toutes les frontières, qui n'a aucune raison d'être technique ou économique et qui se révélerait inutilement coûteux, mais sur l'analyse coûts-bénéfices systématique de chaque projet, afin de s'assurer d'un bénéfice net pour la collectivité. Ce n'est pas à Bruxelles de décider quel équipement nous voulons mettre en place entre la France et l'Italie ou la France et l'Espagne ! À nous d'examiner si c'est rentable économiquement et pertinent techniquement ou non.

Plus généralement, le cadre réglementaire devrait donner la visibilité suffisante, non seulement, on l'a vu, pour garantir la sécurité d'approvisionnement, mais aussi pour investir dans les énergies décarbonées ou pour préserver la compétitivité des consommateurs industriels.

Le premier point implique d'autoriser explicitement les États membres à recourir à des appels d'offres par technologie, alors que la rédaction très générale proposée par la Commission n'exclut pas formellement le concept d'appel d'offres technologiquement neutre. C'est d'autant plus nécessaire que les appels d'offres par filière permettront de mieux piloter le mix, de profiter des complémentarités – géographique, saisonnière, caractère intermittent ou non – entre les technologies ou de mieux les intégrer au réseau. Il nous faut aussi plaider pour un soutien aux énergies décarbonées, dont la filière nucléaire, qui a l'avantage d'être, comme l'a fort bien rappelé la commission des affaires européennes, à la fois décarbonée et pilotable, par des contrats offrant des prix garantis sur longue période, comme les contrats passés par Gouvernement britannique pour les deux réacteurs d'*Hinkley Point*.

Quant au second point, il s'agirait de reconnaître l'intérêt pour les consommateurs industriels de pouvoir souscrire des contrats d'approvisionnement de long terme qui leur donneraient de la visibilité et pourraient aussi répondre aux besoins de financement du secteur énergétique.

Cette proposition de résolution nous donne aussi l'occasion d'affirmer que la protection des consommateurs est une préoccupation essentielle et qu'elle est de nature à

renforcer la confiance dans les mécanismes de marché, là où la Commission européenne tendrait uniquement à la voir comme un frein à la concurrence. Je vous proposerai de nous opposer fermement, d'une part, à la suppression des tarifs régulés pour les consommateurs particuliers, dès lors qu'ils reflètent bien les coûts des opérateurs historiques, comme c'est le cas en France, d'autre part, à deux mesures *a priori* techniques, mais qui ne seraient pas sans conséquence pour le consommateur : le déplafonnement total des prix de gros de l'électricité, combiné à l'obligation faite à tout fournisseur de proposer une offre tarifaire dynamique variant avec les prix de marché de très court terme, qui pourraient en pratique exposer les consommateurs à des risques financiers considérables.

Je vous proposerai de ne pas nous opposer à la suppression des tarifs sociaux, dès lors que nous en avons bien perçu les limites et que la France elle-même a fait le choix de les remplacer par un autre dispositif : le chèque énergie. En revanche, il conviendra que la Commission clarifie ses propositions en matière de mesures alternatives, qui font référence à ce stade à des « prestations de sécurité sociale », afin de bien assurer la pérennité du chèque énergie à la française.

Je crois que nous pourrions aussi nous accorder sur un autre point de vigilance majeur, autour de la défense de deux principes cardinaux du modèle énergétique français : la péréquation tarifaire, garante de la cohésion nationale et de la solidarité entre les territoires, et l'optimisation des réseaux confiés à des gestionnaires indépendants qui en ont le monopole. En la matière, il est impératif que certaines propositions de la Commission visant le développement de l'autoconsommation individuelle ou collective ou promouvant la création de « communautés d'énergies renouvelables » ou « locales » soient strictement encadrées, par exemple pour éviter une désoptimisation du système qui conduirait à dupliquer des parties du réseau. De même, il est essentiel de trouver, pour ces nouveaux modèles de consommation et de production, des modèles tarifaires qui pérennisent le financement des réseaux sur l'ensemble du territoire.

Enfin, plusieurs propositions de la Commission contreviennent manifestement aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, voire opèrent des transferts de souveraineté dans des matières qui relèvent de la responsabilité des États membres. Cela concerne en particulier quatre éléments : d'abord, l'ouverture, sur une base obligatoire et non volontaire, des dispositifs de soutien nationaux aux installations d'énergies renouvelables étrangères ; ensuite, l'approbation par la Commission européenne des plans énergie-climat nationaux et la possibilité de sanctionner financièrement les États membres qui n'atteindraient pas leurs objectifs climatiques ; enfin, la création de centres opérationnels régionaux auxquels les gestionnaires de réseaux de transport devraient adhérer obligatoirement, qui disposeraient de pouvoirs contraignants à leur égard et surtout, qui ouvriraient la voie, selon les réflexions de la Commission, à un démantèlement des missions des gestionnaires nationaux. Vous l'avez compris, je veux protéger notre transporteur RTE.

Dernier point saillant, le nouveau cadre proposé en matière de régulation soulève au moins une inquiétude et une objection. L'inquiétude concerne une harmonisation excessive des méthodes de construction des tarifs ; il est en particulier essentiel que les régulateurs nationaux conservent la main sur les tarifs de distribution. L'objection est à l'encontre des nouvelles règles de gouvernance de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, l'ACER, dont le directeur se verrait accorder le monopole de la rédaction des actes et dont les décisions seraient adoptées à la majorité simple. Des décisions pourraient donc être prises contre l'avis de régulateurs représentant plus de 80 % du marché de l'électricité européen !

Je terminerai par les biocarburants. La Commission fixe des objectifs d'incorporation croissante des biocarburants avancés et prévoit, en parallèle, la baisse de la part des biocarburants de première génération. Si nous pouvons adhérer à la première ambition, il me semble que la seconde devrait être plus progressive. Une réduction trop rapide poserait trois difficultés : d'abord, pour atteindre les objectifs de décarbonation du secteur des transports, car les biocarburants avancés, dont le développement a pris du retard, ne seront pas en mesure de fournir les volumes suffisants aux échéances prévues ; ensuite, parce que les biocarburants actuels induisent des bénéfices économiques, par leur contribution à l'excédent commercial et à l'indépendance énergétique de l'Union, et agronomiques, par la couverture des besoins en protéines animales grâce aux tourteaux ; enfin, parce que la filière agro-industrielle et les dizaines de milliers d'emplois qu'elle représente en France aura besoin de temps pour s'adapter.

Sous le bénéfice de ces amendements, je vous proposerai d'adopter la présente proposition de résolution.

J'ajouterai dans mon rapport un tableau montrant qu'il n'y a aucun parlementaire européen français parmi les rapporteurs du paquet pour défendre les intérêts de notre pays et notre mix énergétique à Bruxelles. C'est regrettable et inquiétant.

M. Roland Courteau. – Je remercie M. le rapporteur de son travail.

La Commission européenne propose un certain nombre de mesures visant à poursuivre la libéralisation du marché européen de l'électricité, dont la suppression des tarifs réglementés. Le marché, paré de toutes les vertus, est censé supplanter les politiques nationales pour l'approvisionnement en électricité.

Or les imperfections du marché peuvent légitimer l'intervention des pouvoirs publics. L'électricité est un bien de première nécessité, ce que la Commission européenne semble oublier... Nous nous opposons à la remise en cause des dispositifs de protection des consommateurs : tarifs réglementés, aide aux personnes en situation de précarité. Nous proposerons des amendements sur ces points.

Le marché de capacités a été mis en place en France car l'électricité n'est pas une énergie stockable. Certes, la Commission européenne ne le remet pas en cause. Mais elle le conditionne à quelques contreparties d'aménagement, comme la révision annuelle, ce qui serait facteur d'incertitude sur la pérennité même des mécanismes.

En matière de réduction des gaz à effet de serre, le grand absent du paquet est la réforme du marché carbone, aujourd'hui particulièrement défaillant.

Par ailleurs, la Commission européenne propose, sans bénéfice avéré pour les citoyens, de nombreux transferts de compétences qui méconnaissent le principe de subsidiarité. Ainsi, nous pouvons être très préoccupés face à certaines propositions qui constituent un transfert de souveraineté des États vers l'Europe en matière de sécurité d'approvisionnement. Je pense par exemple à la proposition de création de centres opérationnels régionaux, les fameux « ROC » (*regional operational centers*). Véritables entités supranationales, ceux-ci accapareraient les pouvoirs dévolus au gestionnaire de réseau de transport, notamment RTE, avec une perte de maîtrise de nos conditions d'approvisionnement.

D'une manière générale, le groupe socialiste s'étonne de l'approche suspicieuse de la Commission européenne. Nous souhaitons rappeler que la sécurité énergétique est une compétence partagée de l'Union européenne et des États.

Autre problème, le paquet prévoit l'ouverture aux capacités étrangères des mécanismes nationaux. Nous ne pouvons pas être hostiles à l'idée que les mécanismes ne doivent pas soutenir les centrales émettant plus de 550 grammes de CO₂ par kilowattheure. Mais nous ne sommes pas favorables à la proposition visant à exonérer les mécanismes de type réserve stratégique de certains États membres de toute participation transfrontalière. Selon nous, il ne serait pas acceptable que la France soit dans l'obligation de financer les centrales d'Allemagne ou de Belgique sans que la réciproque soit vraie. Bref, la participation transfrontalière doit être imposée à tous ou à personne !

Mon sentiment est que, à travers cette proposition sur les mécanismes de capacité, la Commission européenne cherche à limiter le champ d'application des politiques énergétiques nationales. Sa stratégie est peut-être moins visible, moins frontale, mais il s'agit bien de faire en sorte que la responsabilité sur la sécurité d'approvisionnement quitte l'échelon national. Voilà, sous des dehors parfois techniques, l'objectif caché de la Commission européenne.

Nous partageons plusieurs objectifs de la présente proposition de résolution, comme l'élaboration par les États membres de mécanismes de capacité dans un cadre de réciprocité. Encore une fois, je ne comprends pas que la Commission européenne exonère le système allemand, dénommé « réserve stratégique », de toute participation transfrontalière au prétexte qu'il s'agirait d'un palliatif limité dans le temps, alors que l'essor des énergies renouvelables en Allemagne ne permet pas une telle limitation dans le temps ! Il suffirait que tous les États membres présentent leur système comme temporaire pour que la France soit la seule à rémunérer des centrales étrangères !

Nous soutenons donc cette proposition de résolution, ainsi que les amendements du rapporteur. Nous en déposerons également sur la précarité énergétique, les tarifs réglementés, la tarification dynamique ou l'évaluation de l'efficacité du marché intérieur de l'énergie.

M. Franck Montaugé. – Le dogme selon lequel le marché pur serait un gage d'harmonie absolue pour tous les consommateurs, les producteurs et les territoires inspire toujours la construction du marché intérieur de l'électricité.

J'ai le sentiment que, de paquet en paquet, l'on passe de la compétence partagée entre l'État et l'Union européenne à une compétence européenne quasi exclusive. L'ingérence des institutions européennes en matière de sécurité des approvisionnements le démontre.

Ces textes concentrent et illustrent les ambiguïtés de la construction européenne : une utilisation excessive des normes et des règlements, au détriment d'une ambition politique qui devrait être fondée sur la subsidiarité et la proportionnalité, au service de la solidarité et de l'efficacité du marché pour tous les consommateurs et tous les producteurs.

Nos amendements visent donc à garder des mécanismes nationaux de solidarité et de subsidiarité, tels que les textes européens initiaux les ont autorisés.

Mme Delphine Bataille. – Monsieur le rapporteur, merci de votre écoute. Notre groupe a effectivement déposé plusieurs amendements.

J'insiste sur la nécessité de préserver les tarifs réglementés, qui contribuent à la protection des consommateurs, contrairement aux tarifs fluctuants, sans prévisibilité. La Commission européenne souhaite en effet les voir disparaître. Le directeur général de l'énergie et du climat, que nous avons auditionné, a bien rappelé que les tarifs réglementés ne s'opposent pas, s'ils sont bien conçus, clairs et transparents, au développement de la concurrence, mais qu'ils contribuent au contraire à renforcer la confiance dans le marché. Nous sommes attachés à notre modèle de protection des consommateurs.

La lutte contre la précarité énergétique doit rester une priorité. Si la Commission européenne a reconnu qu'il s'agissait d'un problème majeur en Europe elle n'est pas favorable à la régulation des prix de l'électricité ni aux tarifs sociaux mais souhaite plutôt privilégier les aides permettant de réduire les coûts de l'énergie, notamment en direction des ménages en situation de précarité et des logements sociaux. Elle propose aussi des garanties procédurales avant que n'intervienne la coupure de la fourniture d'énergie aux consommateurs.

Il faut réaffirmer la nécessité de préserver le modèle français de soutien financier aux personnes en situation de précarité, *via* le chèque énergie, les tarifs sociaux ainsi que l'interdiction de coupure pendant la période hivernale. Monsieur le rapporteur, savez-vous si cette dernière mesure pourra être compatible avec les nouvelles règles européennes ?

M. Pierre Cuypers. – Je souhaiterais revenir sur la question des biocarburants. D'abord, le bilan environnemental de la biomasse et des biocarburants est largement positif, avec une réduction de près de 70 % des émissions de gaz à effet de serre. Ensuite, compte tenu de notre vulnérabilité en approvisionnement énergétique, les biocarburants contribuent à notre indépendance énergétique. Enfin, aujourd'hui, les carburants de deuxième génération ne sont ni prêts techniquement ni susceptibles de répondre aux besoins économiques.

Ne supprimons donc pas la première génération pour passer à la seconde. Ce serait aussi nuisible à l'environnement qu'à notre agriculture.

M. Daniel Gremillet. – Notre débat illustre bien l'agacement que l'Union européenne suscite lorsqu'elle s'empare de tels sujets au lieu des enjeux fiscaux, environnementaux ou sociaux majeurs.

Revenons à l'essentiel. Une absence de politique européenne forte en matière énergétique pourrait être dévastatrice.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Monsieur Courteau a rappelé les aspects les plus critiquables et les éléments à rejeter dans les propositions de la Commission européenne. Je partage totalement son analyse sur les approvisionnements, les tarifs réglementés, la lutte contre la précarité énergétique ou les mécanismes de capacité, notamment leur révision annuelle, qu'il ne faut évidemment pas accepter, de même que cette participation transfrontalière à géométrie variable : il n'est acceptable de l'imposer au mécanisme français et d'en dispenser la réserve stratégique allemande. Je m'oppose également aux centres opérationnels régionaux. Si je n'ai pas développé la question du prix du CO₂, c'est parce que ce n'est pas l'objet du quatrième paquet mais d'une autre proposition de

directive, en cours d'examen. La proposition de résolution rappellera cependant l'importance du sujet.

Je rejoins monsieur Montaugé sur la question de la subsidiarité et serai même encore plus sévère : nous sommes passés d'une compétence partagée à une compétence imposée ! Aujourd'hui, l'Union européenne se mêle de tout – Daniel Gremillet l'a souligné –, y compris de problèmes mineurs. C'est cela qui crée le rejet de l'Europe dans nos opinions publiques, avec les résultats que nous connaissons dans plusieurs pays européens. C'est, me semble-t-il, une vraie erreur stratégique que de laisser la Commission européenne se mêler de plus en plus de choses.

Tout comme Madame Bataille, je ne suis pas pour la suppression des tarifs réglementés. Et c'est à mon avis une bonne chose de montrer à Bruxelles que nous les défendons sur toutes les travées du Parlement français. Soyons vigilants sur la précarité énergétique. La France a trouvé une solution de substitution aux tarifs sociaux : le chèque énergie. Veillons à le protéger. Si je n'ai pas abordé les interdictions de coupures, c'est parce que je n'ai rien vu dans le paquet énergie qui serait de nature à les remettre en cause.

Je souscris aux propos de monsieur Cuypers. N'abandonnons pas les biocarburants de première génération tant que les biocarburants avancés ne seront pas en mesure de fournir les volumes suffisants.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Nous passons à l'examen des amendements.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement **COM-6** vise à compléter la liste des textes visés par la présente proposition de résolution, notamment pour tenir compte de l'élargissement de son périmètre.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement **COM-7** tend à rappeler que les États membres sont responsables de la sécurité d'approvisionnement de leurs citoyens.

L'amendement n° COM-7 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement **COM-8** vise à souligner les initiatives positives prises par la Commission européenne en matière d'objectifs d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, de préparation aux risques dans le secteur de l'électricité, de rôle central dévolu aux consommateurs et d'accompagnement industriel et social de la transition énergétique.

M. Roland Courteau. – Je voudrais sous-amender votre rédaction en écrivant : « Suggère de relever l'objectif d'efficacité énergétique à 40 % et d'intégrer l'objectif de 30 % d'énergies renouvelables... » Le Parlement européen plaide pour 40 %, de nombreuses ONG également.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je suis totalement hostile à cette idée, qui est notamment défendue par monsieur Claude Turmes, député écologiste luxembourgeois spécialiste des questions d'énergie. Le gouvernement que vous soutenez n'est pas non plus d'accord avec cette proposition. Ce serait un petit jeu dangereux que de se fixer des objectifs irréalistes.

M. Roland Courteau. – C’est un objectif ambitieux, certes, mais le Parlement européen plaide en ce sens.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Vous avez parfaitement le droit d’être en opposition avec votre Gouvernement...

M. Roland Courteau. – Cela m’arrive !

L’amendement n° COM-8 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement [COM-9](#) réaffirme la conviction, partagée par la commission des affaires européennes, que la transition vers un système énergétique plus propre passera par une tarification forte du carbone à l’échelle européenne ; cela correspond au souhait de M. Courteau. C’est une considération générale, le sujet étant traité par l’autre directive, mais ces deux questions sont indissociables.

M. Roland Courteau. – Je soutiens cet amendement, dont la philosophie est conforme aux objectifs que nous avons fixés dans la loi de transition énergétique.

L’amendement n° COM-9 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement [COM-10](#) rappelle l’importance de mécanismes de capacité pérennes pour stimuler les investissements en capacité de production et d’effacement. Ces dernières sont nécessaires à la sécurité de l’approvisionnement électrique aux périodes de pointe de consommation, structurelles, comme la pointe de dix-neuf heures en France, ou liées à des aléas climatiques exceptionnels, comme lors de la récente vague de froid.

La commission des affaires européennes souligne que la part croissante des énergies intermittentes rend plus difficile l’équilibre en temps réel entre l’offre et la demande. Cependant les mécanismes de capacité répondent à une problématique plus générale, ce qui justifie leur mise en place pérenne.

M. Roland Courteau. – Nous sommes d’accord car il est bon de rappeler que le maintien de mécanismes de capacité ne se justifie pas seulement par les intermittences des énergies renouvelables : il y a aussi les périodes extrêmes, de grand froid par exemple.

L’amendement n° COM-10 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement [COM-11](#) procède à une précision rédactionnelle et précise que l’instauration des mécanismes de capacité nationaux ne saurait être conditionnée par la réalisation d’une étude à l’échelle européenne, car celle-ci ne pourrait qu’imparfaitement identifier les problèmes d’approvisionnement spécifiques à un État membre. Ils ne sauraient non plus être soumis à une révision annuelle qui en saperait la logique même en créant une forte incertitude sur leur pérennité alors que ces mécanismes ont précisément pour but de garantir la rémunération sur le moyen terme de capacités indispensables en période de pointe ou en cas de crise. Cet amendement satisfait donc monsieur Courteau.

M. Roland Courteau. – Exact !

L’amendement n° COM-11 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement [COM-12](#) dispose que le renforcement des interconnexions électriques doit se faire sur la base d'une analyse coût-bénéfice. La commission des affaires européennes et la Commission européenne plaident pour la promotion des interconnexions électriques de manière uniforme à toutes les frontières – cette dernière allant même jusqu'à envisager de relever le taux d'interconnexions de 10 % à 15 %. Je ne partage pas cette position : il faut étudier l'utilité et le coût de chaque projet, à chaque frontière.

M. Roland Courteau. – Avez-vous à l'esprit certains cas en particulier ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous ne devons pas nous laisser imposer des interconnexions non réalistes, à des coûts déraisonnables. Deux des trois projets espagnols ont été refusés pour cette raison.

M. Roland Courteau. – Trop chers...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Du reste, les transporteurs français et espagnols n'étaient pas d'accord eux non plus !

L'amendement n° COM-12 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement [COM-13](#) vise à rappeler l'importance d'un cadre réglementaire favorable aux investissements de long terme, non seulement pour favoriser les investissements dans les énergies décarbonées, renouvelables et nucléaire, ce qui suppose de pouvoir offrir des prix garantis sur longue période et de pouvoir organiser des appels d'offres par technologie, mais aussi pour préserver la compétitivité des consommateurs industriels, en leur permettant de souscrire des contrats d'approvisionnement de long terme, qui pourront le cas échéant contribuer au financement du secteur énergétique.

M. Roland Courteau. – Pourquoi préciser explicitement « dont la filière électronucléaire », puisque celle-ci est déjà comprise dans les énergies décarbonées ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Par cohérence avec le texte de la commission des affaires européennes, qui l'a fort bien rappelé...

M. Roland Courteau. – C'est un pléonasme !

L'amendement n° COM-13 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement [COM-14](#) vise d'abord à affirmer que la protection des consommateurs ne nuit pas au développement de la concurrence, comme les propositions de la Commission européenne le laissent penser, mais renforce la confiance dans les mécanismes de marché et incite donc les consommateurs à utiliser leurs nouveaux droits : libre choix du fournisseur, de l'offre, etc.

Il en tire ensuite deux conséquences. D'une part, en refusant la suppression des tarifs régulés pour les consommateurs résidentiels, dès lors qu'ils n'entravent pas le développement de la concurrence – en France, les tarifs réglementés sont bien contestables par les fournisseurs alternatifs. D'autre part, en rejetant le déplafonnement des prix de gros de l'électricité, ainsi que l'obligation pour tout fournisseur de proposer des offres dynamiques variant avec les prix de marché de très court terme, car cela exposerait les consommateurs à des risques financiers considérables en cas de pics de prix.

Enfin, la rédaction appelle à une clarification des possibilités offertes aux États membres pour protéger leurs consommateurs précaires : le chèque énergie français doit être préservé.

Les auteurs de l'amendement [COM-2](#) ont, me semble-t-il, satisfaction et pourraient donc se rallier à cette rédaction, qui affirme une opposition plus générale à l'encontre des mesures mettant en cause la protection des consommateurs face à la volatilité des prix de marché.

L'amendement [COM-3](#) s'oppose à l'obligation de proposer une offre de tarification dynamique et précise que les consommateurs devraient être éclairés sur les risques. Le premier point est satisfait par l'amendement COM-14. Le second point me semble intéressant et je vous propose de rectifier mon amendement COM-14 en ce sens en insérant, après la deuxième phrase, la phrase suivante :

« considère qu'une offre de tarification dynamique doit s'accompagner d'une information complète sur les risques qu'elle comporte pour le consommateur qui la souscrit ; »

Quant à l'amendement [COM-4](#), il vise à réaffirmer que la lutte contre la précarité énergétique est l'une des priorités de la politique énergétique et que les États membres doivent être encouragés à développer leurs propres solutions innovantes en la matière.

La Commission européenne a, me semble-t-il, bien intégré cette dimension dans l'ensemble du paquet, par exemple en prévoyant des obligations d'économies d'énergie spécifiques au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique ou en incitant les États membres à orienter prioritairement leur effort de rénovation du bâti vers ces ménages.

S'agissant des tarifs sociaux, la Commission européenne prône leur remplacement « par d'autres dispositifs », sans autre précision. Comment s'y opposer dès lors que la France a déjà décidé d'une telle bascule ? Néanmoins il y a un doute sur la parfaite conformité du chèque énergie au droit européen proposé – c'est bien pourquoi l'amendement COM-14 appelle à une clarification. Enfin, le principe des coupures hivernales n'est pas remis en cause.

Ces trois amendements peuvent sans doute être retirés au profit de l'amendement COM-14 ainsi rectifié.

M. Roland Courteau. – Nous avons trois points de très vive préoccupation : les tarifs réglementés, la tarification dynamique, la précarité. Nous avons satisfaction sur les trois.

Les amendements n° COM-2, COM-3 et COM-4 sont retirés.

L'amendement n° COM-14 rectifié est adopté.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – L'amendement [COM-15](#) a pour objet de réaffirmer l'attachement aux principes fondateurs du modèle énergétique français, la péréquation tarifaire et l'optimisation technico-économique des réseaux. Il appelle en conséquence à mieux encadrer les propositions de la Commission en matière d'autoconsommation individuelle ou collective et de promotion des « communautés d'énergies renouvelables » ou « locales », dans un sens bénéfique à l'ensemble de la collectivité, et pas uniquement aux consommateurs en mesure de profiter de ces nouvelles

opportunités. C'était l'un des objectifs du texte sur l'autoconsommation que nous avons adopté définitivement la semaine dernière.

Il n'est pas question de s'opposer à la demande sociétale croissante en faveur d'une énergie plus verte et plus locale. Reste cependant à accompagner un mouvement qui entraînera des transferts de valeur majeurs entre les différents usagers : il conviendra de pérenniser le financement des réseaux par de nouveaux modèles de tarification (part puissance accrue, tarification à l'injection et au soutirage ou autres) et de préserver la solidarité entre les territoires urbains, ruraux, métropolitains et ultra-marins.

Mon amendement COM-15 satisfait donc totalement l'amendement [COM-1](#).

M. Franck Montaugé. – Le contenu de l'amendement COM-15 nous convient, d'autant qu'il mentionne explicitement la question de l'optimisation des réseaux.

L'amendement n° COM-1 est retiré.

L'amendement n° COM-15 est adopté.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – L'amendement [COM-16](#) tend à marquer l'opposition à plusieurs dispositions, contraires aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et susceptibles de remettre en cause la souveraineté des États membres. L'ouverture des mécanismes nationaux d'aide aux installations d'énergies renouvelables étrangères restreindrait, si elle était imposée, le droit des États membres à déterminer leur mix énergétique national : elle ne peut se faire que sur une base volontaire.

L'approbation par la Commission des plans énergie-climat nationaux et la possibilité de sanctions financières contreviendrait là aussi au principe de subsidiarité.

Quant à la création de centres opérationnels régionaux regroupant les gestionnaires de réseaux de transport (GRT), qui disposeraient de pouvoirs contraignants et ouvriraient la voie à une scission des missions de développement des infrastructures, relevant des GRT, et d'exploitation du réseau, qui reviendrait à un ou plusieurs opérateurs européens, elle pose à l'évidence des questions de souveraineté énergétique.

M. Roland Courteau. – Effectivement.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – Enfin, l'harmonisation des méthodes de fixation des tarifs de réseaux ne pourrait aller au-delà des grands principes et ne se justifierait pas pour les tarifs de distribution. Je suis très réservé sur les nouvelles règles de gouvernance de l'ACER – et pas du tout d'accord sur la majorité simple.

L'amendement n° COM-16 est adopté.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – L'amendement [COM-17](#) appelle à un basculement plus progressif des biocarburants de première génération vers les biocarburants plus avancés. Oui pour la deuxième génération, mais n'allons pas trop vite et conservons ceux de la première tant que les nouveaux ne sont pas au point. Notre collègue président de chambre d'agriculture défend à bon droit cette position.

M. Joël Labbé. – Les carburants de deuxième génération progressent. Le basculement n'est pas immédiat : il doit débuter en 2021. Si l'on ne se fixe pas des objectifs

précis, rien n'avancera. Le lobby des carburants de première génération est très actif mais je suis, au nom de mon groupe, résolument contre cet amendement.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Je pense que vous faites erreur car en 2021, la deuxième génération ne sera pas encore prête. Les agriculteurs ne sont pas hostiles à la deuxième génération, ils souhaitent que les deux catégories soient considérées comme des vases communicants.

M. Joël Labbé. – Vous déplorez l'absence de parlementaires européens français compétents sur la question. Vous oubliez Yannick Jadot ! Quant à M. Turmes, vous déplorez qu'il soit luxembourgeois... et écologiste.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Il défend ses convictions – brillamment, j'en conviens –, et non le mix français. Je déplore simplement qu'aucun Français ne figure parmi les rapporteurs, dont le rôle est fondamental au Parlement européen.

M. Roland Courteau. – Je suis favorable à l'amendement : le basculement doit être très progressif, afin que les énergies fossiles ne reviennent pas en force faute de volume suffisant de biocarburants avancés... et parce qu'il faut protéger les quelque 100 000 emplois qui seraient menacés en cas de sortie brutale de la première génération.

L'amendement n° COM-17 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Je suggère le retrait de l'amendement **COM-5**, qui prévoit un rapport d'évaluation sur l'efficacité du marché européen intérieur de l'énergie, en particulier sur l'évolution des prix durant les quinze dernières années.

Une proposition de résolution européenne n'est pas le cadre adapté pour formuler une telle demande : serait-ce au Gouvernement de rédiger ce rapport ? Ou le demandons-nous à la Commission européenne – pouvoir que nous n'avons pas ?

Sur le fond, les rapports sur cette question sont déjà nombreux : je songe aux évaluations réalisées par la Commission européenne elle-même, dont on pourrait toutefois considérer qu'elle est juge et partie, mais aussi à celles de la Commission de régulation de l'énergie qui actualise chaque trimestre son observatoire sur les marchés de détail et de gros de l'électricité et du gaz. La concurrence a bien contribué à faire baisser les prix de détail : au troisième trimestre 2016, les offres de marché les moins chères étaient inférieures de 5 % à 7 % aux tarifs réglementés, en gaz comme en électricité. Si la facture des consommateurs a pu augmenter sur la période, c'est d'abord le fait des hausses de taxes et de la part liée à l'acheminement. Nous disposons de tous les éléments d'information, ils sont mis à jour tous les trimestres.

M. Franck Montaugé. – Mon intention était que la Commission européenne nous fournisse un rapport avec des chiffres sur longue période, couvrant l'ensemble de l'Europe, pour comparer les objectifs initiaux et les résultats de la construction du marché intérieur de l'électricité.

L'amendement n° COM-5 est retiré.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Nous avons élargi le champ de la résolution. Il convient donc d'en modifier l'intitulé. Tel est l'objet de l'amendement **COM-18**.

L'amendement n° COM-18 est adopté.

M. Joël Labbé. – Je m'abstiendrai sur l'ensemble de la proposition de résolution.

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

La réunion est close à 11 h 55.

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

Texte de la proposition de résolution européenne			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PONIATOWSKI, rapporteur	6	Visas de la proposition de résolution européenne	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	7	Responsabilité des États membres en matière de sécurité d'approvisionnement	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	8	Objectifs d'efficacité énergétiques et d'énergies renouvelables, rôle du consommateur, préparation aux risques et accompagnement industriel et social de la transition énergétique	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	9	Réforme du marché de quotas d'émission européen	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	10	Importance des mécanismes de capacité pérennes	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	11	Règles applicables aux mécanismes de capacité	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	12	Renforcement des interconnexions électriques sur la base d'une analyse coûts-bénéfices systématique	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	13	Cadre réglementaire favorisant la visibilité pour investir dans les énergies décarbonées et préserver la compétitivité des consommateurs industriels	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	14	Protection des consommateurs	Adopté avec modification
M. COURTEAU	2	Opposition à la suppression des tarifs réglementés d'électricité pour les consommateurs domestiques	Retiré
M. COURTEAU	3	Offres de tarification dynamique de l'électricité	Retiré
M. COURTEAU	4	Lutte contre la précarité énergétique	Retiré
M. PONIATOWSKI, rapporteur	15	Péréquation tarifaire, optimisation et financement des réseaux	Adopté
M. MONTAUGÉ	1	Préservation des mécanismes de solidarité territoriale et du financement des réseaux	Retiré
M. PONIATOWSKI, rapporteur	16	Remise en cause des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de la souveraineté des États membres	Adopté

M. PONIATOWSKI, rapporteur	17	Progressivité accrue du basculement entre biocarburants de première et de deuxième génération	Adopté
M. MONTAUGÉ	5	Rapport d'évaluation de l'efficacité du marché intérieur de l'énergie	Retiré
Intitulé de la proposition de résolution européenne			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PONIATOWSKI, rapporteur	18	Intitulé de la proposition de résolution européenne	Adopté

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

Mercredi 1er février 2017

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense. – En ces journées paisibles, nous sommes heureux d’accueillir le ministre le plus paisible de ce gouvernement, celui qui, du matin au soir, défend la paix.

Je lui souhaite la bienvenue, sachant que c’est peut-être la dernière fois de ce quinquennat que notre commission le reçoit, à moins que des événements ne nous conduisent à nous revoir.

Cette réunion est donc importante, car elle est aussi l’occasion pour nous de remercier le ministre de sa disponibilité vis-à-vis de notre commission, de son écoute, de sa capacité à travailler avec nous. Je tiens à lui dire toute notre gratitude pour les relations de travail qu’il a su créer avec notamment nos différents rapporteurs.

Je salue en particulier Daniel Reiner, ainsi que notre ancien collègue Jacques Gautier, désormais conseiller du président du Sénat, qui nous fait l’honneur de sa présence. Je pense également à Xavier Pintat, à Yves Pozzo di Borgo à d’autres, qui ont également eu l’occasion de travailler avec le ministre.

Cette audition doit être l’occasion de faire un point sur la situation, monsieur le ministre. En particulier, j’aimerais vous entendre sur trois sujets : évidemment, l’efficacité de notre stratégie au Levant, où les Américains et les Russes nous ont conduits à devoir faire face un certain nombre de situations ; la réforme de la cyber, dont vous avez annoncé ce matin un renforcement des moyens, à la suite du discours fondateur que vous avez prononcé à Bruz : quelle a vision a le ministère pour l’intégration de ce combat dans l’appareil de défense ; et puis, sujet plus périphérique, mais néanmoins important, quand on voit que se multiplient notamment dans la presse les fuites au sujet d’un certain nombre d’opérations clandestines et spéciales, ce qui ne facilite peut-être pas le travail de notre appareil de défense, nous voudrions savoir quel peut être l’avenir du secret défense.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. – J’ai pris beaucoup de plaisir durant ce quinquennat à venir devant la commission des affaires étrangères du Sénat. J’y ai trouvé l’écoute, la compétence – je ne veux pas dire par là qu’il n’y en a pas à l’Assemblée nationale ! – et un souci très ferme des enjeux de sécurité de notre pays. Je salue votre état d’esprit très fort, dans les moments très difficiles que nous avons vécus.

Je vous remercie également de votre soutien, car à plusieurs reprises, dans des situations complexes sur le plan budgétaire, votre détermination a été essentielle et nous a permis d’aboutir à des résultats qui, sans être exceptionnels, contribuent à maintenir une

capacité de défense significative et à mener les combats que nous avons à mener, pour l'intérêt de la France et pour notre souveraineté.

Je veux évoquer d'abord les enjeux de la lutte contre le terrorisme. Ce qui me frappe le plus depuis cinq ans, c'est que nos forces armées sont amenées – et c'est une première dans notre histoire militaire – à se mobiliser en grande partie, contre le terrorisme dans ses différentes formes. Et elles devront s'habituer à ces combats d'un genre nouveau que nous n'avions jamais connus, à combattre dans le cadre d'actions asymétriques, à se déployer sur des territoires très vastes, à travailler en coordination avec les forces étrangères au sol, y compris en milieu urbain.

Nos forces armées se sont donc adaptées à cette nouvelle situation avec beaucoup d'efficacité, sans oublier la place et l'évolution du renseignement face aux différentes menaces nouvelles auxquelles nous faisons face, singulièrement depuis le début de l'année 2013.

Dans cette perspective, il y a deux enjeux : d'abord, aller frapper les terroristes dans leurs repaires ; ensuite, assurer sur le territoire national la protection de nos concitoyens en appui des forces de police et de gendarmerie.

Il y a pratiquement un an, le 20 janvier 2016, je réunissais à Paris les principaux ministres de la défense des pays de la coalition contre Daech pour demander un renforcement des interventions communes sur l'Irak, singulièrement en direction de Mossoul et de Raqqah. Nous nous étions mis d'accord sur la nécessité de mener une action beaucoup plus forte, c'est ce qui a été fait depuis un an. Ainsi, Daech a perdu des milliers de combattants en Irak, plus de la moitié des territoires qu'il avait conquis en Irak et la plupart de ses villes majeures dans ce pays.

Ses ressources, notamment ses installations pétrolières, ont été détruites, le flux de combattants étrangers qui rejoignent ses rangs a été considérablement réduit, et ce sont désormais les forces irakiennes et kurdes qui ont repris l'ascendant sur l'ensemble du territoire.

Au moment où je vous parle, la première phase de la bataille de Mossoul s'est achevée avec la reprise de la moitié est de la ville par les forces irakiennes, soutenues par les Peshmergas. Une phase de pause va durer entre trois et quatre semaines, avant que soient engagés les combats sur la partie ouest.

Pour moi, très clairement, nous gagnerons dans l'année la bataille de Mossoul. Cette seconde partie de la bataille sera très compliquée, car si l'est de la ville est un territoire bien quadrillé, la partie ouest, plus ancienne, est plus difficile d'accès, mais la fin de l'histoire ne fait pas de doute.

J'ajoute que la planification de l'ensemble de la bataille contre Daech initiée par les autorités militaires irakiennes, avec l'appui de la coalition, se déroule normalement, même si on doit déplorer un peu de retard. Toutefois, lorsque la bataille de Mossoul a été déclenchée, j'ai prévenu qu'elle prendrait non pas des semaines, mais des mois.

Nous accompagnons l'action des forces irakiennes par des frappes aériennes, à partir de la base H5, que certains d'entre vous connaissent, située à la frontière entre la

Jordanie et l'Irak, et à partir de notre base située aux Émirats arabes unis. Sur le territoire irakien des batteries Caesar sont engagées efficacement en soutien.

Nous sommes l'un des principaux contributeurs, derrière les Américains et avec les Britanniques, dans ces frappes, et depuis septembre 2014, nous avons ainsi procédé à plus de 1 100 frappes aériennes sur l'Irak et la Syrie, pour un total de plus de 2 300 munitions tirées. Nous comptons là-bas 14 Rafale et 1 500 hommes dans le cadre de l'opération Chammal.

C'est le Premier ministre irakien Haïder al-Abadi, que j'ai rencontré encore récemment, qui dirige les opérations. Il me paraît maîtriser la situation. La planification des combats est extrêmement subtile. Elle précise où doivent s'arrêter les Peshmergas ou les milices populaires, quel modèle de gouvernance sera mis en place lorsque Mossoul tombera, etc. M. Barzani le dit et le répète : « On ne garde pas ce que l'on prend ! ». Cela signifie qu'il faut chercher à retrouver dans chacune des villes reprises la composition ethnique initiale pour que la sérénité l'emporte.

En Syrie, la situation est plus compliquée, puisque les actions menées par les forces gouvernementales soutenues par les Russes et les Iraniens ont été dirigées contre les insurgés, dans ce qu'on appelle la partie utile du pays. Et malgré des déclarations d'intention faites à plusieurs reprises, les forces russes en particulier n'ont pas beaucoup frappé Daech en Syrie, l'essentiel des frappes ayant pris pour cible les groupes insurgés. Depuis lors, un cessez-le-feu a été proclamé et une rencontre a eu lieu à Astana. De fait, Daech se montre assez résilient sur le territoire syrien, en particulier à Deir ez-Zor, où ses troupes sont plutôt à l'offensive, et également à Palmyre, qu'elles ont reprise aux forces armées syriennes.

À Raqqah, la situation est assez particulière. Nous avons obtenu un principe fondamental de la part de la coalition, qu'il faut bien retenir pour l'avenir : la bataille de Raqqah sera concomitante de celle de Mossoul. Nous y sommes très vigilants puisque c'est de Raqqah que sont venus les ordres de commettre les attentats qui nous ont frappés et que c'est depuis cette ville que sont émis les messages sur les réseaux sociaux à ce sujet. C'est aussi de Raqqah que proviennent les indices que nous avons recueillis au sujet d'autres tentatives d'attentats au cours de l'année 2016. Nous avons donc fait valoir auprès de nos alliés de la nécessité d'agir sans attendre sur Raqqah.

La bataille de Raqqah a été engagée d'abord par l'isolement progressif de la ville, et aujourd'hui les Forces démocratiques syriennes, dirigées par le général kurde Mazloum et composées de combattants à la fois kurdes et arabes – avec une proportion de plus en plus importante, nous l'espérons, de combattants arabes –, appuyés par la coalition, singulièrement par les Américains, sont aujourd'hui sur une ligne de front au niveau du barrage de Tabqa. Mais, à l'heure actuelle, on ne compte pas suffisamment d'effectifs et de moyens matériels pour envisager la prise de cette ville, qui est beaucoup moins importante que Mossoul – 200 000 habitants –, mais extrêmement bien défendue par les combattants de Daech. Nous ne sommes donc pas encore en situation d'agir sur Raqqah, même si on peut l'isoler.

Un élément nouveau est intervenu ce matin : pour la première fois, les Américains ont décidé d'aider les FDS en leur fournissant des blindés. Cela devra être confirmé. Cette décision avait été prise par l'ancien président Barak Obama. C'est un acte important : comment réagiront les Turcs ? L'avantage, c'est que personne ne peut plus passer : ni entrer ni sortir. Lorsque le mouvement va se faire de Mossoul vers Raqqah et Deir ez-Zor, les

combattants étrangers ne pourront plus fuir vers la Turquie. L'inconvénient, c'est que la situation créée est explosive, dans un espace très réduit de quelques centaines de kilomètres carrés.

J'en viens à la situation en Libye. Nous n'intervenons pas directement dans ce conflit ; notre engagement militaire en Libye se fait à travers l'opération navale Sophia – nous avons un navire de guerre présent sur place –, menée par l'Union européenne et validée par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

Cette opération a trois objectifs : premièrement, bloquer les passeurs ; deuxièmement, former les garde-côtes libyens ; troisièmement, faire respecter l'embargo sur les armes. Ces objectifs ont été validés par la communauté internationale.

Les résultats de l'opération ne me paraissent pas aujourd'hui satisfaisants. Au mois de mai, il sera procédé à une révision des objectifs de Sophia. Nous menons notre action hors des eaux territoriales libyennes. Petite difficulté, qui n'est pas un détail : pour nous, les eaux territoriales vont jusqu'à 12 miles nautiques de la côte, tandis que les Libyens considèrent que le golfe de Syrte est un lac intérieur. Il y a en ce moment un fort trafic entre Benghazi et Misrata, et aucune interception n'est possible du fait de cette position des Libyens. Le droit international maritime nous autoriserait pourtant à mener ces opérations, mais les conséquences politico-militaires seraient complexes. Le renforcement de l'opération Sophia sera donc l'un des sujets que nous aborderons au mois de mai.

Depuis notre dernière rencontre, nous avons enregistré en Libye des avancées très positives. Ainsi, la ville de Syrte, qui était occupée par Daech, ne l'est plus grâce à l'action combinée de la chasse américaine et des tribus situées autour de Misrata. Les groupes liés à Daech se sont éparpillés, ce qui a conduit les États-Unis à effectuer de nouvelles frappes le 18 janvier au sud de Syrte sur ces éléments.

La Libye appelle toute notre vigilance, à proximité des côtes italiennes. Nous considérons qu'il faut y mener un processus politique inclusif, en sachant que le général Haftar, qui a mené des offensives à la fois à Benghazi contre Daech, mais aussi vers le sud pour reprendre une partie du territoire, est devenu incontournable. Il faudrait qu'un accord intervienne autour des trois personnalités que sont le général Haftar, Favez el-Sarraj et M. Saleh.

L'Union africaine, de son côté, à la suite de son assemblée plénière qui s'est tenue ce week-end à Addis-Abeba, a mandaté le président Sassou Nguesso pour trouver une solution à la question de la gouvernance de la Libye. Cela permettra peut-être de trouver une solution politique. Pour l'instant, nous n'y sommes pas, et les accords de Skhirat, qui ont été validés par la communauté internationale, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre très concrète.

Quant à la situation dans la bande sahélo-saharienne, les cinq pays sur le territoire desquels se déploie l'opération Barkhane, dont l'état-major est basé à N'Djamena, forment un ensemble plus grand que l'Europe. Nous avons sur place 4 000 militaires, engagés dans des actions de contre-terrorisme sur l'ensemble de la zone. Un élément positif : la bonne articulation entre les forces armées des cinq pays concernés et la force Barkhane, ce qu'on appelle le G5 – Mauritanie, Burkina Faso, Niger, Tchad et Mali. Tous ces pays commencent à travailler ensemble et nous sommes extrêmement présents. Nous menons des

actions d'accompagnement auprès des forces armées de ces pays pour la sécurisation de leurs propres frontières.

Certains éléments sont très préoccupants. Ainsi, les risques liés à la présence des groupes armés terroristes (essentiellement Al-Mourabitoune – fondé par Mokhtar Belmokhtar –, Ansar Dine – Iyad Ag Ghali –, Aqmi - Yahya Abu Hammam-, qui mènent des actions terroristes au nord du Mali et maintenant au centre) perdurent, même si la force Barkhane leur porte régulièrement des coups importants. Récemment, le 24 décembre, une de nos compatriotes, Sophie Pétronin, engagée dans l'action humanitaire, a été enlevée. Ces groupes posent régulièrement des engins explosifs improvisés, meurtriers, sur les axes qu'empruntent nos forces – quatre de nos soldats ont été tués en 2016. Ils essayent aussi d'étendre leur action au Niger et au Burkina Faso. C'est dans cet esprit que nous sommes amenés à renforcer nos relations avec ces deux pays pour développer des actions communes. En outre, récemment, a été constituée une force commune entre le Niger le Mali et le Burkina Faso de 2 000 hommes pour assurer la sécurité dans la zone du Liptako Gourma.

Deuxième source de préoccupation : les groupes armés signataires de l'accord d'Alger sont composés de deux ensembles : la plate-forme et la coordination. Les accords d'Alger prévoyaient l'engagement d'un processus militaire de désarmement et d'intégration de ces éléments armés dans l'armée malienne et un processus politique, aux termes desquels les autorités maliennes s'engageaient dans une démarche de décentralisation et à faire en sorte que le nord du Mali devienne une priorité.

Les trois composantes, à savoir l'armée malienne, la coordination et la plate-forme, devaient pouvoir mener des patrouilles communes. Nous étions près d'aboutir voilà quelques jours, avant que ne survienne l'attentat de Gao, qui a fait plus de 60 morts dans les trois groupes. Cet attentat a eu lieu sur la place d'armes où se réunissait l'ensemble de ses forces, avant de mener des patrouilles communes, premier acte de l'application des accords d'Alger.

Les autorités algériennes, théoriquement garantes de la pérennité de l'accord, ont décidé de provoquer une réunion de réflexion nouvelle sur ces accords d'Alger, le 10 février, juste après le sommet franco-africain de Bamako. Évidemment, sans mise en œuvre du processus, qui suppose une intégration militaire des groupes armés signataires et des initiatives politiques de la part du président Ibrahim Boubacar Keïta, on aura beaucoup de mal à continuer. Il faut donc que la communauté internationale fasse pression.

J'ajoute que la Minusma n'a pas aujourd'hui suffisamment les moyens d'assurer sa logistique.. Mais les Européens – peut-être demain les Canadiens –, parmi lesquels les Allemands – c'est une grande nouveauté – ont mis à disposition six hélicoptères de combat dans le cadre de la Minusma. Cet engagement des Allemands, qui paraît modeste, est en fait extrêmement important, sur le fond quand on connaît la culture militaire allemande. La Minusma doit être renforcée, alors qu'elle doit assurer des missions importantes.

Parallèlement, la mission de formation de l'Union européenne au Mali, EUTM Mali, continue à former l'armée malienne, qui s'aguerrit, qui devient plus vigoureuse et plus réactive. Depuis le début de cette opération, nous avons formé 8 000 militaires de la nouvelle armée malienne.

Je me rendrai de nouveau dans quelques jours dans cette zone Mali-Burkina Faso-Niger pour aider au renforcement de l'articulation du G5 et essayer de contribuer à ce que des

initiatives politiques indispensables soient prises au Mali. Ce n'est pas faute de le répéter, mais cela tarde à se mettre en œuvre.

Cela étant, quand on compare la situation actuelle par rapport à celle de 2013, nous ne sommes plus dans le même monde. En 2013, Gao et Tombouctou étaient occupées par les djihadistes, Mopti allait être prise, et c'est à ce moment-là que nous sommes intervenus. Sans cela, Bamako serait tombée.

À présent, le combat n'est pas fini. Ces groupes sont liés à Al Qaïda. Au Levant, c'est Daech qui domine. Ce n'est pas parce que Daech tombera que le terrorisme sera éradiqué, car Al Qaïda est plus décentralisée.

Contre Boko Haram, nous ne sommes pas directement engagés, mais nous sommes directement concernés. Depuis notre dernière réunion, le mouvement s'est scindé en deux : une branche en quelque sorte historique, de Shekau, et un groupe dirigé par Al Barnaoui et rallié à Daech. Le premier subit d'importants revers, grâce à la bonne organisation de la force multinationale mixte (FMM), qui rassemble des éléments du Nigéria, du Tchad, du Niger, du Cameroun et du Bénin et bénéficie de notre soutien – ainsi que de celui des Britanniques et des Américains – en matière de renseignement. Résultat : moins d'attentats et une diminution des combats. La prise récente du « camp zéro », qui était le repaire de Shekau, au cœur de la forêt de Sambisa, a porté un coup significatif à cette secte terroriste. Mais les attaques kamikazes se poursuivent et le groupe lié à Daech existe toujours.

J'ai procédé en novembre à la fermeture de l'opération Sangaris, après trois ans de présence très utile. Nous avons évité les massacres de masse et permis la tenue d'élections. Le président Touadéra est en fonction, un Parlement a été élu, devant lequel je me suis exprimé. Beaucoup reste à faire, mais la présence de la Minusca, à laquelle nous participons en déployant des drones, et la mission de formation de l'armée par l'Union européenne sont de bon augure.

Pour protéger le territoire national, l'opération Sentinelle se poursuit. Son organisation a progressé et elle rassemble 7 000 hommes, chiffre pouvant être porté à 10 000 en cas d'urgence. Son caractère mobile, sa planification, ses moyens de transmission, de transport, et d'hébergement ont été améliorés. Il en va de même de l'accroissement des effectifs de la Force Opérationnelle Terrestre, passés de 66 000 à 77 000 hommes. L'année 2017 sera donc plus sereine. La garde nationale a été mise en œuvre. Je souhaitais depuis longtemps valoriser les réserves. La LPM actualisée prévoyait que le nombre de réservistes passe de 27 000 à 40 000 et leur taux d'activité, de 23 à 37 jours. Nous en prenons le chemin, avec déjà 33 000 personnes. Le dispositif d'incitation à l'égard de jeunes amplifiera le mouvement. Et nous avons abondé significativement le budget de la réserve.

Depuis l'élection de M. Trump, des déclarations variées ont été faites sur l'avenir de l'Otan, au moment même où nous observons un regain de puissance de certaines grandes nations. Aux risques de la faiblesse s'ajoutent donc les menaces de la force, par exemple en mer de Chine ou dans l'Atlantique Nord, où croisent de nouveau des sous-marins russes, ce qu'on n'avait pas vu depuis longtemps – et jusque devant les côtes bretonnes ! Après le sommet de Varsovie, nous avons décidé de participer à la présence renforcée et rehaussée : à partir du mois d'avril, nous enverrons en Estonie, sous encadrement britannique, 300 soldats et quelques blindés pour dissuader toute tentative de déstabilisation. En 2018, ce sera en Lettonie, sous encadrement allemand. Sur l'Otan, le général Mattis m'a tenu il y a quelques jours des propos de continuité. Le souhait de voir les membres de l'Otan contribuer davantage

aux dépenses n'est pas nouveau, non plus que l'appel à améliorer l'efficacité de la technostructure de l'Alliance, que nous pouvons d'ailleurs reprendre à notre compte car celle-ci est un peu lourde. Dans dix jours, les ministres de la défense de l'Otan se réuniront. Nous y verrons plus clair, ainsi que sur la lutte contre le terrorisme.

M. Christian Cambon. – Je souhaite, au nom du groupe Les Républicains, m'associer à l'hommage que vous a rendu le président de notre commission. Les circonstances ne vous ont pas ménagé, et je souligne la qualité du dialogue régulier – parfois quasi-hebdomadaire – que vous avez entretenu avec notre commission. Le président Raffarin a évoqué nos inquiétudes sur la Tunisie, qui ne dispose que d'une armée très faible. La situation en Libye est fluctuante et nous craignons que des djihadistes ne passent en Tunisie. Que fait la France pour aider le Gouvernement et les forces militaires tunisiennes ?

Le déploiement opérationnel de nos forces est très lourd : plus de 33 000 personnes en tout, auxquelles nous rendons hommage. La fatigue des hommes et des matériels se manifeste partout. En Nouvelle-Calédonie, nous avons été impressionnés par le dévouement de nos troupes, qui assurent la présence française jusqu'en mer de Chine, parfois avec des matériels de cinquante ans d'âge. Conseilleriez-vous à votre successeur de maintenir un tel niveau de déploiement dans l'attente des 2 % qui ne seront atteints qu'en 2025 ?

Enfin, je trouve inquiétante la multiplication des vols de matériels dans certaines casernes. À Istres, un porte-char a été subtilisé ! C'est la deuxième fois sur cette base. Je sais que vous avez demandé une enquête militaire. Mais après Nice, cela soulève la question de la sécurité de nos bases en France.

M. Daniel Reiner. – Au nom du groupe socialiste, je remercie le ministre d'avoir régulièrement fait le point avec nous et entretenu une relation spéciale avec notre commission. Bel exemple de travail au service de la France ! Sa personnalité a rendu ces échanges agréables, alors même que les sujets n'inspirent pas la sérénité...

Aux États-Unis, nous nous sommes renseignés sur le général Mattis, qui a été à l'Otan le prédécesseur du général Abrial. Il souhaite clairement une politique de continuité. Pour autant, l'occasion est bonne de plaider pour une organisation européenne des questions de sécurité et de défense, comme la France le fait depuis des années. Nous avons presque cessé d'y croire... La déclaration franco-allemande des ministres en août a fait école. Où en sont, sur ces questions, Mme Mogherini, M. Junker, la Commission européenne ?

M. Cédric Perrin. – Je m'associe aux hommages, mais ma question n'est pas consensuelle. Plusieurs pays développent, ou achètent, des drones armés. Ce n'est pas le cas de la France. L'Allemagne a décidé d'exiger des drones câblés ou armables – évolution notable. Quelle est votre position ? Les *Reapers* commandés doivent être livrés décâblés. Pourquoi ? Les recâbler coûtera cher. Chaque arme doit-elle avoir son drone, ou faut-il mutualiser ? La sécurité civile en utilisera aussi. Ne faut-il pas créer une autorité régulatrice ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Nous sommes fiers de votre action. Il est bon de le dire !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est rare !

M. Jeanny Lorgeoux. – Pensez-vous qu'on puisse faire bouger les lignes à l'ONU pour que les missions présentes en Afrique ou ailleurs puissent enfin devenir opérationnelles ? À terme, cela allégerait l'effort considérable de la France.

M. Michel Boutant. – Bravo pour la pédagogie dont vous avez fait preuve pendant cinq ans. Le général Mattis a pris le contre-pied des déclarations de M. Trump. Celles-ci offraient à l'Europe l'occasion de se ressaisir. Comment vos homologues européens les ont-ils interprétées ? La Turquie, membre de l'Otan, est-elle toujours un partenaire solide ? Elle se rapproche beaucoup de la Russie.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je m'associe aux compliments de mes collègues. Au Burkina Faso, les parlementaires m'ont exprimé leur inquiétude sur la situation du Nord du pays. Comme au Mali, l'absence de l'État rend ce territoire vulnérable, et il est facile d'y recruter des jeunes. Depuis l'attentat de janvier 2016, la situation est stable. Mais les troupes ne pourront peut-être pas faire face à de nouveaux attentats. Il y a un besoin de formation. Y a-t-il des programmes en la matière ? Vous avez aussi parlé d'initiatives politiques. Qu'entendez-vous par là ?

M. Alain Gournac. – Nous avons été très heureux de travailler avec vous, et avec vos équipes, diligentes et efficaces. Je me suis rendu au Nord du Mali, et nous avons discuté avec le président Keïta. Nous lui recommandons de construire des écoles, de déployer l'État dans cette zone. Il approuve, mais ne fait rien. Or la déstabilisation de la zone menacerait la région tout entière.

M. Alain Néri. – Nous sommes tous d'accord pour rêver de votre maintien en fonctions, monsieur le ministre ! En Afrique, en Europe et ailleurs, des confrontations pourraient conduire à un cataclysme mondial. La France a fait son travail, et même au-delà, engageant ses hommes, ses matériels et ses finances. À l'heure où les Américains semblent vouloir se désengager, l'Europe va-t-elle enfin se mobiliser ? Je pense notamment, en bon Auvergnat, à l'aspect financier.

M. Bernard Cazeau. – Qui sait, monsieur le ministre, si l'on ne vous retrouvera pas lors du prochain quinquennat ? N'aurait-il pas été souhaitable que la France participe à la conférence d'Astana, organisée sous l'égide de la Russie ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Sur les opérations « homo », qui suscitent des articles mal informés ou mal inspirés, je souhaite être très clair. Sur des terrains de guerre, le droit international des conflits s'impose. Même s'ils sont Français, les ennemis sont donc avant tout des ennemis. Les frappes ciblées, sur de tels théâtres, n'ont rien d'exceptionnel. Et quand on est chef, il faut s'attendre à être frappé davantage. Opérations homo ? J'appelle cela des opérations de combat. Elles n'ont rien de contraire au droit international, et ne nous exposent nullement à être déférés devant la Cour pénale internationale.

Il y a cinq ans, les cyberattaques n'avaient pas l'importance que nous leur connaissons. Sur ce sujet devenu central, j'ai fixé des moyens et une doctrine. Deux milliards d'euros y seront affectés, et un commandement cyber sera nommé prochainement. Rattaché au Cema, il commandera les unités cyber de nos armées, et me conseillera sur ces opérations. La doctrine est de développer le renseignement et la défense, tout en préparant des actions offensives. Une attaque cyber est un acte de guerre, dont la réponse n'est pas forcément cyber... Le nombre de nos combattants cyber va atteindre 2 600. S'y ajoutent les 600 experts de la DGA, et la réserve citoyenne, très spécialisée sur ce point. La France est au niveau, et doit le rester.

Pour la Tunisie, nous avons prévu 20 millions d'euros d'aide sur deux ans : matériels, équipements, appui au renseignement, formation des forces spéciales, aide à la lutte

contre les IED... Le dispositif est en place et fonctionne.. Les Américains et les Britanniques apportent aussi leur soutien. Beaucoup de combattant étrangers risquent de revenir par le Sud de la Tunisie.

Oui, le déploiement opérationnel a généré de la fatigue et des difficultés. En 2016, en plein été, j'ai rappelé des militaires de permission. Actuellement, les effectifs formés de l'armée de terre augmentent, on passe dans chaque unité de quatre à cinq compagnies, ce qui améliore la situation. Mais les équipements sont mis à rude épreuve. La France est assez largement autonome, et c'est sa force : dissuasion, capacité de projection, réseau de renseignement, bon niveau cyber... Nous devons le rester. Pour cela, nous devons atteindre les 2 %. Nous sommes au creux du cycle nucléaire, mais les dépenses en ce domaine vont bientôt passer de 3,6 milliards d'euros à plus de 6 milliards d'euros. Si nous voulons garder nos capacités, il faut passer à 2 %.

Il y a un problème à Istres. Des complicités internes sont très probables. Cela m'ennuie, car c'est une base nucléaire – bien protégée, heureusement. Et même, cela me met en colère.

Je ne crois pas à une remise en cause de l'alliance atlantique par les États-Unis. D'ailleurs, M. Trump a tenu à M. Hollande les mêmes propos que son ministre avec moi. C'est l'Allemagne qui aurait le plus à en pâtir – ainsi que la Pologne et les pays baltes. Pour autant, l'Europe doit avoir une autonomie stratégique, pour être complémentaire de l'Otan. L'initiative franco-allemande l'été dernier comporte une feuille de route validée par le Conseil européen de décembre. Nous devons la mettre en œuvre dans l'année. La volonté est là en Allemagne et en France. Les Britanniques ont également voté l'ensemble du projet, qui comporte aussi une aide financière aux pays dans lesquels l'Union européenne intervient.

Sur les drones, je suis à l'aise : quand je suis arrivé, il n'y en avait pas. J'ai décidé d'acheter des drones américains : heureusement, car ils nous ont bien servi au Mali. Puis j'ai engagé avec les Allemands et les Espagnols la construction du drone d'observation futur. Ce successeur du *Reaper* pourra être armé, ce qui a failli coûter son poste à M. de Maizière, car l'armement des drones a suscité un débat considérable en Allemagne il y a trois ans. Je n'y suis pas opposé pour ma part, sous réserve qu'un débat soit organisé au Parlement. J'ai enfin décidé de préparer avec les Britanniques le drone de combat futur, le FCAS.

M. Cédric Perrin. – Pourquoi avez-vous demandé des drones décâblés ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nous pourrions les recâbler après le débat au Parlement. Dans l'immédiat, et c'était urgent, nous avons commandé et acquis des drones d'observation.

M. Cédric Perrin. – Cela coûtera cher.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Non, je ne crois pas.

.Je partage vos interrogations sur la Turquie. Ce pays est membre de l'Otan, mais quand j'ai vu mon homologue turc à Bruxelles, nous avons établi nos points d'accord et de désaccord et décidé de poursuivre le dialogue. Tout va se cristalliser à Al-Bab. Les cadres de l'armée turque ont été décimés, et elle ne parvient pas à prendre cette ville depuis un mois. Et nous avons besoin, pour entrer à Raqqa, d'un minimum de présence kurde – même si les Kurdes ne demandent nullement à y rester ensuite. La situation est donc complexe. L'alliance

des Turcs avec la Russie est réelle et pourrait bien être bientôt formalisée – les Russes bombardent déjà Al-Bab.

Je m'inquiète aussi pour le Nord du Mali. Nous avons besoin de la détermination politique des autorités maliennes et de la pression des autorités algériennes pour amener les groupes armés signataires de l'accord d'Alger à se fondre dans l'armée. Mais la lenteur de la progression des troupes provoque un regain préoccupant des groupes terroristes, d'autant que les efforts de développement par les autorités maliennes sont insuffisants.

La mise en œuvre des missions de maintien de la paix doit susciter une véritable mobilisation des acteurs.. Chaque État doit en prendre conscience, et y participer.

Un de nos ambassadeurs était à Astana comme observateur. La conférence n'a pas débouché sur une solution politique. La suite se passera à Genève.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci.

(Les sénateurs applaudissent unanimement le ministre).

La réunion est close à 18 h 10.

Mercredi 15 février 2017

- 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 16 h 40.

Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne

Cette audition est commune avec le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne et la commission des affaires européennes.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Cette réunion conjointe avec la commission des affaires européennes a lieu dans le cadre de notre groupe de suivi sur le Brexit, qui s'est saisi de deux grands sujets : la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, mais aussi les grands axes, dans cette perspective, d'une refondation de l'Europe. Notre groupe de suivi vient d'adopter son rapport d'étape sur le Brexit. Nous avons eu de nombreux contacts, y compris en Allemagne et au Royaume-Uni.

Nous entendons tenir une position forte. Loin de l'idée que le Brexit serait un problème pour l'Union européenne, nous affirmons clairement que ce problème est celui du Royaume-Uni, quand notre souci est bien plutôt celui de l'unité de l'Europe. Gardons-nous de nous laisser prendre en otage par ce débat. Lorsque Mme May dit qu'il n'y aura pas de *deal* en cas de mauvais *deal*, nous ne voyons pas là une menace. Nous sommes certes attachés à préserver de bonnes relations avec le Royaume-Uni, qui engagent en particulier des questions de défense et de sécurité, et c'est pourquoi nous souhaitons un bon accord, mais sans pour autant donner le sentiment que nous serions les victimes d'une absence d'accord. Ne soyons

pas faibles dans cette négociation difficile. Clairement, le nouveau statut du Royaume-Uni dans l'Europe ne saurait être meilleur demain qu'il n'était hier.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Après le Brexit, il faut repenser le fonctionnement de l'Union européenne, et affirmer une stratégie. Les Etats-Unis, la Russie rêvent d'une Europe affaiblie, divisée. Nous voulons, au rebours, une Europe puissance, une Europe stratège, qui sache aussi rendre plus de poids aux parlements nationaux, en vertu du principe de subsidiarité. Nous voulons un couple franco-allemand qui, une fois passés les recadrages électoraux qui vont s'opérer de part et d'autre du Rhin, retrouve un nouvel élan. Nous voulons des avancées concrètes sur les politiques clé que sont l'énergie, le numérique, mais aussi sur la politique de la concurrence qui, écrite il y a près de soixante ans, au lendemain de la signature du traité de Rome, ne correspond plus à l'économie du XXI^{ème} siècle. Nous souhaitons, à la faveur de cette rencontre, monsieur le ministre, connaître votre appréciation sur le fonctionnement actuel et futur des institutions de l'Union européenne.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international. – Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui. Le travail du Parlement est essentiel, parce que la question de l'avenir de l'Union européenne se pose de toute façon : la décision britannique n'est qu'une circonstance stimulante.

Face aux risques qui sont devant nous, dans le monde incertain voire dangereux où nous vivons, alors que les grandes lignes de la politique internationale de la nouvelle présidence américaine restent encore floues, tandis que l'attitude de la Russie est celle que l'on connaît et que des rééquilibrages s'opèrent, notamment dans les relations avec la Chine, quelle place pour l'Europe ?

Oui, l'Europe est en danger, mais les peuples européens, qui semblent, avec la montée des partis populistes, s'en détourner, n'ont pas été saisis par la contagion immédiate du Brexit, auquel ils ont, au contraire, opposé un réflexe de défense, de survie. Ceux qu'on aurait pu penser tentés d'emprunter le même chemin n'ont pas voulu prendre ce risque. Cela ne veut pas dire, pour autant, que tout est réglé : il existe une attente forte, à laquelle nous devons répondre.

Pour avoir vécu le référendum de 2005, nous savons quelles sont les interrogations de nos concitoyens, mais en cette fin de cycle, marquée par le retour des nationalismes, nous avons plus que jamais besoin de consolider l'ensemble européen qui a permis, après la seconde guerre mondiale, de garantir la paix, de construire la prospérité, de réunifier les peuples européens divisés, et qui porte une espérance, une flamme qu'il nous faut retrouver. Telle est notre responsabilité.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, il y a un an, j'ai rencontré mon homologue allemand d'alors, Frank-Walter Steinmeier. Nos échanges nous ont convaincus de la nécessité d'une initiative franco-allemande, qui fut livrée sous forme d'une contribution publique, au moment du Brexit, mais dans l'élaboration de laquelle nous nous étions engagés bien avant. Le débat sur la Défense européenne a repris – et les déclarations du président américain sur l'Otan le rendent d'autant plus d'actualité – aboutissant à un certain nombre de décisions adoptées par le Conseil européen, pour lesquelles, là-aussi, des initiatives franco-allemandes avaient été présentées.

Le fait est que tout le monde regarde du côté du couple franco-allemand. Et si l'on nous reproche parfois de décider pour les autres, on s'inquiète, par-dessus tout, lorsque nous restons silencieux. C'est là une réalité singulière, liée à l'histoire, puisque tout est parti de la main tendue à l'Allemagne par la déclaration Schuman. On connaît la suite, mais on sait aussi que depuis lors, l'Europe a dû faire face à de nouveaux enjeux. Je pense, récemment, à la crise migratoire, à la montée de la menace terroriste à laquelle nous devons répondre dans la durée.

Tout est prêt pour que la négociation sur le Brexit commence. Rien ne peut réellement commencer tant que les Britanniques n'ont pas officiellement demandé à quitter l'Union, mais Mme May s'est engagée à activer l'article 50 du traité d'ici la fin mars, peut-être même dès le Conseil européen des 9 et 10 mars si la procédure parlementaire engagée le permet, c'est un gage.

Dans cette attente, nous avons fixé, dès le 29 juin, après le vote britannique, des principes clairs, rappelés le 15 décembre dernier : il ne saurait y avoir de négociation bilatérale ou sectorielle en-dehors du cadre fixé par l'article 50 du traité. Tout accord sur la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne devra reposer sur un équilibre entre droits et obligations ; en particulier, le maintien d'une participation du Royaume-Uni au marché unique devra obligatoirement passer par l'acceptation des quatre libertés, y compris la liberté de circulation des travailleurs. Pour promouvoir ces principes, l'entente franco-allemande a été, là aussi, essentielle.

Nous nous sommes également accordés sur les principales méthodes de travail qui présideront aux négociations, afin que celles-ci soient efficaces et transparentes. Cette organisation permettra à chaque institution de jouer pleinement son rôle. Dès la notification par le Royaume-Uni, le Conseil européen adoptera des orientations qui fixeront les principes de négociation de l'Union européenne. Une réunion extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement pourrait être organisée à cette fin, probablement début avril. Puis la Commission présentera des recommandations au Conseil des ministres de l'Union européenne, lequel adoptera une décision autorisant l'ouverture des négociations, ainsi que des directives de négociation, et désignera la Commission comme négociateur de l'Union.

A la tête de l'équipe de négociation, Jean-Claude Juncker a désigné notre compatriote Michel Barnier, dont vous connaissez l'expérience tant sur la scène nationale que comme ancien commissaire européen à la politique régionale puis en charge du marché intérieur. Je pense, au terme d'un échange que j'ai eu avec lui, qu'il est sur le bon chemin : sa méthode est rigoureuse et il attend un mandat aussi clair que possible afin de poursuivre son travail. Je me félicite de ce choix.

Des dispositions spéciales ont également été prises afin que chaque institution joue pleinement son rôle. Un groupe de travail dédié sera créé à Bruxelles, qui permettra aux Etats membres d'être informés en permanence des travaux menés par l'équipe de Michel Barnier, le Parlement européen étant également informé à échéances régulières.

A l'échelon national, nous nous sommes organisés. Le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) conduit depuis l'été un important travail de cartographie des intérêts français tant au titre de la négociation de retrait qu'à celui du cadre des relations futures. Le ministère des affaires étrangères et des relations internationales a créé, quant à lui, une *task force* dédiée, pilotée par la direction de l'Union européenne. Nous disposons donc des outils pour défendre les intérêts français. Pouvoir compter sur le SGAE, qui mène un

travail interministériel dans des conditions remarquables, est sans conteste un avantage, sur lequel tous les gouvernements ne peuvent pas compter.

En dépit du début de clarification que j'évoquais, il ne faut pas sous-estimer, cependant, les contradictions qui marquent la position britannique. Certains y verront une simple tactique, mais j'ai pu observer, au cours des mois passés, que cette position est bel et bien entachée de beaucoup de confusion, de divisions, y compris au sein des différentes familles politiques. Dès le 17 janvier, cependant, il y a eu un début de clarification, confirmé par le livre blanc présenté au Parlement.

Si Mme May maintient sa position, cela signifie clairement que le Royaume-Uni renonce au marché intérieur, car nous avons été clairs : dès lors qu'elle affiche un refus du principe de libre circulation des personnes et rejette la juridiction de la Cour de justice européenne, le Royaume-Uni doit sortir du marché intérieur. Pour autant, il faut rester vigilants, car Mme May souhaite négocier un accord de libre-échange qui ressemble à s'y méprendre à un accès sur mesure au marché intérieur. Les difficultés commencent. Elles commencent enfin, serais-je tenté de dire, mais il ne faut pas les sous-estimer.

La volonté de quitter l'Union douanière pour conclure des accords de libre-échange avec des Etats tiers a également été exprimée, mais elle s'accompagne du souhait de bénéficier de certains avantages de l'Union douanière. Il nous faudra donc le rappeler inlassablement : les quatre libertés ne sont pas divisibles et doivent être pleinement acceptées, à chaque étape. Il y va de nos intérêts, de ceux de l'Europe et de son avenir. Il ne faut pas être naïfs, et laisser Mme May se livrer à ce que l'on a appelé le « *cherry picking* ». Lorsque Boris Johnson nous accuse de vouloir punir la Grande Bretagne, je me récrie ! Tel n'est pas notre état d'esprit. Il ne s'agit pour nous de rien d'autre que de préserver l'avenir de l'Europe, et Mme Merkel, avec ses mots, ne dit pas autre chose : pas de négociation particulière, dit-elle en s'adressant à tous les Etats de l'Union, mais aussi aux Etats-Unis, pour parer à la tentation de négocier des accords de défense avec des contreparties. L'Allemagne comme la France adresse aussi le message aux organisations professionnelles, car la tentation est grande, dans des secteurs comme celui des services ou de l'automobile, de s'arranger avec ses homologues britanniques, pour demander ensuite à l'Union européenne d'avaliser. Cela serait dangereux : il nous faut garder une vision globale du processus de négociation.

Nous devons être clairs : quand on décide de ne plus appartenir à un groupe, on ne peut plus bénéficier des avantages qu'il offre. Il existe des règles, des engagements. Les Etats membres ont réussi, jusqu'à présent, à maintenir l'unité : il faut la préserver dans la durée.

Confrontés au Brexit et à la persistance des crises – menace terroriste, crise migratoire, montée des nationalismes, remises en cause du projet européen – nous devons faire face. Certains aujourd'hui voient l'Union européenne, comme une machine de guerre conçue pour concurrencer économiquement les Etats-Unis, en oubliant qu'elle a été conçue pour reconstruire l'Europe, et qu'elle a permis d'assurer la paix sur le continent, ce que tous les présidents américains avant M. Trump ont appuyé. Comme je l'ai dit et le redirai à mon homologue Rex Tillerson, il est de l'intérêt des Etats-Unis que l'Europe se porte bien et contribue à l'équilibre du monde.

Quelles que soient les réponses que l'Union européenne ait apportées à l'érosion de la confiance des peuples, les citoyens européens ont eu le sentiment, de sommet en sommet, que les annonces ne se concrétisaient pas. Cela ne veut pas dire, pour autant, que les Européens veulent moins d'Europe. Ce qu'ils veulent, ce sont des réponses concrètes, et pas

de simples proclamations. Ce qui s'est fait à Bratislava en septembre et que le sommet de La Valette, le 3 février, a confirmé, va dans le bon sens. Les Vingt-sept ont dit leur volonté d'aller de l'avant. « *Ce qui se joue, c'est le destin même de l'Union européenne. Ce n'est pas seulement le regard sur le passé qu'il faut porter, c'est une volonté pour l'avenir qu'il faut définir* » a déclaré, à Malte, le Président Hollande. Il importe que les chantiers ouverts soient confirmés le 25 mars prochain, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la signature du traité de Rome.

Nous avons besoin d'une unité dans le verbe, dans l'expression politique, mais aussi dans l'action. L'Europe, tout d'abord, doit véritablement protéger ses citoyens, ce qui passe par la maîtrise de nos frontières extérieures. Elle doit aussi assurer notre sécurité, en organisant notre propre défense, non pas contre l'Alliance atlantique mais en complément de celle-ci. Nous y parviendrons en renforçant nos capacités, en coordonnant nos programmes, en nous dotant d'instruments de planification, en augmentant nos moyens financiers – la création d'un fonds a été décidée, il faut le mettre en oeuvre –, en favorisant une politique industrielle et de recherche européenne. Nous sommes engagés dans cette voie, il faut poursuivre.

L'Europe est une puissance économique, c'est une puissance commerciale, exportatrice, une puissance qui compte plus de 570 millions d'habitants. Il est normal que cet ensemble préserve ses intérêts dans les négociations commerciales, en faisant valoir le principe de la réciprocité. Certaines mesures ont déjà été prises. Je pense, en matière de concurrence, aux réactions suscitées par les exportations d'acier chinois. Il faut ouvrir d'autres chantiers encore, mais en se gardant d'un danger, celui du repli. Je suis frappé par les débats autour de l'accord de libre-échange avec le Canada, le CETA. Autant nous avons été en désaccord avec les Américains sur le projet de traité avec les Etats-Unis, le TTIP, trop déséquilibré, autant le Canada s'est montré beaucoup plus réceptif dans la négociation, tandis que l'Europe a su, de son côté, faire évoluer ses positions et se montrer plus exigeante sur certains points : accès à tous les marchés publics, protection de l'origine géographique des produits, préservations de nos normes sociales et environnementales – on ne saurait prétendre que nous allons être inondés de produits OGM en provenance du Canada, car nous avons obtenu le contraire. Quant à la gestion des conflits, il a été décidé qu'elle ne passerait pas par les tribunaux arbitraux, privés, avec les risques de conflit d'intérêts qu'ils comportent aujourd'hui, mais serait confiée aux magistrats indépendants des tribunaux publics. C'est une avancée qui fera référence dans d'autres négociations.

Il ne suffit pas de suspendre les négociations sur le TTIP, mais encore faut-il, au-delà, savoir ce que l'on veut. Veut-on mettre fin aux relations économiques internationales, aux exportations ? Si l'on entend, au rebours, poursuivre les échanges économiques internationaux, cela ne saurait se faire sans règles. Nous devons être capables de bien préserver nos intérêts, et les plus libéraux des gouvernements en Europe sont en train d'évoluer, en particulier depuis la crise de 2007.

L'Europe doit être porteuse d'un projet politique et pas seulement économique et commercial. A nous Européens de porter à l'échelle de ce monde incertain la nécessité de la régulation mondiale. Le G20, sous la présidence de l'Allemagne, a retenu, notamment grâce aux propositions françaises, un agenda très chargé. L'Afrique y figure : c'est un sujet mondial, qui appelle le règlement de questions aussi lourdes que la sécurité, le développement, la lutte contre la pauvreté, l'accès à l'énergie. Des questions dont tout le monde doit se préoccuper, car elles appellent des solutions internationales. Aller vers moins de régulation mondiale, c'est aller vers le danger. Nous devons être porteurs de cette

exigence. Certaines décisions ont déjà été prises par le G20, sur les paradis fiscaux, l'évasion et la fraude fiscale, notamment, mais craignons un retour en arrière, alors qu'il faudrait aller plus loin, vers un projet de civilisation, que l'Europe peut et doit porter.

Je ne suis tenté ni de proposer, pour sortir de la crise de confiance que traverse l'Europe, un nouveau traité ni d'appeler à une révolution institutionnelle. Non point qu'il ne faille rien changer à l'équilibre des institutions, ni aux relations avec les parlements nationaux, qui vous préoccupent à juste titre, mais j'estime que c'est quand s'exprime une volonté politique que les choses évoluent. Un exemple : en matière de lutte contre le terrorisme, le processus de décision s'est accéléré face au danger, et une décision sur le PNR (*Passenger Name Record*) a enfin vu le jour. Je pense de même aux gardes-frontières européens, au renforcement de Frontex : en six mois, des décisions ont été prises sur des sujets qui faisaient l'objet de débats depuis des années. Preuve que ce qu'il faut à l'Europe, c'est moins de technocratie et plus de politique. Cessons de déléguer à l'excès à l'administration et prenons, comme politiques, nos responsabilités, agissons, engageons-nous. C'est ainsi que l'on retrouvera la confiance. Peut-être faudra-t-il envisager, dans la durée, une refonte des traités, mais en faire une question préalable serait périlleux.

Permettez-moi, pour finir, d'évoquer un échange que j'ai eu avec M. Kaczyński, chef du parti au pouvoir en Pologne, qui m'a dit n'être ni du côté de Trump, ni du côté de M. Farrage, ni de celui de Mme Le Pen, mais être un patriote polonais, favorable à la justice sociale. L'Europe ne fonctionne pas, a-t-il ajouté, car les Etats et les parlements nationaux y manquent de pouvoir. Et d'appeler à un nouveau traité, qui soumettra toute décision européenne à l'approbation nationale. Telle n'est pas ma conception, je vous le dis tout net.

En revanche, nous pouvons construire une Europe plus efficace, mieux liée aux enjeux du futur, renforcer la zone euro – en tout état de cause, nous avons besoin de plus de politique et de plus de volontarisme.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons besoin de plus de clarté, également, de politiques énoncées plus clairement.

M. Christian Cambon. – A Londres, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont déclaré qu'ils préféreraient pas d'accord, plutôt qu'un mauvais accord. Or, les experts précisent que la facture des seuls engagements pris par la Grande-Bretagne pourrait représenter entre 40 et 60 milliards d'euros ; comment sortir de cette contradiction entre des Britanniques qui veulent sortir de l'Europe sans payer – parce que leur vote s'explique pour beaucoup par leur volonté de ne plus payer pour les Européens – et les Vingt-Sept, qui ne veulent pas payer à la place des Britanniques pour les programmes déjà lancés ?

Paul Magnette, ensuite, ministre-président de Wallonie, a récemment déclaré que pour sauver l'Europe, il faudrait peut-être que ceux qui la critiquent la quittent, au premier chef les pays de l'est européen : qu'en pensez-vous ?

M. Gilbert Roger. – Quelles conséquences le Brexit a-t-il sur l'Irlande ?

M. Jean-Yves Leconte. – Le caractère indissociable des quatre libertés est trop souvent présenté comme un dogme, alors qu'il faut expliquer leur avantage. Ainsi, la liberté de services et d'installation des salariés a constitué un moyen de mutualiser les compétences et d'amortir les chocs d'emploi – depuis 2008, les salariés européens qui ont changé de pays de résidence représentent le quart du nombre de chômeurs européens, il faut le faire savoir.

Ceux qui sont allés en Grande-Bretagne ne doivent pas perdre les acquis obtenus pendant que la Grande-Bretagne était partie intégrante de l'Union, il faut y veiller très attentivement dans la négociation, y compris dans les règles de certains fonds de pension britanniques. La mobilité est un acquis, il ne faut pas la pénaliser.

Que se passera-t-il, ensuite, après le Brexit ? L'accord passé entre la Grande-Bretagne et l'Union sera-t-il dans tous les cas ratifié par les parlements nationaux ? Dans quel calendrier ?

Mme Fabienne Keller. – Le Brexit défie la cohésion des Vingt-Sept, parce qu'ils ont des intérêts divergents sur les thématiques qui vont être abordées : comment préserver cette cohésion, tout en poursuivant notre intérêt national ? Quelle initiative le couple franco-allemand vous paraît-il pouvoir prendre pour l'Europe ? Je plaide pour un parlement mixte, qui harmoniserait les normes en matière économique, de droit du travail, en matière fiscale... et qui trouverait sa place naturelle à Strasbourg.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Le Gouvernement est très engagé pour défendre les sessions du Parlement européen à Strasbourg, nous avons refusé par exemple que le vote du budget ne s'y tienne pas – c'est un symbole mais un acte politique, nous refusons de laisser s'installer un état de fait où les équipements à Strasbourg seraient délaissés.

Je crois au dialogue, au contact. Sigmar Gabriel est venu à Paris dès le lendemain de sa nomination; je l'ai senti ému par ses nouvelles fonctions, je l'ai amené au salon de l'horloge, de façon informelle – c'est intéressant d'entretenir des liens forts, directs, surtout quand les bases peuvent être remises en cause.

Les pays de l'est européen n'auraient qu'à partir, s'ils ne sont pas contents de l'Union européenne ? Je ne partage pas ce point de vue de Paul Magnette, je crois que nous devons faire de la pédagogie, parler à ces pays – qui sont, en plus, ceux qui bénéficient le plus des programmes européens de soutien. J'ai reçu les représentants des trois Etats baltes à Paris, pour célébrer le vingt-cinquième anniversaire de la reprise de nos relations internationales... Nous n'y avons bien sûr pas tout réglé, mais elle a été vécue comme une étape importante. Le général de Gaulle n'avait pas accepté l'annexion des Etats baltes par l'URSS, le président Mitterrand a renoué les relations dès que cela était possible : les Baltes ne l'ont pas oublié. Les choses sont plus difficiles avec l'actuel gouvernement polonais, mais la société civile polonaise se mobilise : c'est un facteur d'espoir. Il faut dialoguer, accepter qu'il y ait des divergences. Quant à la Roumanie, le décret dont on parle a constitué une faute politique, mais l'opinion ne l'accepte pas, la mobilisation actuelle est aussi un facteur d'espoir. Vous noterez que Paul Magnette, en engageant le débat sur le Ceta au Parlement wallon, a obtenu des améliorations dans le sens que les Wallons souhaitaient : quand le débat citoyen est suffisamment préparé, il obtient des résultats, c'est une leçon à retenir.

Certains de vos interlocuteurs britanniques vous disent qu'ils préfèrent pas d'accord, plutôt qu'un mauvais accord ? C'est une opinion, mais la réalité est qu'un accord est dans l'intérêt de tous. La sortie de l'Union entraîne un prix à payer, il y aura une négociation, la cohérence des Vingt-Sept sera nécessaire.

Le caractère indissociable des quatre libertés n'est pas un dogme, vous avez raison de rappeler qu'il faut dire pourquoi – et je vous rejoins sur les droits acquis, en particulier pour les retraites.

Quant à la ratification de l'accord passé entre l'Union et la Grande-Bretagne, cela dépendra du contenu du texte – voyez dans le Ceta, certains éléments doivent faire l'objet d'une ratification, d'autres pas.

L'harmonisation des normes franco-allemandes ? Oui, il y a de quoi faire, un travail concret sur le plan social, fiscal, bancaire... mais c'est un travail à organiser.

Avec l'Irlande, il faudra trouver une solution, le problème est particulier; je m'y rendrai prochainement, je crois que nous devons aider les Irlandais à passer ce moment d'angoisse tout à fait compréhensible. Ceux qui ont organisé le référendum sur le Brexit ont pris un grand risque pour leur pays – l'Ecosse, ainsi, envisage un référendum sur le maintien dans l'Union européenne.

Mme Leila Aïchi. – Le Brexit a-t-il un impact sur les accords militaires de Lancaster House ?

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Non, il n'a pas d'incidence sur l'ensemble des traités bilatéraux. Les traités de Londres, dits de Lancaster House, doivent être préservés.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous rejoignez notre analyse sur le fond, consistant à dire que le Brexit nous oblige à réfléchir aux voies d'une refondation européenne, qui passe par le fait de replacer la construction européenne au centre de notre agenda politique et à refuser que les Américains ne jouent des divisions européennes. Nous cherchons les moyens de réconcilier l'opinion avec l'idée européenne – ce sera l'objectif de nos deux rapports. Le Brexit accélère un mouvement que nous savions nécessaire. Je vous remercie pour vos propos.

La réunion est close à 17 h 35.

Mercredi 22 février 2017

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

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Proposition de résolution exprimant la gratitude et la reconnaissance du Sénat aux militaires et volontaires américains engagés aux côtés de la France et de ses alliés au cours de la Première Guerre mondiale – Présentation

M. Christian Cambon, président. – Lors de notre réunion du 9 janvier dernier, le président Jean-Pierre Raffarin vous avait informé de son souhait de déposer, conjointement avec le sénateur républicain de l'Arkansas, M. John Boozman, une résolution, qui serait soumise à la fois au Sénat français et au Sénat des États-Unis, pour marquer le centenaire de l'entrée des Américains dans la première guerre mondiale.

L'objectif est double : d'abord, exprimer la gratitude et la reconnaissance du Sénat et du Congrès aux militaires américains engagés aux côtés de la France et de la Grande-Bretagne et de leurs alliés dans la Première Guerre mondiale, à partir du 6 avril 1917 ; ensuite, rappeler par ce moyen à nos alliés américains – le moment est opportun – que la

France et les Européens sont leurs alliés les plus anciens, que ces liens ont des racines profondes qui unissent les peuples des deux côtés de l'Atlantique. C'est une occasion de souligner l'importance de l'engagement des États-Unis pour la défense de nos valeurs communes. Une réunion avec le Président américain aura d'ailleurs lieu le 6 avril aux États-Unis pour cet anniversaire, où la France sera représentée à haut niveau.

Le président Raffarin a préparé, avec le concours de la mission du Centenaire, le projet de résolution qui a été transmis au sénateur Boozman et devrait constituer la base de la résolution qui sera soumise au Sénat et au Sénat des États-Unis. Nous avons veillé dans ce texte à associer les autres alliés de la France dont l'engagement a été commémoré depuis 2014 et, dans le dispositif, l'association aux commémorations de l'armistice de toutes les parties prenantes a été demandée.

Le président Raffarin souhaite que vous en preniez connaissance et, pour ceux qui le souhaitent, que vous vous y associiez. Il proposera à sa présidente Caroline Cayeux et aux membres du groupe France-États-Unis de se joindre à cette initiative.

Ceux qui voudront prendre le temps de la réflexion ou qui ne sont pas présents aujourd'hui pourront le cosigner d'ici à la fin de la semaine prochaine afin qu'il puisse être reprographié et pris en compte en vue de la commémoration du 6 avril.

M. Christian Namy. – Je veux bien sûr m'associer à cette résolution. Deux millions d'Américains sont venus en France, en particulier dans la Meuse, où ils se sont battus dans l'Argonne, qui compte la nécropole américaine la plus importante d'Europe, avec 17 000 tombes. C'est un haut lieu du souvenir.

M. Daniel Reiner. – Le paragraphe 11 du projet de résolution fait référence à Bathelémont-lès-Bauzemont, où nous préparons l'édification d'un monument pour lequel je cherche des compléments de financement. Cette résolution est une bonne idée, mais ferons-nous la même chose avec d'autres pays, qui sont venus au même moment ? J'entends bien qu'il y a une raison spécifique de viser les États-Unis...

M. Christian Cambon, président. – L'ensemble des belligérants est cité à la dernière ligne de la résolution ; les alliés présents sur le sol de France le sont au cinquième paragraphe. N'oublions pas la Russie et les 20 000 Russes qui sont venus nous soutenir à cette période, ni l'Australie, où nous avons eu l'occasion de nous recueillir à Canberra lors d'une cérémonie d'une grande intensité.

M. Jacques Legendre. – Je vois un manque, l'Inde, alors que de nombreuses troupes d'origine indienne ont combattu, notamment dans le Nord, où la cavalerie hindoue s'est illustrée, et où nous préparons une commémoration avec l'ambassade indienne.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Ce texte oublie aussi nos forces d'Afrique. Nombreux sont les tirailleurs dits sénégalais morts dans ce conflit... Les pays africains y sont très attentifs.

M. Christian Cambon, président. – Le texte de la résolution sera, si vous le souhaitez, élargi, en liaison avec la mission du centenaire, pour n'oublier personne, quelle que soit l'importance numérique du contingent.

M. Jean-Marie Bockel. – La mission du centenaire est en effet tout à fait compétente. Il ne faudra pas oublier le Japon, qui fut notre ennemi dans le second conflit

mondial, mais notre allié dans le premier. Certes, il n'avait pas de troupes sur le sol français, mais il est très sensible à cette participation.

Enfin, une phrase mériterait d'être réécrite : « considérant qu'une partie de la France était occupée par les armées allemandes et que cette dernière combattait avec ses alliés ».

M. Daniel Reiner. – Quel est le statut de cette résolution ? La lettre du sénateur américain semble indiquer qu'il s'agirait d'une résolution commune avec les Américains, pour commémorer notre combat commun au moment du centenaire. Pourquoi se limiter aux Américains ? Ce n'est pas en citant tous les Alliés qu'on résoudra la question. Il faut y réfléchir, avant de signer cette résolution, et ne pas en faire une affaire strictement franco-américaine.

M. Christian Cambon, président. – Au Sénat, ce projet de résolution entre dans le cadre de l'article 34-1 de la Constitution. Un texte proche sera déposé au Congrès qui l'examinera selon ses procédures internes. Cette démarche conjointe vient rappeler l'importance du lien transatlantique, mais naturellement rien n'empêche de proposer une résolution du même type aux autres pays.

M. Gilbert Roger. – Je suis plutôt d'accord avec cette démarche intéressante. Quand on parle du Royaume-Uni, on cite le *Commonwealth*, mais il ne faudrait pas oublier l'Afrique coloniale. À Bondy, nous avons beaucoup fait pour la mémoire des tirailleurs sénégalais.

M. Joël Guerriau. – Commencer par les États-Unis, pourquoi pas ? Mais tous doivent être honorés. Le Canada est le pays qui a engagé le plus de volontaires au regard de sa population. Les tirailleurs sénégalais ont été engagés dans des conditions parfois affreuses en première ligne. Il faut être honnête et exprimer notre gratitude aux pays dont ils étaient originaires, et pas seulement aux États-Unis. C'est ce qui me gêne dans cette résolution.

M. Daniel Reiner. – C'est le même texte qui sera approuvé par les Américains ?

M. Christian Cambon, président. – L'objectif était d'avoir le texte le plus proche possible.

M. Jacques Legendre. – N'oublions pas que le fait fondateur qui justifie cette motion, c'est l'entrée en guerre des États-Unis. Notons que Terre-Neuve ne faisait pas partie du dominion du Canada, à l'époque.

M. Gilbert Roger. – À quelle date doit-on donner nos signatures ?

M. Christian Cambon, président. – La semaine prochaine.

Auditions sur la Russie : M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe, Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie-Eurasie et M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe (seront publiées ultérieurement)

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

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – Je vous rappelle que, comme chaque année, notre commission participera à la réunion européenne sur la PESD-PSDC, qui aura lieu du 26 au 29 avril à Malte. Nos trois représentants habituels seront invités à y participer : MM. Trillard, Guerriau et Mme Durrieu.

J'indique par ailleurs que le 15 mars aura lieu, au Sénat, la conférence des ambassadeurs sur la thématique de l'Union européenne. Notre commission est invitée à participer à cet échange, à l'occasion duquel nous remettrons et commenterons notre rapport sur le Brexit.

Enfin, les universités d'été de la défense auront lieu à Toulon les 4 et 5 septembre prochains, sur le thème de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 22 février 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Sébastien Leloup, candidat pressenti à la direction générale de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique)

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin, à la demande du Gouvernement, M. Sébastien Leloup, qui est pressenti pour la fonction de directeur général de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam). Il succéderait à M. Erik Rance, en poste depuis octobre 2011.

L'Oniam, vous le savez, a été institué par la loi Kouchner de 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé. Sa mission générale porte sur l'indemnisation des accidents médicaux non fautifs, soit directement, soit par l'intermédiaire des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation. Son rôle a été étendu aux victimes de l'hépatite C contractée par transfusion sanguine et à celles du Médiateur.

M. Sébastien Leloup a exercé plusieurs emplois de direction dans des établissements hospitaliers. Il est actuellement chef du service de certification des établissements de santé à la Haute Autorité de santé. Sa prochaine nomination intervient dans un contexte marqué par le constat très critique porté par la Cour des comptes sur la situation actuelle de l'Oniam. Le rapport public annuel qui nous a été présenté il y a quelques jours met en cause l'équilibre entre les différentes instances internes de l'Office mais aussi les délais de traitement des dossiers, l'insuffisance des systèmes d'information et un manque de rigueur dans la gestion financière de l'établissement. Dans sa réponse, le Premier ministre précise que le nouveau contrat d'objectifs et de performance, signé en mai 2016 pour les années 2016-2020, arrête d'ores et déjà certains axes de redressement. Il indique également que des missions d'inspections ont été diligentées l'automne dernier pour remédier aux dysfonctionnements constatés.

M. Leloup, je vais vous laisser la parole afin que vous évoquiez votre parcours et votre vision des fonctions que le Gouvernement souhaite vous confier, dans le contexte que je viens de rappeler.

Vous répondrez ensuite à nos questions. Je précise que nous nous situons dans le cadre de la procédure informative prévue par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique pour les nominations à la présidence ou à la direction des agences sanitaires. Cette audition n'est par conséquent suivie d'aucun vote et un compte rendu en sera publié. Je vous laisse la parole.

M. Sébastien Leloup, candidat pressenti à la direction générale de l'Oniam. - Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est un honneur pour moi de me trouver aujourd'hui devant votre commission. Je suis très honoré de la confiance que me témoigne madame la ministre des affaires sociales et de la santé en me proposant d'assurer la direction de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales. Je mesure pleinement le poids de la responsabilité qui pourrait m'être confiée.

Vous le savez, par la volonté du législateur, l'Oniam exerce une mission de solidarité nationale. L'Oniam est au service des personnes victimes d'un risque médical. Elle est aussi au service des victimes du Médiateur, des victimes du virus de l'hépatite C et de l'immunodéficience humaine par contamination transfusionnelle, des victimes des mesures sanitaires d'urgence comme la vaccination obligatoire et prochainement des victimes de la Dépakine. En tant que directeur d'hôpital, j'ai souvent été confronté aux accidents médicaux. Un accident médical c'est une peine immense pour le patient et sa famille. C'est une vie qui se brise et qu'il faut essayer de reconstruire. En tant que directeur d'hôpital, je sais aussi ce que c'est que d'être garant de l'argent public. Je connais les contraintes qui pèsent sur la gestion publique et les finances publiques.

Avant de vous exposer le contexte très difficile dans lequel se trouve l'Oniam et les objectifs que je souhaite mettre en œuvre avec l'appui des pouvoirs publics et du conseil d'administration, j'aimerais vous présenter brièvement mon parcours et les raisons qui me conduisent à penser que l'expérience acquise en établissements de santé, en agence régionale de santé et à la Haute Autorité de santé me sera utile à l'exercice de la fonction de directeur de l'Oniam. Après mon diplôme de Sciences-Po Paris, j'ai fait mon service militaire comme officier parachutiste.

J'ai suivi une formation de directeur d'hôpital à l'École des hautes études en santé publique. J'ai également un master spécialisé de l'École des hautes études commerciales (HEC-Paris) en management stratégique des ressources humaines.

J'ai débuté à l'hôpital Sainte-Anne à Paris, établissement spécialisé en santé mentale et neurosciences. Comme directeur adjoint, j'étais le directeur des ressources humaines (DRH) des 300 médecins de l'hôpital. Je me suis occupé des partenariats avec les associations de patients, des activités de qualité-gestion des risques et des activités de recherche.

J'ai ensuite rejoint l'hôpital Necker-Enfants Malades, établissement universitaire qui a des activités spécialisées de médecine, chirurgie et d'obstétrique. Necker a également de nombreuses unités de l'Inserm, du CNRS et une trentaine de centres de référence maladies rares. À Necker, j'ai été directeur-adjoint pendant plus de 5 ans. J'ai été DRH des 1 000 médecins et des 3 500 professionnels non médicaux.

J'ai également été responsable de la politique d'amélioration de la qualité de la prise en charge des patients et de la gestion des risques. J'ai assuré la présidence du comité technique d'établissement (CTE) et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et j'ai été très impliqué dans les questions de santé au travail.

Après Necker, j'ai été nommé directeur de l'Institut de puériculture de Paris, une association loi 1901 de 350 salariés. L'Institut avait 60 berceaux de néonatalogie, un hôpital de jour pour enfants autistes, un centre d'action médico-sociale précoce et le lactarium

d'Ile-de-France. L'institut avait un rôle central dans la sécurité néonatale des nouveau-nés de la région. J'ai exercé la direction de l'Institut de puériculture dans un contexte de crise de gestion et de gouvernance. Avec les membres du conseil d'administration, et en particulier son président monsieur Georges Costergent, nous avons agi avec les autorités sanitaires pour sauvegarder les activités de service public de l'Institut de puériculture de Paris. Je tiens à dire que si la continuité des activités de l'Institut a pu être assurée, c'est grâce au dévouement et au profond sens des responsabilités des chefs de service, des représentants du personnel et de l'engagement des 350 salariés.

J'ai ensuite rejoint l'agence régionale de santé d'Ile-de-France pour diriger le département assurant la tutelle de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Autour de Claude Évin et des directeurs de l'offre de soins de l'agence régionale, nous avons mené le dialogue de tutelle avec la direction générale de l'AP-HP pour conforter le rôle de recours régional du CHU dans la gradation de l'offre de soins et favoriser son ouverture territoriale.

J'ai ensuite rejoint la Haute Autorité de santé (HAS). La HAS est une autorité publique indépendante à vocation scientifique qui emploie 400 salariés et mobilise 3 000 experts. J'ai été chef du service de la certification des établissements de santé et directeur délégué auprès de Dominique Maigne et de la présidente, le professeur Agnès Buzyn. À la HAS, j'ai animé la concertation sur la certification des établissements avec les représentants des patients et des fédérations professionnelles. J'ai été responsable du réseau national des 500 experts visiteurs. Ces experts audient les établissements de santé publics, privés, les centres de lutte contre le cancer pour vérifier auprès des responsables et des professionnels de santé le respect du référentiel HAS de qualité et de sécurité de prise en charge des patients. A la HAS, j'ai mené des actions pour promouvoir la méthode du patient traceur qui recueille l'expérience des patients. J'ai également favorisé la mise en place d'un compte qualité dans chaque établissement de santé. En tant que directeur délégué, je suis impliqué dans l'ensemble des activités de l'institution, la qualité et la sécurité des soins dans les établissements de santé, les recommandations de bonnes pratiques professionnelles, l'évaluation médicotéchnique et médico-économique des médicaments, des produits de santé et des dispositifs médicaux. Cette expérience à la HAS m'a également fortement sensibilisé à l'importance de la prévention des conflits d'intérêts dans la conduite des expertises sanitaires.

Je souhaite maintenant évoquer le contexte difficile de l'Oniam et vous présenter les objectifs que je souhaite mettre en œuvre, avec l'appui des autorités publiques, du conseil d'administration, des présidents et des membres des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation, des membres de la commission nationale des accidents médicaux, des experts médicaux et naturellement des chefs de services et de l'ensemble des salariés de l'Oniam. Tout d'abord, je tiens à dire que la gravité de la situation actuelle de l'Oniam ne doit pas être sous-estimée. La loi du 4 mars 2002 a constitué un progrès considérable pour les victimes d'accidents médicaux. La loi du 9 août 2004 a confié à l'Oniam la réparation des dommages imputables à une vaccination obligatoire et à une contamination transfusionnelle par le VIH. La loi de décembre 2008 a substitué l'Oniam à l'Établissement français du sang pour la gestion des préjudices résultant de la contamination par le virus de l'hépatite B et C dans le cadre d'une transfusion sanguine. Le législateur a également fait confiance à l'Oniam en juillet 2011 en lui confiant la responsabilité du règlement des litiges relatifs aux dommages causés par le Benfluorex, plus communément désigné comme le Médiateur. Enfin, une nouvelle mission spécifique a été adossée à l'Oniam par la loi de finances pour 2017 : l'indemnisation des victimes du valproate de sodium ou de ses dérivés. L'Oniam devra à partir de juillet 2017 au plus tard assurer le suivi de l'ensemble des procédures relatives à la

Dépakine. Quinze ans après la promulgation de la loi de 2002, ce dispositif d'indemnisation amiable a des résultats encore très éloignés de ses objectifs.

En particulier, des retards majeurs ont été accumulés sur un certain nombre de dossiers individuels de demande d'indemnisation. Selon la Fédération des associations d'aide aux victimes d'accidents médicaux de France, le délai global d'indemnisation peut atteindre quatre ans pour un grand nombre de victimes. Au début du mois de février, plusieurs associations de patients ont diffusé un communiqué appelant l'Oniam à mieux « réparer les survivants ». Ces associations expriment leur tristesse de voir la France régresser. Elles demandent une plus grande attention aux personnes. Dans le cadre de son rapport public pour l'année 2017, diffusé il y a une quinzaine de jours, la Cour des comptes a très fortement mis en cause l'Oniam.

La Cour considère que le dispositif amiable d'indemnisation est peu attractif, peu performant et pas plus avantageux pour la victime que le droit commun devant les juridictions administratives et judiciaires. Pour la Cour des comptes, l'Oniam est un opérateur lourdement défaillant, tant dans la mise en œuvre des procédures dont il a la responsabilité que dans sa gestion interne. En particulier, les carences du recouvrement des créances auprès des assureurs sont particulièrement inacceptables dans un contexte national très contraint pour les finances publiques.

La Cour des comptes considère qu'il est urgent de redresser la gestion de l'Oniam et de rééquilibrer le dispositif en faveur des victimes. Dans ce contexte, plusieurs actions de redressement de la gestion de l'établissement devront être mises en œuvre au cours des prochaines semaines, avec le soutien des pouvoirs publics, du conseil d'administration et de l'ensemble des intervenants du dispositif. Les objectifs proposés seront naturellement en lien avec ceux retenus dans le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement.

Une mission d'appui a été confiée par la ministre des affaires sociales et de la santé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Cette mission est dirigée par M. Laurent Gratioux, inspecteur général. Cette mission permettra de fixer les objectifs de progrès attendus de l'Oniam en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Les trois axes de travail de la mission d'appui sont d'une part, l'amélioration du fonctionnement global du système d'indemnisation des accidents médicaux par la recherche d'une meilleure articulation entre l'Oniam, les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation et la commission nationale des accidents médicaux, pour un meilleur service aux victimes ; d'autre part, l'amélioration du fonctionnement de l'établissement Oniam sur le plan de la conduite des procédures d'indemnisation et de la gestion de ses moyens et enfin, la définition de l'organisation à mettre en place au sein de l'Oniam pour remplir sa nouvelle mission liée à la Dépakine. La mission d'appui de l'IGAS fera au cours du mois de mars des propositions aux ministres de tutelle. L'objectif est d'aboutir à la définition d'une « feuille de route » définissant les objectifs à atteindre par l'Oniam.

Parmi les enjeux identifiés, je citerai notamment l'indemnisation rapide et équitable des victimes. Il faut ainsi se donner les moyens de résorber le stock de dossiers. Il est en particulier vital pour l'avenir du dispositif de prendre les mesures permettant de constituer un vivier suffisant d'experts médicaux, notamment dans les spécialités pointues. Il importe également de mieux accompagner les victimes et de doter l'Oniam d'un véritable plan de redressement de sa gestion. Une telle démarche devrait permettre de renforcer l'unité des méthodes, le contrôle interne, à mettre en place des outils de pilotage et à optimiser la prévision budgétaire. Il s'agit enfin de mettre en œuvre une politique très active de ressources

humaines, un dialogue social renforcé et une communication interne très dynamique pour conduire le changement en suscitant l'adhésion de tous les intervenants.

Pour conclure, je souhaite insister sur deux points. D'une part, il ne faut pas sous-estimer la difficulté de l'exercice de la mission de l'Oniam, des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation et de la commission nationale des accidents médicaux. Ces organismes doivent accompagner des changements sociétaux profonds. Les scandales sanitaires, comme l'affaire du sang contaminé ou le Médiateur, ont conduit à une rupture de confiance très forte de la population. Il y a également depuis quelques années une affirmation très importante de la place et de la parole des usagers. Ces évolutions mettent une forte pression sur le dispositif d'indemnisation qui doit s'adapter, parfois dans un contexte de forte pression politique et médiatique. Avec la loi du 4 mars 2002, le législateur a fait le choix d'un système solidaire. Ce système doit aujourd'hui gagner en rapidité et en qualité d'accompagnement des victimes. Ce système d'indemnisation à la française doit être performant pour contribuer à donner confiance dans la médecine, les médicaments et la vaccination.

D'autre part, je voudrais insister sur le fait que pour réussir le redressement de l'Oniam, l'établissement aura besoin de la mobilisation et de l'engagement de tous. Je sais que le rapport de la Cour des comptes a pu être douloureusement ressenti par un certain nombre de responsables et de salariés de l'Oniam, ainsi que par des intervenants qui sont fortement et profondément attachés au dispositif d'indemnisation amiable fondé sur la solidarité nationale. Je tiens aujourd'hui à insister sur le fait que tous les objectifs envisagés ont un but unique : mettre en place une gestion plus efficace pour améliorer le service rendu aux victimes.

Voici monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les éléments que je souhaitais vous présenter. Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de votre intervention et passe la parole à mes collègues.

Mme Nicole Bricq. – Je vous remercie également de votre intervention. Nous n'avons pas tant aujourd'hui à évoquer les problèmes de l'Oniam, dont les difficultés actuelles sont réelles, qu'à apprécier en quoi votre candidature et votre motivation vous qualifient pour assumer de telles fonctions. Sans vouloir jouer aux recruteurs, votre curriculum est intéressant mais vous avez changé maintes fois de fonctions. Quelles sont donc vos motivations pour assumer un tel poste à risque ?

M. Sébastien Leloup. – Je suis resté à l'Hôpital Sainte-Anne trois ans et demi, ce qui reste un délai classique pour un premier poste à la sortie de l'École de Rennes. J'ai alors saisi l'opportunité de rejoindre l'Hôpital Necker-Enfants malades, ce qui m'a permis de développer mon champ de connaissances des activités médicales ; ce qui est fondamental pour un directeur d'hôpital. J'y suis resté cinq ans et demi et j'ai pu y mettre en place des pôles d'activités comme directeur de la stratégie, dans un premier temps, et de capitaliser sur ma connaissance des ressources humaines médicales. À la demande du directeur, j'ai aussi assuré l'intérim de la direction des ressources humaines pour le personnel non médical. À cette période, l'Institut de puériculture de Paris connaissait de graves difficultés : il ne payait pas ses fournisseurs et peinait à assumer ses charges salariales. Dans le même temps, l'Hôpital Necker construisait sur fonds publics le pôle mère-enfant dans le bâtiment Laennec, impliquant des compétences néonatales indispensables au fonctionnement des activités de

chirurgie et de médecine spécialisées. C'est dans ce contexte que j'ai été appelé à la direction de l'Institut de puériculture pour y conduire, dans un premier temps, un plan de sauvegarde de l'emploi portant sur les fonctions support et qui s'est avéré une expérience difficile. Ce plan n'était pas à la hauteur des impasses de gestion de cette association Loi 1901 et j'ai donc dû conduire, avec le bureau de l'association et l'engagement total du président de son conseil d'administration, une procédure collective aboutissant à un plan de reprise, à la barre du tribunal de grande instance, dans un délai de deux ans ; ce qui explique la durée de cette expérience professionnelle.

Cette expérience m'a permis de faire connaissance avec l'équipe de l'agence régionale de santé, alors responsable du dialogue de tutelle avec l'Assistance-Publique des Hôpitaux de Paris que j'ai rejoint pour exercer pendant trois ans en qualité de directeur de département, avant que M. Claude Evin ne me demande d'assurer dans son cabinet diverses missions en lien notamment avec les comités de protection des personnes engagées dans les recherches biomédicales. Dans ce cadre, j'ai également pu m'investir dans des questions en lien entre la santé et la justice.

J'ai rejoint la Haute Autorité de santé, d'abord comme chef de service de la certification des établissements de santé pendant un an, puis, à la demande de M. Dominique Maigne et de Mme Agnès Buzyn, comme secrétaire général, de manière à assurer un management interne de l'établissement. Enfin, une fois installée la nouvelle chaîne de service des établissements de santé, mes fonctions, comme directeur délégué depuis septembre dernier, portent sur des activités transversales à la Haute Autorité de santé, conformément aux souhaits de la nouvelle présidente. Tels sont les éléments d'explication de mon parcours.

Mme Catherine Génisson. – Au gré de vos diverses fonctions, on pourrait vous classer comme « pompier hors-classe ». À chaque fois qu'il y avait une crise, vous y êtes allé ! Dans chacune de vos fonctions, la question des relations humaines me paraît importante. Pouvez-vous aller plus loin que les analyses qui ont pointé le dysfonctionnement de l'Oniam et nous préciser la manière dont vous entendez y assumer vos responsabilités et ce que vous proposez pour assurer son redressement ?

Mme Isabelle Debré. – Avez-vous été pressenti pour ce poste ou, à l'inverse, avez-vous posé votre candidature ?

M. Sébastien Leloup. – Lorsqu'on a reçu un brevet de l'école des troupes aéroportées, on n'a pas peur des missions difficiles ! Je n'ai d'ailleurs jamais regretté d'avoir expressément choisi cette arme lors de mon service national en sortant de Sciences-Po Paris ! Sur l'importance accordée aux relations humaines, on ne choisit jamais par hasard d'être directeur d'hôpital public. J'ai par ailleurs la chance d'avoir trois enfants, dont des jumeaux de six ans, qui m'ont donné une expérience du système de santé du côté de l'utilisateur. Formuler d'ores et déjà des propositions trop détaillées serait prématuré à ce stade de ma prise de fonction, d'autant que je n'ai pas encore rencontré les chefs de service et les responsables de l'Oniam. Le rapport de la Cour des comptes a provoqué un effet de sidération pour un certain nombre de responsables qui ont découvert cette situation. Je prendrai ainsi le temps de rencontrer les principaux responsables, les magistrats qui président les commissions régionales, ainsi que le président de la commission nationale, avant de m'engager plus avant dans un plan d'action. C'est là, je crois, un gage de réussite de l'opération de redressement de cet organisme.

En réponse à la question très directe qui m'a été posée, je tiens à dire que j'ai été sollicité pour assumer les fonctions de directeur de l'Oniam. Ce n'est pas un poste que j'ai demandé.

Mme Laurence Cohen. – C'est toujours un exercice formel, pour les sénateurs que nous sommes, que de conduire une telle audition puisque, malgré nos questions et les réponses reçues, votre nomination ne nous incombe pas. Cela dit, je poserai une question. Aujourd'hui, les parcours professionnels et la situation personnelle des personnes qui sont nommées à des postes de responsabilité sont scrutés avec précision afin d'identifier les éventuels liens d'intérêts ou de prévenir les conflits d'intérêts qui peuvent se faire jour. Ma question sera directe. L'Oniam travaille directement avec la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. De ce fait, n'y a-t-il pas une difficulté du fait de la profession d'un membre proche de votre famille ?

M. Sébastien Leloup. – Effectivement, j'occupe un poste qui m'a conduit à déposer, auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, une déclaration publique d'intérêts et une déclaration de patrimoine ; obligations incombant, du reste, à toute personne occupant un poste de directeur délégué. J'ai d'ailleurs rempli cette obligation qui faisait suite à ma déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité de santé.

S'agissant de la compatibilité de la direction de l'Oniam avec les fonctions de mon épouse, qui est Inspectrice générale des affaires sociales et occupe également une fonction de directrice déléguée, nous concilions, depuis plusieurs années, des activités professionnelles qui nécessitent d'être très au clair sur les modalités de travail et de loyauté institutionnelle. Nous n'avons jamais éprouvé la moindre difficulté. Cela nécessite d'en être conscient, d'en parler très librement et de prendre les précautions d'exercice professionnel qui s'imposent.

Mme Nicole Bricq. – Nous n'avons toujours pas saisi votre motivation !

M. Sébastien Leloup. – Parmi les éléments de motivation, je voudrais parler de la Dépakine. Une première étude a chiffré à 14 000 les femmes qui se sont vues prescrire ce médicament antiépileptique durant leur grossesse. Le législateur a fait confiance à l'Oniam, dans le cadre de la loi de finances, en lui confiant cette mission délicate impliquant l'identification des responsabilités qui s'y font jour. Le résultat de l'enquête conduite pourrait concerner d'autres acteurs que les grands laboratoires pharmaceutiques déjà concernés par une action collective, comme les professionnels de santé, qu'ils soient pharmaciens, médecins, qu'ils soient généralistes ou spécialisés. L'État pourrait également être mis en cause pour carence dans l'exercice de la mission de police sanitaire qui lui incombe.

Je ne peux pas être indifférent à la situation des familles et aux troubles médicaux gravissimes qui sont évoqués et concernent le développement. C'est là un élément fondamental qui a motivé mon acceptation de ces nouvelles responsabilités, dans le calendrier des contraintes des autorités publiques. Je ferai de mon mieux et j'espère pouvoir compter sur l'ensemble des chefs de service, des salariés, des experts médicaux ainsi que les magistrats présidant les commissions régionales. Nous aurons ainsi besoin d'un tel soutien pour traiter le nombre considérable de dossiers qu'il nous faudra instruire. Les cabinets d'avocats, qui seront en face de l'Oniam, seront les meilleurs possibles. On peut s'attendre, avec réalisme, à une guérilla procédurale totale, à la lueur de ce qui s'est passé lors de l'affaire du Médiateur en 2011. C'est à mes yeux un motif impérieux et suffisant à mes yeux d'engagement professionnel dans une mission d'intérêt général.

M. Alain Milon, président. – Merci à vous. Je vous souhaite bonne chance dans l'exercice de vos fonctions.

La réunion est close à 11 h 05.

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

Mercredi 22 février 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Groupe de travail sur la gouvernance du football - Présentation du rapport d'information

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vais laisser la parole à notre collègue Dominique Bailly, qui a présidé cette mission d'information sur la gouvernance du football professionnel afin qu'il nous rappelle le contexte et la méthode de travail qui a été suivie ; les deux co-rapporteurs nous présenteront ensuite les conclusions de cette mission.

M. Dominique Bailly, président de la mission d'information. – La « saison » s'achève pour les travaux du Parlement ainsi que pour notre mission d'information sur la Gouvernance du football professionnel. Nous avons lancé cette mission au printemps 2016 après une crise sans précédent entre la Fédération française de football (FFF) et la Ligue de football professionnel (LFP) à propos du nombre de montées et de descentes entre les championnats de première et deuxième division.

Derrière ce différend, c'est en fait l'organisation institutionnelle même du football professionnel qui a été interrogée dans un contexte marqué par un accroissement considérable des prix payés par les chaînes par abonnement pour avoir les droits des principaux championnats en Europe.

Derrière la question du « qui décide ? » se cachent donc aussi les questions du « comment répartir cette manne ? » et « comment rendre le championnat français plus attractif pour les spectateurs et les investisseurs ? ».

La 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 que nous avons adoptée le 15 février dernier a apporté un certain nombre de réponses. L'allongement de la durée d'attribution du numéro d'affiliation, la possibilité pour les clubs de conclure un contrat relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel et l'extension de la garantie d'emprunt par les collectivités territoriales aux projets d'infrastructures sportives ont été très largement salués.

Pour autant, la question de l'architecture globale de notre système n'a pas été traitée alors même que le rapport de la Grande conférence sur le sport professionnel français d'avril 2016 comportait un chapitre entier relatif aux évolutions institutionnelles nécessaires qui mettait en évidence la nécessité de mieux préciser le rôle de chaque acteur.

En choisissant de concentrer notre attention sur le football professionnel, nous avons voulu nous pencher sur la discipline la plus avancée sur la voie du « sport spectacle » et

du « sport business », celle aussi qui nécessite des infrastructures nouvelles adaptées aux normes de diffusion les plus exigeantes. D'une certaine manière, nous pouvons en effet considérer que le football professionnel est aujourd'hui pionnier dans ce développement et que d'autres disciplines pourraient être prochainement concernées à l'image du rugby, du basket et du handball par exemple.

Si certaines de nos préconisations que vous présenterons dans un instant nos deux rapporteurs, Jean-Jacques Lozach et Claude Kern, ne concernent que le football, d'autres pourraient concerner d'autres disciplines dans un avenir plus ou moins proche. C'est pourquoi notre philosophie ne saurait consister à proposer un « grand soir » du modèle sportif français mais plutôt des ajustements et des souplesses qui pourront permettre aux fédérations et aux ligues d'adapter leurs pratiques sans avoir à déplorer la rigidités de certaines dispositions du code du sport.

Nous avons beaucoup auditionné au cours de ces derniers mois et l'ensemble de nos propositions ont fait l'objet d'échanges avec les parties prenantes. Certaines sont aujourd'hui plébiscitées tandis que d'autres - au contraire - sont accueillies avec prudence car elles remettraient en cause l'organisation actuelle et donc le rôle et les compétences de certains acteurs.

Je le dis, ces inquiétudes éventuelles n'ont pas lieu d'être car nous avons souhaité nous placer dans le cadre d'un développement de la discipline qui fait que la Fédération comme la Ligue verront leurs rôles consolidés même si des ajustements de frontières pourraient se révéler nécessaires. C'est le rôle d'un rapport d'information d'ouvrir des perspectives, de mener des réflexions et de formuler des interpellations. Ce sera le rôle d'un prochain débat législatif de trouver le meilleur compromis concernant les évolutions à conduire.

M. Jean-Jacques Lozach, co-rapporteur. – Il me revient - avant de céder dans quelques instants la parole à notre collègue Claude Kern en sa qualité de co-rapporteur - de vous présenter le début de nos conclusions après plus d'un an de travaux qui nous ont permis de véritablement prendre la mesure de la situation du football professionnel.

Nous avons souhaité retenir comme angle d'étude la gouvernance car c'est bien le fonctionnement institutionnel du football français qui a connu une crise à l'été 2015 lorsque la Fédération et sa Ligue se sont opposées à propos du nombre de montées et de descentes entre la Ligue 1 et la Ligue 2. Mais derrière ce motif précis - presque technique -, ne nous y trompons pas, c'est une opposition d'hommes et d'intérêts qui s'est faite jour et qui perdure encore aujourd'hui en dépit de la trêve qui a été signée entre les parties. On pourrait parler de « paix armée ». C'est cette situation qui a provoqué la démission de l'ancien président Frédéric Thiriez.

À l'issue des très nombreuses auditions que nous avons tenues, nous pouvons affirmer que malgré les évolutions intervenues à la fois au niveau des responsables de la Ligue et dans les statuts de cette dernière avec la distinction entre un président non exécutif chargé des fonctions de représentation et un directeur général délégué ayant pour mission de gérer la Ligue au quotidien, les conditions d'un apaisement durable ne sont pas pleinement réunies compte tenu des ambiguïtés qui demeurent sur le rôle de chacun.

Pour simplifier, on peut estimer que la gouvernance du football se caractérise de la manière suivante :

- l'État est responsable de l'organisation du football français à travers les dispositions législatives adoptées par le Parlement et les règlements établis par le ministère mais il délègue la responsabilité de l'organisation de la discipline à une fédération, la FFF, sans véritablement définir de feuille de route. Par ailleurs, c'est l'État qui est propriétaire du Stade de France et qui a financé une part essentielle des coûts de construction et de rénovation des stades de l'Euro 2016 mais sans vraiment avoir son mot à dire ;

- la Fédération est compétente pour organiser l'ensemble de la discipline mais elle a délégué à la Ligue de football professionnel l'organisation des compétitions professionnelles tout en conservant un droit de regard à travers le « pouvoir d'évocation » et de réformation qui lui a été reconnu par le Conseil d'État dans un arrêt du 3 février 2016 ;

- la Ligue n'a pas d'existence juridique propre puisque c'est la convention négociée avec la FFF qui détermine son existence alors même que c'est elle qui négocie les droits télévisés et organise les compétitions professionnelles. L'association des ligues nous interpelle sur son insécurité juridique ;

- enfin, les clubs professionnels sont tentés de défendre leurs propres intérêts qui diffèrent de plus en plus entre la Ligue 1 et la Ligue 2, ce qui a amené une majorité de clubs de Ligue 1 à quitter l'UCPF pour créer le syndicat « Première Ligue » en excluant toute perspective de réunification alors même que la composition des deux syndicats n'est plus homogène compte tenu des montées et descentes intervenues cette année.

La situation est donc d'une grande confusion sur le plan institutionnel même si, sur le plan économique, un certain consensus semble avoir été trouvé.

Quelles sont les caractéristiques de ce consensus ?

- Le principe de solidarité, tout d'abord, n'est pas remis en cause. L'article 14 des nouveaux statuts de la LFP prévoit même de geler la répartition de ces droits entre Ligue 1 et Ligue 2 jusqu'à 2026. La FFF, pour sa part, se dit satisfaite des montants attribués au football amateur ;

- La nécessité de renforcer la compétitivité du football professionnel est également largement partagée. Les investisseurs français se font rares, compte tenu d'une image du football peu favorable. Chacun reconnaît donc – quitte à le déplorer – la nécessité de recourir à des investisseurs étrangers ;

- L'importance de la formation constitue le troisième élément du consensus qui se dégage. La qualité de la formation française doit être préservée et elle justifie largement le soutien apporté par la Ligue 1 aux clubs de Ligue 2 voire de National.

En partant de ces quelques points de repères, nous avons choisi non pas de faire des propositions pour révolutionner l'organisation du football français – car nous respectons le principe d'autonomie de la FFF – mais pour lui permettre de poursuivre son évolution dans le cadre de grandes orientations stratégiques.

Comme l'a rappelé le président de la mission, Dominique Bailly, l'adoption, le 15 février dernier, de la loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence sur sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs a déjà constitué une étape importante qui a fait évoluer le droit tout en respectant le rôle de chacun des acteurs.

Une nouvelle étape sera nécessaire au cours du prochain quinquennat qui devra, sans doute, s'appuyer à nouveau sur une initiative parlementaire.

Comment définir les éléments constitutifs de cette nouvelle étape ?

En premier lieu, il me semble essentiel de rappeler les principes auxquels nous sommes tous attachés, au-delà de nos appartenances politiques respectives :

- tout d'abord, le sport constitue un aspect indispensable au développement des citoyens et il est donc légitime qu'il fasse l'objet d'une politique publique dont les principes généraux sont définis par le Législateur ;

- ensuite, si l'État ne peut pas se désintéresser de la conduite de cette politique, c'est d'abord à la fédération qu'il incombe de veiller au développement harmonieux de la discipline et aux équilibres entre les intérêts du monde amateur et professionnel ;

- enfin, si nous sommes d'accord pour accompagner le développement du football professionnel en s'inspirant notamment des meilleures pratiques européennes, la limite à ne pas franchir serait la transformation du championnat en ligue fermée constituée de franchises où les performances financières l'emporteraient sur les performances sportives.

Voilà pourquoi je crois pouvoir dire que les propositions que nous allons vous présenter s'inscrivent dans la philosophie de notre modèle du sport français et respectent le rôle de la fédération qui doit être garante de l'organisation générale de la discipline. Pour autant, il nous est apparu que le développement des enjeux économiques justifiait de mieux identifier le rôle de chacun des acteurs afin de pouvoir mieux les responsabiliser.

J'en viens maintenant aux premières propositions et je laisserai Claude Kern poursuivre la présentation.

Les deux premières propositions concernent le rôle de l'État vis-à-vis du football.

- La délégation de service public est aujourd'hui accordée à travers un simple arrêté ministériel pour quatre ans. Le dernier a été pris le 31 décembre dernier sans qu'aucune véritable contrepartie n'ait été établie ni même un cadrage stratégique définissant les grands choix pour l'avenir. La convention pluriannuelle qui définit la contribution de la FFF à la mise en œuvre des priorités ministérielles ne concerne pas le cœur des actions de la FFF.

C'est pourquoi nous proposons que le renouvellement de la délégation s'accompagne de la rédaction d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et la fédération qui définira les grandes priorités pour les quatre années à venir. Ce COM, dont le principe devra être prévu dans le code du sport, pourra être transmis aux commissions compétentes du Parlement et servira notamment pour apprécier le bilan des équipes fédérales.

- La seconde proposition relative à l'État concerne le Stade de France dont ce dernier est propriétaire et qui en a concédé la gestion à un consortium mené par Vinci et Bouygues jusqu'en 2025. Beaucoup a été dit sur le Stade de France et son coût pour le contribuable compte tenu de l'absence de club résident. Aujourd'hui, cet équipement est à un tournant puisqu'il a besoin d'importants travaux de rénovation dont la nature et le coût dépendront de l'accueil ou non des Jeux olympiques de 2024. Une enveloppe de 70 millions d'euros est prévue dans le dossier de candidature pour rénover le Stade. Une décision devra

donc être prise à la fin de cette année sur la nature des travaux à conduire mais aussi sur l'avenir de cet équipement dont rien ne justifie qu'il demeure propriété de l'État.

L'abandon par le nouveau président de la Fédération française de rugby (FFR) du projet de Grand stade à Évry ouvre la possibilité de faire entrer les deux Fédérations de football et de rugby, ainsi peut-être que les deux ligues professionnelles, au capital du Stade de France aux côtés d'un éventuel opérateur. Le moment de la clarification est venu et il nous apparaît essentiel que la FFF puisse maîtriser un de ses « outils de travail ». Les échanges menés avec l'ensemble des parties montrent que les esprits sont mûrs.

- Concernant les rapports entre la Fédération et la Ligue, j'ai déjà dit que nous n'envisageons pas de remettre en cause le fait que la Ligue est l'émanation de la Fédération. Mais les responsabilités très importantes qui incombent aujourd'hui à la Ligue rendent nécessaire de mieux définir ses compétences.

Le pouvoir d'évocation de la Fédération ne peut donc être sans limite au nom du seul intérêt général du football. Sans doute convient-il de mieux définir dans le code du sport les compétences propres de la Ligue et surtout de garantir sa pérennité en allongeant la durée de la convention qui la lie à la Fédération et en excluant la possibilité pour cette dernière de supprimer sa ligue de manière unilatérale.

- Concernant le fonctionnement de la FFF, dont les instances de direction seront renouvelées le 18 mars prochain, force est de constater la grande complexité du mode de scrutin et l'absence de véritable pluralisme alors même que cette Fédération comprend plus de 2 millions de licenciés et 5 millions de pratiquants.

Si l'on peut comprendre que les clubs professionnels se voient réserver une part des voix à l'assemblée générale (37 %), il n'est pas sûr que le recours à un scrutin indirect, qui associe à la fois les districts et les ligues régionales, facilite la clarté des choix. C'est pour cela que nous proposerons de privilégier à l'avenir un vote direct des clubs qui tiendrait compte uniquement de deux facteurs : le nombre de licenciés et le caractère amateur ou professionnel.

De la même manière, il ne semble pas judicieux que l'ensemble des pouvoirs incombe à une seule tendance arrivée en tête grâce au scrutin de liste. Le comité exécutif doit être plus équilibré afin de refléter toutes les tendances du football français.

Afin de favoriser un certain renouvellement, il nous est aussi apparu nécessaire de prévoir dans la loi une limitation à trois des mandats du président de la FFF et de la LFP.

Bien entendu, l'ensemble de ces modifications aurait vocation à s'appliquer à toutes les fédérations et à toutes les ligues. La FFF étant la plus avancée dans son développement, il va de soi que toutes les dispositions qui apparaissent aujourd'hui nécessaires la concernant seront également utiles demain pour les autres fédérations.

Mon dernier mot sera pour les supporters qui sont souvent l'âme d'un club. Beaucoup a été fait pour lutter contre la violence dans les stades et beaucoup reste encore à faire pour combattre les comportements inacceptables. Pour autant, il faut donner des perspectives à ceux qui veulent s'organiser et trouver leur place dans leur club.

Nous ne pouvons que soutenir l'idée du président de la FFF de faire émerger une « fédération nationale de supporters » qui pourra, à terme, se voir reconnaître sa place dans les instances de la FFF et de la LFP.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – J'en viens maintenant à des aspects davantage liés à l'organisation même du football dans notre pays.

Comme l'a évoqué Jean-Jacques Lozach, nous devons accompagner le développement économique du football professionnel sans pour autant nous immiscer dans son organisation. Dans un pays de droit romain germanique qui donne une place prépondérante à la Loi, cela signifie que nous devons veiller à ce que le code du sport ne constitue pas un obstacle à des évolutions que nous pressentons, mais qui ne sont pas forcément encore mûres ou qui ne font pas encore l'objet d'un consensus.

Certaines de nos propositions ne sont donc pas des obligations ; elles constituent davantage des possibilités que nous souhaitons ouvrir aux acteurs : la Fédération, la Ligue, les clubs, les supporters. À charge pour eux de s'en saisir s'ils l'estiment utile.

Prenons par exemple le cas de la Ligue de football professionnel. Le code du sport prévoit que la Fédération ne peut créer qu'une seule Ligue. La LFP est donc compétente pour gérer à la fois la Ligue 1 et la Ligue 2.

L'étude de législation comparée que nous avons réalisée a montré que ce choix n'était pas le seul possible puisque, en Angleterre, il existe deux ligues professionnelles et qu'on en compte même trois en Italie. Je le répète, nous ne voulons pas imposer la création de plusieurs ligues professionnelles, ce pourrait être une solution intelligente pour mieux prendre en compte les intérêts des clubs de chaque championnat.

Aujourd'hui, malgré la réforme de ses statuts, la LFP ne fonctionne pas très bien puisqu'une opposition demeure entre les clubs de Ligue 1 et ceux de Ligue 2, qui ont chacun un syndicat différent. Cet émiettement de la représentation des clubs est considéré comme un facteur d'inefficacité et un obstacle à une bonne gouvernance. Pourtant, si la Ligue appelle de ses vœux une réunification, elle n'est pas suivie par les intéressés. Il existe donc structurellement une division de la représentation au sein de la Ligue qui menace l'unité sur chacun des choix stratégiques.

Des collègues distincts ont certes été créés au sein de la Ligue, mais leurs représentants n'ont pas leur place à son conseil d'administration. Ces difficultés n'ont, en réalité, que peu de chances de s'estomper car les intérêts des clubs de Ligue 1 sont devenus très différents de ceux de Ligue 2 et il est donc difficile de les faire gérer en commun leurs enjeux respectifs.

La création de deux ligues distinctes, avec le maintien d'une solidarité forte entre les deux championnats par le biais d'une convention, pourrait donc constituer une voie possible pour retrouver un fonctionnement plus harmonieux. Nous proposons donc de modifier le code du sport pour rendre cette évolution possible si - et seulement si - la Fédération et l'ensemble des parties prenantes le souhaitaient.

Une telle évolution pourrait également ouvrir de nouvelles perspectives pour le championnat de National, la troisième division. Actuellement, ce championnat comprend des équipes professionnelles et des équipes composées d'amateurs. Une professionnalisation du

National permettrait d'en faire la véritable antichambre de la Ligue 2. Ce sujet est en débat depuis très longtemps mais n'a jamais été véritablement mis à l'ordre du jour. Pourtant, on voit bien l'intérêt que pourraient avoir les clubs de Ligue 1 à se rapprocher de clubs de National pour développer le temps de jeu de leurs jeunes joueurs. Aujourd'hui un club comme Monaco envisage par exemple de racheter le Cercle de Bruges qui évolue en Division 2 belge et auquel il prête déjà plusieurs joueurs. Dans l'intérêt de la formation française, il pourrait être opportun d'inciter les clubs de Ligue 1 à développer des clubs de National.

Dans cette perspective, on pourrait imaginer que, sur le modèle de la Football League anglaise, une seconde ligue professionnelle soit chargée de gérer la Ligue 2 et une nouvelle « Ligue 3 ».

Le développement du football professionnel nécessite également d'accroître la capacité de la Ligue à augmenter ses ressources. La structure associative de la Ligue peut, à cet égard, constituer un inconvénient puisque la gouvernance associative rend souvent difficile la prise de décision et que le secret des délibérés dans ce type de structures n'est pas nécessairement respecté par tous les acteurs.

Si une transformation de la Ligue en société commerciale, sur le modèle anglais, nous semble à exclure compte tenu du fait qu'elle reviendrait à devoir rétrocéder à la FFF les compétences régaliennes de la LFP, une évolution « à l'allemande » avec la création d'une filiale chargée de négocier les droits commerciaux pourrait constituer une piste intéressante.

Il n'est pas sûr que la loi doive être modifiée pour permettre à la Ligue de créer cette filiale. Dans le passé, celle-ci avait déjà créé une société – C foot – chargée de produire des programmes. Pour autant, il est aussi possible que, pour sécuriser le statut de cette filiale au regard du droit de la concurrence, une disposition législative soit nécessaire. Cette question doit, à notre sens, être examinée sans tabou et, là encore, il s'agit pour nous d'ouvrir une possibilité sans faire obligation à qui que ce soit.

Si les évolutions institutionnelles doivent se faire avec l'accord des parties, nous pensons, par contre, qu'il est du rôle du Législateur de donner une impulsion plus ferme concernant certaines valeurs du sport.

Nous proposons ainsi de mettre encore davantage l'accent sur la formation en l'intégrant dans les critères définis par l'article L. 333-3 du code du sport pour procéder à la répartition des droits TV. Le critère de la formation est aujourd'hui pris en compte en Ligue 2, mais il n'est pas un véritable critère en Ligue 1, si ce n'est dans le cadre de la « licence club ».

Il nous semble essentiel de rappeler que la formation doit être au cœur des préoccupations des clubs. Dans cet esprit, nous proposons également de rendre obligatoire, pour les clubs de Ligue 1 et de Ligue 2, la possession d'un centre de formation.

Nous ne voyons pas d'obstacles à ce qu'ils soient mutualisés, même avec les clubs de National. Il nous semble par contre essentiel de veiller à développer également la formation féminine.

Concernant précisément le football féminin, celui-ci a clairement passé un cap. Chacun, aujourd'hui, moi en premier, peut constater que le jeu est de qualité, souvent plus technique que le football masculin, ce qui le rend particulièrement agréable à regarder.

Le moment est donc venu d'obliger l'ensemble des clubs de Ligue 1 à créer une section féminine, ce qui permettra de développer le championnat féminin.

J'en viens maintenant aux clubs. Pour les inciter à investir dans la formation, il est indispensable qu'ils y trouvent leur intérêt en leur permettant de garder plus longtemps les jeunes joueurs talentueux. C'est pour cela que nous proposons d'allonger la durée du premier contrat professionnel des joueurs – aujourd'hui fixée à trois ans au maximum – à cinq ans au maximum. Bien entendu, rien n'empêcherait un club d'accepter un transfert avant l'échéance des cinq ans, mais le club pourrait alors obtenir un juste retour de son investissement.

Afin de mieux réguler l'évolution des effectifs de clubs - profondément déstabilisée par l'arrêt Bosman de 1995, qui a libéralisé la circulation des joueurs en Europe avec pour conséquence une forte inflation salariale - il nous semble indispensable d'instituer en Ligue 1 un quota de joueurs formés dans les clubs.

Une telle disposition, qui existe dans d'autres disciplines comme le handball et le rugby, a également été instituée par l'UEFA dans les compétitions européennes. Il nous semble que ce principe doit également s'appliquer au principal championnat de Ligue 1.

Concernant la Ligue 2, composée aujourd'hui de clubs qui connaissent pour beaucoup une situation financière fragile, nous souhaitons proposer la mise en place d'un plafonnement de la masse salariale (« *salary cap* ») calculé en fonction du chiffre d'affaires de chaque club.

Le Top 14 a déjà pris l'initiative d'un tel dispositif prévu par le code du sport. Ce doit être le rôle du contrat d'objectifs et de moyens (« COM ») que nous proposons de négocier avec la Fédération et la Ligue. La mise en place de ce type de régulation peut être utile pour assurer la pérennité du football français.

Les propositions que nous voulions vous présenter constituent ainsi des compléments indispensables aux dispositions de la proposition de loi adoptée, à l'unanimité, le 15 février dernier. Elles ne couvrent pas toute l'étendue des questions que connaît le football. Celle de la propriété des stades, qui a souvent été débattue au Sénat, ne doit pas être oubliée. C'est aussi le cas de la question de la consommation de bière dans les stades et de la publicité pour l'alcool. Nous n'avons pas souhaité élargir autant notre réflexion, qui portait, je le rappelle, sur la gouvernance du football.

Je crois, néanmoins, que cette contribution sénatoriale constitue un ensemble cohérent de nature à enrichir le débat et à prolonger le dialogue avec les acteurs, afin de préparer ensemble de nouvelles évolutions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, chers collègues, pour cette présentation fort intéressante qui m'a personnellement beaucoup appris sur le cadre institutionnel du football français. J'associe à mes remerciements l'ensemble des membres de cette mission d'information qui, je le sais, ont participé activement à ses travaux.

Mme Corinne Bouchoux. – Je remercie le président et les rapporteurs qui ont su animer efficacement et avec un esprit très ouvert un groupe au sein duquel le niveau des connaissances sur le secteur était très contrasté.

Je formulerai simplement une remarque valable pour cette mission mais aussi pour d'autres travaux de notre institution : nous formulons régulièrement à l'encontre de

certaines secteurs des préconisations de rotation démocratique, telle que la limitation du nombre de mandats ; je souhaiterais que nous appliquions aussi à nous-mêmes ces principes ; il ne nous est pas interdit de réfléchir à notre propre gouvernance...

Mme Christine Prunaud. – Je confirme que les travaux au sein de cette mission se sont déroulés dans un excellent esprit.

Trois propositions me tiennent plus particulièrement à cœur : la limitation à trois du nombre des mandats des présidents de la FFF et de la LFP ; l'effort demandé aux clubs en matière de formation et l'intégration de ce critère dans la répartition des recettes des droits télévisés ; enfin, l'obligation, pour les clubs de Ligue 1, de créer une section féminine.

Mme Mireille Jouve. – J'ai eu beaucoup de plaisir à participer aux travaux de cette mission qui a nécessité de nombreuses auditions et j'approuve pleinement les conclusions de nos rapporteurs.

Ayant évoqué l'essor du football féminin, je voudrais que nous ayons également à l'esprit d'œuvrer en faveur d'une gouvernance plus partagée dans le milieu du football, sans forcément envisager l'instauration d'une parité entre les femmes et les hommes. C'est d'ailleurs avec beaucoup d'intérêt que nous avons auditionné Mme Boy de la Tour, première femme élue présidente de la LFP.

M. Alain Dufaut. – À mon tour, je veux souligner l'excellent climat qui a régné au sein de notre mission.

Je voudrais insister sur la nécessité d'aller plus loin sur le sujet de la propriété des stades, qu'il faut distinguer de la question de leur financement. La vraie difficulté se pose lorsque l'enceinte sportive est achevée : qui la gère ? Qui en assume la responsabilité ?

J'ai été rapporteur, en 2011, de la loi relative à l'organisation de l'Euro 2016 en France qui a permis la réhabilitation de six stades en vue de cette compétition. Nous avons défini à l'époque des systèmes de financement originaux, comme le crédit-bail, pour mener à bien ces opérations. Il faudrait retravailler ces pistes pour renouveler le parc des enceintes sportives en France, pas seulement celles dédiées au football, et permettre de dégager les collectivités territoriales de ces responsabilités.

M. Daniel Percheron. – Je suis un vieux sénateur, avec plus de trois mandats à son actif... Je fais donc amende honorable – sans excès – avant de m'exprimer sur la gouvernance du football. Ma vie d' élu est liée passionnément à celle d'un club - le Racing Club de Lens - qui résume à lui seul l'évolution du football français. Club d'entreprise à l'origine, celui des Houillères nationales, il devient ensuite un club municipal qui cheminera vers le « foot business » pour finalement se noyer dans le fleuve d'argent qui ruisselle mondialement sur ce secteur aujourd'hui.

J'attire votre attention sur la destinée actuelle du modèle du football français à la fois plébiscité par les spectateurs-consommateurs et à la merci de la mondialisation. Aujourd'hui, les investisseurs chinois y font leur marché. De même, le RC Lens a été racheté dans l'improvisation d'une nuit par des investisseurs d'Azerbaïdjan qui se sont ensuite révélés incapables de concrétiser leur offre... Remercions au passage François Pinault qui est un des rares grands patrons français à être au rendez-vous, à Rennes, du patriotisme sportif.

Nos clubs ne vivent que de la formation. Il faut la protéger et l'encourager. La proposition visant à allonger à cinq ans la durée du premier contrat professionnel peut y contribuer. Il faut d'ailleurs que toute la loi joue son rôle en matière de formation professionnelle depuis l'apprentissage jusqu'à la formation tout au long de la vie, et cela pour tous les acteurs du secteur. Les jeunes issus de cette formation incarnent ensuite la réussite de l'intégration à la française. Un club comme Lyon multiplie ainsi les talents formés au club. Je veux d'ailleurs saluer en la personne de M. Aulas un grand capitaine d'industrie qui a construit son stade et développe un modèle économique intéressant au sein du football français. L'idée d'instaurer un quota de joueurs formés au club en Ligue 1 est également décisive.

Nous devons effectivement approfondir la question de la propriété des stades. Ne perdons pas de vue qu'il existe un processus d'identification dans le sport professionnel. Une ville prête sa légende, son histoire à son stade et à son club. La présence de supporters dans certaines instances des clubs, voire des élus me semblerait à même d'assurer une forme de transparence et conforme à l'idée que nous nous faisons du modèle du football français.

Merci aux rapporteurs d'avoir éclairé avec pédagogie le monde enchanteur mais quelque peu opaque du football.

M. Jacques Groperrin. – Mon intervention est un témoignage concernant le club de Sochaux, dont les installations ont été financées par le conseil départemental du Doubs, et qui a été racheté, par la suite, par des investisseurs chinois. Il y a clairement un problème de financement du football en France, en particulier de ses infrastructures, qui repose trop souvent sur la ressource publique alors que ce sont d'autres acteurs – privés – qui les utilisent et en tirent profit.

M. Jean-Jacques Lozach, co-rapporteur. – J'ajouterai que suite à l'adoption de la proposition de loi, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sera désormais compétente pour examiner la situation des présidents de fédérations sportives, de ligues professionnelles et du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Par ailleurs, une seule femme, aujourd'hui, préside une fédération olympique ; il s'agit d'Isabelle Lamour, en escrime. Elle s'est également portée candidate pour la présidence du CNOSF. Concernant le modèle économique des clubs, tout le monde pense aujourd'hui que les clubs doivent devenir propriétaires de leur stade. La difficulté consiste donc à trouver une convergence avec la municipalité. Pour terminer, je crois qu'il ne faut pas être nostalgique d'un âge d'or du football français qui a connu dans le passé ses heures sombres avec des affaires de double billetterie et de caisses noires qui ont concerné de nombreux clubs. Grâce à la Direction nationale du contrôle de gestion (DMCG) il y a aujourd'hui plus de transparence.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – La loi votée va également permettre de mieux contrôler les agents sportifs.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Groupe de travail sur la francophonie – Présentation du rapport d'information

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – À la suite de la publication, en août 2014, du rapport de Jacques Attali « *La Francophonie et la francophilie, moteurs de*

croissance durable », j'ai émis le souhait que notre commission travaille sur la francophonie et ses perspectives pour le 21^{ème} siècle. Nous sommes plusieurs à appartenir également à l'Assemblée parlementaire de la francophonie, tandis qu'à chaque déplacement de notre commission, nous veillons à traiter ce sujet dans le contexte du pays visité. Je remercie donc chaleureusement nos collègues Louis Duvernois et Claudine Lepage de s'être attelés à cette tâche et d'avoir abouti à des propositions d'un grand intérêt.

M. Louis Duvernois, co-rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, en juillet 2015, notre présidente nous proposait, à Claudine Lepage et à moi-même, de mener un travail de fond sur le thème de la francophonie dans le cadre d'un groupe de travail de notre commission. Ce groupe a été créé, il s'est réuni une trentaine de fois et a auditionné plus de cinquante personnes. Lors de sa dernière réunion, il y a quinze jours, il a adopté les grandes orientations que nous allons vous exposer aujourd'hui.

Notre sujet était plus que vaste. Nos moyens, somme toute, limités. Nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé le sujet et j'en appelle à toute votre bienveillance. La francophonie a déjà fait l'objet de nombreux rapports et le nôtre n'épuise certainement pas le sujet. J'espère, au contraire, qu'il sera matière à continuer de réfléchir sur cette dimension si essentielle de notre politique étrangère.

Mme Claudine Lepage, co-rapporteur. – Après des siècles de suprématie mondiale, le français occupe aujourd'hui une place « intermédiaire » dans l'échelle des langues. Ni langue mondiale, comme l'est l'anglais, elle fait néanmoins partie des langues majeures du globe : cinquième langue mondiale en nombre de locuteurs, quatrième langue par le nombre d'internautes, troisième langue des affaires – après l'anglais et le chinois –, deuxième langue apprise – après l'anglais –, deuxième langue d'information internationale – après l'anglais –, elle dispose de nombreux atouts :

- des atouts historiques et culturels : l'histoire de France a implanté le français sur les cinq continents et a nourri une belle image de la langue française, souvent associée à la liberté mais aussi au raffinement, à la culture ... ;

- des atouts économiques : l'espace « francophilophone » selon le joli néologisme de Jacques Attali représente aujourd'hui plus de 15 % de la richesse mondiale ;

- mais surtout, des atouts démographiques : la francophonie constitue le sixième espace géopolitique mondial par sa population et pourrait devenir le quatrième à l'horizon 2050 : 230 millions de personnes parlent français aujourd'hui, elles pourraient être 770 millions en 2050 ; c'est d'ailleurs l'ensemble linguistique qui connaîtra la plus forte croissance des cinquante prochaines années.

Cet atout démographique repose néanmoins sur des bases fragiles. La croissance démographique escomptée par la francophonie d'ici 2050 résulte de la seule croissance démographique de l'Afrique francophone : en 2050, 85 % des francophones seraient africains. Beaucoup dépendra donc de l'évolution, en qualité comme en quantité, de l'enseignement du et en français dans ces pays.

C'est pourquoi notre rapport fait une grande place aux questions d'éducation avec plusieurs recommandations pour que ce sujet ne soit pas abandonné des autorités, ni dans notre politique de coopération, ni dans notre politique diplomatique. Il n'aborde pas directement la question du financement de ces recommandations mais préconise néanmoins

de rééquilibrer parfois nos priorités budgétaires afin d'investir plus dans l'éducation qui nous semble un enjeu d'avenir crucial.

Notre rapport fait aussi nombre de propositions relatives au développement des médias et, d'une façon plus générale, des contenus culturels et numériques, car c'est sur ce champ que se jouent aujourd'hui la bataille des langues et le français doit conserver une image de modernité et entretenir un « désir de français ».

Enfin, nous avons souhaité donner toute sa place à la jeunesse francophone avec des propositions de création d'un « ERASMUS francophone » pour les étudiants ou d'un office francophone de la jeunesse pour les jeunes professionnels.

M. Louis Duvernois, co-rapporteur. – La place du français se joue aussi dans les organisations internationales et plusieurs auditions que nous avons menées nous ont fortement inquiétés. Le français est en très net recul dans la plupart des organisations internationales et la situation est particulièrement préoccupante en Europe.

Alors que l'Europe fonctionnait entièrement en français jusqu'en 1973, *de facto*, l'anglais est pratiquement l'unique langue d'usage de l'Union européenne et le déclin du français plus que patent.

Il s'est d'ailleurs considérablement accéléré à compter du 1^{er} mai 2004 avec l'entrée de dix nouveaux pays dans l'Union européenne, faisant passer le nombre d'États-membres de 15 à 25, ce qui a mécaniquement « dilué » l'influence française :

- au Conseil de l'Union européenne, le recours au français est marginal, oscillant péniblement entre 2 et 3 % de documents rédigés en français ;
- à la Commission européenne, 3,6 % des documents sont écrits en français ;
- au Parlement européen, c'est un peu mieux : 15 % de documents en français.

Le *Brexit* constitue une opportunité que les autorités françaises doivent saisir. Désormais, l'anglais ne sera plus l'une des 24 langues officielles de l'Union. C'est le moment de renouer avec nos partenaires un nouveau pacte en faveur du plurilinguisme.

Mme Claudine Lepage, co-rapporteur. – J'en viens à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Nous nous sommes interrogés sur l'utilité et l'efficacité de cette organisation. Incontestablement, elle a gagné son pari de s'implanter dans le paysage institutionnel international : elle compte aujourd'hui 84 membres ! Mais certains de ses membres n'ont qu'un lien distant avec la francophonie : le Qatar pour ne citer que lui ...

Nous proposons donc de recréer au sein de l'OIF un « noyau dur » d'une trentaine de pays, ceux où le français est l'une des langues officielles ou dans lesquels plus de 20 % de la population est francophone.

Avec ces pays, nous pourrions bâtir de nouvelles politiques linguistiques et éducatives, que l'OIF doit privilégier car porteurs d'une véritable valeur ajoutée, c'est « son cœur de métier ».

Son élargissement à tout-va et l'éparpillement de ses missions et de ses objectifs risqueraient, dans le cas contraire, de la reléguer au rang de « doublon médiocre de l'assemblée générale de l'ONU », selon les propos de notre collègue Jacques Legendre.

M. Louis Duvernois, co-rapporteur. – Au terme de nos travaux, il nous a semblé évident que la France manque d'une véritable stratégie francophone alors qu'elle représente pour elle un champ immense d'opportunités pour l'avenir :

- une stratégie appuyée sur le concept de défense de la diversité des expressions culturelles, en s'opposant à l'uniformisation et à la globalisation par l'anglais et la culture américaine ;

- une stratégie où la France se considère aussi comme un pays francophone et où l'on met de côté notre légendaire arrogance vis-à-vis des autres francophones ;

- une stratégie où la France met en avant ses outre-mer, véritables ponts vers les autres aires linguistiques ;

- une stratégie où la France ose occuper toute sa place de « pays berceau de la langue française » au sein de l'OIF car les autres pays francophones attendent aussi de nous un peu d'exemplarité.

Vous l'aurez compris, plus que l'expression d'une nostalgie ou d'une volonté de puissance, la défense de la francophonie est, pour vos co-rapporteurs, synonyme de promotion de la diversité culturelle et du dialogue entre toutes les cultures : un appel à une « francophonie ouverte », en application fidèle de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée en 2005 par l'Unesco à l'initiative de la France.

Mme Claudine Lepage, co-rapporteur. – Nous n'avons pas pu évoquer avec vous tous les champs de notre étude qui s'est aussi intéressée au français dans les entreprises ou dans les sciences.

Mais, en conclusion, nous aimerions aborder avec vous un débat qui nous a taraudés durant nos travaux, sans que nous réussissions véritablement à y apporter une réponse définitive : la langue française est-elle porteuse de valeurs universelles ?

Comme nous l'a exposé l'anthropologue Jean Tardif en audition, une civilisation, une culture sont porteuses de valeurs. Une langue est, d'abord, un moyen de communication. Elle peut être porteuse d'une certaine « façon de penser » selon qu'il existe tel ou tel mot dans une langue, telle ou telle subtilité, la représentation du monde perçue à travers cette langue ne sera pas tout à fait la même que celle donnée par une autre langue. Mais il récuse l'idée que les langues soient porteuses de valeurs, *a fortiori* que le français soit dans une situation de porter des valeurs « universelles »... Nous avons développé davantage cette idée dans notre rapport.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je remercie les deux rapporteurs pour la qualité de leur présentation, preuve, s'il en fallait, que la parité représente, comme la francophonie, un enrichissement mutuel. Je leur sais en particulier gré de leur refus de promouvoir avec arrogance la langue française. Bien au contraire, la francophonie constitue un creuset fort intéressant dans la mise en œuvre effective des droits culturels, notion

concrétisée grâce aux efforts conjoints de notre présidente et de nos collègues Jean-Pierre Leleux, Sylvie Robert, Maryvonne Blondin, Françoise Laborde et Brigitte Gonthier-Maurin.

Cet espoir ne doit nullement faire oublier combien le français, s'il n'est pas jugé en voie de disparition par l'Unesco, souffre de la concurrence de la langue anglaise dans les instances internationales. Au sein des institutions européennes, si les documents définitifs sont publiés en français, tel n'est pas le cas des documents intermédiaires, ce qui ne facilite guère le travail de nos représentants. Souhaitons, effectivement, que le *Brexit* soit l'occasion d'une prise de conscience de la nécessité d'imposer un multilinguisme plus égalitaire au sein des instances européennes et d'un retour en grâce du français. L'anglais, dans un rôle de véhicule utile, deviendra-t-il l'esperanto de demain ?

Comme vous, je suis ô combien convaincue de l'importance d'offrir un accès plus aisé à la littérature francophone, sur notre territoire comme à l'étranger, notamment aux plus jeunes ! Quelle richesse que l'œuvre de Denis Laferrière ! Quelle ouverture vers d'autres cultures que l'ouvrage d'Adame Ba Konaré « *Quand l'ail se frotte à l'encens* » ! Quel appel à la réflexion, en ces temps où l'extrême-droite n'a jamais parue si menaçante, que « *Le chagrin des Belges* » d'Hugo Claus !

Mme Françoise Cartron. – Vous nous avez tous deux présenté un plaidoyer utile en faveur de la langue française bien que de nombreuses propositions échappent à notre compétence. Pour autant, certaines mesures dépendent directement de notre volonté : comment se fait-il, en effet, que la langue anglaise soit utilisée dans certaines réunions de nos groupes d'amitié au sein même du Sénat ? Nous pouvons ici agir directement pour imposer l'usage du français.

M. René Danesi. – Je félicite nos deux rapporteurs pour le travail considérable qu'ils ont mené ces derniers mois. Je partage leur souhait que la francophonie représente une ouverture linguistique et culturelle vers les autres langues et les autres cultures. Il ne peut en être autrement dans un monde dans lequel les hommes se mêlent et où cultures et langues se rencontrent. Rappelons que le développement du français, dans les décennies à venir, repose sur la seule Afrique. Cette évolution heureuse et inévitable doit nous faire abandonner notre position hautaine traditionnelle. Pour autant, il me semble un tantinet précipité d'affirmer, dans la première proposition de votre rapport, que la France doit participer à la promotion du multilinguisme. J'estime qu'il convient de promouvoir tout autant la langue française. C'est pourquoi je propose que ce vœu soit ainsi rédigé : « Promouvoir la langue française et le multilinguisme ».

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Il était important de mener un travail de fond sur la francophonie au sein de notre commission afin de sortir, enfin, d'une forme passiste de promotion de la langue française. Je regrette toutefois que vous ayez fait l'impasse sur les actions menées dans ce domaine par les femmes. Lorsque j'étais présidente de la délégation aux droits des femmes, j'ai pu observer, à Dakar comme en République démocratique du Congo, le travail formidable des associations de femmes en faveur de la francophonie. À cet égard, je salue l'action de l'ancienne ministre déléguée chargée de la Francophonie, Yamina Benguigui, qui toujours eut le souci de la défense des femmes et de l'éducation des filles dans les pays francophones.

Mme Colette Mélot. – Nous portons une réelle responsabilité dans le déclin de notre langue. Au sein des instances européennes et internationales, nous nous contentons d'un anglais approximatif, qui entrave la qualité du débat, au lieu de nous exprimer dans notre

langue maternelle, alors même que nous disposons d'interprètes. Je regrette également le slogan choisi pour la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024 - Made for sharing. En revanche, je me félicite du travail des rapporteurs et soutiens particulièrement la proposition visant à créer un ERASMUS francophone.

Mme Françoise Laborde. – Compte tenu du nombre de propositions, il faudrait peut-être les classer par ordre d'importance pour une mise en œuvre efficace. Cette remarque faite, je constate que la défense de la langue française est souvent soit moquée, soit interprétée comme de la ringardise. Ce rapport permet de donner à cette action une dimension moderne et confirme la nécessité d'une véritable stratégie pour inciter à utiliser la langue française dans les instances internationales.

M. Gilbert Bouchet. – Je regrette la disparition de la langue française sur la scène internationale, à l'instar de l'allemand. Alors que la langue officielle des Jeux olympiques est le français, il est paradoxal d'avoir choisi pour la candidature de Paris un slogan en anglais.

M. Jean-Pierre Leleux. – J'encourage les rapporteurs à porter le combat en faveur de la langue française. Toutefois, cette démarche se heurte au fait que les Français maîtrisent de moins en moins bien leur langue maternelle. Leur vocabulaire actif s'est considérablement réduit. Il importe donc de réformer l'apprentissage du français afin d'assurer le rayonnement de cette langue.

Mme Christine Prunaud. – Je tiens à rappeler la baisse constante des moyens financiers alloués à la francophonie. Par ailleurs, qu'en est-il du fléchage des contributions françaises à l'Organisation internationale de la francophonie ?

Mme Vivette Lopez. – J'approuve toutes les propositions visant à faciliter l'apprentissage du français ainsi que la proposition visant à systématiser l'apprentissage d'au moins deux langues étrangères dès le plus jeune âge. Le lancement d'une réflexion sur la création d'un « ERASMUS francophone » me paraît également nécessaire. Je partage l'émoi soulevé par le choix d'un slogan en anglais à l'appui de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques.

Mme Maryvonne Blondin. – Le français et l'anglais sont les langues officielles du Conseil de l'Europe, créé en 1949 par la France et l'Allemagne. Dans cette instance, un grand nombre des 47 pays membres s'efforce d'intervenir en français. De même, son président – Pedro Agramunt – prononce souvent ses discours dans cette langue. En revanche, ce n'est pas le cas du secrétaire général – M. Thorbjørn Jagland – et une demande officielle lui a été signifiée au moment du renouvellement de son mandat afin qu'il s'exprime également en français, malheureusement sans beaucoup de succès jusqu'à présent. Néanmoins, cet exemple montre que l'affaiblissement du français comme langue officielle n'est pas une fatalité et qu'il est possible de s'y opposer.

Mme Marie-France de Rose. – Même si j'approuve l'idée d'échanges d'étudiants entre les pays francophones, il conviendrait de trouver une autre terminologie qu'ERASMUS, car ce programme européen est fondé sur la rencontre d'étudiants qui ne parlent pas la même langue.

Mme Corinne Bouchoux. – J'ai apprécié le ton de ce rapport très ambitieux mais dépourvu d'arrogance. Je souhaiterais apporter une note positive sur notre jeunesse dont on a décrié la pauvreté de langage, mais qui dispose de bien d'autres compétences.

M. Christian Manable. – Je souhaiterais également relativiser les propos de notre collègue Jean-Pierre Leleux sur le fossé qui séparerait notre jeunesse actuelle et celle du début du siècle dans sa maîtrise du français. Cette idéalisation du passé véhicule une vision morale de l’histoire qui ne correspond pas à la réalité. Le passé n’était pas un âge d’or, que ce soit en ce qui concerne les conditions sanitaires ou encore les taux de violence. Par ailleurs, la langue française est une langue vivante, qui s’enrichit avec le temps. Pourquoi faudrait-il donc parler au 21^e siècle la langue du 17^e siècle ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaiterais avoir une précision à propos de la proposition sur le principe d’une traduction systématique. Avez-vous abordé la question des outils numériques permettant une traduction automatique des textes ?

M. Louis Duvernois, co-rapporteur. – Une ligne directrice sous-tend vos remarques et vos questions : notre langue connaît des difficultés pour s’imposer car elle est en concurrence avec d’autres langues dans un monde en pleine évolution. Pour revenir sur le débat sur l’appauvrissement du français, il est vrai que le français est une langue vivante et que notre objectif n’est pas d’imposer la langue de Molière. Pour autant, une langue permet de véhiculer des valeurs, et celles-ci seront d’autant mieux défendues que la langue sera précise et riche. Au cours de notre mission, nous avons abordé un débat particulièrement intéressant : est-ce la langue ou la culture qui porte des valeurs universelles ? Ce sujet mérite réflexion.

Sinon, j’abonde dans le sens de notre collègue Françoise Cartron. Je suis président du groupe sénatorial France-Corne de l’Afrique. Seul Djibouti a pour langue officielle le français. Aussi, toutes nos conversations se font en anglais. Pourtant, je reconnais qu’il serait légitime que nous parlions français.

Notre collègue René Danesi a observé que l’avenir de la francophonie dépendrait de l’engagement des outre-mer et de l’Afrique dans ce combat. Beaucoup de rapports ont été rédigés sur ce sujet. Nous avons néanmoins développé une démarche novatrice en impliquant les sénateurs des outre-mer dans notre réflexion, à travers l’envoi d’un questionnaire et l’organisation d’une audition commune. Nous aurions tout intérêt à associer davantage les outre-mer dans notre stratégie de défense de la francophonie compte tenu de leur position géographique. Je renvoie, à cet égard, aux remarques de notre collègue Didier Robert sur le rôle de La Réunion dans l’Océan Indien.

Mme Claudine Lepage, co-rapporteur. – Dans vos interventions, vous avez tous défendu l’usage de la langue française. C’est également notre souci et c’est la raison pour laquelle nous proposons de sensibiliser les élites françaises ainsi que les hauts fonctionnaires en poste dans des organisations internationales à pratiquer notre langue. Je partage l’opinion d’Umberto Eco lorsqu’il a dit : « *La langue de l’Europe, c’est la traduction* ».

En réponse à la question de notre présidente, je souhaite préciser que notre proposition concernant la traduction systématique vise la traduction des textes examinés dans les instances internationales.

Nous ne nous sommes pas interrogés sur la possibilité de promouvoir la francophonie à travers la défense des droits des femmes. En revanche, nous avons insisté sur le fait que le combat pour la francophonie passait par un soutien fort au secteur associatif francophone.

La France est le premier contributeur à l'Organisation internationale de la francophonie et il existe actuellement une réflexion sur le fléchage de nos contributions à cet organisme. Nous n'y sommes pas favorables dans la mesure où cela remettrait en cause l'autonomie de cette institution internationale. Néanmoins, nous prônons un contrôle accru sur l'emploi des financements à sa disposition pour s'assurer de leur bonne utilisation.

Quant au rôle joué par le Conseil de l'Europe dans la défense du français, nous l'avons souligné dans notre rapport.

Nous sommes parfaitement conscients de la nécessité de renforcer le rôle des outre-mer en tant que représentant des valeurs et des intérêts de la France dans leur zone géographique. Je rappelle que dans des pays comme Le Vanuatu ou l'Australie, les échanges scolaires se font avec la Nouvelle-Calédonie et non avec la métropole. De même, La Réunion constitue le partenaire naturel des pays de l'Océan Indien et de l'Afrique du Sud.

M. Louis Duvernois, co-rapporteur. – Les termes « lutte » et « combat » reviennent souvent pour caractériser la politique de la France en faveur de la francophonie. Toutefois, le combat n'exclut pas l'ouverture. Par ailleurs, je pense que notre collègue Jean-Pierre Leleux souhaitait souligner que l'apprentissage et la maîtrise de la langue sont également un combat qu'il faut porter. Il y a une véritable dégradation de la qualité du français qui est enseigné dans les établissements et nous ne pouvons que constater que les élèves ne maîtriseront pas à la fin de leur scolarité la langue française comme ils devraient le faire pour pouvoir comprendre les valeurs qu'elle porte et en assurer la promotion. N'oublions pas que la francophonie, c'est d'abord la fierté de parler une langue. Si nous ne partageons pas cette fierté, comment défendrons-nous notre langue auprès des francophones ? Faudra-t-il en laisser le soin à nos amis québécois ?

Je comprends les remarques de notre collègue Marie-France de Rose sur la confusion qui pourrait résulter de l'utilisation du terme ERASMUS pour le programme d'échanges entre pays francophones que nous proposons. La référence à ERASMUS permet de rendre cette initiative compréhensible au grand public et insiste sur l'intérêt d'un mélange des cultures.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Questions diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors de sa dernière réunion, le bureau de notre commission a décidé du principe de la création d'une mission d'information, interne à notre commission, relative à l'avenir des médias.

Qu'il s'agisse de la presse imprimée ou de l'audiovisuel, les médias connaissent, depuis quelques années, des bouleversements profonds : transformation et fragilisation des modèles économiques, effets de concentration, nouveaux supports et modes de diffusion, nouveaux entrants dans la chaîne de valeur, émergence des réseaux sociaux et de nouveaux modes de communication ...

Les mutations économiques et technologiques qui affectent le secteur invitent à une réflexion sur l'avenir de l'information et, en son cœur, de ses métiers et de ses missions.

Les récents débats qui ont ponctuellement mobilisé le législateur sur les questions de déontologie et d'indépendance des médias, sur la liberté d'expression au regard des grands principes de la loi fondatrice de 1881 montrent, en réalité, qu'il y a urgence à approfondir le sujet pour assurer l'avenir d'un secteur d'activité indispensable au fonctionnement de la démocratie.

J'ai souhaité assurer moi-même la présidence de cette mission ; nos rapporteurs pour l'audiovisuel - Jean-Pierre Leleux - et la presse – Patrick Abate – pourraient en être les co-rapporteurs.

Compte tenu de l'importance de ce sujet et par équité, il me semble indispensable que tous les groupes puissent y participer.

J'invite donc les groupes qui le souhaitent à me communiquer le nom de leur représentant au sein de cette mission.

Sur le plan pratique, je souhaiterais pouvoir engager nos travaux mi-mars et les poursuivre pendant la période de suspension des séances plénières, sans doute les mardis après-midi et mercredis matin.

Il en est ainsi décidé.

Mme Marie-Christine Blandin. – Madame la présidente, le mardi 25 novembre, vous aviez organisé une rencontre avec Mme Jacqueline Eidelman, conservatrice générale du patrimoine en charge de la mission « Musées du XXI^e siècle » au ministère de la culture et de la communication. Elle nous avait indiqué que le rapport de la mission serait disponible fin janvier. Qu'en est-il précisément ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ai évoqué ce point très récemment avec Mme Marie-Christine Labourdette, directrice chargée des musées de France. Elle m'a confirmé que le rapport n'avait pas encore été rendu. Je ne manquerai pas de vous le communiquer le moment venu.

La séance est close à 11 h 30.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 22 février 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Table ronde sur les pollinisateurs, autour de M. Richard Thiéry, Directeur du laboratoire pour la santé des abeilles, et Mme Agnès Lefranc, Directrice de l'évaluation des produits réglementés, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), M. Luc Belzunces, Directeur de recherche et responsable du laboratoire de toxicologie environnementale, et M. Jean-Luc Brunet, Directeur d'unité adjoint, Institut national de la recherche agronomique (INRA), M. Gilles Lanio, Président de l'Union nationale de l'apiculture française (UNAF), M. Michel Perret, Chef du bureau de la faune et de la flore sauvages, et Mme Jeanne-Marie Roux-Fouillet, Chef de projet du Plan national d'actions « France, Terre de pollinisateurs », Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

M. Hervé Maurey, président. – La table ronde que nous organisons aujourd'hui porte sur les pollinisateurs et leur état de santé. Cette thématique a fait l'objet de nombreux travaux scientifiques ces dernières années. Elle a été récemment au cœur des débats législatifs à l'occasion de l'examen du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui a interdit l'usage des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018, dont les effets sur la morbidité et la mortalité des abeilles ont été mis en avant. À cette occasion, nous avons décidé que la commission consacrerait un peu plus de temps et d'attention à cette question complexe. Nous avons été souvent montrés du doigt de façon sommaire voire simpliste, certains d'entre nous ont été qualifiés de « tueurs d'abeilles », à la différence des gentils « protecteurs des abeilles ».

Le terme « pollinisateurs » regroupe plusieurs catégories d'insectes qui participent à la pollinisation des plantes, en particulier la famille des hyménoptères qui inclut les abeilles. Ces insectes sont indispensables à la reproduction des plantes : on estime que 80 % des cultures, notamment les cultures fruitières, légumières, oléagineuses et protéagineuses sont dépendantes des pollinisateurs.

Dès le milieu des années quatre-vingt, un phénomène préoccupant d'affaiblissement et de surmortalité des colonies d'abeilles a été observé dans plusieurs pays dont la France. Ce phénomène est allé croissant, avec des taux de mortalité hivernale des abeilles supérieurs au taux considéré comme normal, 10 %.

La question du déclin des colonies d'abeilles et de la production de miel a fait l'objet d'un intérêt croissant de la part du monde scientifique comme des décideurs publics. En 2008, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), devenue depuis

l'Anses, a publié un rapport, *Mortalités, effondrements et affaiblissements des colonies d'abeilles*, qui dresse un bilan des causes de morbidité et de mortalité des abeilles.

Depuis, la recherche scientifique a continué de progresser, de même que la diffusion de la connaissance, grâce à la création de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (Itsap) en 2009, et à l'accréditation du laboratoire de Sophia-Antipolis de l'Anses comme laboratoire de référence de l'Union européenne pour la santé des abeilles en 2011, qui a bénéficié de financements européens pour produire des données objectives sur l'état de santé des abeilles.

Le programme de surveillance épidémiologique européen, « Epilobee », a pour objectif de mieux appréhender le phénomène de surmortalité des abeilles et d'identifier les agents pathogènes. Les premiers résultats de cette enquête, publiés en 2014, ont mis en avant des taux de mortalité hivernale très variables selon les pays européens, la France se situant en haut du classement des pays les plus touchés par le déclin des colonies.

Le phénomène de surmortalité des abeilles est complexe car ses causes sont multiples. Dans ses travaux, l'Anses a dégagé quatre principaux facteurs agissant seuls, ou en association, sur la santé des abeilles : des facteurs biologiques, c'est-à-dire la présence d'agents pathogènes comme le varroa ou de prédateurs comme le frelon asiatique qui menacent les abeilles ; des causes chimiques, l'exposition des pollinisateurs aux produits phytosanitaires présents dans l'environnement, soit de manière directe lors du traitement des plantes, soit indirectement à travers les résidus présents dans le sol et les plantes ; des causes environnementales, ensuite, à savoir la perte de la richesse florale qui réduit l'accès des abeilles à des apports en nourriture de qualité ou les perturbations climatiques qui menacent la survie des colonies ; les pratiques apicoles, enfin, qui ne favorisent pas toujours un bon développement des colonies.

Une grande diversité de facteurs menace la santé des abeilles. L'Anses a d'ailleurs mis en avant le rôle des coexpositions aux pesticides et aux agents infectieux dans l'effondrement des colonies dans un rapport paru en 2015.

Une des causes de mortalité a particulièrement focalisé l'attention ces dernières années : les substances néonicotinoïdes, classe d'insecticide qui agit en perturbant le système nerveux central des insectes. Selon une étude de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) de 2012, ces insecticides désorientent les abeilles butineuses, les empêchant de regagner leur ruche. En raison des travaux scientifiques montrant la nocivité de ces produits pour la santé des abeilles, la Commission européenne a, en 2013, décidé de restreindre l'utilisation de trois produits phytosanitaires à base de néonicotinoïdes.

En France, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a prévu l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes pour le traitement des semences à compter du 1^{er} septembre 2018, avec des dérogations possibles pouvant être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020. La semaine dernière, un projet de décret relatif à la liste des néonicotinoïdes concernés par l'interdiction a été mis en consultation ; sept substances sont visées.

La grande diversité des menaces qui pèsent sur les abeilles rend l'action publique complexe, car elle doit porter sur de multiples sources de déclin des pollinisateurs. Les ministères de l'agriculture et de l'environnement ont respectivement mis en place un plan de développement durable de l'apiculture (PDDA) en 2012 et un plan national d'actions (PNA) en 2015 en faveur des insectes pollinisateurs, qui partagent de nombreux objectifs en termes

de diminution de la mortalité due aux causes chimiques et biologiques et d'amélioration de la connaissance scientifique.

Les questions que nous souhaitons aborder au cours de cette table ronde sont : quel est l'état des connaissances actuelles sur la santé des pollinisateurs, notamment en termes d'évolution du taux de mortalité ? Quelles sont les causes de morbidité et de mortalité des pollinisateurs qui apparaissent prépondérantes ? Quel regard portez-vous sur l'interdiction des néonicotinoïdes votée l'année dernière, en termes d'efficacité escomptée de cette mesure et de la possibilité pour les agriculteurs de trouver des produits alternatifs pour protéger les plantes ? Quel bilan peut-on faire des actions menées dans le cadre du plan national d'actions « France, terre de pollinisateurs » ?

Nous sommes ravis d'accueillir M. Richard Thiéry, directeur du laboratoire pour la santé des abeilles, et Mme Agnès Lefranc, directrice de l'évaluation des produits réglementés, au sein de l'Anses ; M. Luc Belzunces, directeur de recherche et responsable du laboratoire de toxicologie environnementale et M. Jean-Luc Brunet, directeur d'unité adjoint, au sein de l'Inra ; M. Gilles Lanio, président de l'Union nationale de l'apiculture française (Unaf) ; M. Michel Perret, chef du bureau de la faune et de la flore sauvages et Mme Jeanne-Marie Roux-Fouillet, chef de projet du plan national d'actions « France, Terre de pollinisateurs » au sein du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Malheureusement, M. Éric Lelong, président de la commission « apiculture » de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) a dû annuler sa participation à la table ronde à la suite du décès du président de la FNSEA, Xavier Beulin.

M. Richard Thiéry, directeur du laboratoire pour la santé des abeilles, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). – Merci de votre invitation sur un sujet aussi important. Directeur de recherche, je dirige le laboratoire de Sophia-Antipolis spécialisé sur la santé des abeilles. L'Anses est une agence indépendante ayant une approche globale et transversale sur l'ensemble des risques sanitaires – sur la santé humaine, la santé animale et végétale – et en appui aux politiques publiques. Nous avons trois métiers : d'abord l'évaluation des risques alimentaires, de l'environnement, du travail et, dans le cadre de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) de produits phytosanitaires, des biocides et des médicaments vétérinaires. Ensuite, nous effectuons des recherches et produisons des références analytiques dans ces différents domaines, avec l'appui d'un réseau de laboratoires parfaitement intégrés dans les territoires et spécialisés dans une filière. Celui de Sophia-Antipolis est spécialisé dans la filière apicole. Dernier métier, nous gérons des dispositifs de surveillance sanitaire, dans un souci de dialogue permanent avec toutes les parties prenantes, tout en protégeant notre indépendance.

Le laboratoire de Sophia-Antipolis sur la santé des abeilles a une approche pluridisciplinaire. Les dangers sanitaires sont liés aux agents pathogènes – agents infectieux ou parasitaires –, aux prédateurs des abeilles, aux phénomènes d'intoxication notamment par les produits phytopharmaceutiques ou les médicaments vétérinaires.

Nous avons plusieurs missions de référence liées à notre statut de laboratoire national de référence du ministère de l'agriculture et, depuis 2011, de laboratoire européen de référence sur la santé des abeilles, ainsi que de laboratoire de référence pour l'Organisation de la santé animale (OIE) dans ce domaine. Nos travaux de recherche viennent nourrir les travaux dits « de référence », et réciproquement. Cette recherche appliquée vise à comprendre les phénomènes d'intoxication et à mieux décrire les maladies, les agents pathogènes et leur

variabilité éventuelle pour mettre au point des outils de diagnostic sans cesse plus performants.

Nous travaillons sur la loque américaine, la loque européenne, le petit coléoptère des ruches, parasite introduit en Italie il y a deux ans, le virus des ailes déformées, transmis par un parasite, et le virus de la paralysie chronique. Ces recherches très diverses sont menées en partenariat avec différents organismes comme l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) ou l'Institut technique et scientifique de l'abeille et de la pollinisation (Itsap). Nous sommes engagés dans le vaste projet européen *Smart Bees* qui met au point des outils valorisant la résistance naturelle des populations d'abeilles au parasite varroa, pathogène majeur pour les abeilles.

L'étude Epilobee, une première en Europe, a été commanditée par la Commission européenne dans le cadre de notre mission de référence. Cette vaste enquête a été conduite sur deux saisons apicoles dans 17 États-membres, et a permis de surveiller plus de 155 000 colonies dans lesquelles nous avons obtenu des données de santé harmonisées, toujours en cours de traitement. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) va missionner le laboratoire de référence de l'Union européenne pour intégrer un projet d'évaluation des risques des pesticides sur les abeilles domestiques.

Notre laboratoire participe à l'expertise sur le rôle des co-expositions des abeilles à différents risques. Le rapport sur les co-expositions que nous avons publié en 2015 montre que les abeilles sont soumises à un grand nombre de stress susceptibles d'interagir les uns avec les autres. Dans ses recommandations, l'Anses souligne la nécessité d'intervenir sur l'ensemble des facteurs identifiés comme contribuant à l'affaiblissement des colonies d'abeilles et rappelle l'importance du maintien de la biodiversité, l'appropriation du respect de bonnes pratiques apicoles, la réduction de l'exposition globale des abeilles aux produits phytopharmaceutiques, et l'utilisation à bon escient de traitements chimiques avec des molécules testées au préalable dans leur dimension additive, synergique ou antagoniste. L'Anses préconise aussi la création d'un réseau de ruchers de référence pour disposer de données harmonisées afin d'étudier, en fonction des différentes régions, l'état de santé des colonies d'abeilles.

Mme Agnès Lefranc, directrice de l'évaluation des produits réglementés, Anses. – La direction de l'évaluation des produits réglementés de l'Anses élabore une évaluation phytopharmaceutique *a priori*, lors de la demande d'autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Nous réalisons, de façon indépendante, une évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement – y compris la santé des pollinisateurs – des produits soumis pour une mise sur le marché ainsi qu'une évaluation de leur efficacité. Nous réalisons aussi l'évaluation pour autoriser la mise sur le marché des biocides – dont certains contiennent des molécules ayant une action sur les pollinisateurs. Ce travail est réalisé en toute indépendance au sein de l'Agence avec l'appui de comités d'experts spécialisés et indépendants externes.

Notre direction possède aussi une expertise sur les produits phytopharmaceutiques et, comme le laboratoire de Sophia-Antipolis, contribue à la réponse de l'Anses sur des saisines intéressant les produits phytopharmaceutiques et leur effet sur les pollinisateurs. Ainsi, l'avis de l'Agence sur les néonicotinoïdes de janvier 2016 faisait état des connaissances et des nombreuses incertitudes sur les effets de certaines substances actives néonicotinoïdes sur la santé des pollinisateurs. Sur saisine du ministre de l'agriculture en avril dernier, en application de la loi sur la biodiversité, l'Anses conduit une analyse des usages des

néonicotinoïdes, de leurs alternatives possibles et des risques et des intérêts agronomiques des usages de ces produits et de leurs alternatives.

M. Luc Belzunces, directeur de recherche et responsable du laboratoire de toxicologie environnementale, Institut national de la recherche agronomique (Inra). – Merci de votre invitation. On dénombre 20 000 espèces d'abeilles dans le monde, 2 500 en Europe, et un peu moins de 1 000 en France. Elles participent à la pollinisation de 80 % des plantes à fleurs, et sont très importantes pour la biodiversité et les rendements agricoles.

Le pôle Abeilles et environnement de l'Inra, sur le site de recherche d'Avignon, regroupe l'unité de recherche Abeilles et environnement et l'Unité mixte technologique PrADE regroupant l'Inra, l'Itsap, l'Association pour le développement de l'apiculture provençale (Adapi), Terres Inovia et un partenaire privilégié et associé, le laboratoire de l'Anses de Sophia-Antipolis. Ce centre développe des recherches pluridisciplinaires sur une échelle complète qui s'étend de la molécule au paysage, en passant par les tissus, les organes, les individus et les populations, sur le thème du déclin des abeilles domestiques au cours de l'anthropocène – période de l'histoire à partir de laquelle l'activité humaine est considérée comme dérangeante pour la planète.

Le déclin des abeilles, observé depuis plus de trente ans, est bien décrit depuis 15 ans. Il est concomitant avec la modernisation de l'agriculture et l'industrialisation. Ce déclin concerne aussi les populations d'abeilles sauvages, les pollinisateurs, l'entomofaune – les insectes –, les populations d'oiseaux, la faune aquatique et quasiment toutes les espèces. Ce déclin n'est donc pas limité aux pollinisateurs. Il existe donc des facteurs communs à cette surmortalité, qui ne peut s'expliquer uniquement par des maladies spécifiques à chaque espèce. Les origines possibles du déclin des abeilles sont l'activité apicole, l'urbanisation, la fragmentation de l'habitat, l'industrialisation, le frelon asiatique, les pathogènes, les parasites comme le varroa – un petit acarien –, les traitements phytopharmaceutiques et le changement climatique. Mais actuellement, les deux facteurs prépondérants sont d'un côté les produits phytopharmaceutiques et les polluants, et de l'autre les agents pathogènes. L'exposition des abeilles est assez multiple : après épandage de produits phytopharmaceutiques, il y a une dérive ; 30 % des produits n'atteignent pas la plante traitée et contaminent l'écosystème. Ils se retrouvent dans les sols, la biomasse tellurique, les nappes phréatiques, les eaux de surface, dans les invertébrés et les plantes, et arrivent par voie aérienne dans la nourriture des abeilles, y compris des abeilles sauvages. Ils se retrouvent dans les ruches. Les effets toxiques peuvent être létaux ou sublétaux. Les effets sublétaux peuvent être délétères ou non, et compromettre la fonctionnalité ou la survie des individus et des populations. Souvent, ils sont impactés par l'environnement. Ces effets sont multiples : sur le système nerveux, le comportement... Une première étude de l'Inra en 1995 montrait l'altération du sens de l'orientation des abeilles. Ensuite, les pesticides peuvent avoir des effets sur la thermorégulation et sur l'infertilité, et des effets biochimiques cellulaires comme la spoliation des réserves énergétiques : l'abeille est bien nourrie mais elle meurt de faim.

Les pesticides peuvent agir seuls, même à faible dose, non détectable par les méthodologies les plus performantes. Ils peuvent également agir de manière combinée, ce qu'on appelle des « effets cocktails ». Ces synergies provoquent un effet total bien supérieur à la somme des deux effets des substances prises séparément, du type $1+1 = 10$. Les effets de potentialisation nous inquiètent particulièrement : les substances n'ont pas d'effet individuellement mais produisent un mélange explosif, du type $0+0 = 1000$. Cette association totalement imprévisible inquiète le plus les toxicologues. Les pesticides peuvent agir avec des agents pathogènes : les champignons, comme le montrait une étude de l'Inra en 2010, les

virus ou les bactéries. Ce sont des interactions toxico-pathologiques. Ces actions peuvent se produire à bas bruit : aucune action du pesticide, aucune action du pathogène, mais le mélange des deux est explosif...

Les interactions environnementales entre les pesticides et les pathogènes dans notre nourriture sont préoccupantes, et notamment l'action des fongicides qui peuvent moduler l'action de deux classes d'insecticides : les néonicotinoïdes, en voie d'interdiction, et les pyréthriinoïdes sur lesquels nous alertons depuis trente ans. Les fongicides peuvent synergiser les actions de ces deux classes de pesticides, et les néonicotinoïdes peuvent modifier l'immunité et favoriser le développement de pathogènes. Ces pathogènes peuvent affaiblir l'abeille, de façon à ce qu'elle ne soit plus sensible à ces fameux pesticides, y compris aux fongicides. Lorsque la ressource énergétique est rare ou l'alimentation pauvre, cela favorise le développement des pathogènes et la sensibilité aux pesticides. C'est donc un cercle infernal, qui explique ce déclin des abeilles.

M. Gilles Lanio, président de l'Union nationale de l'apiculture française (Unaf). – Cela fait plus de deux décennies que les apiculteurs connaissent le problème du déclin des abeilles. Passionnés, ces hommes et ces femmes de terrain sont de bons observateurs, sachant lire l'environnement et décrypter si tel emplacement est intéressant pour les abeilles, tenir compte de la météo et de tous les aléas climatiques. Aujourd'hui, toutes ces connaissances ne suffisent plus pour travailler sereinement. Les pertes de colonies avoisinent les 30 % – aucun secteur agricole n'en a autant. L'espérance de vie des reines diminue, de même que leur capacité de reproduction. Jadis, avant l'arrivée de l'agriculture moderne et de ce flot de pesticides, une reine se reproduisait correctement pendant cinq à six ans. Désormais, elle est usée au bout de deux ans et il faut la changer, quel que soit l'endroit.

En 1995, on comptait 1,350 million de ruches produisant 32 à 33 000 tonnes de miel, et 6 000 tonnes étaient importées. En 2015, le nombre de ruches était stable à 1,3 million en raison du nombre de passionnés, mais elles ne produisent plus que 15 à 17 000 tonnes de miel. En 2016, cette production est inférieure à 10 000 tonnes. Le déficit est grave : nous importons 30 000 tonnes de miel. L'apiculture est en crise, et les causes ne sont pas les mêmes que pour d'autres secteurs agricoles en crise.

L'apiculteur doit travailler plus pour gagner moins. Cette situation doit cesser. Depuis vingt ans, on discute... Cherche-t-on à résoudre rapidement le problème ou à gagner du temps ? Chacun sait que les pesticides pèsent lourd dans ce désastre. Déjà en 1995, les apiculteurs tiraient la sonnette d'alarme, car les ruchers près des maïs traités au Gaucho avaient des problèmes en raison d'un neurotoxique, l'imidaclopride. Il a fallu plusieurs années pour comprendre ce qui se passait. C'était hallucinant : nous devions prouver que les abeilles se posaient sur le maïs, qu'elles le récoltaient, qu'elles consommaient le pollen... Elles ne jouaient pas aux billes avec ! Les apiculteurs avaient découvert la dangerosité des neurotoxiques, les néonicotinoïdes. Depuis, ils ont envahi notre environnement : 40 % des insecticides utilisés aujourd'hui sont des neurotoxiques. Il y a un vrai problème d'addiction : ils sont partout et le sevrage sera long et difficile. J'espère que la loi sur la biodiversité d'août 2016 permettra leur sortie. L'accumulation est bien réelle. Il y a cinq ans, on ne trouvait aucun neurotoxique dans l'eau. Depuis, l'imidaclopride occupe la 15^{ème} place sur 50 des substances les plus présentes. La situation est similaire à celle du tabac il y a quelques années : il a fallu des échanges vifs entre scientifiques et non scientifiques pour admettre que le tabac était nocif pour la santé. Désormais, c'est le lobby de l'agrochimie qui affirme que ses produits ne sont pas mauvais, et que l'effondrement des abeilles est dû aux apiculteurs ne sachant pas travailler sur leurs ruches. Mais comment expliquer aussi que les pollinisateurs sauvages, les oiseaux,

les insectes ou la vie dans les mares s'effondrent partout ? Il y a quinze à vingt ans, une voiture traversant la France était criblée d'insectes. Désormais, il y en a très peu. De même, vous pouvez allumer sans problème la lumière le soir, fenêtre ouverte. Au lieu d'une nuée, vous aurez deux à trois petites bestioles. Et ce n'est pas la faute des apiculteurs... L'abeille est la sentinelle de notre environnement, et a montré la nocivité de nombreux produits, utilisés parfois à des doses très faibles. Des doses infiniment petites font désormais d'énormes dégâts, comme par exemple s'agissant du Fenoxycarb, un pesticide utilisé en agriculture. Dans le Nord de l'Italie, des agriculteurs ont relancé l'élevage du ver à soie, en système bio. Rapidement, ils ont observé que 80 % des vers à soie mourraient. Les feuilles des mûriers, théoriquement bio, portaient des traces de Fenoxycarb. Les vers à soie mourraient à des doses atteignant le nanogramme (10^{-9}) et même le picogramme (10^{-12}). À l'échelle du femtogramme (10^{-15}), le ver à soie ne meurt pas mais rencontre des problèmes de développement et ne crée pas de cocon. L'infiniment petit peut tuer et est instable. On retrouve du sable africain sur les voitures parisiennes, 6 000 kilomètres plus loin. Les produits ne restent pas dans le champ, le vent les disperse, comme l'a montré l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Attention aux formules magiques comme diviser par deux les quantités de pesticides : c'est de la poudre aux yeux. Des doses infiniment petites peuvent faire mal, d'autant que les produits ont une efficacité dix à mille fois supérieure à ce qu'elle était avant. Plus c'est petit, plus c'est volatil, plus cela se déplace et fait de dégâts.

Que faire ? Il est urgent de repenser notre modèle agricole : le « tout pesticide » a vécu. Il coûte cher et fait de nombreux dégâts collatéraux. Nous avons besoin des pollinisateurs. En Europe, la pollinisation pèse 28,5 milliards de dollars ; 35 % de l'alimentation mondiale dépend des pollinisateurs. Il est urgent de prendre des décisions énergiques.

M. Michel Perret, chef du bureau de la faune et de la flore sauvages, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. – Le bureau de la faune et de la flore sauvages est chargé d'élaborer et de conduire des réglementations et des politiques en faveur des espèces sauvages menacées. Nous avons des moyens réglementaires propres à la protection des espèces et mettons en œuvre des plans nationaux d'action (PNA), qui visent au rétablissement de l'état de conservation des espèces menacées. Nous conduisons une soixantaine de PNA, dont le PNA « France, Terre de pollinisateurs », qui est singulier car il s'intéresse à l'ensemble des pollinisateurs sauvages et qui est étroitement lié au plan de développement durable de l'apiculture mis en œuvre par le ministère de l'agriculture.

Avec plusieurs milliers d'insectes, il faut utiliser des moyens particuliers. Le PNA « France, terre de pollinisateurs » sonne la mobilisation générale des différents acteurs concernés autour des enjeux liés à la pollinisation. Nous avons vu les différents facteurs de menace pesant sur l'abeille et les pollinisateurs. Sont en jeu l'ensemble des compartiments de la biodiversité : les agents pathogènes, les agents toxiques, les facteurs environnementaux comme la qualité des habitats – gîte et couvert des abeilles – et leur fragmentation... Tous ces facteurs mobilisent l'ensemble des actions en faveur de la biodiversité qui doivent elles-mêmes avoir des effets sur les politiques sectorielles comme l'agriculture, l'aménagement du territoire, l'urbanisation et la qualité des milieux. Outre le PNA, le ministère met en œuvre d'autres actions comme des initiatives non réglementaires – par exemple le plan Ecophyto 2 –, des initiatives sur la labellisation « Terres saines, communes sans pesticides », des actions contractuelles réalisées avec l'Unaf comme le réseau « Santé abeille environnement », le label « APIcité », ou l'utilisation du volet écologie de la labellisation sur les territoires à énergie positive. Toutes ces actions contractuelles accompagnent les différents secteurs dans une prise de conscience générale des enjeux et de la

réglementation. La ministre a porté différentes initiatives législatives comme la loi de transition énergétique pour la croissance verte et la loi de reconquête pour la biodiversité d'août 2016 contenant certains éléments importants du service de pollinisation. C'est l'ensemble des compartiments de la biodiversité qui sont concernés. Les néonicotinoïdes ne sont pas les seuls visés par une interdiction : l'usage des pesticides par les collectivités et l'État est interdit, et à terme il le sera pour les particuliers. Des travaux sont menés sur la réglementation sur les conditions d'usage des pesticides et des prescriptions sur l'usage des insecticides, en prenant en compte la situation de l'abeille. D'autres dispositions législatives améliorent la situation des abeilles : une disposition de la loi d'août 2016 pour lutter contre les espèces exotiques envahissantes concerne le frelon asiatique, en lien avec le nouveau règlement européen de 2014.

Le panel d'actions est vaste. Chacun devrait à terme trouver des solutions pour rétablir la biodiversité et des pollinisateurs sauvages ou domestiques. De nombreuses espèces dépendent de la qualité de notre environnement et de nos milieux.

Mme Nicole Bonnefoy. – Nous avons eu un débat passionné sur les néonicotinoïdes. Nous avons interdit les néonicotinoïdes au 1^{er} septembre 2018 tout en acceptant des dérogations jusqu'au 1^{er} juillet 2020, après un arrêté conjoint des trois ministères de l'agriculture, de l'environnement et de la santé. Cet arrêté s'appuiera sur le bilan de l'Anses comparant les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques comprenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles. Où en est l'Anses de ce travail ? Les alternatives existantes – produits ou méthodes de substitution – permettront-elles de sortir des néonicotinoïdes à partir de septembre 2018 et définitivement en 2020 ? Avez-vous reçu des demandes d'autorisation de mise sur le marché, et avez-vous connaissance de travaux entrepris sur ces alternatives ?

Je poserai la question que je destinai à la Fnsea à l'Inra qui mène des expérimentations de réduction des produits phytopharmaceutiques : comment appréhendez-vous la réduction et la sortie des néonicotinoïdes ?

M. Alain Fouché. – M. Belzunces, pourrez-vous nous transmettre votre présentation ? Elle nous permettrait de sensibiliser nos concitoyens.

M. Luc Belzunces. – Bien entendu.

M. Alain Fouché. – Mme Bonnefoy a réalisé un excellent rapport sur les pesticides. La France a pris conscience de ces risques, et des politiques ont été mises en place. Mais cela ne suffit pas. Quelles politiques ont été appliquées à l'échelle européenne ? Comment comptez-vous éliminer le frelon asiatique qui s'attaque aux nids d'abeilles ?

Mme Odette Herviaux. – Je parlerai en tant qu'apicultrice et observatrice de terrain depuis vingt ans. Nous possédons une petite dizaine de ruches. Sur ma commune, tous les ruchers en plein champ ont disparu. Lorsque nous avons débuté, on nous appelait pour venir chercher des essaims d'abeilles sauvages près des habitations. C'est désormais terminé. Nous habitons près d'un bois et n'avons jamais eu de pertes – peut-être en raison de nos actions préventives contre le varroa ou la loque –, hormis depuis deux à trois ans : l'arrivée du frelon asiatique est un vrai fléau. Nous avons obtenu que des spécialistes référents gratuits soient accessibles, mais lorsqu'on voit qu'en une heure on arrive à tuer dix à douze frelons

près d'une ruche, c'est décourageant... Il manque de l'information et une lutte sur le terrain pour lutter contre le frelon.

Je suis très sensible à ce que l'ensemble de la population soit invitée à prendre conscience du phénomène, sans pour autant que chacun possède une ruche. Un document pourrait inciter à semer des jachères mellifères ou du blé noir – nous avons noué des partenariats en Bretagne avec les agriculteurs. Nous avons besoin de campagnes médiatiques afin d'associer toute la population à la lutte contre le frelon asiatique. Même si nous sommes favorables à la biodiversité, nous sommes en droit de demander l'éradication totale des espèces invasives.

Mme Nelly Tocqueville. – J'ai l'impression que la filière apicole reste peu organisée. Les petits apiculteurs qui vendent leur miel localement paraissent démunis. Comment travaillez-vous avec les organisations apicoles ? Si ces dernières étaient plus visibles pour le grand public, pensez-vous que les autorités seraient davantage incitées à intervenir ?

M. Rémy Pointereau. – Agriculteur et producteur de semences, je travaille avec des apiculteurs depuis 1975 : les abeilles sont nécessaires à la multiplication des semences, notamment de carottes et de betteraves. L'utilisation des pesticides a commencé en 1975, pour traiter les céréales couvertes de pucerons. Les pertes atteignaient alors 50 %, en particulier à cause de la jaunisse nanisante. Or les produits que nous utilisions à l'époque, comme le parathion éthyl, étaient efficaces ; nous les répandions au coucher du soleil, sans les mélanger avec les fongicides. Nous n'avions pas de problème avec les apiculteurs. Supprimé dans les années 2000, le parathion éthyl a été remplacé par les néonicotinoïdes, qui posent beaucoup plus de problèmes ; mais si tous les insecticides sont supprimés, nous risquons de retrouver les niveaux de perte d'il y a trente ou quarante ans. Y a-t-il des alternatives ? Interdit depuis vingt ans pour les céréales, le diméthoate a été autorisé jusqu'en 2016 pour le traitement des cerisiers... L'Anses et l'Inra ont-elles déjà mené des études pour développer des solutions alternatives ?

Mme Annick Billon. – La mortalité des abeilles étant multi-factorielle, il a fallu plusieurs années pour identifier ses causes, chaque partie se renvoyant la balle. Le temps n'est plus à opposer les agriculteurs, les apiculteurs et les protecteurs de la nature. Tous sont conscients de la nécessité de protéger la biodiversité ; l'enjeu principal consiste à trouver, pour les agriculteurs, des solutions alternatives aux néonicotinoïdes. Au-delà de la biodiversité, la santé animale et humaine sont aussi en jeu.

Il y a eu une sorte de mode de l'apiculture : on a imaginé installer des ruches dans tous les jardins. N'y a-t-il pas un excès d'amateurs dans cette activité ? C'est un vrai métier nécessitant une formation et des connaissances. Cela me fait penser aux composteurs que les collectivités distribuent en quantité aux particuliers, inutiles si l'on ne sait pas s'en servir.

M. Pierre Médevielle. – Le constat est là : l'agriculture dépend des insecticides, mais aussi, paradoxalement, l'apiculture, qui utilise des pyrèthres – l'Apistan et l'Apivar – pour lutter contre le varroa. En attendant un produit miracle qui n'a pas encore été mis au point, je vois deux pistes : d'abord, enrober les semences pour limiter la dissémination de l'insecticide ; ensuite, contourner l'obstacle en éloignant les ruches des zones de culture : l'implantation de ruches entre les pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac est en cours d'expérimentation.

M. Jean-Jacques Filleul. – Merci de vos propos très intéressants, sur ce sujet qui nous mobilise tous au Sénat. J'ai aussi pu constater combien les agriculteurs de ma région, le Centre, y étaient attentifs ; utiliser des produits nocifs ne les satisfait pas.

Quelle est la position de la France sur la décision de la Commission européenne semblant donner plus de temps aux utilisateurs du glyphosate ? Chez les particuliers, le problème vient principalement, me semble-t-il, des emplois déraisonnables de cet engrais par les jardiniers. La vente en grande surface n'est pas encadrée : je souhaiterais être rassuré, car je considère le Roundup comme un poison.

M. Jacques Cornano. – Je souhaite vous relayer l'inquiétude de l'Association des apiculteurs de Guadeloupe (Apigua) au sujet de l'abeille mélipone. La Guadeloupe abrite au moins vingt espèces d'abeilles sauvages. Présente sur l'île depuis l'époque précolombienne, endémique, produisant un miel aux propriétés thérapeutiques, l'abeille mélipone est aujourd'hui menacée. Un travail scientifique a commencé sur ce thème. Les représentants du ministère de l'environnement sont-ils en contact avec l'Apigua ?

M. Michel Raison. – L'Anses préconise la création de réseaux de ruches, qui seront mis en place par le ministère. Il serait souhaitable que ce dernier se rapproche encore davantage des organisations d'agriculteurs pour aborder la question du traitement des plantes et trouver des solutions pour l'alimentation des abeilles. Les jachères obligatoires ont disparu, mais les bordures de bois, les parcelles mal exposées pourraient être converties en jachères mellifères. J'ai demandé à la chambre d'agriculture de mon département, la Haute-Saône, de se concerter avec les agriculteurs pour la mise en place de dispositifs de piégeage du frelon asiatique.

Quand j'étais agriculteur, j'avais de bonnes relations avec les apiculteurs, qui montaient des ruches en bordure des champs de colza pour nourrir leurs abeilles. Une étude a montré que la mortalité des abeilles était plus élevée dans les Hautes-Vosges, où les pesticides ne sont pratiquement pas utilisés, que dans les Basses-Vosges où domine la culture des céréales.

M. Hervé Maurey, président. – Quelle est l'efficacité escomptée de l'interdiction des néonicotinoïdes ? L'Anses sera-t-elle en mesure de trouver, dans les délais fixés par la loi, des produits de substitution ? Ces délais sont très courts, et vous avez un très grand nombre de produits à examiner.

M. Luc Belzunces. – Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, l'attention était concentrée sur deux catégories de molécules : les pyréthrinoides et les organophosphorés. On voyait alors des colonies entières d'abeilles en bonne santé s'effondrer en sept à dix jours, ce qu'aucune maladie ne peut provoquer. Et pourtant, les insecticides pyréthrinoides sont toujours utilisés. Interdire les néonicotinoïdes, par conséquent, améliorera la situation mais ne résoudra pas le problème, puisqu'ils ne sont pas les seuls responsables des dégâts causés aux abeilles. Autre exemple, la toxicité des fongicides a mal été évaluée : on a déterminé leurs effets sous 48 heures, alors que leur toxicité commence cinq à six jours après l'utilisation. Ils sont aujourd'hui autorisés à la pleine floraison.

Les organophosphorés ont été interdits en raison de leur toxicité directe pour l'environnement et l'être humain. Il a été montré qu'en exposant 200 abeilles au traitement, on en tuait 4 000 à cause des contacts ultérieurs entre les insectes. Les néonicotinoïdes posent un problème différent : ce sont des molécules systémiques qui présentent une toxicité

résiduelle. Même la technique de l'enrobage des semences n'est pas sans danger, puisque le produit se disperse alors dans les sols avant d'être réabsorbé par la plante, qui le diffuse dans le pollen et le nectar. On en retrouve même dans les huiles.

La diminution des doses administrées est également une solution. Grâce au plan Écophyto, les quantités utilisées de certains pesticides sont passées de 2 000 grammes à quelques grammes à l'hectare. C'est en améliorant l'efficacité des molécules que l'on peut réduire les doses ; mais cela ne résout pas la question de la toxicité résiduelle, qui intéresse à la fois l'homme et l'abeille. Ne dissociations pas les deux : l'abeille visite nos cultures, et les systèmes physiologiques sont très proches – le prix Nobel de médecine a été attribué conjointement, voici quelques années, à des chercheurs qui travaillaient respectivement sur le système immunitaire des humains et des insectes.

Des familles entières de molécules – organochlorés, cyclodiènes, carbamates – ont été interdites. Par quoi les remplacer ? Il faut plutôt se poser la question du pourquoi du traitement. On traite parce que les plantes sont sensibles aux maladies. Plutôt que de privilégier, dans l'hybridation, l'aspect ou la tenue au transport, il conviendrait de sélectionner des variétés de plantes plus résistantes. La toxicité des néonicotinoïdes s'étend à leurs métabolites : ainsi, ils sont toxiques jusqu'à 200 heures après administration, alors que cette durée ne dépasse pas 24 heures pour les autres pesticides. L'un de ces métabolites, la clothianidine, a même été homologué en tant que pesticide ! Le meilleur parti est, à mes yeux, de créer des plantes résistantes aux agents pathogènes ravageurs.

On pense communément que les dégâts augmentent avec les doses administrées. L'insecticide est conçu pour produire un effet létal, sur une cible précise ; mais des effets sublétaux peuvent toucher d'autres cibles. Ainsi les insecticides neurotoxiques comme le diméthoate agissent directement sur le système nerveux mais induisent aussi des immunodéficiences, des cancers et des troubles du comportement. Les dégâts causés ne sont par conséquent pas tous liés à la neurotoxicité.

Attention à ne pas confondre phénomène multi-factoriel et multi-causal. Mettre avant la multiplicité des facteurs – plus de 70 ont été recensés dans le déclin des abeilles – est le meilleur moyen de ne rien faire, parce que cela revient à dire que tous les facteurs recensés interviennent simultanément. Ainsi des pratiques apicoles : les apiculteurs étant de mieux en mieux formés, le déclin des abeilles aurait ralenti si elles en étaient la cause. Quant aux apiculteurs amateurs, ils ont trop peu de ruches pour jouer un rôle dans la mortalité, qui peut atteindre 30 % en sortie d'hivernage mais plus de 50 % en saison. La multi-causalité, au contraire, met en évidence le fait qu'en fonction des cas, une cause – maladies, usage de pesticides, raréfaction des ressources alimentaires – l'emporte sur l'autre. Imaginez que l'on vous diagnostique un cancer du poumon : dans une analyse multi-factorielle, on pourra incriminer l'amiante, les particules de charbon, les particules fines, l'alimentation, autant de facteurs de cancer identifiés. Mais une analyse causale met en évidence l'origine du cancer, par exemple le tabac si vous êtes fumeur.

M. Hervé Maurey, président. – Dois-je conclure de votre intervention que la focalisation sur les néonicotinoïdes a été excessive ?

M. Luc Belzunces. – Oui, même si je ne nie pas pour autant le problème posé par les néonicotinoïdes.

M. Hervé Maurey, président. – Donc, pour résumer, l'interdiction des néonicotinoïdes est nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour régler le problème.

M. Luc Belzunces. – C'est exact.

M. Hervé Maurey, président. – Lorsque vous avez évoqué la recherche d'espèces végétales plus résistantes, j'ai entendu plusieurs de mes collègues prononcer le mot « OGM »...

M. Luc Belzunces. – Rien n'oblige à recourir aux OGM ! Il suffit par exemple de recourir aux semences vernaculaires. Voyez l'Amérique du Sud, où l'interdiction de semences cultivées par les Toltèques, les Mayas, les Aztèques depuis des siècles ont été interdites a eu pour conséquence une recrudescence des maladies.

Mme Agnès Lefranc. – La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages confie à l'Anses une évaluation bénéfice-risque des néonicotinoïdes et des alternatives. C'est une demande pharaonique : il y a beaucoup d'usages des néonicotinoïdes, et plusieurs milliers de produits phytopharmaceutiques susceptibles de s'y substituer. De plus, la demande ne se limite pas aux alternatives chimiques puisque nous sommes également saisis sur les pratiques culturales et les alternatives non-chimiques. Nous avons sollicité pour cette tâche des groupes d'experts externes.

La saisine ne porte pas que sur les pollinisateurs : ainsi les pyréthriinoïdes, considérés comme une alternative possible aux néonicotinoïdes, ont des effets négatifs sur les organismes aquatiques. Quant au diméthoate, toujours autorisé en Europe, il présente des risques pour les personnes qui l'appliquent.

L'Anses va donc décrire toutes les dimensions du risque et évaluer l'efficacité des traitements alternatifs sur les ravageurs ciblés, en incluant la possibilité d'apparition de résistances chez ces derniers. Ce travail, qui a commencé, est d'abord séquencé en fonction des trois usages des néonicotinoïdes : traitement foliaire en arboriculture et en viticulture, et traitement des semences. L'instruction se découpera, elle aussi, en différentes phases : identification des alternatives, évaluation des risques et des bénéfices, faisabilité d'une monétarisation de ces alternatives.

L'Anses a également été saisie par les ministres de la santé et de l'environnement, ainsi que par la secrétaire d'État en charge de la biodiversité, sur les impacts des substances actives dans les produits phytopharmaceutiques, mais aussi biocides et vétérinaires sur la santé humaine.

Enfin, monsieur Fouché, le cadre réglementaire européen des produits biocides et phytopharmaceutiques prévoit que toute autorisation de substance active est délivrée au niveau communautaire.

Mme Nicole Bonnefoy. – Des demandes d'autorisations de mise sur le marché (AMM) ont-elles déjà été déposées pour des produits alternatifs ?

Mme Agnès Lefranc. – Nous avons entendu, dans le cadre de nos travaux, des représentants de firmes et d'organismes techniques qui ont déjà développé des méthodes alternatives, à divers degrés de maturité. Certains produits sont encore dans les laboratoires, d'autres sont en phase de test dans les champs, les derniers font déjà l'objet d'une demande

d'AMM. Le caractère opérationnel des méthodes proposées dès 2020, voire 2018, sera naturellement pris en compte dans l'évaluation.

M. Gilles Lanio. – Lorsque je rencontre mes homologues apiculteurs d'autres pays européens, ils se moquent de nous : pour eux, les Français sont fous de pesticides. Nous enrobons même les graines de salade ! C'est une addiction très dangereuse parce qu'elle entraîne des résistances. De plus, dans 90 % des cas, le traitement appliqué n'est pas nécessaire. C'est comme si des antibiotiques étaient administrés à toute la population au début de l'hiver pour éviter les infections...

Lorsque le frelon asiatique a été repéré pour la première fois, il y a douze ans dans la région de Bordeaux, le phénomène n'a pas été pris au sérieux. La lutte a ensuite été axée sur la destruction des nids par des pesticides. Or le frelon est citadin : la fondatrice a d'abord besoin d'un toit et de glucides. Ce ne sont pas les abeilles qui l'attirent : piéger les ruchers, qui sont majoritairement en campagne, ne sert à rien. C'est lorsqu'ils ne trouvent pas de nourriture en ville que les frelons se rendent dans les campagnes, pillant les ruches.

Lorsque l'on trouve les nids, généralement à la chute des feuilles, il est trop tard : les reines partent du nid dès la fin août pour aller en fonder d'autres. De plus, une fois traités aux produits chimiques, les nids situés trop en hauteur restent accrochés aux arbres, ce qui facilite un saupoudrage de ces produits sur la population. Il faut donc piéger au printemps, lorsque les fondatrices sont encore dans les nids. Travaillons sur des pièges plus sélectifs. Les oiseaux, qui attaquent les nids en hiver, seront peut-être nos alliés de demain ; ne les empoisonnons pas !

Les pertes moindres dans les bois s'expliquent par l'éloignement plus grand des cultures, avec leur flot de pesticides abusivement répandus. Les besoins en eau d'une ruche sont très importants – jusqu'à 100 litres par an – surtout pour le couvain. Or le traitement d'un champ aux néonicotinoïdes ou autres produits contamine les mares d'eau, intoxiquant les abeilles. Plus le nid est éloigné de ces eaux contaminées, mieux il est préservé. Les villes sont elles aussi moins touchées, parce qu'il y a moins d'insecticides.

Éloigner les ruches des cultures est donc une solution possible, mais l'abeille est un pollinisateur : agriculteurs et apiculteurs sont faits pour travailler ensemble et ont besoin les uns des autres. Cette collaboration se traduit par l'implantation de ruches aux abords des champs de colza ou de tournesol.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué le manque d'organisation de la profession, et le nombre important d'amateurs. Il y a quinze ou vingt ans, les apiculteurs étaient dans leur coin ; compte tenu des récoltes à l'époque, ce n'était pas plus mal... Nombre d'entre eux avaient des connaissances assez modestes et intervenaient peu ; on les appelait des « poseurs de hausses ». Depuis, les apiculteurs ont fait des efforts de sélection, de recherche, ils ont échangé avec leurs homologues d'autres pays. Ceux d'aujourd'hui ne sont pas des ignares. Tous les responsables de rucher ont reçu une formation préalable. Depuis vingt ans, les ruchers-écoles se sont multipliés. Les apiculteurs ne sont plus dans leur bulle.

Au dernier congrès de la Fédération des apiculteurs de la Méditerranée (Fedapimed), au Maroc, mes homologues de ce pays m'ont dit que là où des pesticides modernes étaient employés, le varroa et le *nosema ceranae* faisaient autant de ravages que chez nous. En revanche, les zones où les pratiques ancestrales prédominent ne sont pas touchées. Ce n'est pas une question de race, mais de milieu. Ainsi les abeilles d'Ouessant se

portent très bien, avec des reines qui vivent cinq à six ans ; mais sur le continent, elles ne dépassent pas les deux ans.

M. Jean-Luc Brunet. – L'importance de la monoculture implique des sources de nourriture peu variées pour les abeilles, qui débouchent sur des carences ; de plus, de courtes périodes d'abondance sont suivies de disettes. Les jachères fleuries et les bandes enherbées sont souvent évoquées comme une solution possible, mais elles induisent une compétition pour la nourriture entre abeilles domestiques et solitaires. De plus, elles facilitent la diffusion des agents pathogènes.

Les semenciers sélectionnent les espèces sur des critères de résistance et de rendement ; mais, faute de tenir compte de l'existence de deux types de pollinisateurs – à langue longue et à langue courte – il arrive que des variétés sélectionnées ne soient pas adaptées aux pollinisateurs qui se trouvent dans leur environnement.

L'Inra travaille sur de nouvelles méthodes d'évaluation des risques. Les exigences de pharmacovigilance appliquées aux produits de santé humaine ou vétérinaires après obtention de l'AMM pourraient être appliquées aux produits phytosanitaires.

Enfin, le piégeage des nids de frelons est un procédé peu spécifique dont l'impact sur la biodiversité est significatif. Des méthodes plus spécifiques sont en cours d'évaluation.

Mme Agnès Lefranc. – La loi d'avenir agricole confie à l'Anses le pilotage d'un dispositif de phytopharmacovigilance tel que celui que vient d'évoquer M. Brunet.

Mme Nicole Bonnefoy. – Le Sénat s'est emparé de la question du frelon voici plusieurs années. En 2011, un débat en séance s'est tenu sur ce thème. J'ai ensuite déposé une proposition de loi, malheureusement jamais examinée, créant un fonds de prévention contre la prolifération du frelon asiatique. Rapporteuse d'une mission d'information sur les pesticides, j'ai entendu de nombreux membres de la communauté scientifique pour qui l'éradication ne doit pas être un objectif : l'espèce sera probablement éliminée par une espèce concurrente. Le seul piégeage concevable est le piégeage à phéromones, qui n'a pas encore été mis au point. Des dispositifs de lutte contre le frelon asiatique ont été mis en place dans mon département, la Charente.

M. Michel Perret. – Les produits phytopharmaceutiques et biocides faisant l'objet d'AMM au niveau européen, l'action politique doit s'inscrire dans ce cadre. C'est pourquoi la ministre de l'environnement s'est opposée en juin 2016 au renouvellement de l'AMM de certains pesticides ; la France a fait savoir à la Commission européenne en mars de la même année qu'elle s'opposait au renouvellement de l'approbation du glyphosate, reconnu comme un cancérigène possible. Nous sommes bien dans le champ politique.

Le cadre réglementaire européen inclut aussi les directives « Nature », dont plusieurs dispositions touchent à la biodiversité, et le nouveau règlement européen sur les espèces exotiques envahissantes publié en octobre 2014, dont le texte d'application vise le frelon asiatique.

La Plateforme sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), équivalent du Giec pour la biodiversité, a publié en 2016 un rapport sur les pollinisateurs dont plusieurs recommandations ont été reprises dans la récente convention internationale pour le renforcement des mesures de protection des pollinisateurs. La prochaine réunion de l'IPBES,

début mars, sera dédiée à ces actions. La France, qui n'est certes pas exempte de tout reproche sur l'usage des pesticides, n'est pas pour autant isolée : un mouvement européen se dessine.

Il est illusoire de croire à l'éradication du frelon asiatique ; je ne crois pas non plus à une élimination par les prédateurs, ou à la possibilité, également évoquée, qu'un manque de diversité génétique réduise drastiquement les populations. À ce stade, seul l'impact sur l'apiculture est évalué, se traduisant par des pertes de production. Les seules solutions disponibles actuellement restent le piégeage des nids aussi tôt que possible et des mesures d'éloignement du frelon des ruches ; le ministère de l'environnement soutient le Museum d'histoire naturelle et l'Inra dans leur recherche d'une solution à plus long terme.

L'usage des pesticides par les particuliers est encadré par la loi « biodiversité » : depuis le 1^{er} janvier 2017, ils ne sont plus disponibles en libre-service, le conseil à la vente étant désormais obligatoire. Le législateur a voulu une phase de prise de conscience avant une phase réglementaire et contraignante qui s'ouvrira en 2019, avec l'interdiction d'utilisation par les particuliers.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. Vous avez clarifié un grand nombre d'idées reçues.

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

Organismes extraparlimentaires – Désignations

La commission nomme M. Jérôme Bignon membre du conseil de surveillance de la société du canal Seine-Nord Europe, et M. Jacques Legendre et Mme Nelly Tocqueville membres de son comité stratégique.

La réunion est close à 11 h 35.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement - Examen des amendements de séance sur le texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes réunis pour l'examen des amendements de séance sur le texte n° 416 (2016-2017), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 685 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement.

Article 1^{er}

M. Rémy Pointereau. – L'amendement n° 1 rectifié vise à supprimer l'article 1^{er} qui pourrait entrer en conflit avec les dispositions législatives relatives aux obligations de raccordement au réseau public d'eau potable des communes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'article 1^{er} ne créé pas un droit opposable à l'eau. Il ne créé pas non plus d'obligations pour l'État et les collectivités territoriales. Je suis donc défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

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

M. Rémy Pointereau. – L'amendement n° 2 rectifié est un amendement de repli.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Article 2

M. Rémy Pointereau. – L'amendement n° 3 rectifié vise à supprimer l'article 2 qui créé une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales qui devront installer et entretenir des équipements sanitaires et de distribution d'eau.

Les agences de l'eau sont dans une situation financière difficile. Prévoir qu'elles pourront verser des aides aux collectivités territoriales pour les aider à construire des installations sanitaires n'est pas réaliste.

M. Gérard Cornu. – Cet article va beaucoup trop loin ! Ce que souhaitent les collectivités c'est une réduction des normes et non la création de normes nouvelles. Il faut redonner un peu de marge de manœuvre aux élus. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. Philippe Madrelle. – Cet article ne créé aucune charge supplémentaire pour les collectivités territoriales.

M. Hervé Maurey, président. – Non ! Il s'agit bien d'une contrainte nouvelle.

M. Philippe Madrelle. – Il existe déjà des points d'eau et des équipements sanitaires pouvant être mis à disposition des personnes sans-abris.

M. Jean-Jacques Filleul. – Il y a une volonté de casser ce texte. Le droit à l'eau est fondamental. L'accès à l'eau est un confort minimal que l'on doit assurer à chaque citoyen.

M. Philippe Madrelle. – Même la Slovénie a inscrit le droit à l'eau dans sa Constitution !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié.

M. Rémy Pointereau. – Les amendements n° 4 rectifié et 5 rectifié sont des amendements de repli.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 4 rectifié et n° 5 rectifié.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° 17 du Gouvernement vise à augmenter les seuils de population à partir desquels les collectivités doivent mettre gratuitement à disposition des toilettes et des douches publiques.

M. Charles Revet. – Si le Gouvernement dépose des amendements sur ce texte, c'est qu'il ne souhaite pas qu'il soit adopté de manière conforme par le Sénat !

M. Philippe Madrelle. – Le Gouvernement peut toujours retirer ses amendements avant leur examen.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cet amendement a déjà été déposé à l'Assemblée nationale et a été rejeté par nos collègues députés.

M. Jean-François Rapin. – Si le Gouvernement souhaite relever ces seuils, c'est bien parce qu'il estime que les obligations de l'article 2 sont coûteuses et pénaliseront les petites communes. Sinon pourquoi déposer un tel amendement ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'objet de l'amendement mentionne la nécessité d'avoir une approche cohérente avec les strates démographiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

M. Jean-François Rapin. – Cela n'est guère convaincant.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous découvrons cet amendement et allons donc nous abstenir.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° [18](#) du Gouvernement a également été déposé dans une rédaction proche à l'Assemblée nationale qui ne l'a pas adopté. Sa formulation est trop imprécise : qu'entend-on par « *contraintes particulières, liées notamment à son contexte social et géographique* » ? Je suis défavorable à son adoption.

M. Charles Revet. – Cela prouve bien qu'au fond le Gouvernement ne veut pas de ce texte !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° [14](#) rectifié me paraît inutile puisque le terme d'« aide » inclut bien plusieurs formes de soutien, dont des subventions. Avis défavorable.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je ne comprends pas la logique de l'amendement n° [6](#) rectifié : pourquoi supprimer la possibilité, pour les agences de l'eau, de verser des aides aux collectivités pour construire des équipements sanitaires ?

M. Rémy Pointereau. – Les agences de l'eau ont fait l'objet de ponctions sur leurs fonds de roulement par l'État, et la loi de reconquête pour la biodiversité a élargi leur champ de compétence à la biodiversité terrestre. Elles n'ont pas les moyens d'assumer un tel financement.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ces aides ne sont que facultatives. L'article ne remet donc pas en cause l'équilibre économique des agences de l'eau.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° 13 rectifié entend créer un mécanisme complexe de majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes pour que celles-ci puissent assumer les obligations prévues par l'article 2. Cela me paraît un peu exagéré. Avis défavorable.

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

Article 3

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié vise à supprimer l'article 3 qui crée une aide préventive pour aider les ménages en difficulté à régler leurs factures d'eau. L'objet de l'amendement est mal écrit puisqu'il mentionne la superposition de deux dispositifs d'aide alors que la proposition de loi ne prévoit la création que d'une seule aide préventive pour l'accès à l'eau. L'article 3 fixe le principe du versement de cette aide et l'article 4 détermine ses modalités de versement.

M. Rémy Pointereau. – La mise en place d'une telle aide conduirait à une désresponsabilisation des citoyens sur le plan économique comme écologique, puisqu'elle découragerait les comportements vertueux en termes de consommation raisonnée d'eau potable.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il y a une vraie divergence politique entre nous. La mise en place d'une aide préventive versée par l'État permettrait de prendre en charge la question des impayés d'eau en amont alors que les dispositifs curatifs existants, qui sont à la charge des collectivités, ne traitent les problèmes qu'au cas par cas en aval. Vous êtes opposés à une mesure qui transférerait la charge des aides aux impayés d'eau des collectivités territoriales à l'État !

M. Gérard Cornu. – D'une façon ou d'une autre ce seront toujours les collectivités qui seront mises à contribution.

M. Rémy Pointereau. – En l'absence d'étude d'impact il n'est pas possible de savoir quelles seraient les conséquences économiques et sociales de ce dispositif.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce texte a fait l'objet d'un travail approfondi par le milieu associatif, le Gouvernement et les députés. Par ailleurs, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a publié un rapport sur la question en 2011.

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

Article 3

M. Rémy Pointereau. – L'amendement n° 8 rectifié entend supprimer l'article 4 pour les mêmes raisons que pour l'article 3.

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

Article 6

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Dans la logique de la suppression du mécanisme d'aide préventive, l'amendement n° 9 rectifié prévoit la suppression de ses modalités de financement. Il est clair qu'il s'agit de vider la loi de sa substance. L'amendement n° 10 rectifié est un amendement de repli.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 9 rectifié et n° 10 rectifié.

Article 7

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié supprime l'article 7 relatif aux modalités d'information des collectivités sur la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11 rectifié.

Article 8

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° 12 rectifié supprime l'article 8 qui prévoit la remise d'un rapport triennal au Parlement et au Gouvernement sur la mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12 rectifié.

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

Article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	1 rect.	Favorable
M. POINTEREAU	2 rect.	Favorable
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	3 rect.	Favorable
M. POINTEREAU	4 rect.	Favorable
M. POINTEREAU	5 rect.	Favorable
Le Gouvernement	17	Favorable
Le Gouvernement	18	Défavorable
M. REICHARDT	14 rect.	Défavorable
M. POINTEREAU	6 rect.	Favorable
M. REICHARDT	13 rect.	Défavorable

Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	7 rect.	Favorable
Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	8 rect.	Favorable
Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	9 rect.	Favorable
M. POINTEREAU	10 rect.	Favorable
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	11 rect.	Favorable
Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	12 rect.	Favorable

La réunion est close à 14 h 40.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 15 février 2017****- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -****Contrôle budgétaire - Réforme de l'administration sous préfectorale et les modalités de maintien de la présence de l'État dans les territoires -
Communication**

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter brièvement ce gros rapport consacré à l'échelon le plus infime de l'administration générale de l'État que j'ai un peu élargi pour des raisons évidentes à l'organisation territoriale de l'État et, en particulier, bien sûr aux préfetures.

Je souhaite d'abord résumer l'analyse de l'ensemble très fourni des travaux réalisés ces dernières années sur cette thématique, moins pour dresser le bilan de leurs prolongements, qui est très contrasté, que pour en dégager quelques enseignements. Je me réfère notamment aux directives nationales d'orientation des préfetures et sous-préfetures successives.

La multiplication des propositions, des orientations, des annonces me semble trahir un certain désarroi quant au sens même de l'action territoriale de l'État et confirme quelques constantes dans la façon dont la réforme administrative aborde la place du local dans cet édifice.

Je m'en tiendrai à ce dernier point pour faire ressortir que le local, ce qui inclut tout particulièrement les sous-préfetures, est généralement traité comme un résidu, supposé suivre, en plus petit, les modes d'organisation des échelons supérieurs, dans le cadre d'organisations uniformes sur tout le territoire, et dans un contexte d'autonomie limitée au maximum.

Échelon d'exécution des priorités nationales, le local n'est pas traité comme un possible lieu d'invention de ces priorités.

Les travaux que j'ai analysés en détail comporte quelques orientations, souvent vagues, et, à ce titre, sujettes à des allers et retours, d'où se dégagent une propension à abandonner les missions traditionnelles de l'administration générale de l'État au profit de l'ambition de promouvoir un modèle d'administration de mission.

Je crois qu'il faut souscrire à cette tendance tout en veillant à ce qu'elle ne débouche pas sur des abandons de missions régaliennes essentielles et à ce qu'elle soit accompagnée des moyens nécessaires à son expression concrète.

De ce point de vue, j'indiquerai avec plus de détails pourquoi le parcours réalisé jusqu'à présent n'est pas à la hauteur des ambitions. Je rappelle seulement à ce stade les constats que je vous ai présentés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 sur le « Plan préfetures nouvelle génération », le PPNG. Ils faisaient valoir que ce plan poursuivait la trajectoire d'abandon des missions traditionnelles des préfetures, notamment de guichet, sans offrir de vraies perspectives sur le modèle à venir des préfetures de nouvelle génération.

En ce qui concerne le local, il aurait été utile d'inventer des sous-préfectures nouvelle génération mais il faut constater que ce niveau d'administration demeure largement dépourvu de doctrine d'emploi, malgré le foisonnement des travaux consacrés à l'administration territoriale de l'État.

Nous sommes donc face à une crise de conception, mais aussi de statut, du local qui, à l'évidence, exerce des effets particulièrement déstabilisants sur les sous-préfectures. Notre présidente, Michèle André, la mettait déjà en évidence lorsqu'elle avait la responsabilité de ce secteur.

Celles-ci doivent faire face aux hésitations portant sur le sens même de l'État territorial et, du coup, sur les variables clefs de sa gouvernance c'est à dire l'intensité de son engagement, la répartition des ressources entre les missions et le choix du cadre géographique de son expression.

Or, cette crise, qui est aussi une crise des moyens, comme je l'indiquerai, me paraît susceptible de sortir renforcée des réformes intervenues ces dernières années.

Le Sénat connaît bien la RéATE ainsi que la tendance à renforcer l'échelon régional. Ces évolutions peuvent être de nature à éloigner l'État du local. Le possible affaiblissement de l'autorité du préfet de département dont le sous-préfet, faut-il le rappeler, est le délégué n'irait pas dans le sens de la préservation des moyens d'action du sous-préfet et de la faisabilité même des missions exercées par les sous-préfectures.

De la même manière, s'il faut se réjouir des étapes franchies par la décentralisation, il faut admettre qu'elles représentent un défi pour l'administration préfectorale dans son ensemble mais plus particulièrement pour les sous-préfectures. Ce défi est celui d'un double débordement. Un débordement fonctionnel d'abord, compte tenu de la constitution d'échelons décentralisés puissants et en demande d'une expertise que les réseaux d'administration générale de l'État ne recèlent pas toujours, loin de là. Débordement géographique ensuite, du fait d'une série de décalages ponctuels entre les nouvelles aires communales et la carte des arrondissements.

Dans ce contexte, force est de constater un processus continu d'attrition des moyens des différentes composantes du réseau préfectoral.

Il a particulièrement touché les sous-préfectures.

Par ailleurs, les réductions massives d'effectifs n'ont pas reflété le reprofilage des missions du réseau dans sa définition générale et dans ses aboutissements pratiques.

Quelques indications à ce propos.

Entre 2007 et 2016, le plafond d'emplois du programme 307 « Administration territoriale de l'État » qui recouvre les effectifs des préfectures et des sous-préfectures a été amputé de près de 4 000 unités ce qui correspond à une baisse des moyens de 13 %. Même si les données de longue période relatives aux sous-préfectures ne sont pas disponibles avec précision, il apparaît clairement que celles-ci ont été plus particulièrement sollicitées. Elles ont perdu à peu près un cinquième de leurs effectifs et, ainsi, contribué à plus d'un quart des suppressions d'emplois du programme 307.

Je relève incidemment que ces baisses d'effectifs n'ont pas empêché l'augmentation des dépenses de personnel du programme. Elles ont progressé de près de 16 % depuis 2007. Cependant, ces ajustements d'effectifs ont permis de réaliser des économies substantielles de l'ordre de 120 millions d'euros par rapport à une gestion des personnels au fil de l'eau.

S'agissant de la répartition fonctionnelle des suppressions d'emplois, j'indiquerai seulement qu'à son terme, la structure d'emplois des préfectures et celle des sous-préfectures ne reflètent pas les priorités affichées ni les réorganisations intervenues dans les conditions d'exercice de missions traditionnelles du réseau.

Le poids des emplois consacrés à la délivrance des titres demeure très élevé alors que cette mission du réseau est en phase d'extinction. Il est vrai qu'il faut compter avec la charge de traitement des titres étrangers, laquelle suppose une amélioration des moyens. Mais des sur-effectifs importants demeurent au titre des missions de délivrance des titres dont la charge a été externalisée ou reportée, sur les communes notamment.

Quant aux emplois consacrés aux relations avec les collectivités territoriales, il est tout de même remarquable que les sous-préfectures ne consacrent que moins de 10 % de leurs emplois à cette fonction. Compte tenu du nombre de sous-préfectures, cela représente moins de 1,6 ETPT par sous-préfecture. Rapporté au nombre des communes, c'est autour d'un centième d'ETPT par commune.

Malgré une très nette réduction des emplois liés au contrôle de légalité, la centralisation de cette dernière mission, qui a fait l'objet d'une valse-hésitation, est inaboutie. Des effectifs occupés à des tâches peu utiles demeurent en nombre dans les sous-préfectures.

Dans le même temps, les missions de coordination de la sécurité des personnes et des biens ont été privées de beaucoup de leurs moyens tandis que les fonctions correspondant à l'animation des politiques publiques ont un peu renforcé leur poids relatif mais dans un contexte de réductions nettes des emplois correspondants.

Ces évolutions aboutissent à une détérioration de la qualité de la présence de l'État dans le local. J'en donnerai deux illustrations. Supposées contribuer à l'ingénierie territoriale, les sous-préfectures ont dû enregistrer le désengagement de l'État de cette mission avec, vous vous en souvenez, la suppression de l'ATESAT. Par ailleurs, les indicateurs de performance du réseau des sous-préfectures, qui m'ont été communiqués, montrent que pour tous les objectifs celles-ci sont en deçà de la cible, le contingent des sous-préfectures hors cible étant d'autant plus considérable que la mission atteint un certain degré de complexité.

À ces constats préoccupants, il faut ajouter une série d'observations sur l'ancrage des sous-préfectures dans les territoires.

Là aussi les constats ne sont pas très encourageants. De nombreuses sous-préfectures n'ont manifestement pas les moyens d'être des sous-préfectures de plein exercice. Plus de soixante sous-préfectures sur 234 comptent moins de dix ETPT. Selon un rapport rendu à la demande du Premier ministre en juillet 2013, elles n'étaient alors qu'au nombre de 40. Pour un contingent de sous-préfectures représentant plus de la moitié du réseau le nombre d'emplois moyen ne dépasse pas 16. Le quart supérieur des sous-préfectures totalise plus de la moitié des effectifs. On pourrait imaginer que ceci reflète la répartition des communes ou des habitants qui sont deux variables d'importance évidente pour l'administration placée au plus

près des territoires. Ce n'est pas le cas. Le nombre des communes par sous-préfecture est très hétérogène. Il en va de même pour le nombre des habitants. Il n'y a pas davantage de correspondances stables entre les effectifs des différents niveaux d'administration générale de l'État, préfectures et sous-préfectures, et les effectifs des différents services de l'État. Dans ce contexte, le niveau des budgets des sous-préfectures appréciés dans le cadre des différentes régions est très inégalitaire tout comme l'effort par habitant que ces budgets extériorisent.

J'évoque d'un mot un problème non mineur qui est celui de la rationalité des emprises immobilières du réseau. Il faut craindre que les bâtiments surdimensionnés et qui appartiennent souvent aux conseils départementaux ne soient mal traités.

Dans ce contexte que faire ?

Je crois qu'il faut réserver un certain intérêt aux formules en développement des Maisons d'accès aux services publics et des Maisons de l'État, mais sans y voir des alternatives crédibles aux sous-préfectures.

Par ailleurs, deux scénarios me semblent à exclure, celui du désengagement du niveau infradépartemental ou, au contraire, celui de l'uniformisation vers le standard le plus élevé des sous-préfectures, dont, d'ailleurs, la définition est peut-être introuvable.

En revanche, je recommande de lier le remodelage nécessaire de la carte des arrondissements avec la reconfiguration des sous-préfectures en direction de véritables administrations de mission.

Cette transformation suppose des moyens.

En ce sens, il pourrait être utile de redessiner la carte des arrondissements en laissant ouverte la possibilité que plus d'une sous-préfecture soit déployée dans des arrondissements élargis.

On a parfois nommé un même sous-préfet à la tête de deux arrondissements dans le cadre d'une formule dénommée « jumelage », ce qui revenait à mutualiser les sous-préfets.

Je pense que la mutualisation des moyens des sous-préfectures, qui, en l'état de la carte des arrondissements, se heurte au principe de l'affectation résidentielle des agents et aux limites de l'arrondissement, serait plus justifiée.

La constitution d'arrondissements élargis la rendrait possible dans le respect des conditions d'affectation des agents.

On a aussi fusionné des arrondissements en supprimant les sous-préfectures, ce qui a pu avoir pour effet d'accentuer la déterritorialisation des services de l'État.

Je préfère des arrondissements élargis conservant leurs sous-préfectures, qui offriraient des possibilités de mutualisation des services et de conciliation entre l'État généraliste et l'État spécialiste.

En effet, ce cadre territorial élargi pourrait s'accompagner d'une diversification des missions confiées aux sous-préfectures de l'arrondissement en respectant un socle de base de représentation locale de l'État auprès des forces vives de proximité.

Cette opération serait l'occasion d'un meilleur appariement de la carte des arrondissements avec celle des regroupements de communes, qui devient urgente.

Mais il faut aussi très concrètement remédier à l'isolement des sous-préfets.

Cela implique de remédier à son isolement dans sa sous-préfecture ce que devrait permettre la transformation qu'il faut effectuer vers des sous-préfectures de mission, des sous-préfectures nouvelle génération.

Un effort très important de repyramidage des effectifs est nécessaire et, avec lui, de formation afin de corriger la situation d'emploi extrêmement atypique de sous-préfectures qui comptent plus de 60 % d'emplois de catégorie C.

Mais cela implique aussi de remédier à l'isolement des sous-préfets dans l'appareil territorial de l'État. En ce sens les liens entre le sous-préfet d'arrondissement et un préfet de département, dont l'autorité, menacée, doit être défendue, doivent être resserrés. Les délégations de missions et de moyens de l'un vers l'autre doivent être plus systématiquement formalisées. Le sous-préfet tant pour l'accomplissement de sa fonction de médiateur que d'animateur du développement local doit pouvoir recevoir un appui constant des services ministériels. Enfin, il me paraît important que la gestion du corps préfectoral assure davantage de continuité d'action au niveau départemental et que la noria permanente des préfets n'oblige pas à redéfinir à haute fréquence les relations du sous-préfet avec celui dont il est le délégué dans le local.

M. Dominique de Legge. – Le constat de notre rapporteur n'est guère réjouissant, mais je le partage. Le rapport porte sur la présence de l'État dans les territoires, mais je suis également de plus en plus préoccupé par la question de son efficacité et de sa parole. Aujourd'hui, le préfet n'a pas, de fait, autorité sur la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dréal). Il n'a pas autorité sur l'Éducation nationale. Il n'a pas autorité sur les services fiscaux. Il n'a pas non plus autorité en matière de santé, puisque cette problématique relève de l'Agence régionale de santé (ARS). On assiste ainsi à un démembrement de l'État, qui s'exprime parfois de façon contradictoire. Or, selon moi, une parole de l'État unique sur les territoires et un préfet doté d'une véritable autorité sur ses services déconcentrés seraient indispensables.

Deuxième élément de réflexion, la question des ressources humaines et de leur gestion. Le préfet n'a pas autorité sur les personnels des services déconcentrés de l'État. S'il veut muter un agent d'un service vers un autre, cette mutation doit être décidée par l'administration centrale : ce système manque singulièrement de souplesse.

Permettez-moi de vous faire part d'une anecdote qui, à mon sens, est très révélatrice des dysfonctionnements de l'action des services déconcentrés de l'État. Je suis en train de réviser le plan local d'urbanisme de ma commune. Soucieux de respecter les procédures, j'ai averti le sous-préfet de mon arrondissement de cette démarche. J'ai reçu au bout de quinze jours une lettre du préfet m'avertissant que la procédure que j'avais engagée était potentiellement nulle parce que je n'avais pas saisi l'État. Je lui ai fait observer que je m'étais adressé au sous-préfet et lui en ai apporté la preuve. Il m'a répondu que c'était lui que j'aurais dû saisir, que je devrai lui adresser l'ensemble du dossier à la fin de la procédure et que je pourrai, si je le jugeais utile, en informer le sous-préfet ! Il y a urgence à ce que l'État soit présent sur nos territoires mais avec une véritable autorité sur l'ensemble des services et une parole unique.

M. Marc Laménie. – Ce rapport pose très précisément la question du devenir des petites sous-préfectures et du périmètre des arrondissements. Alors que les relations avec les collectivités territoriales étaient au cœur des missions des sous-préfets, les élus locaux constatent de plus en plus que c'est à la préfecture qu'il faut désormais s'adresser pour faire avancer les dossiers, ce qui s'explique sans doute également par la dématérialisation de nombreux actes administratifs. Du coup, il convient probablement de s'interroger sur le seuil, en nombre de communes ou en nombre d'habitants, à partir duquel la présence d'un sous-préfet permet véritablement d'assurer la présence de l'État sur les territoires, pour les élus et leurs collaborateurs, mais également pour les particuliers.

M. Francis Delattre. – J'aimerais parler d'un problème de plus en plus criant dans mon département : celui de la saleté des autoroutes non concédées, dont l'entretien est une mission assurée par l'État. Lorsque cette saleté devient insupportable près de ma commune, je fais placer un panneau « appeler la préfecture », ce qui provoque inmanquablement l'apparition de camions de la direction des routes d'Île-de-France (DiRIF) qui commencent par enlever la signalétique ! La saleté des autoroutes est dangereuse parce que lorsqu'il y a des orages, l'eau s'évacue mal, ce qui provoque « aquaplannings » et embouteillages.

D'où vient le problème ? Il n'y a plus assez d'ingénieurs dans les directions départementales des territoires, qui sont désormais peuplées de « contrôleurs » chargés de vérifier le respect de la réglementation, par exemple en matière de logements sociaux. Nous aurions besoin des ingénieurs de l'État dans nos territoires au lieu de les concentrer au ministère à la Défense où, nous dit-on, ils sont trop nombreux !

Il est très difficile aujourd'hui de trouver à la préfecture le bon interlocuteur pour travailler sur les dossiers. En outre, une autre ségrégation est en train d'apparaître : les dossiers importants sont traités par la région, très loin du terrain !

M. Antoine Lefèvre. – La réorganisation des sous-préfectures vise essentiellement à maintenir des symboles, ce qui est important en milieu urbain, mais surtout en milieu rural. Mais, lorsque l'on constate que les sous-préfectures ne comptent plus parfois que quelques agents alors qu'elles représentent un important patrimoine immobilier à entretenir, il paraît évident qu'il convient de procéder à une rationalisation de notre réseau.

La réduction du nombre d'agents opérée ces dernières années peut poser des difficultés en termes d'astreintes la nuit et le week-end, prenons garde de ne pas oublier cette contrainte.

M. Michel Bouvard. – Thierry Carcenac et moi-même, qui sommes rapporteurs spéciaux du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », allons regarder avec attention les conclusions de notre collègue relatives au patrimoine immobilier des sous-préfectures.

Je souhaite tout d'abord aborder un sujet que j'évoque systématiquement lors des réunions avec le préfet évaluateur dans mon département, lorsqu'il vient évaluer le sous-préfet : celui du classement des sous-préfectures en première et deuxième catégorie. Ce classement repose uniquement sur des bases démographiques et ne reflète pas, dans bien des territoires, l'activité réelle de la sous-préfecture. Dans un arrondissement qui compte 42 000 habitants mais 160 000 lits touristiques, une vingtaine de stations de sport d'hiver avec les problèmes de sécurité qui relèvent de l'État, proche d'une zone frontière, avec une

quinzaine d'établissements classés Seveso, la situation n'est pas la même que dans un arrondissement comptant le même nombre d'habitants mais situé dans une zone exclusivement rurale. Le classement actuel des sous-préfectures pose clairement problème et pourtant, personne ne le modifie.

Hervé Marseille relève à juste titre la disparition de l'ingénierie publique, qui est liée à la problématique de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) qui a été mise en œuvre sous le précédent quinquennat. Elle a provoqué un éloignement des territoires de ceux qui ont la capacité de définir la position de l'État sur les sujets sur lesquels celui-ci doit exercer son contrôle. Le sujet de la relation avec la Dréal est bien connu dans les territoires de montagne, puisqu'on nous oppose parfois sur des dossiers des impossibilités matérielles qui n'existent pas sur le terrain. Il faut une stabilité des personnels et une spécialisation qui n'existe plus parce que les regroupements d'administrations ont provoqué des pertes de compétences.

Enfin, je souhaitais évoquer le problème de l'application homogène de la loi sur l'ensemble du territoire, en prenant un exemple bien connu de l'ensemble des élus de la région Auvergne-Rhône-Alpes, celui de l'instruction dans les sous-préfectures des dossiers relatifs à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et au Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).

Notre préfet de région a décidé qu'on ne pouvait pas cumuler les soutiens du FSIL et la DETR, alors que le Gouvernement avait pris l'engagement contraire en séance publique et qu'une circulaire du Premier ministre l'avait confirmé. Pour que les sous-préfets et les préfets de la région cessent de nous répondre que ce cumul était impossible, il a fallu que nous remontions au plus haut niveau de l'État pour avoir une instruction précise du ministre chargé des collectivités territoriales, qui a dû menacer de procéder à des inscriptions d'office. Ces distorsions en fonction des territoires dans l'application d'un même texte ne sont pas acceptables. Cette situation résulte de l'éloignement des centres de décision et de la concentration des pouvoirs au sein des préfectures de région.

M. François Marc. – Je remercie le rapporteur spécial pour les précisions apportées, qui sont cohérentes avec ce que nous disait déjà Michèle André lorsqu'elle avait suivi ce dossier. Je pense que nous aurons un point d'accord général dans cette commission sur le fait que les services des préfectures et sous-préfectures ne peuvent plus être amoindris, compte tenu des services qu'il leur est demandé de rendre. Il importe de préserver les capacités de service et de dialogue de proximité.

Mais comment faire, sachant qu'il y a une raréfaction des moyens budgétaires et humains ? Des propos du rapporteur, j'ai compris qu'en dépit d'une baisse des effectifs des préfectures et sous-préfectures, les moyens budgétaires de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » avaient progressé de 16 % au cours de ces dix dernières années. Comment optimiser les moyens humains de l'État ? Existe-t-il un diagnostic des moyens humains disponibles à redistribuer ? La commission des finances peut-elle faire des propositions précises à partir du constat établi afin d'améliorer le sort des territoires ?

M. Jacques Genest. – Tout d'abord, je partage tout à fait les propos du rapporteur spécial et de mes collègues. Le rôle de l'État dans les territoires est de plus en plus difficile à appréhender. En tant que défenseur de la ruralité, je défends bien sûr les sous-préfectures. Mais aujourd'hui certaines n'ont que quelques agents et si le personnel qualifié partant à la

retraite n'est pas remplacé, cela ne servira plus de les maintenir, à moins que le sous-préfet ou la sous-préfète ne se limite à des visites protocolaires

Il faut redéfinir le rôle exact des sous-préfectures. Je suis élu rural depuis plus de trente ans, j'ai vu changer leur rôle. Il faut conserver ces sous-préfectures mais nous n'échapperons pas à une rationalisation : elles doivent être maintenues dans les territoires ruraux, peu denses démographiquement pour enrayer ce sentiment réel d'abandon par l'État éprouvé par ces territoires.

Par ailleurs, je suis tout à fait d'accord avec Michel Bouvard à propos de la DETR et du FSIL mais le préfet de la région Auvergne-Rhône Alpes va être promu.

M. Bernard Delcros. – Je souhaite insister sur le rôle que peuvent jouer les sous-préfectures en milieu rural. Il est beaucoup question du maintien des services publics en milieu rural. Certes, les services ne peuvent pas être identiques à ce qui existait hier et nous ne pouvons pas nous appuyer sur des schémas du passé. Il y a de nombreux transferts vers les collectivités territoriales, notamment à travers les maisons de service au public et les maisons de santé. Je continue de penser que les sous-préfectures ont un rôle majeur à jouer auprès des élus ruraux, qui sont souvent démunis devant la complexité des réglementations, même si l'on doit, sans doute, les réorganiser et les faire évoluer.

Mme Marie-France Beaufile. – Je partage très largement le constat du rapporteur spécial Hervé Marseille à propos de l'organisation préfectorale et des sous-préfectures. Nous avons, en effet, atteint la limite de la réduction des moyens, sinon les sous-préfectures ne pourront plus accompagner les élus locaux dans leurs démarches. Il faut aussi que les préfets et sous-préfets puissent avoir à leur disposition les services de l'administration centrale. Lors des inondations du printemps dernier, il y a eu une forte mobilisation des services de l'État mais les moyens des directions départementales des territoires ont été tellement affaiblis qu'il existe aujourd'hui des fragilités dans leur accompagnement des collectivités. Je rejoins tout à fait Michel Bouvard : nous avons constaté, dans certains cas, des insuffisances de connaissance de la réalité du terrain. Je souhaiterais d'autant plus alerter que, sur ces questions de prévention des risques d'inondation, les conseils départementaux sont en train de se désengager car ils n'ont plus la compétence générale. Les communes risquent donc de se retrouver très vite seules pour gérer ces questions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rapporteur spécial a-t-il pu chiffrer les économies sur le réseau préfectoral résultant de la réforme de la carte des régions ? Le regroupement des services préfectoraux conduit-il à des économies ou bien y a-t-il création de doublons ?

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Je remercie tous les collègues qui se sont exprimés et je partage largement leurs conclusions, fondées sur le vécu. Il y a eu des réformes territoriales importantes ces dernières années – la loi MAPTAM, la loi NOTRe – et de vastes mouvements de compétences entre les régions, les départements, les métropoles, les communautés d'agglomération etc. Il est vrai qu'il n'y a eu, à ce jour, quasiment pas d'économies réalisées en dépit de ces transferts. On le voit bien s'agissant des personnels : comme François Marc l'a rappelé tout à l'heure, il y a eu une baisse sensible des effectifs mais les budgets ont augmenté en raison des promotions et de l'alourdissement du coût des pensions de retraite.

Il y a eu des mouvements pyramidaux vers la préfecture de région ; les sous-préfets sont en quelque sorte à la croisée des chemins. Parfois les territoires résistent aussi ; ainsi, le mouvement a été jusqu'ici difficile et assez limité.

On doit pouvoir améliorer l'efficacité du réseau par l'approfondissement des mutualisations, en s'adaptant à la nouvelle carte territoriale. Il existe de nouveaux périmètres qui ne correspondent pas nécessairement à la carte des arrondissements. Il est vrai que de nombreuses sous-préfectures sont aujourd'hui complètement démunies, squelettiques et n'ont plus que l'apparence d'une sous-préfecture. C'est l'objet de ma proposition de créer des arrondissements élargis. Cette adaptation aux territoires prendra sans doute du temps ; d'ailleurs le mouvement territorial n'est pas terminé. Mais il faut maintenant redimensionner la présence de l'État dans les territoires.

La qualité de la parole de l'État est primordiale ; lorsque les personnels n'ont pas les compétences pour répondre cela est dommageable. Même dans mon département, pourtant francilien, le préfet peut s'inquiéter de certaines disparitions de compétences.

J'appelle l'attention sur la nécessité d'être souple. Dans une zone urbaine métropolitaine, la présence de l'État n'a pas la même signification qu'en Ardèche ou dans le Cantal. En région parisienne, c'est la préfecture de région qui a tendance à tout polariser – les préfets de département faisant presque office de sous-préfets – tandis que dans les secteurs ruraux, il y a encore besoin de cette proximité. Tout cela doit aussi permettre de réaliser des économies en matière d'immobilier.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Nous vivons des regroupements de sous-préfectures en Alsace, ce qui n'est pas forcément négatif car on y a est jamais loin d'une grande ville. Ne pourrions-nous pas imaginer une nouvelle organisation de l'État du XXI^e siècle, où celui-ci serait plus fort dans les territoires peu denses et moins présent dans les territoires plus densément peuplés ?

La commission donne acte à M. Hervé Marseille de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Gestion et utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale - Communication

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Alors qu'au début du XX^e siècle la France fait face à d'importants besoins en matière d'électrification du territoire, un fonds est créé en 1936 afin d'aider les collectivités rurales à financer leurs travaux de construction de lignes électriques : le fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé).

Transformé en 2011 en compte d'affectation spéciale (CAS), le Facé est désormais intégré au budget de l'État et ses crédits votés par le Parlement en lois de finances. C'est un sujet qui fait toujours l'unanimité à la commission des finances, et je vous en remercie.

Chaque année, le Facé permet ainsi de financer des travaux indispensables à l'amélioration de la qualité des réseaux publics de distribution d'électricité des communes rurales.

Doté d'un montant de 377 millions d'euros reconduit annuellement, le Facé est financé par une contribution d'un taux faible assise sur le nombre de kilowattheures distribués, qui permet une péréquation entre les territoires au profit des communes rurales.

Plus de quatre-vingts ans après la création du Facé et six ans après la création du compte d'affectation spéciale, j'ai souhaité réaliser un bilan de la gestion et de l'utilisation des aides qu'il finance et identifier les pistes possibles d'amélioration de cet instrument.

À cette fin, j'ai effectué deux déplacements dans les départements des Pyrénées-Atlantiques et de la Corse-du-Sud à la rencontre des acteurs locaux qui gèrent les aides du Facé et envoyé un questionnaire à l'ensemble des syndicats d'électrification pour recueillir leur avis sur la gestion de cet outil. J'ai reçu 51 formulaires de réponses qui ont permis de nourrir les réflexions et les propositions de mon rapport.

À l'issue de ces travaux, je tiens tout d'abord à souligner que le Facé constitue un outil indispensable d'aménagement du territoire au profit du monde rural qu'il convient de conserver.

La récente tempête qui a touché le Sud-Ouest du pays et privé 200 000 foyers d'électricité est là pour rappeler que la sécurisation des lignes électriques, en particulier de ce qu'on appelle les fils nus de faible section, est essentielle pour faire face aux intempéries et assurer aux usagers une alimentation électrique continue et de bonne qualité.

Surtout, les besoins de travaux d'électrification rurale, qu'il s'agisse du renforcement, de la sécurisation, de l'enfouissement ou de l'extension des lignes demeurent importants. Il faut donc maintenir un haut niveau d'investissement.

Mais pérenniser le Facé ne veut pas dire ne rien changer pour autant.

Au cours du contrôle que j'ai mené, j'ai identifié certaines difficultés rencontrées par les syndicats dans la gestion quotidienne des aides qui m'amènent aujourd'hui à vous soumettre plusieurs propositions d'amélioration de cet instrument.

Mes propositions s'articulent autour de trois grands axes. Premièrement, la répartition des aides pourrait mieux prendre en compte la réalité des besoins des territoires ruraux.

Actuellement, pour pouvoir bénéficier des aides du Facé, les communes doivent être classées en régime rural de distribution d'électricité. Ce classement s'opère sur la base de critères essentiellement démographiques : sont considérées comme rurales les communes de moins de 2 000 habitants qui ne sont pas comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

Or, l'application de ces seuls seuils démographiques est trop restrictive et conduit à exclure des aides du Facé certaines communes qui présentent pourtant exactement les mêmes caractéristiques rurales que les communes éligibles en termes d'habitat dispersé et donc de contraintes de distribution d'électricité.

Des dérogations peuvent être accordées par les préfets mais sur la base de critères flous, qui leur laissent une large marge d'appréciation. Je propose donc de compléter ces seuils par un critère de densité de population, qui permettrait de mieux appréhender le caractère rural ou urbain des communes. Ceci vise également à prendre en compte la situation

des communes nouvelles issues de la fusion de communes rurales et qui risquent de perdre leur éligibilité aux aides du Facé à compter des prochaines élections municipales de 2020.

La répartition des aides du Facé s'effectue en fonction d'un inventaire des besoins de travaux d'électrification rurale réalisé tous les deux ans dans les départements. Cet inventaire se fonde sur les données du concessionnaire Enedis, qui utilise à cette fin un outil de modélisation. Or, un grand nombre de syndicats consultés m'ont indiqué constater des écarts parfois importants entre ces données statistiques et les mesures réelles qu'ils effectuent sur le terrain de la qualité de l'électricité distribuée.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit désormais que les gestionnaires de réseaux soumettent leurs données, pour approbation, aux syndicats et prennent en compte les mesures réalisées par ces derniers. Il conviendra de s'assurer que cette nouvelle procédure est bien respectée à l'occasion de l'inventaire de 2017.

Deuxièmement, une gestion plus souple et plus efficace des aides en cours d'année pourrait être encouragée.

Après les difficultés rencontrées lors de la mise en place du compte d'affectation spéciale en 2012, puis du déménagement du Facé dans les locaux du ministère de l'environnement en 2014 qui ont conduit à de nombreux retards de paiement, les délais d'instruction et de paiement des aides se sont normalisés. Le fonctionnement global du Facé est donc satisfaisant.

Plusieurs améliorations sont néanmoins possibles. Tout d'abord, la date de notification aux bénéficiaires des droits à subventions pourrait être avancée à février pour permettre aux syndicats d'établir plus rapidement leurs programmes de travaux. De même, le versement prévisionnel de crédits octroyé lors du lancement des travaux pourrait être porté à 30 % afin d'éviter que les syndicats soient confrontés à des problèmes de trésorerie trop importants.

Par ailleurs, de nombreux syndicats ont souhaité une plus grande transparence dans la manière dont les aides sont calculées et réparties. Il conviendrait en effet que les services du Facé leur communiquent les résultats de l'inventaire ainsi que les modalités de calcul et de répartition des enveloppes d'aides.

Enfin et surtout, une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits du Facé pourrait être autorisée. Ces crédits sont actuellement répartis par sous-programmes, qui correspondent à des catégories de travaux. Sauf exception, il n'est pas possible pour un syndicat qui a consommé l'ensemble des aides d'un sous-programme de financer les travaux de cette catégorie en utilisant les crédits d'un autre sous-programme.

Or, la diversité des situations locales est difficile à appréhender lors de la conduite de l'inventaire ce qui complique la juste répartition des crédits entre enveloppes en fonction des besoins. Je propose donc d'autoriser une certaine fongibilité des crédits, en la limitant par exemple à 30 % du montant de chaque enveloppe afin d'éviter tout déséquilibre.

Troisièmement et enfin, l'information des syndicats quant à l'efficacité de l'utilisation des aides pourrait être améliorée.

Les services du Facé réalisent plus d'une vingtaine de contrôles par an de l'utilisation des aides par les syndicats. Compte tenu des moyens matériels et humains de la mission, ce rythme paraît satisfaisant.

En revanche, les syndicats disposent de peu d'informations quant aux résultats de ces contrôles et à la manière dont ils se situent, en termes notamment de coût des travaux, par rapport aux autres départements.

Je propose donc que les services du Facé leur communiquent les données dont ils disposent quant aux coûts moyens des travaux effectués, présentés bien entendu en fonction d'une typologie de communes (taille, situation géographique, classement en zone de montagne, etc). Il conviendrait également qu'un bilan de l'efficacité de l'utilisation des aides soit réalisé et rendu public, par exemple tous les cinq ans.

Pour finir, mon rapport fait un peu de prospective pour s'intéresser à la question de l'avenir du Facé. Comme je l'ai rappelé en introduction, compte tenu des besoins importants qui demeurent, l'investissement dans la qualité des réseaux électriques doit rester prioritaire. À cet égard, je considère que la spécificité de la situation des zones non-interconnectées (ZNI), c'est-à-dire de la Corse et des départements et collectivités d'outre-mer, devrait être mieux prise en compte dans le calcul et la répartition des aides du Facé.

Ce constat ne doit pas empêcher de s'interroger sur les nouveaux usages qui pourraient être faits, à moyen terme, des crédits du Facé. Certains syndicats étant engagés dans une démarche très volontariste de sécurisation de leurs réseaux auront à l'avenir moins de besoins.

Le Facé pourrait ainsi soutenir, à l'avenir, des investissements favorisant la transition énergétique dans les territoires ruraux, comme par exemple la rénovation de l'éclairage public, le raccordement des énergies renouvelables au réseau électrique ou encore le déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques. Cela irait dans la logique qui sous-tend cet instrument : permettre à tous les citoyens, où qu'ils habitent, d'avoir accès à des infrastructures énergétiques de qualité.

Je ne doute pas que la commission des finances du Sénat, qui est sensible à la cause rurale, verra d'un bon œil les recommandations que je formule pour continuer à faire vivre ce bel instrument d'aménagement du territoire qu'est le Facé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage les conclusions de notre rapporteur spécial. Ferez-vous des amendements à la loi de finances sur ce sujet ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – La commission des finances en a adopté un lorsque j'ai présenté mon rapport sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Facé » à l'occasion du projet de loi de finances cette année.

M. Daniel Raoul. – Nous n'avons pas pu examiner ce projet de loi de finances.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage l'avis du rapporteur spécial sur la nécessaire prise en compte de la densité démographique, qui constitue un critère pertinent pour apprécier le caractère rural des communes.

La proposition consistant à autoriser une certaine fongibilité des crédits, en la limitant à 30 % du montant de chaque enveloppe afin d'éviter tout déséquilibre, me paraît être une très bonne recommandation.

Garder un bon niveau d'investissement semble également impératif pour pouvoir garantir une qualité de l'électricité suffisante dans les territoires ruraux, d'autant que l'on constate une distorsion sur la qualité du réseau entre les zones urbaines et les zones rurales. Ce phénomène est problématique dans les zones rurales, notamment en cas de tempête. J'étais récemment dans la cellule de crise de la préfecture de mon département, où j'ai pu constater que les communes rurales et reculées étaient celles ayant le plus de difficultés à être reconnectées au réseau – cette opération a parfois pris plusieurs jours. Il est donc important de garantir une bonne qualité du réseau de distribution en milieu rural.

M. Marc Laménie. – L'électrification rurale est en effet un sujet sensible, dès lors que les coupures de courant entraînent l'arrêt non seulement de l'électricité, mais aussi du chauffage. Je vous remercie d'avoir rappelé l'historique du Facé, et d'avoir souligné l'importance des investissements qu'il porte.

Au regard des réformes territoriales menées, notamment par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République d'août 2015 quel sera le devenir des syndicats d'électrification ?

Notre consommation d'électricité doit nécessairement revêtir un aspect durable – par exemple, par une gestion de l'éclairage public plus économe en énergie.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Ma question rejoint celle de Marc Laménie. Vous proposez de réorienter les crédits vers les enjeux de la transition énergétique, une fois que l'électrification rurale sera achevée. Les syndicats sont-ils conscients de ces enjeux et sont-ils prêts à s'y consacrer ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – En réponse à Antoine Lefèvre, je souligne que la question de la prise en compte de la densité démographique est en effet très importante. Nous avons une proposition alternative, qui consistait à prendre en compte la densité des abonnés sur une ligne électrique, mais elle est plus délicate à mettre en oeuvre. Nous nous sommes rendus à Porto-Vecchio, en Corse, qui est un bon exemple : il s'agit d'une commune de 12 000 habitants, mais qui est très étendue et qui comprend de nombreuses zones rurales.

Par ailleurs, l'introduction de la fongibilité permettrait à certaines communes rurales de concentrer leurs aides sur le financement d'opérations comme les travaux d'extension des lignes, afin de garantir le raccordement des locaux professionnels et des logements neufs, ou les travaux d'enfouissement des lignes, en particulier dans les zones de montagne. Je rappelle que l'enfouissement des lignes n'est pas qu'esthétique, mais qu'il permet de sécuriser les réseaux, et notamment les lignes aériennes qui sont sujettes aux aléas météorologiques.

Sur la question des interventions en cas d'intempéries, évoquée par Antoine Lefèvre et Marc Laménie, je reconnais qu'il peut y avoir des frictions avec le concessionnaire Enedis. Leurs interventions en cas d'urgence sont généralement convenables, même si les villages les plus éloignés ne sont malheureusement pas traités en priorité.

Marc Laménie a aussi raison de s'interroger sur l'avenir des syndicats d'énergie. Ces syndicats sont un véritable vecteur d'aménagement du territoire, puisqu'ils aident les communes rurales grâce aux crédits du Facé. Le Facé repose sur une péréquation tarifaire qui pourrait être compromise par l'avènement des métropoles et des communautés urbaines. Les communes rurales perdraient ainsi à terme le bénéfice des contributions des communes urbaines. Lors des négociations sur les nouvelles conventions de concession, Enedis a compris que notre avenir était très lié sur cette question. Les syndicats s'adaptent d'eux-mêmes à la transition énergétique, mais le Facé n'en tient pas encore compte. Le rapport envisage une évolution sur ce point mais à terme, car il reste de nombreux travaux d'électrification à financer. Nous pourrions éventuellement proposer des amendements pour intégrer la question de la transition énergétique dans le Facé.

Le Facé demeure un très bel outil dont l'État aurait dû s'inspirer s'agissant des infrastructures de télécommunication. J'avais d'ailleurs soutenu un amendement en ce sens, afin de financer le plan « France Très Haut Débit », qui n'a malheureusement pas été adopté en commission des finances.

La commission donne acte à M. Jacques Genest de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 40.

Mardi 21 février 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

Expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation - Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget

Mme Michèle André, présidente. – La vétusté des valeurs locatives conduit à des injustices entre contribuables mais également entre collectivités territoriales. La commission des finances du Sénat, qui a toujours porté une attention particulière à ce sujet, vous remercie, monsieur le ministre, de venir nous présenter les résultats de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, menée en 2015 dans cinq départements.

Je souhaiterais tout d'abord vous rappeler que c'est en 2010 qu'a été initiée la révision des valeurs locatives. Cette réforme, reportée à trois reprises, a fait l'objet de nombreux ajustements en chemin, en fonction des résultats d'une expérimentation menée en 2011, puis au fur et à mesure des difficultés rencontrées. En particulier, afin de rendre la réforme soutenable, nous avons souhaité, collectivement, prévoir des dispositifs de lissage et d'atténuation. À l'automne prochain, pour la première fois, ce sont ces nouvelles valeurs locatives qui figureront sur les rôles d'imposition des locaux professionnels et commerciaux.

Il nous revient donc maintenant d'envisager la seconde phase de la réforme qui concerne les locaux d'habitation. En effet, pour éviter que la révision des valeurs locatives des

seuls locaux professionnels conduise à un déséquilibre des impositions dues respectivement par les ménages et les entreprises, un dispositif de neutralisation a été mis en place. Mais il a pour effet de « figer » la répartition des valeurs locatives entre les ménages et les entreprises et doit donc impérativement être transitoire pour tenir compte de l'évolution du territoire.

C'est pourquoi, reprenant une initiative de François Marc, la loi de finances rectificative pour 2013 a prévu une nouvelle expérimentation, pour les locaux d'habitation cette fois-ci, dans cinq départements et la remise d'un rapport au Parlement le 30 septembre 2015. Une première partie du rapport, sur la phase de recueil des informations auprès des propriétaires bailleurs (loyers, surfaces, types de local, etc.) nous a été remise en 2016. C'est aujourd'hui la deuxième partie du rapport que vous venez nous présenter : il s'agit des simulations réalisées à partir des informations récoltées en Charente-Maritime, dans le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne.

Nous avons vu lors de la publication des simulations de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels que les scénarios de l'administration pouvaient donner lieu à toutes sortes d'interprétations s'ils n'étaient pas accompagnés des commentaires adéquats. C'est pourquoi il est important de vous entendre aujourd'hui.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics. – Vous venez de rappeler la complexité, mais aussi l'importance, de ce dossier. Le rapport que vous avez mentionné avait été proposé par le Gouvernement lors des débats sur le projet de loi de finances rectificative pour 2013, afin de reprendre par amendement la proposition de loi de votre collègue François Marc.

L'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013, qui résulte de ces débats, est très précis sur le champ et la méthode de l'expérimentation. Le rapport qui vous est remis en reprend toutes les prescriptions, ni plus, ni moins. J'insiste sur ce point : ce travail est une expérimentation ; c'est une étude exploratoire et en aucune manière un projet de réforme clef en main du Gouvernement. Toute généralisation supposera une nouvelle décision du Parlement et interviendra lors de la prochaine législature.

Avant d'en venir aux valeurs locatives proprement dites et aux résultats de l'expérimentation, je voudrais rappeler brièvement les modalités de liquidation de la taxe foncière qui existent aujourd'hui, et notamment le calcul de sa base d'imposition. L'article 1388 du code général des impôts prévoit que la taxe foncière sur les propriétés bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale des propriétés, déterminée conformément aux principes définis par les articles 1494 à 1508 et 1516 à 1518 B et sous déduction de 50 % de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Pour le calcul de la taxe foncière des locaux d'habitation, c'est l'article 1496 qui nous intéresse. Il faut distinguer six étapes.

Tout d'abord, la valeur locative est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux.

Ensuite, la valeur locative de ces locaux de référence est elle-même déterminée d'après un tarif fixé, par commune ou secteur de commune, pour chaque nature et catégorie de locaux, en fonction du loyer des locaux loués.

Troisièmement, le tarif est appliqué à la surface pondérée du local de référence.

Quatrièmement, la surface pondérée du local à évaluer est déterminée avec différents coefficients de pondération destinés à tenir compte de la situation du local, de son entretien et de l'importance de ses pièces, puis en ajoutant à cette surface des « équivalences superficielles ».

Cinquièmement, le tarif associé au local de référence est appliqué à la surface du local à évaluer.

Enfin, le taux voté par la collectivité est appliqué à l'assiette ainsi déterminée.

Pourquoi faut-il réexaminer ce système ? Chacun sait que les valeurs locatives utilisées dans les évaluations pour le calcul de la taxe foncière datent de 1970. Elles ont été régulièrement revalorisées chaque année par un coefficient forfaitaire, éventuellement adaptées ou modifiées au gré de la volonté des commissions communales des impôts. Comme je le disais lors des débats de 2013, chacun connaît les différences assez injustes qui peuvent exister en la matière, suivant l'évolution des quartiers ou les années de construction. Ma commune, où j'ai été maire pendant longtemps – trop au goût de certains – en est un bon exemple, car la juxtaposition d'anciennes cités minières et de constructions plus récentes est à l'origine de disparités que plus personne ne comprend et qui conduisent à des transferts assez préjudiciables à l'égalité des citoyens devant l'impôt, en l'occurrence local. Chacun pourra trouver d'autres exemples, notamment dans l'agglomération parisienne.

La révision des valeurs locatives est donc avant tout une question de justice fiscale, qui conditionne bien évidemment le consentement à l'impôt, clef de voûte de notre pacte républicain.

Quels sont les grands principes retenus pour la méthode ? D'abord, il s'agit d'une expérimentation « à blanc », donc sans impact sur l'impôt réellement payé par les contribuables, mais permettant de mener le processus de révision pratiquement de A à Z, de la collecte des informations à l'évaluation individuelle de chaque local d'habitation dans cinq départements. Ces cinq départements sont, d'une certaine manière, représentatifs de la diversité de nos territoires : ainsi, la Charente-Maritime, département qui combine ruralité et caractéristiques touristiques ; le Nord, département mixte, à la fois urbain et rural ; l'Orne, département fortement rural ; Paris, présentant une très forte densité de locaux, essentiellement des appartements ; enfin, le Val-de-Marne, département périurbain.

Ensuite, la méthode d'évaluation s'inspire très largement de ce qui a été fait pour les locaux professionnels et qui est désormais pleinement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017 : ainsi, les territoires sont découpés en secteurs d'évaluation représentant un marché locatif homogène. Ensuite, un tarif au mètre carré est fixé pour chaque catégorie de locaux (maison, appartement, etc.), à partir des loyers constatés dans chaque secteur d'évaluation, par tranche de surface totale du logement.

Si les grands principes de détermination des valeurs locatives sont donc globalement similaires à ceux retenus pour les locaux professionnels, il existe des particularités liées aux locaux d'habitation : d'abord, une volumétrie très importante (46 millions de locaux) au regard de celles des locaux professionnels, qui nécessite d'adapter la méthode de collecte des informations auprès des propriétaires. Ensuite, une occupation qui est majoritairement le fait des propriétaires, ce qui rend plus complexe encore la collecte des éléments de loyer (nombre ou représentativité insuffisants). Par définition, les propriétaires ne payent pas de loyers, sauf à suivre les élucubrations de quelques économistes qui reviennent

comme des marronniers. Je me suis déjà longuement exprimé sur le sujet et il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de mettre en œuvre de telles propositions. Enfin, une spécificité des logements sociaux, dont les loyers ne reflètent pas la réalité du marché locatif.

Avant de décrire plus en détail les résultats, je voudrais tout de suite attirer votre attention sur un point important : les résultats présentés dans le rapport correspondent à une application purement mathématique de la méthodologie prévue par la loi. Il paraît évident que certaines corrections seraient opportunes, sur lesquelles je reviendrai en conclusion, mais que je peux déjà commencer à dessiner. D'une part, il faudrait apporter une souplesse suffisante pour prendre en compte la réalité du tissu local, le cas échéant dans le cadre d'une comitologie à mettre en œuvre. D'autre part, il faudrait prévoir les modalités de la transition pour éviter les ressauts d'imposition. C'est d'ailleurs ce que nous avons fait pour les locaux professionnels.

Je n'aurai bien sûr pas le temps de vous présenter l'intégralité du travail statistique qui a été réalisé par mes services, que je veux ici remercier, puisque le rapport qui vous a été transmis compte plus de 400 pages. Je crois cependant que ce travail, toujours perfectible, permet de dégager un certain nombre d'enseignements qui permettront de poursuivre cette démarche jusqu'à sa généralisation.

Le premier enseignement de cette expérimentation est que la méthode permet d'évaluer efficacement tous les locaux d'habitation, quand bien même une large fraction d'entre eux ne donne pas lieu au versement d'un loyer. En effet, l'expérimentation prouve que la collecte des loyers s'avère suffisante quantitativement et qualitativement pour ne pas fragiliser la méthodologie déjà utilisée lors de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, moyennant quelques adaptations, notamment pour les logements sociaux. Dans un pays où 58 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale et où 10 % du parc est constitué de résidences secondaires, il n'était pas évident qu'on arrive à ce résultat. Certains préconisent de recourir à la valeur vénale plutôt qu'à la valeur locative, ce qui pose d'autres questions, notamment lorsque les prix sont affectés par des comportements spéculatifs. Nous savons aujourd'hui que la révision des valeurs locatives est techniquement possible à partir des loyers de marché.

Le second enseignement est que la direction générale des finances publiques (DGFIP) a une bonne connaissance du parc de logements, tant de la nature des locaux (appartement, maison, dépendance, local exceptionnel) que de leur consistance (surfaces), bien meilleure d'ailleurs que celle qui avait été observée pour les locaux professionnels dans le cadre de la révision de leur valeur locative : près de 80 % des informations relatives aux surfaces des maisons et des appartements sont exactes ou marginalement différentes de plus ou moins 10 %, tandis que la nature de ces locaux est fiable pour 95 % d'entre eux. Cet enseignement est particulièrement important pour affiner les modalités pratiques de collecte de l'information qui pourraient être envisagées dans le cadre d'une généralisation ; j'y reviendrai.

Troisième enseignement, les valeurs locatives des locaux d'habitation appartenant au parc privé augmenteraient de 151,5 %, avant rebasage des taux – en effet, les taux seraient diminués pour assurer aux collectivités un produit fiscal constant. À titre de comparaison, dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, les valeurs locatives des locaux professionnels au sein de ces cinq départements augmentent de 165,5 %, c'est-à-dire un ordre de grandeur comparable en pourcentage, ce qui pourrait faciliter la mise en œuvre d'un mécanisme de rebasage des taux, et donc la sortie du dispositif de

neutralisation des bases applicables aux locaux professionnels prévu dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Ce chiffre de 151,5 % masque toutefois une forte hétérogénéité entre les départements, de + 131,2 % à Paris à + 239,8 % dans le Nord.

Quatrième enseignement, qui n'est pas une découverte, mais qu'on peut aujourd'hui quantifier, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation engendrerait des transferts de charge entre différents contribuables, transferts qui ne sont que le reflet de l'injustice fiscale qui s'est progressivement installée au fil des ans. Ces transferts dépendront *in fine* des paramètres précis qui seront retenus par le législateur, et en particulier des modalités de transition. Par exemple, on observe assez systématiquement qu'au sein des sous-groupes « maisons » et « appartements » les tarifs des locaux de petites surfaces sont plus élevés que ceux des locaux de grandes surfaces. C'est déjà le cas aujourd'hui, mais cet effet tend à être renforcé pour les appartements tandis qu'il serait atténué pour les maisons.

Cinquième enseignement, la question du logement social devra faire l'objet d'une attention particulière. Conformément à ce que prévoit la loi, deux scénarii ont été systématiquement simulés. Un scénario où les loyers des bailleurs sociaux sont exclus de la détermination des valeurs par secteurs et tarifs. Dans ce scénario, la valeur locative des logements sociaux est établie à partir des logements comparables du parc privé. Un deuxième scénario où ceux-ci participent à l'élaboration d'une sectorisation et d'une grille tarifaire spécifiques, différentes de celles établies sur la base des informations collectées auprès des seuls propriétaires. Le deuxième scénario est bien plus favorable pour les logements sociaux, puisque les valeurs locatives sont établies sur la base des loyers constatés pour cette seule typologie de locaux. Les valeurs locatives des logements sociaux augmenteraient ainsi beaucoup moins que celles des logements du parc privé, puisqu'elles augmenteraient à hauteur de 18,7 % au lieu de 128,5 % en scénario 1. Toutefois, il apparaît que cette deuxième méthode pose davantage de problèmes opérationnels – les grilles sont « trouées » du fait de l'absence de logements sociaux dans certains secteurs – et pose plus généralement la question de la juste contribution foncière pour les propriétaires du parc social, qui devra s'articuler avec la préservation des équilibres économiques du logement social. Il s'agira d'une décision politique importante.

J'en viens maintenant aux résultats de l'expérimentation, s'agissant des recettes fiscales des collectivités locales. Je peux vous rassurer immédiatement : la réforme peut être sans impact sur les ressources des collectivités. Ce résultat est bien entendu la conséquence directe de la manière dont l'expérimentation a été conçue : nous en avons déjà parlé, celle-ci n'avait pas pour objet de préparer une refonte des ressources des collectivités locales, mais bien d'améliorer l'équité fiscale au regard de la situation réelle des différents contribuables. L'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013 a donc prévu la neutralité de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation sur le produit fiscal des collectivités locales. Cette neutralité doit être assurée en combinant deux leviers : d'une part, il est nécessaire d'ajuster les taux d'imposition, sur le périmètre de chaque collectivité, afin de ne pas renchérir le montant global des cotisations. À titre informatif, en l'absence de révision des taux d'imposition, les ressources de l'ensemble des collectivités des cinq départements expérimentateurs (départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale) augmenteraient de 154 %, soit 4,6 milliards d'euros. D'autre part, il faudrait neutraliser l'effet sur les ressources des collectivités de cet ajustement des taux d'imposition pour les locaux non concernés par la révision des valeurs locatives (locaux industriels ou soumis au barème). Ceux-ci pourraient bénéficier du rebasage des taux sans que leur assiette ne soit révisée.

Il s'agit là d'ajustements pragmatiques, qui s'inscrivent dans l'esprit de la réforme envisagée, et qui permettent d'assurer que les différentes options en vue de la généralisation de la réforme ne seront examinées qu'au regard de leur bien-fondé, compte tenu de la situation de chaque contribuable.

Ainsi, la prise en compte de mesures d'atténuation que j'ai rapidement évoquées tout à l'heure, telles que les modalités spécifiques de révision des valeurs locatives pour les logements sociaux, ou la minoration des tarifs en fonction de la localisation de certains quartiers ou de la réalité particulière du tissu local, n'aurait pas d'impact sur les ressources de chaque collectivité.

La vraie conséquence pour les collectivités, c'est celle de la méthode. Afin d'envisager une généralisation, une appropriation des objectifs de la réforme par les élus locaux est nécessaire. Celle-ci nécessitera, avant d'être mise en place, une réflexion sur l'ensemble du territoire portant sur le calendrier, les modalités, les mécanismes d'atténuation, ou encore l'information des particuliers.

Enfin, je voudrais dessiner les perspectives pour l'avenir, avec comme objectif la généralisation de la révision des valeurs locatives, dont j'ai rappelé tout à l'heure les enjeux et que je considère impérative à moyen terme.

Cette expérimentation permet de montrer que les valeurs locatives des locaux professionnels et des locaux d'habitation augmentent dans des proportions comparables, ce qui rend plus aisés l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et le « rebasage » des taux d'imposition à cette échéance. Bien évidemment, au-delà de cette approche macroscopique, l'examen des variations au niveau individuel laisse apparaître de fortes évolutions, et notamment de fortes augmentations de cotisations. Il sera donc nécessaire de prévoir des mécanismes atténuateurs pour étaler dans le temps les transferts de charge et de rendre ainsi la réforme soutenable pour les locaux d'habitation et professionnels qui enregistrent les plus fortes révisions de valeurs locatives.

Se posera en particulier la question du maintien ou de la sortie progressive du mécanisme de « planchonnement » pour les locaux professionnels et de la mise en place d'autres mécanismes complémentaires, qui pourraient prendre la forme d'un dispositif de lissage des variations (hausses et baisses) de cotisation dont les modalités et la durée resteraient à définir et d'un système de minoration ou majoration des tarifs catégoriels par des coefficients de localisation, afin de tenir compte de la situation générale de certains quartiers d'habitation comme l'éloignement des transports en commun, la nuisance ponctuelle liée à de grands travaux, le développement particulièrement attractif de certaines infrastructures ou de moyens de transport, etc.

Enfin, cette expérimentation permet de dessiner les contours des modalités pratiques de mise en œuvre de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Compte tenu des résultats des simulations et de l'expérience acquise dans le cadre de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, la révision des locaux d'habitation pourrait s'articuler autour de quatre grands axes.

D'abord, des modalités simplifiées de collecte des informations nécessaires au calcul des valeurs locatives révisées car il apparaît qu'on peut largement s'affranchir, dans un grand nombre de cas, des données individuelles sur les catégories et les surfaces. En revanche, une collecte des loyers resterait nécessaire, qui pourrait, en ce qui concerne les propriétaires

personnes physiques, privilégier au maximum les solutions permettant de collecter les loyers à moindre coût à travers le support d'une déclaration existante, à savoir la déclaration des revenus et ses annexes, et s'agissant des personnes morales, de créer une déclaration spécifique sur la base des échanges de fichiers déjà testés dans le cadre de l'expérimentation conduite dans les cinq départements.

Le deuxième axe verrait la participation des élus et des représentants des propriétaires des locaux d'habitation dans le cadre d'une comitologie « allégée » pour prendre en compte les spécificités du tissu local.

Le troisième axe prévoirait la mise en place d'un dispositif de mise à jour permanente, qui mobiliserait les particuliers, tant occupants que propriétaires.

Le dernier axe aurait trait à la gestion des annexes aux appartements et aux maisons et des dépendances isolées qui, bien que peu nombreuses, ont fait apparaître des difficultés particulières.

Ce rapport contient de nombreux enseignements. Le travail doit à présent se poursuivre avec les parlementaires, afin que des réponses soient apportées à l'ensemble des questions qui demeurent encore en suspens aujourd'hui.

Voilà les éléments précis que je pouvais vous apporter sur un sujet complexe et important.

Mme Michèle André, présidente. – Tous mes collègues sont particulièrement attentifs à votre présentation. Le rapport va nous parvenir et nous devons l'explicitier pour éviter de fausses interprétations.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce rapport est très complet et il traite d'un sujet que connaît bien la commission des finances. Nous avons déjà débattu de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels.

Dans les cinq départements expérimentateurs, des questionnaires ont été adressés aux contribuables. Quel a été le taux de retour ? L'échantillon est-il représentatif ? Les retours ont-ils été équivalents d'un département à l'autre ?

Vous avez parlé de gagnants et de perdants : en moyenne les grandes maisons gagneraient à cette réforme tandis que les petits appartements y perdraient. Envisagez-vous un lissage ou des correctifs ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Tout d'abord, il s'agit d'un travail collectif et je veux rendre hommage aux services et à mon cabinet qui ont beaucoup travaillé.

Le taux de retour de ces questionnaires a été de l'ordre de 70 %, ce qui est plutôt satisfaisant.

La valeur du prix au mètre carré des petites surfaces est plus importante que la valeur au mètre carré des grandes surfaces d'habitation. Mais les locaux sont classés par catégorie de taille : pour chaque catégorie, il y aura un prix au mètre carré. C'est ainsi que l'on procède généralement. Un local de 500 mètres carrés n'a pas le même prix au mètre carré qu'un local de 20 mètres carrés. Il appartiendra ensuite au législateur et aux commissions communales des impôts directs de se prononcer sur une éventuelle harmonisation. Il serait

curieux de fixer un prix au mètre carré qui soit le même quelle que soit la taille du logement. La loi pourra fixer l'amplitude maximale des écarts à retenir et les commissions communales se détermineront ensuite.

Pour les appartements, les valeurs locatives issues du travail mené dans les cinq départements augmentent de 125 %, alors que pour les maisons d'habitation, elles augmentent de 185 %. Pour les petits appartements, l'augmentation serait de 223 %. Les écarts sont donc importants et il en va de même pour les maisons.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – D'après vous, l'administration a une assez bonne connaissance du parc locatif. A-t-elle procédé à un rapprochement individuel des échantillons pour comparer les chiffres donnés par les contribuables de ses propres données ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Ce rapprochement a été effectué de façon individuelle. Les écarts entre la connaissance du parc et la réalité sont moins importants que pour les locaux professionnels. La classification entre maison, dépendance et appartement s'est révélée juste à 95 %. Près de 80 % des informations relatives aux surfaces des appartements et des maisons sont exactes ou marginalement différentes (plus ou moins 10 %). En revanche, dans 20 % des cas, les surfaces réelles diffèrent de plus de 10 % de celles que nous avons dans nos bases. Pour les locaux professionnels, la connaissance du parc était bien moins bonne.

M. Vincent Delahaye. – Merci, monsieur le ministre, de nous avoir présenté ce rapport : le sujet est complexe et politiquement sensible. Il nous faudra un peu de temps pour examiner le document. La méthode expérimentale est bonne, et cela fait d'ailleurs un certain temps que nous travaillons sur le sujet. Les différents Gouvernements ont pris leur temps.

Je m'interroge sur une réforme globale car, comme il risque d'y avoir autant de perdants que de gagnants, beaucoup de nos concitoyens vont protester. Si un Gouvernement a le courage de mener une réforme globale, il faudra prévoir un délai suffisant. En ce qui concerne les communes nouvelles, le délai de douze ans pour l'harmonisation fiscale est trop court : il faudrait trente ou quarante ans. Pour les valeurs locatives, il faudra des délais très longs. Par amendement, j'avais proposé de réviser les valeurs locatives à chaque mutation ou à chaque cession d'un bien. On m'a dit qu'une telle disposition ne respectait pas l'égalité des citoyens devant l'impôt et qu'elle serait donc déclarée inconstitutionnelle. Mais le système actuel ne l'est-il pas, puisque nos concitoyens ne sont pas égaux du fait de valeurs locatives différentes ? Les modifications des valeurs locatives à chaque mutation seraient assez indolores pour les contribuables et permettraient de dégager des ressources pour les collectivités que nous représentons.

M. François Marc. – Depuis longtemps, nous souhaitons introduire plus d'égalité et de clarté dans ce système. Je me félicite de la détermination et du courage dont ce Gouvernement a fait preuve avec la réforme des valeurs locatives professionnelles. Je tiens à rendre hommage à notre ministre qui a fait preuve d'une grande persévérance en dépit des réticences qui se sont exprimées ici ou là, avec des tentatives pour reporter la réforme.

Les pistes que vous avez présentées sont intéressantes.

Plusieurs journaux ont insisté sur les augmentations d'impôts locaux, sans expliquer que tout se ferait à ressources constantes pour les collectivités territoriales. On

entend des plaintes mais cette réforme n'a d'autre but que la justice. Aussi ne faut-il pas trop l'étaler. Voilà des années que certains profitent du système en payant moins qu'ils ne le devraient. Certes, un lissage sur dix ou douze ans est acceptable. Mais pendant trente ou quarante ans, d'autres ont payé trop, et il est grand temps de rectifier leur situation.

L'expérimentation est encourageante, et je félicite vos services pour l'énorme travail qu'ils ont accompli. Le rapport, s'il arrive avec quelques mois de retard, est plein d'enseignements, et pourra servir de base lors de la prochaine législature. Vous parlez de 46 millions de locaux. Les estimations tournaient plutôt autour de 40 millions. En tous cas, je me félicite du succès de votre méthode. C'est rassurant : nous savons faire, nous saurons faire, sur tout le territoire et simultanément. La nécessaire participation des élus et des citoyens a été fructueuse. La mise à jour permanente est indispensable, en effet. Quant à la collecte des informations, l'ingéniosité des services de Bercy saura trouver une manière performante de la réaliser. Je me félicite que nous disposions désormais d'une base de travail solide, et souhaite que nous mettions un terme rapidement aux injustices qui perdurent.

M. Daniel Raoul. – Les chiffres que vous donnez sont très instructifs, et parfois surprenants. J'aurais imaginé, par exemple, que la proportion de surfaces exactes soit inférieure à 80 %. Les bases augmentent de 151 %, ce qui me rappelle le mot de Michel Rocard qui évoquait une réforme qui avait de quoi faire sauter plusieurs gouvernements. Il faudra une harmonisation, mais sur quel périmètre ? Dans ma communauté d'agglomération, nous avons corrigé le potentiel fiscal des communes dans le cadre de la dotation de solidarité communautaire. Cela avait montré que ce ne sont pas toujours celles qui se prétendent les plus pauvres qui sont les plus démunies.

La révision des bases déterminera un potentiel fiscal, qui devra être pris en compte. Dès lors, quand réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? Avant cette révision, ou après ? Les dotations de péréquation – et leurs disparités réelles ou supposées – sont aussi concernées.

M. Michel Canevet. – C'est un sujet sensible. Nous devons donc saisir l'opportunité des mutations pour réajuster les valeurs locatives, et étaler la réforme dans le temps pour ne pas déclencher une bronca qui déstabiliserait les autorités locales et nationales. Mieux vaudrait privilégier une approche intercommunale, puisque l'intercommunalité prélève déjà une bonne partie de la fiscalité locale. Elle a aussi une certaine distance par rapport au terrain. Évitions donc une segmentation par commune, quitte à passer par une expérimentation.

Mme Marie-France Beaufile. – La situation de chaque collectivité varie en fonction du travail effectué par les commissions communales. Là où les mises à jour ont été faites par les services fiscaux, les écarts doivent être moindres. Le sont-ils ? Vous avez évoqué des mécanismes atténuateurs, prenant en compte l'éloignement des transports ou certaines nuisances. L'égalité devant l'impôt va compliquer leur mise en œuvre, et chaque commune dispose de services différents. Pouvez-vous être plus précis ? Actuellement, la valeur locative est appréciée à partir du montant des loyers. La proportion de logements sociaux dans une commune a-t-elle un effet sur l'importance des écarts ? Dans les années 1990, la question a été très débattue.

Mme Michèle André, présidente. – Certains d'entre nous s'en souviennent. Les travaux de l'époque ont-ils été utilisés ?

M. Charles Guéné. – Une fois n'est pas coutume, je félicite le Gouvernement pour sa contribution à ce long fleuve tranquille. J'ai toutefois un peu de mal à comprendre les termes de gagnant ou de perdant. Il n'y a, me semble-t-il, que des situations qui se sont éloignées de l'application des critères et qui devront y revenir. Quant au rythme de la réforme, après trente ans de préliminaires, il peut être rapide ! Quelle durée de lissage les écarts autorisent-ils ? Dans tous les cas, il faut aller vite. Il faut harmoniser tout cela à l'échelle nationale, notamment pour l'application des dispositifs de péréquation.

Comment expliquez-vous que l'augmentation soit de 240 % dans le Nord, et uniquement de 131 % à Paris ? Je m'attendais plutôt à l'inverse.

Mme Michèle André, présidente. – Le calendrier et la concertation locale sont deux sujets communs de préoccupation.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Je vous répondrai avec modestie et humilité. Nous sommes à la veille d'un renouvellement électoral. Et la réponse à la plupart de vos questions sera entre les mains du législateur : déclenchement, choix de la durée de lissage... Pour les locaux professionnels, nous avons imaginé cinq ans au début, et finalement le Parlement a fixé la durée de lissage à dix ans – sans que le Gouvernement ne s'y oppose. Après tout, en dix ans, une majorité pourra décider d'asseoir l'impôt local sur d'autres critères que la valeur locative, par exemple en prenant en compte le revenu.

La mise à jour des valeurs locatives devrait être permanente une fois la réforme entrée en vigueur. C'est bien le rôle des commissions des impôts. En effet, les biens sont vendus en moyenne tous les vingt ans. C'est long ! Je sais bien que les communes réunissent plus ou moins fréquemment leurs commissions des impôts, et que les délais de réponse de nos services sont parfois variables.

La révision de la valeur locative des locaux professionnels était un travail de bénédictin. Celle de la valeur locative des locaux d'habitation est le travail d'une nuée de bénédictins ! Il y en a en effet 46 millions : 18,9 millions de maisons individuelles, 16,2 millions d'appartements et 10,9 millions de dépendances isolées.

Les décisions reviendront aux parlementaires, mais devront tenir compte des capacités de nos services. Il serait illusoire de vouloir tout faire en six mois. En tous cas, il faudra procéder à la révision en même temps sur tout le territoire, pour des raisons constitutionnelles.

Lors de la réforme de la DGF, certains avaient déjà indiqué qu'il fallait d'abord réévaluer les valeurs locatives. Lequel de ces deux chantiers est prioritaire ? À mon sens, celui de la DGF, mais il n'a pas été décidé de faire ainsi. Nous avons maintenant devant nous deux difficultés au lieu d'une. Tant pis !

Oui, il y a des disparités. Pour les prendre en compte, des abattements sont aujourd'hui possibles dans certaines zones couvertes par des plans de prévention. Inversement, il peut y avoir la prise en compte d'une nouvelle infrastructure de transport qui accroît la valeur des biens immobiliers. Même si le renchérissement des loyers dans ces secteurs conduira à une augmentation des valeurs locatives, peut-être faut-il prévoir une adaptation systématique dans de telles situations. Sur les logements sociaux, la réponse reviendra au législateur. Pour ma part, après trois ans dans ces fonctions éprouvantes – et que je n'exercerai plus – je pense qu'il convient d'abord d'examiner la question de la contribution

des organismes de logements sociaux à la charge foncière. Les dispositifs d'exonération ou de réduction de la taxe foncière dont ils bénéficient sont parfois contestés, car rarement compensés pour les collectivités territoriales. La question se pose à la fois du point de vue des bailleurs sociaux qui paient, mais aussi des collectivités, qui perçoivent le produit de cette imposition. La question est pendante et éminemment politique.

L'approche intercommunale est nécessaire, peut-être, mais des travaux sont déjà menés à l'échelle départementale. Il faudra voir comment harmoniser l'ensemble.

Des gagnants ? Depuis trois ans, on m'explique pour chaque réforme qu'elle fera des perdants. Mais une réforme qui ne ferait que des gagnants coûterait cher à l'État, ou aux collectivités territoriales ! En période de forte croissance, pourquoi pas ? Mais nous n'en sommes pas là. Ce sujet est de plus en plus évoqué par nos concitoyens. Peut-être parce que le poids des impôts locaux est ressenti plus fortement. Souvent, les maisons récentes sont correctement évaluées, ce qui n'est pas toujours le cas de maisons anciennes. Et les différences sont mal vécues.

François Marc, dont la proposition de loi a ouvert ce débat, s'est réjoui de la capacité à agir. Nous avons révisé la valeur locative des locaux professionnels, mené les travaux préparatoires au prélèvement à la source et lancé la révision de la valeur locative des locaux d'habitation. Nous ne nous serons pas tourné les pouces !

Mme Michèle André, présidente. – Merci. Secrétaire d'État au budget, vous serez venu régulièrement devant nous, nous apportant toujours des explications précises et objectives. Je salue aussi le travail minutieux et permanent de vos services. Au nom de tous mes collègues, merci pour votre franchise, votre humour, votre pédagogie – et merci à votre cabinet pour sa disponibilité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons eu des désaccords – parfois, le Sénat a eu raison trop tôt – mais vous avez toujours répondu à nos invitations, et vous nous avez toujours apporté des réponses précises. Nous avons même parfois regretté votre absence ! Merci aussi à vos collaborateurs.

La réunion est close à 17 h 35.

Mercredi 22 février 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures 05.

Compte rendu de la semaine parlementaire du semestre européen et de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne

Mme Michèle André, présidente. – Fabienne Keller, François Marc et moi-même nous sommes rendus à la « semaine parlementaire européenne » organisée à Bruxelles les 30 et 31 janvier derniers.

Au premier semestre, la conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance de l'Union européenne est organisée conjointement par le Parlement européen et le Parlement de l'État membre qui préside l'Union européenne, en l'occurrence Malte.

Le Parlement européen a pris l'initiative de faire précéder la conférence de l'article 13 d'une « conférence sur le semestre européen », qui traite sensiblement des mêmes thèmes que la conférence « de l'article 13 » et a un objet proche. Il s'agit d'associer les Parlements nationaux à la mise en œuvre des règles de gouvernance budgétaire définies par l'Union européenne, tout en abordant les principaux sujets économiques et financiers d'intérêt commun.

Dans l'ensemble, les observations dont je vous ai fait part en décembre dernier à l'issue de la conférence de Bratislava restent valables. En dépit du courrier adressé à la chambre des représentants de Malte il y a quelques mois, le format des débats nous semble demeurer inadapté à des échanges politiques entre parlementaires issus d'États différents et les exposés d'experts sont encore trop nombreux. Les commissions thématiques organisées par le Parlement européen avant la conférence de l'article 13 avaient toutefois le mérite d'aborder des sujets plus ciblés – notamment l'évasion et la fraude fiscales, l'union bancaire et le budget européen.

Lors de la réunion de la commission des affaires économiques, il a été question des suites données par les Parlements nationaux et le Parlement européen à l'affaire des *Panama papers*. Je suis intervenue pour indiquer que notre commission des finances avait procédé, dès mai 2016, à l'audition d'institutions financières et des autorités chargées de la régulation financière et du contrôle. J'ai expliqué comment ces travaux nous ont permis de mieux appréhender les montages juridiques utilisés dans les *Panama papers*, tout en révélant les difficultés alarmantes de la coopération internationale entre régulateurs bancaires. Il se trouve que ces travaux ont été utiles à la commission d'enquête du Parlement européen mais aussi à nos collègues députés belges, qui m'ont dit avoir lu avec attention les comptes rendus des auditions du Sénat.

Fabienne Keller a quant à elle appelé l'attention de nos collègues sur la résolution européenne adoptée par le Sénat au sujet des propositions de directives concernant une assiette commune consolidée (ACCIS) de l'impôt sur les sociétés.

Les débats plus généraux sur l'orientation de la politique budgétaire de la zone euro ont fait apparaître une ligne de fracture très nette entre, d'une part, les tenants d'une expansion budgétaire de la zone euro dans son ensemble, au premier rang desquels nos collègues des parlements nationaux portugais et grec, et, d'autre part ceux qui privilégient la poursuite de l'assainissement budgétaire et la mise en œuvre préalable de réformes structurelles dans les États membres les moins compétitifs.

Les réactions au projet de recommandation pour la zone euro pour le semestre européen 2017, établi par la Commission européenne en novembre dernier, étaient donc très partagées. Pour la première fois, la Commission plaide clairement en faveur d'une expansion budgétaire au niveau de la zone euro dans son ensemble, pouvant aller jusqu'à 0,5 % du produit intérieur brut (PIB). Cette proposition n'a toutefois pas été retenue par le Conseil « affaires économiques et financières » (ECOFIN) de l'Union européenne qui, le 27 janvier dernier, a adopté un texte privilégiant une orientation budgétaire « globalement neutre » pour la zone euro en 2017, en soulignant que les efforts budgétaires devaient être différenciés selon

les États membres, en fonction de la marge de manœuvre dont ils disposent. Ce projet de recommandation pour la zone euro sera définitivement approuvé par le Conseil européen le 9 mars prochain.

Ces divergences de vue se retrouvent au sujet de l'idée de créer une « capacité budgétaire » propre à la zone euro, qui a, à nouveau, été évoquée lors de cette conférence interparlementaire. Le besoin de créer un mécanisme de stabilisation de la zone euro en cas de chocs extérieurs semble faire l'unanimité mais les opinions divergent s'agissant des modalités. Même si nous n'avons pas pu entrer dans le détail de cette proposition – compte tenu du format des débats – certains de nos collègues se sont exprimés clairement en faveur d'un système d'assurance chômage ou bien d'un budget de la zone euro dédié à l'investissement et ont appelé la Commission européenne à faire figurer ces propositions dans son livre blanc de mars prochain. En revanche, pour d'autres, les conditions de la confiance mutuelle – en particulier le respect du pacte de stabilité et de croissance – ne sont pas remplies pour créer un budget propre à la zone euro.

À cet égard, la résolution sur une capacité budgétaire de la zone euro, adoptée par le Parlement européen le 16 février dernier, est révélatrice : après l'examen de près de 1 000 amendements, le texte définitif apparaît moins ambitieux que la version initialement proposée par les députés européens Pervenche Berès et Reimer Böge. De plus, s'il a recueilli 304 voix pour, 255 voix se sont exprimées contre et 68 ont choisi abstentions.

En matière de gouvernance et de légitimité démocratique, je note avec satisfaction que la résolution du Parlement européen appelle à « une réforme de la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du pacte budgétaire visant à lui donner plus de consistance ». Cependant, on peut se demander si cette formule serait suffisante si, comme le propose la résolution, la future capacité budgétaire faisait « partie du budget de l'Union » et était financée par de nouvelles ressources propres ? Ne faudrait-il pas un véritable Parlement de la zone euro associant, sur un même plan, parlementaires européens et nationaux ? Cette idée est chère à notre collègue Fabienne Keller, qui l'a à nouveau défendue lors de cette réunion à Bruxelles. Elle est également évoquée par la direction générale du Trésor dans une récente publication sur le renforcement de la zone euro.

De grandes incertitudes nous entourent aujourd'hui, tant au niveau européen qu'au niveau des États membres. Cependant, le livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne que la Commission européenne présentera le 25 mars prochain, à l'occasion du soixantième anniversaire du traité de Rome, devra nous permettre de tracer de nouvelles orientations pour une Union plus forte, plus unie et pleinement légitime. À n'en pas douter, ces propositions seront au cœur des discussions de la prochaine conférence de l'article 13, qui se tiendra à l'automne prochain à Tallin, en Estonie.

M. François Marc, rapporteur spécial. – J'ai effectivement participé à cette conférence de l'article 13 du TSCG à Bruxelles et je souhaitais vous rendre compte de l'une des réunions importantes de cette session, portant sur les questions budgétaires et financières, organisée par la commission des budgets du Parlement européen que préside notre ancien collègue Jean Arthuis.

Les conclusions du groupe de haut niveau sur les ressources propres, présidé par Mario Monti, étaient au cœur de nos réflexions. Outre Jean Arthuis étaient présents le commissaire européen au budget, Günther Oettinger, les députés européens membres du groupe de haut niveau, Alain Lamassoure et Ivailo Kalfin, des experts du think tank *Green*

budget Europe, une universitaire et des parlementaires nationaux et européens, en somme, un panel assez représentatif, donnant lieu à d'intéressantes observations sur les perspectives budgétaires de l'Union européenne.

Ceux d'entre vous ayant assisté à l'audition de l'ancien président du Conseil et commissaire européen Mario Monti au Sénat le 1^{er} février dernier le savent sans doute déjà : le groupe de haut niveau sur les ressources propres de l'Union européenne préconise une réforme simultanée du budget européen, tant sur le volet « dépenses » que sur le volet « recettes ». Mario Monti avait en effet souligné qu'il serait difficile d'aboutir à une réforme conséquente sur le volet « ressource » si aucune réflexion ou réforme structurelle sur le volet « dépenses » n'est engagée en même temps. Cette réforme sur les recettes devrait être guidée – entre autres – par les principes de valeur ajoutée européenne, de subsidiarité, de neutralité budgétaire et de complémentarité avec les budgets nationaux. Parmi les nouvelles ressources propres proposées figurent une ressource TVA réformée, une fraction d'impôt sur les sociétés reposant sur une assiette commune consolidée, une taxe carbone ou encore une taxe sur les transactions financières. Le rapport avance en outre l'idée d'une différenciation en matière de ressources pour les États membres souhaitant aller plus loin dans l'intégration et notamment pour ceux participant à une coopération renforcée.

Quelles appréciations ont été portées sur ces différentes propositions ? J'ai tout d'abord observé durant cette réunion une véritable volonté des parlementaires européens de travailler en collaboration étroite avec les parlementaires nationaux pour construire un nouveau système de ressources propres – qui, dans l'idée du groupe de haut niveau, devraient atteindre au moins la moitié du budget de l'Union (soit environ 70 milliards d'euros par an pour les crédits de paiement) contre seulement un tiers à l'heure actuelle.

Concernant le fonctionnement de la conférence de l'article 13, il faut rappeler qu'il s'agit d'une sorte de forum où chacun s'exprime, où des convergences peuvent apparaître mais où il n'y a aucun vote et seulement quelques tendances lourdes peuvent être retenues des propos échangés. Au regard de l'efficacité limitée de la conférence et du fait qu'elle se réunit uniquement deux fois par an, le député européen, Ivailo Kalfin, membre du groupe « Monti », a ainsi avancé l'idée de mettre en place un groupe de travail pérenne réunissant parlementaires nationaux et européens afin de peser davantage dans les négociations. Le futur rapporteur sur les ressources propres au Parlement européen, Gérard Deprez, a quant à lui interrogé les parlementaires nationaux sur les conditions d'acceptabilité d'une réforme. Quel panier de ressources propres pourrait être introduit ? Selon quel rythme ? Pourrait-on convenir que les recettes ou le produit d'amendes provenant de politiques spécifiquement européennes soient reversées en intégralité au budget européen ? De multiples questions demeurent et nous amènent, en tant que parlementaires nationaux, à apporter des éléments de réponse.

Il y a donc une attente forte du côté des parlementaires européens impliqués sur les sujets budgétaires. Ces derniers sont pleinement conscients que la situation ne pourra pas avancer sans les parlements nationaux.

Je retiens également de nos discussions un certain consensus quant à la nécessité de réformer le budget européen, désormais trop rigide et complexe, et de supprimer l'ensemble des rabais. À ce propos, je rappelle que deux pays membres sur les vingt-huit ne bénéficient d'aucun rabais – la France et l'Italie – alors même que le Royaume-Uni avait droit à un rabais très élevé. Cependant, aucune des nouvelles ressources propres proposées par le groupe « Monti » n'a emporté l'adhésion d'une majorité de participants. Certains ont exprimé

une préférence pour une taxe sur les transactions financières – notamment nos collègues polonais – d’autres pour une fraction d’impôt sur les sociétés. Un collègue a même émis l’idée de renforcer les droits de douane, dans un contexte de regain de protectionnisme au niveau international... Vous voyez donc que les points de vue étaient assez divergents.

S’agissant du volet « dépenses », nous n’avons pas abordé la question du périmètre du budget européen après 2020 et des politiques qui devront continuer d’être financées au niveau européen mais beaucoup d’entre nous se sont interrogés sur la façon de mieux coordonner le budget de l’Union européenne et les budgets nationaux. Le rapport « Monti » suggère en effet que des économies importantes pourraient découler de cette coordination, en supprimant les éventuels « doublons ». Peut-on vraiment espérer une économie de 28 euros pour un euro supplémentaire dépensé au niveau européen ?

Pour conclure au sujet de la conférence dans son ensemble, je rejoins les principaux constats de notre présidente Michèle André à propos de son format encore inadapté.

Mme Fabienne Keller. – Je voudrais aussi regretter les modalités d’organisation de la conférence ne nous a permis d’assister qu’à la réunion préalable à la conférence à proprement parler. Cependant, je trouve toujours très intéressant d’entendre les parlementaires des autres États membres et c’est toujours un plaisir de rencontrer des personnalités de haut niveau.

Lors de cette conférence préalable, je suis d’abord intervenue pour rappeler le soutien de principe du Sénat au projet d’assiette commune consolidée de l’impôt sur les sociétés (ACCIS), formalisé dans une récente résolution européenne. J’ai également évoqué la question de la concurrence fiscale et la nécessaire convergence de la fiscalité. J’ai d’ailleurs eu le sentiment que s’il y avait eu un vote, l’idée d’une convergence tant de l’assiette que des taux, aurait probablement recueilli une assez large approbation, ce qui aurait sans doute encouragé les gouvernements comme la Commission européenne, aujourd’hui en difficulté sur ce dossier, à être plus allants. Encore une fois, le format de la conférence ne nous a pas permis d’adopter une telle proposition. Toutefois, nous pourrions sans doute préparer un texte de motion, le traduire et le diffuser au reste des participants de la conférence, qui sont dans l’ensemble sensibles à ce sujet.

En ce qui concerne les aspects relatifs à la gouvernance, j’ai défendu la création d’un parlement – ou plutôt une conférence interparlementaire – de la zone euro associant les parlementaires européens et nationaux avec la Commission européenne, afin de donner une assise démocratique plus large aux règles budgétaires et financières européennes et de peser davantage dans le paysage institutionnel. Le lieu d’accueil de cette conférence interparlementaire de la zone euro pourrait naturellement se trouver dans l’enceinte du Parlement européen à Strasbourg. J’ajoute d’ailleurs que cette proposition est reprise dans le rapport en voie d’être publié par le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l’Union européenne du Sénat.

Au cours la table ronde organisée par la commission des affaires économiques du Parlement européen au sujet de l’union bancaire et de l’union des marchés de capitaux, je me suis exprimée sur les conséquences du Brexit. Le directeur des marchés financiers (direction générale FISMA) de la Commission européenne, Ugo Bassi, et le président de l’Autorité bancaire européenne, Andrea Enria, qui étaient présents à cette réunion, ont rappelé les enjeux

du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. En particulier, Andrea Enria a souligné la perception de fragmentation, de désintégration des marchés de capitaux vu de l'étranger.

Je les ai donc interrogés sur les principaux points d'attention dans les négociations avec les Britanniques pour garantir la solidité et la sécurité des marchés financiers en Europe.

L'industrie financière britannique a en effet récemment annoncé qu'elle renonçait à obtenir des droits du type « passeport européen » sur la totalité du spectre des activités financières, préférant se concentrer sur des accords ciblés par secteur et par produit – soit une organisation intermédiaire entre le passeport étendu et la situation des pays tiers.

Ugo Bassi a indiqué que lorsque le Royaume-Uni quittera effectivement l'Union européenne, il sera alors encore plus important pour les vingt-sept États membres de développer l'union des marchés de capitaux, en s'assurant du caractère intégré des marchés. D'un point de vue technique, l'union des marchés de capitaux ne perd donc pas son intérêt après le Brexit mais deviendra, bien au contraire, d'autant plus indispensable.

Enfin, je souhaite vous faire part d'une dernière remarque. Aucun des parlementaires nationaux et européens britanniques n'étaient présents à la conférence, à l'exception d'un député du parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (Ukip). Les conséquences du Brexit se manifestent ainsi déjà à l'occasion de ces réunions qui ne se font plus à vingt-huit mais à vingt-sept pour ainsi dire.

La réunion est close à 11 h 40.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. William Coen, secrétaire général du Comité de Bâle, et de M. Edouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin William Coen, secrétaire général du Comité de Bâle, accompagné d'Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), que je tiens à remercier d'avoir accepté notre invitation.

Nous avons souvent l'occasion d'échanger avec Édouard Fernandez-Bollo. Nous sommes sensibles au fait que William Coen se rende disponible non seulement pour le Parlement européen, mais aussi pour les Parlements nationaux, ce qui dément les propos désobligeants que nous avons entendus récemment sur les « bureaucrates internationaux » qui élaborent la réglementation financière sans rendre de compte. Nous vous remercions vraiment d'être là ce matin.

Le rôle du Comité de Bâle est de définir et d'harmoniser les règles prudentielles applicables au secteur bancaire. Ce comité n'a pas de pouvoir normatif : c'est aux législateurs européens et français qu'il reviendra de faire le choix de décliner ou non ces règles dans le droit positif.

Pour cette raison, la commission des finances du Sénat a toujours considéré qu'il était très important pour les Parlements de suivre les négociations et de ne pas seulement en prendre acte une fois celles-ci terminées.

Compte tenu de ses incidences potentielles sur l'économie réelle, la finalisation de l'accord international de Bâle III a donc naturellement fait l'objet d'une vigilance particulière de notre part.

Dès le mois de mai dernier, le Sénat a ainsi adopté une résolution visant à protéger le système du crédit immobilier français. À la suite de son audition le 21 décembre 2016, le rapporteur général et moi-même avons par ailleurs adressé un courrier au Gouverneur de la Banque de France, afin d'exprimer les préoccupations de la commission. Nous avons reçu sa réponse.

Pour entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais poser deux questions.

Quelles sont les raisons expliquant le report de la réunion du groupe des Gouverneurs, initialement prévue le 8 janvier 2017 ? Quels sont les points d'accord et les points de désaccord ?

Vous semble-t-il toujours possible de parvenir à un accord, compte tenu de la position exprimée par l'administration américaine ? Si oui, selon quel calendrier ?

Vous pourrez répondre dans le cadre de votre propos liminaire, immédiatement après que Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, se sera exprimé.

Je vous rappelle que cette réunion est ouverte à la presse et diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Je vous remercie d'avoir associé la commission des affaires européennes du Sénat à cette audition. À mon tour, je souhaite la bienvenue à William Cohen et Édouard Fernandez-Bollo.

Cette audition intervient à un moment-clé alors que, de l'autre côté de l'Atlantique, depuis l'élection de Donald Trump, sont prises des décisions susceptibles de créer des distorsions de concurrence, et ce alors que l'Europe, quelque peu fragilisée par le Brexit, réfléchit à son renouveau et à la manière de peser davantage demain dans le monde. Les décisions qui seront prises seront fondamentales sur le plan géopolitique.

M. William Coen, secrétaire général du Comité de Bâle. – Je suis heureux de pouvoir aujourd'hui vous faire part des travaux du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en ma qualité de secrétaire général.

J'axerai ces remarques liminaires sur trois thématiques. Tout d'abord, je fournirai quelques éléments de contexte sur le Comité de Bâle, notamment sur sa gouvernance et ses activités. Ensuite, j'aborderai les points clés des réformes engagées par le Comité au lendemain de la crise financière mondiale, en soulignant les raisons pour lesquelles ces réformes ont été conçues. Enfin, je dirai quelques mots de la finalisation des réformes de l'après-crise à laquelle travaille le Comité.

Commençons par une vue d'ensemble du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire.

Le Comité de Bâle est le principal organe d'élaboration des normes internationales pour la régulation et le contrôle prudentiels des banques. Il sert de forum de coopération sur le contrôle bancaire pour les banques centrales et les autorités prudentielles. Le Comité a pour mandat de renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques des banques à l'échelle mondiale en vue d'améliorer la stabilité financière globale. Des normes prudentielles robustes, à l'échelle mondiale, constituent un bien commun et, associées à un contrôle bancaire efficace, sont des éléments indispensables à la promotion de systèmes bancaires sûrs, sains et résilients.

Je souhaiterais souligner l'importance de normes prudentielles mondiales solides : des normes solides renforcent la résilience des banques actives à l'international, ainsi que la stabilité financière des différentes juridictions dans lesquelles elles exercent leurs activités ; en instaurant une égalité concurrentielle, des normes mondiales robustes facilitent une utilisation efficace des ressources et une allocation efficace des capitaux ; un système bancaire résilient est mieux à même de soutenir l'économie réelle et de contribuer à la croissance à moyen et à long terme ; les normes du Comité de Bâle constituent des règles communes minimales.

Une fois qu'un accord est conclu dans le cadre du Comité de Bâle, sa transposition dans les législations ou les réglementations nationales relève de la responsabilité des différentes juridictions.

L'absence de normes prudentielles mondiales aboutit à une situation de fragmentation réglementaire, où les grandes banques actives à l'international doivent se conformer à des règles différentes dans les multiples juridictions où elles sont présentes. Une telle hétérogénéité est à la fois coûteuse et inefficace.

Le Comité de Bâle rend compte au Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire. Le gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, fait partie de ce groupe, qui est dirigé par Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne (BCE). Le rôle du Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire est d'approuver les grandes décisions du Comité de Bâle et d'en fixer les priorités stratégiques.

Le Comité comprend des représentants du monde entier : il compte 53 membres et observateurs, et plus de 30 juridictions participent à ses réunions. Le Comité inclut tous les membres du G20 et informe régulièrement les dirigeants du G20 de l'avancement de ses travaux. Environ un tiers des membres du Comité émane de l'Union européenne, y compris la BCE et le Mécanisme de surveillance unique. La Commission européenne et l'Autorité bancaire européenne participent également de manière active aux travaux du Comité. La France est représentée au sein du Comité de Bâle par la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Le Comité de Bâle n'a pas le statut de personne juridique et ne jouit d'aucune autorité exécutoire formelle. Comme l'indique notre charte mise à la disposition du public, le Comité compte sur l'engagement de ses membres de mettre en œuvre les normes convenues. Les membres du Comité rendent directement compte à leurs législateurs nationaux. La manière dont les normes convenues s'appliquent est laissée à la discrétion des juridictions. Certaines ont choisi d'appliquer les règles uniquement aux banques actives à l'international les plus importantes de leurs pays. C'est par exemple le cas des États-Unis et du Japon.

D'autres, comme l'Union européenne, ont décidé d'appliquer les règles à l'ensemble des établissements financiers.

En concevant ses normes et recommandations mondiales, le Comité de Bâle suit trois principes : un engagement sans faille à remplir son mandat, qui vise à renforcer la réglementation, le contrôle et les pratiques des banques à travers le monde en vue d'améliorer la stabilité financière ; un vaste processus de consultation publique – on compte un large éventail de parties prenantes dans ce processus, qu'il s'agisse d'intervenants du secteur bancaire, d'universitaires, d'analystes, de banques centrales et d'autorités de contrôle, du secteur public ou du grand public – ; une évaluation complète et rigoureuse de l'impact des propositions du Comité.

Les résultats des consultations publiques et des évaluations d'impact constituent des éléments clés sur lesquels s'appuie le Comité pour concevoir et calibrer ses normes.

Je vais maintenant dire quelques mots des travaux du Comité de Bâle depuis la crise financière mondiale.

Les lacunes mises au jour par la crise sont bien connues, tout comme leurs conséquences catastrophiques, mais nous avons parfois la mémoire courte. Il est donc utile de rappeler le contexte dans lequel nous avons élaboré notre réponse à la crise et à ses retombées.

Cette crise financière a mis en lumière un certain nombre de faiblesses au sein du système financier et du cadre réglementaire mondial : le recours excessif des banques à l'effet de levier – la dette des banques dépassant nettement leurs fonds propres – et l'insuffisance de capitaux de qualité pour financer leurs actifs ; une croissance trop rapide du crédit, alimentée en partie par des critères d'octroi de prêts trop cléments et une sous-évaluation du risque de crédit et de liquidité ; un degré élevé de risque systémique, mesuré, entre autres, par l'interdépendance des établissements financiers et l'exposition commune à des chocs similaires ; des volants de fonds propres inappropriés, ne permettant pas aux banques d'atténuer la procyclicité inhérente aux marchés financiers ni de maintenir le crédit à l'économie réelle en période de tensions ; des volants de liquidité insuffisants et une exposition excessive au risque de liquidité, tant directe qu'indirecte – par exemple, au travers du système bancaire parallèle.

Ces faiblesses ont amplifié la portée et la gravité de la crise financière. Au pic de la crise, le marché a perdu confiance dans les positions de solvabilité et de liquidité déclarées par un grand nombre de banques. Les faiblesses du secteur bancaire ont gagné le reste du système financier et l'économie réelle, ce qui s'est traduit par des coûts substantiels. Près de dix ans plus tard, l'économie mondiale conserve les stigmates de la crise. La dette publique est beaucoup plus élevée, le chômage a augmenté et les pertes de production ont été considérables. La perte de production cumulée depuis la crise correspond environ à 25 % du produit mondial brut sur un an. La croissance nominale a diminué de moitié par rapport à son niveau d'avant crise.

Dans ce contexte, le Comité de Bâle a entrepris de renforcer une vaste série de normes bancaires mondiales, notamment au travers du dispositif de Bâle III. Ce dispositif s'articule autour de deux objectifs complémentaires : établir des normes mondiales minimales de résistance aux chocs, pour limiter la probabilité de faillite dans le secteur financier ; réduire l'impact de la faillite d'un établissement sur le système financier et l'économie.

Outre le renforcement du dispositif prudentiel, le Comité a mis en place une série de mesures visant au renforcement des modalités de gouvernance des banques. Il a continué d'améliorer l'efficacité du contrôle bancaire. Par ailleurs, afin de promouvoir l'application complète, en temps opportun et homogène de ses réformes de l'après-crise, le Comité a, en 2011, établi un dispositif rigoureux de surveillance et de revue de la mise en œuvre, par ses membres, du dispositif prudentiel de Bâle.

Je vais à présent évoquer les réformes prudentielles qu'il nous reste à mettre en place.

L'un de nos objectifs clés, en la matière, est de restaurer pleinement la confiance dans le dispositif de fonds propres réglementaires. Afin d'atteindre cet objectif, le Comité a entrepris quatre actions.

Premièrement, renforcer la solidité et la sensibilité au risque des approches standards appliquées au risque de crédit et au risque opérationnel, de manière à faciliter la comparaison des ratios de fonds propres entre banques.

Deuxièmement, remplacer le plancher de fonds propres existant par un plancher plus robuste fondé sur les approches standards révisées du Comité. Ce plancher – *output floor* – n'est pas nouveau : il fait partie du dispositif de fonds propres depuis que le Comité a accepté de reconnaître les modèles internes aux fins du calcul des fonds propres réglementaires en regard du risque de crédit. Le plancher fixe une limite globale aux avantages qu'une banque peut tirer de l'utilisation de ses modèles internes.

Troisièmement, poser des limites à certains paramètres utilisés pour calculer les exigences de fonds propres dans le cadre de l'approche du risque de crédit fondée sur les modèles internes et révoquer l'usage de l'approche fondée sur les modèles internes pour le risque opérationnel.

Quatrièmement, réviser le ratio de levier en incluant une exigence supplémentaire de fonds propres afin de limiter plus encore l'effet de levier des établissements bancaires d'importance systémique mondiale (EISm).

Une grande partie du travail technique est terminée et des discussions sont en cours pour finaliser ces réformes. Le plancher de fonds propres – *output floor* –, composante essentielle du dispositif, est l'un des éléments à finaliser. Compte tenu de son importance, nous prenons le temps d'évaluer prudemment le calibrage qu'il serait raisonnable d'établir en tant que norme mondiale et qui permettrait de garantir l'intégrité du dispositif de fonds propres.

Pour conclure, je souhaiterais souligner l'importance de la stabilité réglementaire. Nous savons que les banques, les investisseurs et les autres parties prenantes ont besoin d'avoir une vision claire et sûre du dispositif mondial de fonds propres réglementaires. Les révisions dont le dispositif de Bâle doit encore faire l'objet s'appuient sur les précieuses contributions que nous apportent de vastes consultations publiques et analyses d'impact quantitatives. Nous sommes conscients que certains établissements seront davantage affectés que d'autres. L'ensemble de ces révisions, une fois finalisé, inclura donc probablement des dispositions transitoires donnant aux banques le temps de s'adapter aux changements proposés. C'est l'approche que nous avons adoptée en 2010 lors de l'introduction des précédentes modifications de Bâle III. La régulation a un coût, mais ce coût est bien moindre

que celui d'une crise financière. Les bénéfices issus de réformes prudentielles robustes, comme la réduction de la fréquence des crises financières ou l'atténuation de leurs effets, l'emportent largement sur les coûts.

Je suis heureux d'avoir pu m'adresser à vous aujourd'hui et je vous remercie de votre attention. Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). – Je représente donc l'ACPR au Comité de Bâle et, à ce titre, nous avons déjà eu l'occasion de présenter l'approche française dans ces négociations.

Nous sommes favorables à un accord international applicable partout, le monde financier étant lui-même internationalisé. Par ailleurs, cet accord doit aussi être adapté à l'ensemble des grands systèmes bancaires qui forment le système bancaire international ; il ne peut pas être un moyen terme entre les demandes des uns et des autres. C'est pourquoi nous avons beaucoup insisté sur le fait que l'accord doit conserver cette incitation à une gestion sensible au risque et donc bien discriminer les risques faibles des risques forts.

D'où la nécessité de bien calibrer le plancher, si celui-ci doit être fixé pour aboutir à un accord international. Il est important qu'il ne pénalise pas les risques plus faibles. William Coen vient de rappeler que c'est le point de discussion essentiel qui demeure et dont la résolution conditionne la conclusion d'un accord international.

Il importe que certaines caractéristiques des banques françaises, notamment la qualité du crédit immobilier français grâce au système particulier du cautionnement, soient bien prises en compte et que celles-ci ne soient pas pénalisées, ni favorisées, par l'accord de Bâle. Sur le plan technique, cela nous paraît possible, à condition qu'un accord soit trouvé sur la question du plancher.

Enfin, il faut calibrer l'ensemble des autres réformes pour éviter une pénalisation excessive des banques qui, par exemple, utilisaient les modèles internes pour le risque opérationnel, comme c'est le cas de nos banques. Il faudra alors, si tel est le cas, que les options alternatives permettent de bien saisir le risque sans pénaliser indûment les banques qui utilisaient ces modèles auparavant.

Nous participons très activement au Comité et nous faisons tout notre possible pour parvenir à un accord qui soit conclu, aussi vite que possible, dans l'intérêt de toutes les parties. William Coen a rappelé la diversité des parties prenantes.

Mme Michèle André, présidente. – Quelles sont les raisons expliquant le report de la réunion du groupe des Gouverneurs, initialement prévue le 8 janvier 2017 ? Quels sont les points d'accord et les points de désaccord ? Vous semble-t-il toujours possible de parvenir à un accord, compte tenu de la position exprimée par l'administration américaine, parfois difficile à saisir d'ailleurs ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Je souhaiterais revenir sur les deux inquiétudes majeures exprimées par la commission des finances dans son courrier au Gouverneur de la Banque de France, inquiétudes qu'il a faites siennes lorsque nous l'avons entendu.

Le premier sujet de préoccupation concerne la mise en place d'un plancher de fonds propres en dessous duquel les banques ne pourraient pas descendre. Cette règle ne

va-t-elle pas conduire à une remontée des exigences en fonds propres des banques françaises, qui, par ailleurs, ont obtenu de très bons résultats dans tous les *stress tests* ?

Le deuxième sujet de préoccupation concerne les financements spécialisés, comme le financement d'avions ou d'infrastructures, que pratiquent beaucoup d'établissements français. Nous nous inquiétons des conséquences que pourraient avoir les exigences de Bâle sur ces financements. Où en sont les réflexions à cet égard ?

Au-delà, les Allemands insistent pour modifier le traitement prudentiel du risque souverain. Le Comité de Bâle a-t-il une approche spécifique sur ce sujet, particulièrement sensible compte tenu de l'endettement des États, en particulier la France ?

M. William Coen. – Pourquoi la réunion du Groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire (GHOS) a-t-elle été reportée ? Cet ensemble de réformes que nous proposons dans ce cadre négocié fait l'objet de travaux depuis plusieurs années ; des dispositions assez spécifiques ont fait l'objet d'un travail approfondi. L'approche standardisée pour le risque de crédit, le risque opérationnel, les éléments concernant les modèles internes, le taux d'endettement et puis ce fameux *output floor*, l'ensemble constitue un package avec, à l'intérieur, des variables.

La dernière pièce du puzzle est donc ce fameux *output floor*. Tout le monde savait dès le départ que ce serait le dernier point en débat. Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, c'est un aspect essentiel de cette discussion, et nous nous donnons le temps pour veiller à ne pas nous tromper sur cette question très sensible. C'est la raison principale pour laquelle la réunion n'a pas pu se tenir : il n'y avait pas d'accord suffisant sur ce que devait être le calibrage de ce plancher, même si, sur la forme, nous sommes d'accord.

Va-t-on parvenir à un accord ? J'ai bon espoir. Ce que je trouve très encourageant en la matière, c'est qu'on se rapproche du but. Cela fait maintenant dix ans que nous travaillons sur le cadre réglementaire de Bâle, et évidemment nous sommes les premiers à reconnaître qu'il faut parvenir à un accord. Les banques en sont particulièrement soucieuses et tous les membres du Comité de Bâle souhaitent que cet accord soit conclu.

Quant au calendrier que vous avez évoqué, je ne suis malheureusement pas en mesure de vous l'indiquer. Le Comité de Bâle se réunit dès la semaine prochaine et les négociations se poursuivent. C'est ce qui est encourageant. C'est la raison pour laquelle j'ai bon espoir que nous parviendrons prochainement un accord.

Pour ce qui est de ce fameux plancher, il y a comme un malentendu sur ce que doit être son rôle. Ainsi que je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, il faut qu'il y ait un plancher ; cela fait partie du cadre de Bâle. Dès 2009, le Comité avait déjà réaffirmé la nécessité de ce plancher, fixé à 80 %. Mais la plupart des pays ne l'ont pas mis en place. Il y avait quand même une incertitude sur le modèle utilisé pour fixer le niveau des fonds propres. Fixer un plancher, cela ne revient pas à dire que les fonds propres ne doivent pas descendre en-deçà de ce niveau ; en revanche, nous réduisons ce faisant la marge de manœuvre dont dispose une banque en utilisant ses propres modèles. Encore une fois, c'est la dernière pièce du puzzle qui devra être posée avant que nous ne puissions annoncer la finalisation de Bâle IV.

S'agissant du financement de montages spécialisés, voici comment fonctionne le Comité de Bâle. Il y a un an, nous avons travaillé sur certaines dispositions concernant les

financements spécialisés, en particulier les navires et les aéronefs. Nous avons mené un processus de consultations, nous avons reçu beaucoup de commentaires et je suis en contact régulier avec notamment Airbus et Boeing, qui ont fait connaître leur position. Cela fait partie du processus. Nous avons également mené des études quantitatives d'impact. L'examen des commentaires qui nous ont été transmis ainsi que nos propres évaluations nous ont conduits à revoir nos propositions pour les ajuster ou les modifier en fonction de ces retours. Je ne peux guère vous en dire plus à ce jour, parce que, encore une fois, c'est un ensemble qui est négocié. En revanche, je peux vous dire que les financements spécialisés ont fait l'objet d'une étude d'impact sur la base des commentaires que nous avons reçus.

Le Comité de Bâle a également étudié de près la dimension du risque souverain dans ses évaluations. Ce travail a été achevé et l'étape suivante amènera celui-ci à en tirer les conclusions. Quand ? Je ne peux pas vous le dire, mais je peux en tout cas vous dire que le GHOS se saisira de cette question.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Pour ce qui est du risque souverain, je le confirme, c'est un autre type de travail. Aussi, nous ne nous attendons pas à ce que cette question soit finalisée en même temps que les autres, relatives aux exigences prudentielles. Nous nous inscrivons dans une période beaucoup plus longue. La consultation qui va s'ouvrir va permettre de prendre en compte tous les points de vue sur un sujet très difficile. Nous tenons d'ailleurs en France à ce que cette question soit traitée sur un plan général et non pas dans le cadre d'un face-à-face franco-allemand.

Quand est-ce qu'un accord interviendra ? Nous avons enregistré des progrès sur des points techniques, y compris les financements spécialisés. Mais tant qu'un accord n'est pas conclu, il n'est pas conclu !

Demeure le point essentiel, celui du plancher de fonds propres. Pour notre part, nous estimons, compte tenu du nouveau contexte – l'introduction d'un ratio de levier –, qu'il n'était pas forcément nécessaire de prévoir un plancher de fonds propres. Ce n'est pas la position d'autres États. Si l'on doit parvenir à un accord sur ce point, celui-ci doit être raisonnable et compatible avec les objectifs auxquels j'ai fait référence précédemment, à savoir le maintien des spécificités des systèmes bancaires à bas risque.

M. Richard Yung. – Je remercie William Coen d'être venu nous expliquer toutes les difficultés et toutes les subtilités des négociations que mène le Comité de Bâle.

L'ensemble de la réglementation de Bâle – Bâle I, Bâle II, Bâle III – représente globalement un progrès puisqu'elle encourage l'harmonisation et la stabilité. Tout le monde cherche un accord, mais encore faut-il que celui-ci respecte les conditions particulières en vigueur dans de grands pays, par exemple la France, dont le système bancaire est plutôt bien portant.

J'ai cru comprendre que l'accord sur le crédit immobilier, d'une part, et sur ce qu'on appelle les risques majeurs – les avions, les bateaux, etc. –, d'autre part, faisait partie d'un *package*, avec un accord sur la fixation du plancher. Or on ne peut pas dire que ces deux accords, très importants pour la France, soient proches d'être conclus.

Le débat autour du plancher soulève la question des modèles. Nous comprenons que les États-Unis poussent beaucoup pour faire passer le modèle standard, alors que les banques françaises ont développé des modèles spécifiques qui donnent satisfaction, me

semble-t-il. Si ces modèles n'étaient pas convenables, Édouard Fernandez-Bollo, qui est chargé de contrôler les banques, le dirait ! Faut-il donc changer ces modèles et faut-il donc vraiment un plancher ? Certains proposent de fixer ce plancher à 70 % de fonds propres, niveau extrêmement élevé, et certainement inacceptable pour le système bancaire français et probablement pour les systèmes bancaires d'autres pays. Faut-il fixer ce seuil à 40 % ? À 50 % ? À 70 % ? À 80 % ?

Nous avons des craintes quant à la politique de dérégulation américaine. À quoi rimerait dix années de travail si demain étaient dénoncés la séparation des activités bancaires, les ratios, etc. À la fois les Français et les Européens ont tendance à penser qu'il ne faut pas trop se presser et à ne pas surtransposer ces règles avant de savoir si elles seront communément respectées. Sinon, nous serons les dindons de la farce.

M. Éric Bocquet. – Monsieur le secrétaire général, vous intervenez sur le secteur bancaire régulé. Or il se dit que, depuis quelques années, compte tenu des tout petits progrès enregistrés en matière de régulation, les activités tendraient à s'orienter vers ce qu'on appelle le *shadow banking*, qui croît dans des proportions inquiétantes. Le Conseil de stabilité financière a évalué les montants gérés par celui-ci à 80 000 milliards de dollars, soit 128 % du PIB des pays concernés, dont 29 000 milliards de dollars dans la zone euro. Ce montant serait identique à ce qu'il était avant la crise des *subprimes* en 2007. Quel regard portez-vous sur cette situation ? Existe-t-il un risque de nouvelle crise financière ?

Depuis la crise des *subprimes*, certaines mesures ont été prises en matière de régulation, de transparence, de rationalisation de l'activité bancaire. Pensez-vous que les banques ne sont plus *too big to fail*, comme on dit chez vous ? Faut-il encore réglementer la taille des banques ?

Comme pour Richard Yung, les premières décisions prises par la nouvelle administration américaine visant à déconstruire la réglementation bancaire mise en place auparavant ont suscité en moi quelques inquiétudes. Quitte à être taquin, je vous pose la question : la présence de trois représentants de Goldman Sachs dans l'administration Trump aurait-elle un rapport avec cette décision immédiatement prise par le Président américain ?

Dernière question : le Comité de Bâle formule des propositions auprès des opérateurs, des banquiers, etc. Êtes-vous entendu et écouté ?

M. Michel Bouvard. – Je remercie nos invités de leur présence. Nous mesurons la difficulté de l'exercice tant il est vrai que d'un pays à l'autre, d'un continent à l'autre, les modes de financement de l'économie diffèrent.

Premièrement, comment le Comité de Bâle peut-il prendre en compte les évolutions de l'administration américaine de manière à ne pas créer des contraintes de financement de l'économie supérieures sur cette rive-ci de l'Atlantique à ce qu'elles sont sur l'autre rive ? Deuxièmement, comment éviter de contraindre les banques européennes, dans le but de conforter leur niveau de fonds propres, de céder des actifs dans des conditions plus ou moins bonnes, ce dont profiteraient les banques américaines, qui ne seraient pas soumises aux mêmes contraintes ? Cette crainte a été exprimée voilà quelques années. En clair, comment peut-on faire évoluer nos propres positions par rapport à une administration américaine imprévisible et dont on voit bien qu'elle change de position avec beaucoup d'agilité ?

Ma deuxième question porte sur le financement des crédits export. Chez nous, ceux-ci sont financés par les banques. Les grandes entreprises allemandes, quant à elle, disposent de banques *in house*. Comment celles-ci sont-elles prises en compte par le Comité de Bâle ? En matière de fonds propres, ces banques abritées au sein de grands groupes industriels en Allemagne sont-elles soumises à une même vigilance ?

Enfin, l'Union européenne est la seule zone pour laquelle le Comité de Bâle, en décembre 2014, a estimé que la mise en œuvre de Bâle III n'était pas conforme. Cette appréciation est-elle toujours d'actualité ? Depuis lors, quelles évolutions a-t-on enregistrées ? Une fois que Bâle III aura été finalisé, si tel est le cas, va-t-on faire une pause ou bien de nouveaux chantiers seront-ils automatiquement ouverts ?

M. William Coen. – Monsieur Yung, vous aimeriez connaître notre position sur le financement spécialisé des projets, notamment en lien avec le plancher de fonds propres.

Il faut concevoir cela comme un paquet. En effet, nous avons progressé sur certains points et nous avons révisé en conséquence notre proposition initiale pour ce qui est du financement spécialisé. Ce domaine fait désormais partie intégrante du paquet dont la dernière partie est le plancher de fonds propres. À l'époque de Bâle II, on utilisait souvent l'expression suivante : on ne se met d'accord sur rien tant qu'on ne s'est pas mis d'accord sur tout. J'aurais tendance à adopter la même approche dans le cas présent. Nous avons revisité la question du financement spécialisé, qui est intimement liée à la finalisation des discussions autour du plancher.

Vous avez également mentionné que les États-Unis insistaient pour l'adoption de ce plancher. À mon avis, les choses sont beaucoup plus nuancées. Au sein du Comité, on observe certes un soutien très fort à cette proposition de la part des États-Unis, mais aussi de la part d'autres pays. Chaque camp reçoit le soutien de plusieurs États. On a trop tendance à caricaturer le débat, en le présentant comme une opposition entre Union européenne et États-Unis, mais la question du soutien au plancher de fonds propres est beaucoup plus nuancée.

Vous avez par ailleurs évoqué, de même que Michel Bouvard, la déréglementation prévue aux États-Unis. Cela a en effet suscité une attention considérable. En quoi consiste cette déréglementation ? Le décret présidentiel signé le 3 février dernier par le Président Donald Trump demande un engagement total de la part des autorités de supervision américaines dans les négociations internationales. À mes yeux, cela constitue plutôt un signe encourageant : les États-Unis ne souhaitent absolument pas se retirer de la fixation de normes internationales. Par ailleurs, ce décret demande aux autorités de supervision de mener, sur 120 jours, une révision du *Dodd-Frank Act*. Je ne dispose d'aucune information confidentielle sur la trajectoire de ces travaux, mais il me semble, à la lecture de la presse, que les points sensibles sont plutôt la règle Volcker, ou encore le rôle du *Financial Stability Oversight Council*.

Par ailleurs, si l'on compare le niveau de capitalisation des banques américaines à celui de la majorité des banques d'autres pays, on constate que les banques américaines sont mieux capitalisées. Toutes les mesures de performance montrent actuellement que les banques américaines ont tendance à être saines et robustes de par leur capitalisation. Il s'agit selon moi d'un point très important, dont nous devons prendre bonne note. D'après ma lecture de la presse, il ne me semble pas du tout que les banques soient contraintes en raison des prêts qu'elles offrent ou de leur capitalisation, bien au contraire. Dans certains pays, le secteur

bancaire est bien plus important pour le financement de l'économie réelle qu'aux États-Unis, où les entreprises sont plutôt financées par les marchés financiers. Je vous poserai donc la question suivante : pourquoi faudrait-il appeler de nos vœux des niveaux pruden­tiels extrêmement robustes pour nous assurer que le système bancaire américain inspire confiance, notamment aux investisseurs et aux contreparties, par sa robustesse ?

Monsieur Bocquet, vous avez mentionné le *shadow banking*. Il est vrai que, à cet égard, nous avons tiré une leçon de la crise. Si l'on observe le *shadow banking*, on peut constater que les banques elles-mêmes y ont joué un rôle, en finançant l'activité d'entités non réglementées par exemple ou en apportant leur soutien à ces entités d'une autre manière. Le Comité de Bâle a donc adopté l'approche suivante au cours des dix dernières années : si l'on régule les banques, leurs investissements en fonds propres et les risques qu'elles prennent pour leur réputation, alors on répond à nombre de problèmes liés au *shadow banking*. Il faut être humble : il n'y a pas grand-chose que nous puissions faire ; nous pouvons simplement agir auprès des banques. Voilà pourquoi nous avons adopté, au cours des sept dernières années, certaines mesures concernant les liens des banques avec le *shadow banking*.

Quant au Conseil de stabilité financière, ou FSB, il continue de suivre de très près cette question. Ce sont des travaux en cours. Nous avons tiré un enseignement important de la crise ; on ne peut donc dire que nous détournons le regard.

J'en viens aux *subprimes* et aux banques jugées « *too big to fail* ». Avons-nous besoin de davantage de réglementation en la matière ? Une fois que nous aurons conclu les négociations sur le plancher, dernier axe de Bâle III, je pense que nous en aurons fait suffisamment. Ce n'est pas seulement une question de réglementation : certes, nous avons besoin de normes minimales appliquées aux banques, mais la gouvernance des banques, la gestion du risque, la supervision et le contrôle sont aussi partie intégrante de la stabilité financière. Nous avons beaucoup agi dans le domaine réglementaire ; désormais, il est temps d'assurer une meilleure supervision afin de nous assurer que le système bancaire est conforme aux décisions prises à Bâle.

Sommes-nous entendus et écoutés ? Oui, je le pense. Après la crise, toutes les juridictions ont apporté des améliorations significatives aux règles relatives à la capitalisation et à la trésorerie des banques ; le profil de risque des banques a globalement été amélioré. Des preuves empiriques nous montrent que des progrès ont été faits.

Monsieur Bouvard, vous avez évoqué le financement des crédits export, ou *trade finance*. Nous avons en effet apporté, en 2012 et 2013, des modifications significatives et plutôt favorables aux acteurs de la *trade finance*. Des propositions ont également été faites l'an dernier sur ce sujet, ainsi que sur les prêts spécialisés. Nous avons reçu des commentaires, mené des études d'impact quantitatives et passé en revue les éléments du cadre de Bâle qui peuvent avoir un effet sur la *trade finance*. En nous appuyant sur ces éléments, nous repensons nos propositions en la matière. Je ne puis tout vous dire à ce sujet car nos travaux sont encore en cours.

Enfin, vous nous demandez quelle appréciation nous portons sur la mise en œuvre du cadre de Bâle par l'Union européenne. Nous disposons d'un programme de vérification de cette mise en œuvre. La base était simple : le Comité de Bâle a adopté des normes minimum, mais les juridictions sont libres d'adopter des règles encore plus strictes en fonction du contexte local dans de multiples domaines : autorités de supervision, régimes de solvabilité, etc. Nous demandons simplement le respect de règles absolument minimales. Nous évaluons

en conséquence, ligne par ligne, l'application de nos préconisations, et nous pointons les écarts constatés. C'est ce que nous avons fait vis-à-vis de l'Union européenne : notre équipe multinationale d'évaluateurs s'est rendue compte que la version européenne de Bâle III n'était pas encore conforme à nos préconisations. Il n'y a pas encore eu de progrès sur ce point. Nous procédons bien entendu à un suivi. Des rectifications ont-elles été apportées dans les domaines où nous avons apporté des critiques dans le passé ? Dans le cas de l'Union européenne, tel n'a pas été le cas.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – L'Union européenne a choisi d'appliquer le même régime à toutes les banques, quelle que soit leur taille, sans doute afin de respecter les principes de liberté d'établissement et de prestation de services.

Sur la question de la conformité aux standards bâlois, quelques points de différence dans la méthodologie expliquent l'expression « *largely non-compliant* ». Nous considérons toutefois que, pour l'essentiel, nous appliquons très fidèlement les critères de Bâle. Ces points ont fait l'objet de délibérations du Parlement européen ; c'est lui qui a décidé de ne pas transposer certains points. Le nouveau *package* sera soumis à la considération du législateur européen ; là encore, c'est lui qui décidera. Certaines évolutions sont possibles, qui auraient une incidence sur la non-conformité relevée. Comme l'a dit William Coen, rien n'est acquis tant que tout n'est pas acquis. À nouveau, c'est bien aux détenteurs de la souveraineté, aux échelons européen et national, qu'il reviendra de décider de la transposition de chaque préconisation. Notre rôle, au cours de la finalisation de ces négociations, est de produire et de défendre un projet qui incorpore des acquis bénéfiques pour le système bancaire européen.

Mme Michèle André, présidente. – La fragmentation de la représentation européenne au Comité de Bâle ne représente-t-elle pas un handicap dans la négociation ? La mise en œuvre de l'Union bancaire pourrait-elle conduire à une représentation moins dispersée de la zone euro ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Clairement, si nous sommes divergents, nous sommes affaiblis. Il ne faut pas négliger pour autant la capacité que nous avons montrée à rassembler les Européens au cours de la négociation et à infléchir ce cours. Cela n'aurait peut-être pas pu être le cas si l'Europe avait eu un représentant unique. C'est un sujet de réflexion nécessaire pour nous autres, Européens.

M. Maurice Vincent. – On lit beaucoup dans la presse que deux éléments seraient susceptibles de déstabiliser le système financier mondial : l'exposition des banques américaines à la dette étudiante et l'exposition du système financier chinois à la bulle immobilière ou à des financements excessifs accordés aux collectivités territoriales. Quel est le point de vue du Comité de Bâle sur ces deux questions ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – On connaît le mandat confié au Comité de Bâle : sécuriser la stabilité financière mondiale. Comment, selon vous, peut-on articuler cette ligne directrice avec les orientations nationales de certains États membres du Comité ? Allez-vous renforcer la gouvernance et la transparence de Bâle III ?

Je ne peux m'empêcher de remettre tout cela en perspective. Notre monde globalisé est en turbulence depuis les dernières propositions de Donald Trump. L'extraterritorialité de certaines lois américaines, ainsi que certaines propositions telles qu'un

Buy American Act, entraînent une certaine crispation de l'Union européenne vis-à-vis des orientations choisies par les États-Unis.

Mme Michèle André, présidente. – Le paysage administratif actuel de la régulation bancaire, avec les rôles respectifs du comité de Bâle et du Conseil de stabilité financière, vous paraît-il rationnel, suffisant, cohérent ? Nos concitoyens, dont nous sommes les représentants, demandent une meilleure information sur ces processus, une plus grande transparence démocratique. Pourriez-vous nous apporter des précisions là-dessus ?

M. William Coen. – Monsieur Vincent, les autorités de supervision bancaire ne rechignent pas au risque tant que celui-ci est couvert. L'activité bancaire, en son cœur même, consiste à prendre des risques pour financer l'économie. Dès lors que les fonds propres de la banque suffisent à couvrir les risques, il n'y a pas de problème. L'objet de Bâle III est d'assurer la présence de ces fonds propres.

Je n'ai de connaissance précise ni des prêts étudiants américains ni de l'exposition des banques chinoises. Celle-ci est certes un souci de longue date. Le *shadow banking* chinois est souvent cité pour souligner une différence importante entre le système bancaire chinois et celui du reste du monde : en Chine, le financement assuré par le *shadow banking* est uniquement local.

Monsieur Bizet, vous nous parlez de transparence dans la gouvernance du Comité de Bâle. Je peux vous assurer sur ce point que notre niveau de transparence est remarquable. Ma simple présence parmi vous en témoigne. Je ne peux pas vous dire exactement où l'on en est à chaque étape car je ne suis pas libre de vous révéler la position de tel ou tel État sur chaque dossier. En revanche, je peux vous présenter mes attentes et ma position sur les questions principales, ainsi que mon opinion quant à l'issue de ces négociations. Certes, la transparence peut toujours s'améliorer, et tel a d'ailleurs été le cas au cours de ces dernières années. Par rapport à d'autres organisations, nous pouvons nous flatter de la transparence de nos processus.

Parmi les institutions de régulation financière internationale, outre le Comité de Bâle, on compte le FSB, l'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), ou encore l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). Il y a énormément d'interactions, formelles et informelles, entre toutes les parties concernées. Le niveau de communication et d'ouverture s'est énormément développé. Le comité sur les paiements et les infrastructures de marché existe depuis longtemps. Les interactions que nous avons avec nos organisations sœurs n'ont fait que se développer. Une des grandes leçons de la crise est la nécessité de l'interconnexion et de l'interactivité entre instances réglementaires de tutelle.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Ce dernier point est essentiel. Le monde a changé depuis la création du Comité de Bâle voilà plus de quarante ans. La régulation bancaire était alors une question aride qui n'intéressait que peu le public et était élaborée par des techniciens. Après les crises financières que nous avons connues, ce n'est plus le cas : c'est une question politique de premier ordre. Il est donc normal que les représentants de la souveraineté populaire, dans tous les pays qui ont eu à subir cette crise, soient beaucoup plus informés et actifs dans ce domaine.

Il doit y avoir un pont entre le travail technique, qui reste indispensable, et les grandes lignes directrices décidées par les politiques. Nous, membres du Comité, avons un

rôle très important à jouer, car c'est nous qui faisons l'interface entre les travaux techniques menés à Bâle et les instances décisionnelles de chaque pays.

La transparence du Comité de Bâle s'est accrue : beaucoup plus de documents sont aujourd'hui disponibles sur leur site qu'auparavant. Néanmoins, cela reste technique. Il n'y a pas de traduction politique. La création du Conseil de stabilité financière a ajouté une couche de complexité, mais a aussi marqué le fait que les gouvernements voulaient reprendre le pilotage global de l'ensemble des réformes de la stabilité financière. Pour plus de transparence, il faut aussi mener un travail d'explication et d'interaction entre les représentants nationaux et les techniciens. Sachez que nous soutiendrons cette transparence, qui est nécessaire pour légitimer les avancées qui peuvent être faites sur ce sujet essentiel.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur Coen, vous nous avez déclaré que le plancher de fonds propres constituait le dernier point difficile de la négociation. Avez-vous mené une étude empirique visant à mesurer l'impact de la mise en place d'un plancher sur les exigences en fonds propres des banques européennes ? Cette étude serait-elle de nature à rassurer ces banques ?

M. William Coen. – Je pense qu'elles seront rassurées par l'ampleur des études d'impact que nous avons menées sur ce plancher. Nous avons étudié toutes sortes de banques dans le monde, de toute taille et d'importance systémique variée, et ce depuis des années. Nous n'allons pas imposer un plancher au hasard.

Ces études sont difficiles à mener. Quelquefois, les banques ne disposent pas des données que nous leur demandons. Nous avons des armées de statisticiens chargés de récupérer toutes ces données et de mener des scénarios et des combinaisons de scénarios sur l'incidence de taux de plancher variés. Il y a toutes sortes de variables. C'est pourquoi notre travail prend tellement de temps. Au bout du compte, nos études sont très finement calibrées, et les banques savent comment le processus fonctionne. C'est un processus crédible qui ne va pas les mettre à mal. Cela ne peut donc que les rassurer.

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons particulièrement apprécié votre présence parmi nous ce matin. C'était un plaisir et un honneur pour nous tous de vous recevoir.

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

La réunion est close à 11 h 40.

Jeudi 23 février 2017

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, vice-présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 15.

**Contrôle budgétaire – Moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments
– Communication (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 h 00.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 21 février 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information « Désendoctrinement, désempoignement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » – Communication

La commission entend une communication de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé sur la mission d'information en cours relative au désendoctrinement, au désempoignement et à la réinsertion des djihadistes en France et en Europe.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Le 16 mars 2016, la commission des lois nous a confié, à Mme Benbassa et moi-même, le soin de conduire une mission d'information intitulée « *Désendoctrinement, désempoignement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe* ».

Le but principal de cette mission est de procéder à une évaluation des dispositifs de prise en charge de la radicalisation, qui sont tous gérés par les services de l'État, ce qui est une spécificité française.

Depuis le milieu de l'année 2014, le Gouvernement a mis en œuvre un certain nombre d'actions préventives ou tendant à la prise en charge des personnes radicalisées. Parmi celles-ci : le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, présenté en avril 2014, qui a notamment débouché sur la mise en place du numéro vert de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), permettant de signaler aux autorités publiques les cas de radicalisation ; le plan de lutte antiterroriste présenté le 21 janvier 2015 ; le pacte de sécurité défini après les attentats du 13 novembre 2015 ; le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme présenté le 9 mai 2016 et un plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente présenté le 25 octobre 2016.

Nous avons procédé à une vingtaine d'auditions de personnalités concernées par ce sujet, qu'il s'agisse d'acteurs institutionnels, de chercheurs spécialisés dans les phénomènes de radicalisation ou d'associations engagées dans la prise en charge de la radicalisation. Par ailleurs, nous avons fait plusieurs déplacements : une visite à l'UCLAT, une visite à la maison d'arrêt d'Osny dans le Val-d'Oise au sein de laquelle avait été constituée une unité dédiée de prise en charge de la radicalisation, un déplacement à Mulhouse pour expertiser le programme de prise en charge de la radicalisation mis en œuvre par les autorités judiciaires locales, un déplacement à Bruxelles pour rencontrer les représentants des communes de Vilvorde et de Molenbeek, et enfin une visite du premier centre dédié de prise en charge de la radicalisation, implanté en Indre-et-Loire.

L'ensemble de ces travaux nous amènent à tirer plusieurs grands constats.

S'il existe un débat universitaire sur le sujet, la radicalisation djihadiste présente des caractéristiques communes avec d'autres formes de radicalisation, comme celle d'extrême-gauche dans les années 1970 : la jeunesse de ceux qui se « radicalisent » en raison de leur « disponibilité biographique », faute d'insertion professionnelle ou de foyer construit, et d'une aspiration plus forte à un idéal en décalage avec la société. La radicalisation islamiste légitime, sur le plan théorique, le recours à la violence, de telle sorte que l'islamisme apparaît aujourd'hui comme « *la seule idéologie disponible pour légitimer le recours à la violence* », comme l'a souligné l'une des personnes que nous avons entendue. Il y a enfin le terreau social : la révolte générationnelle des années 1960 a laissé la place à une critique des discriminations imposées par la société.

Le contexte est différent en ce que les militants djihadistes actuels, puisqu'ils expriment en plus l'intention de mourir pour leur cause, n'ont pas de perspective d'avenir. L'autre nouveauté est également que, même si la radicalisation se produit en groupe, ce phénomène n'implique plus, avec internet, un contact ou une proximité géographique.

Plusieurs témoins du phénomène de radicalisation que nous avons entendus ont convenu que la radicalisation n'était pas une pathologie, même si elle peut comporter des éléments psychiatriques. Certains d'entre eux ont même récusé l'approche consistant à assimiler l'engagement djihadiste à une dérive sectaire, car cette approche nie la motivation religieuse et politique. Cette idée a d'ailleurs pu conduire à « victimiser » les jeunes femmes, au risque de sous-estimer leur dangerosité.

Actuellement, il est très difficile de définir le profil des personnes « radicalisées ». Le fichier tenu par l'UCLAT, qui recense les signalements de personnes radicalisées effectués auprès du numéro vert, n'est pas accessible, même de manière anonyme, aux chercheurs. Plusieurs d'entre eux nous ont fait part de leur regret de ne pas pouvoir étudier les profils et affiner les outils de détection. En Belgique, un projet de loi pourrait rendre un tel accès possible.

Enfin, se dégage de nos travaux la conviction claire que le concept de « déradicalisation » n'est pas pertinent. Comme l'a souligné l'un des sociologues entendus : « *on ne démonte pas une croyance, surtout pour le haut du spectre de la croyance* ». Plus direct, l'un de nos interlocuteurs nous a, quant à lui, affirmé que : « *la déradicalisation : seuls ceux qui en vivent y croient* ».

Cette introduction faite, je voudrais désormais axer mon propos sur la politique de prise en charge de la radicalisation mise en œuvre par le Gouvernement avec l'ouverture, à l'automne 2016, d'un centre dédié à Pontourny sur le territoire de la commune de Beaumont-en-Véron. La création de ce centre s'est inscrite dans le prolongement des annonces faites par M. Manuel Valls, alors Premier ministre, le 9 mai 2016, à l'occasion de la présentation du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme. La proposition initiale était de créer d'ici fin 2017, dans chaque région, un « *centre de réinsertion et de citoyenneté* » dédié à l'accueil de personnes radicalisées ou en voie de radicalisation. Dès le mois de juin 2016, nous avons entendu deux chercheurs qui avaient émis les plus grands doutes sur l'efficacité du dispositif proposé dans le cadre de ce centre.

Selon les explications alors fournies par le Gouvernement, ces centres avaient vocation à « *prendre en charge, avec hébergement, des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation, plus fortement en rupture avec leurs familles, la société et leur identité, et nécessitant un accompagnement plus approfondi* ». Ainsi, « *au moyen d'un programme*

pédagogique conçu pour rendre à l'individu son libre-arbitre et favoriser sa réinsertion familiale, sociale et professionnelle, bénéficiant d'un taux d'encadrement très élevé des personnes prises en charge », ces centres devaient constituer « un moyen exceptionnel de lutte contre le phénomène de radicalisation ».

Le premier de ces centres, le centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté d'Indre-et-Loire, a accueilli ses pensionnaires en septembre 2016. Nous sommes allées le visiter avec Mme Benbassa le 3 février dernier.

Cette structure est juridiquement constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) et placée sous la responsabilité du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). Conçu comme un moyen terme entre le milieu ouvert et le milieu fermé, à destination de personnes radicalisées ou en voie de radicalisation mais qui ne font pas l'objet d'une procédure judiciaire, ce centre a accueilli, au plus fort de son activité, 9 personnes. Lors de notre visite, il ne comptait plus qu'un seul pensionnaire, dont nous avons appris qu'il avait depuis quitté le centre en raison de sa condamnation pour violences volontaires.

Le bilan des six premiers mois d'activité de ce centre est assez négatif.

Pour commencer, le processus de sélection des personnes susceptibles de rejoindre le programme reposait sur le volontariat. Ainsi, les préfetures ont été chargées d'adresser des propositions sans avertir, à ce stade, les personnes concernées. Le GIP a émis un avis sur les profils des personnes qui lui ont été présentées, lui permettant ainsi d'écarter celles qui ne pouvaient être accueillies au centre, comme les mères avec enfants par exemple. Ensuite, dans les différents départements, le cabinet du préfet a eu pour mission de contacter les personnes concernées afin de recueillir leur accord pour intégrer ce programme. 17 personnes ont adhéré à cette démarche sur les 59 contactées à la suite d'un avis favorable. Après prise de contact avec ces personnes, il a été décidé de solliciter l'avis de l'UCLAT sur leur profil. Envisagée comme une simple « levée de doutes », cette demande d'avis s'est cependant traduite par 6 avis défavorables. Ces avis ne portaient pas tant sur la dangerosité de l'intéressé que sur l'opportunité de l'intégrer au centre, y compris pour des raisons liées aux enquêtes en cours. Nous considérons que ce n'est pas la bonne démarche : on ne peut pas recueillir l'accord des personnes et ensuite leur refuser d'intégrer le programme.

Sur les 11 personnes restantes, 2 ont renoncé à intégrer le centre, en soulignant sa mauvaise réputation relayée par les médias. À son ouverture, le centre a donc accueilli 9 jeunes adultes.

Le programme suivi par les pensionnaires s'appuyait sur quatre piliers : la distanciation, l'engagement citoyen, l'approche thérapeutique et l'insertion professionnelle.

Selon les indications de la direction, le centre de Pontourny emploie 27 personnes, dont 5 psychologues, 1 infirmière psychiatrique, 9 éducateurs spécialisés et 5 éducateurs travaillant de nuit. Il y a également des intervenants extérieurs, notamment un aumônier religieux présent 15 heures par semaine.

Initialement, selon la direction du centre, le programme devait se dérouler sur une période de dix mois maximum autour de trois phases : l'accueil et la mobilisation de l'intéressé, lui permettant d'élaborer son projet sur une durée allant de six semaines à trois mois, la consolidation du projet – stage, contacts à l'extérieur, retour en famille – et la

finalisation du projet, pendant les trois derniers mois avant un passage de relais. La dernière phase devait comprendre un tutorat additionnel qui se serait prolongé quelques mois après le départ.

En raison des départs anticipés, aucune personne n'est restée plus de cinq mois, et le programme n'a donc pu être mis en œuvre jusqu'au bout. La direction du centre a donc présenté plusieurs cas pour lesquels un tutorat additionnel a été mis en place en urgence pour maintenir le lien avec la personne ayant décidé de quitter le centre. Pour nous, il s'agit d'un « bricolage ».

Force est de constater que la mise en place de ce centre s'est attirée de nombreuses critiques, tant au moment de son ouverture qu'avec le départ de l'ensemble des pensionnaires. Pour répondre aux inquiétudes des élus locaux, le préfet d'Indre-et-Loire a constitué un comité de suivi chargé d'assurer la liaison avec les élus locaux, les parlementaires et l'équipe de direction du centre.

La multiplication de « couacs », relayés par voie de presse, a attisé la défiance de la population locale et le sentiment d'insécurité. Il en a été ainsi particulièrement à la suite de l'entretien accordé par une personne accueillie, âgée de 23 ans, au quotidien *La Voix du Nord* auquel elle a déclaré être « fichée S » alors qu'une telle information aurait dû l'empêcher d'intégrer le programme. Si cette information n'a pas été confirmée, l'intéressé a été exfiltré en 48 heures du centre, sur décision gouvernementale, le 30 septembre 2016. Il a fait l'objet d'un tutorat additionnel, interrompu d'un commun accord le 23 novembre 2016. Ensuite, le 17 janvier dernier, une personne accueillie au centre, absente à cette date en raison d'une convocation au commissariat de son lieu de résidence, a été interpellée à Strasbourg par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) avant sa mise en examen, avec d'autres personnes, pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste et son incarcération.

Ces deux faits, largement relayés par la presse nationale, ont accru la défiance des riverains. Il faut cependant souligner qu'aucun incident à l'extérieur du centre en lien avec les personnes accueillies n'est à déplorer, comme le rappelle constamment la direction du centre.

Plusieurs personnes entendues ont regretté que le message adressé par la direction du centre se résume à un discours mettant en avant les points positifs et à admettre uniquement des erreurs de communication. Notre conclusion est différente : il s'agit d'un fiasco.

Avec le départ du dernier pensionnaire début février, le Gouvernement a décidé que le centre ne serait pas fermé mais a accepté un moratoire. J'ai interpellé le ministre de l'intérieur sur cette question la semaine dernière lors de la séance de questions d'actualité au Gouvernement, il nous a confirmé qu'il ne souhaitait pas fermer le centre mais revoir les modalités de prise en charge, notamment à l'aune de nos propositions. Toutefois, la situation géographique de ce centre constitue une difficulté majeure car elle met ses pensionnaires en rupture totale avec leur milieu. C'est certes ce que l'on recherche, mais il faut aussi qu'ils puissent, à un moment donné, réintégrer leur famille notamment, ce qui est impossible quand ils en sont séparés par plusieurs centaines de kilomètres.

La situation actuelle attire également des critiques sur son coût : le budget annuel de fonctionnement du centre avoisine 2,5 millions d'euros pour 9 personnes prises en charge, et qui ne sont pas allées au bout du programme envisagé...

Au final, la visite du centre de Pontourny et nos rencontres ont mis en lumière une relative impréparation dans l'ouverture de ce centre. Plusieurs témoignages ont attesté qu'à la suite de la décision du Premier ministre, M. Manuel Valls, de créer une telle structure, les arbitrages interministériels étaient réduits s'agissant du public à accueillir - mineurs ou majeurs -, de la forme juridique à donner à ce centre ou du contenu du programme. Seuls quelques choix symboliques avaient été arrêtés comme le port de l'uniforme ou la présence d'un mât pour les couleurs nationales.

À mon sens, trois enseignements principaux doivent être tirés de cette expérience. Tout d'abord, le déracinement des personnes accueillies de leur milieu d'origine pour une destination éloignée et isolée ne favorise pas nécessairement la réussite du programme. Ensuite, le volontariat sur lequel repose le programme crée une véritable fragilité. Il permet des départs anticipés avant le terme du programme, rendant le suivi aléatoire et dépendant de la bonne volonté de la personne. Ce biais est d'autant plus fort lorsqu'une publicité négative entoure le programme, à l'instar de celui du centre de Pontourny qualifié par certains médias de « djihad academy ». Enfin, les effets en matière de lutte contre le phénomène d'emprise sur des personnes en voie de radicalisation sont loin d'être avérés. Ainsi, trois pensionnaires s'étaient autoproclamés la « bande des salafistes rigoristes ».

Au total, le bilan de cette expérience nous conduit à nous interroger sur la pertinence de la création de telles structures pour ce type de profils, en l'occurrence des personnes majeures non placées sous main de justice. Compte tenu des personnalités auxquelles nous sommes confrontées, la voie médiane proposée par le centre n'a pas prouvé son efficacité. Les personnes radicalisées les plus dangereuses, poursuivies pour une ou plusieurs infractions terroristes, ne peuvent faire l'objet que d'un traitement par la justice pénale.

Le programme de prise en charge de la radicalisation mis en place par les autorités judiciaires locales du Haut-Rhin, à destination des personnes poursuivies pour une ou plusieurs infractions pouvant révéler des comportements radicaux, dont la coordination a été confiée à une association locale d'aide aux victimes (Accord 68) m'apparaît plus prometteur, car il rejoint ce que nous avons vu en Belgique. Là-bas, ce sont les collectivités territoriales qui agissent en rapport avec des services qui s'apparentent à des polices de proximité. Le système ne fonctionne pas selon une démarche axée sur la répression et la sanction, mais selon une démarche fondée sur l'accompagnement et le conseil. Les familles, les collectivités, les forces de l'ordre et les associations locales constituent un bon mélange pour trouver des solutions pérennes.

Mme Esther Benbassa, rapporteur. – Je voudrais d'abord dire quelques mots sur cette question de déradicalisation. La déradicalisation, en soi, n'existe pas : personne ne peut croire aujourd'hui qu'un être humain peut « désidéologiser » un autre être humain en quelques mois. C'est une illusion, qu'on a entretenue parce qu'il fallait rassurer la population après les attentats.

Le travail de désembrigadement ou de désendoctrinement se fait autant en amont qu'en aval, c'est un travail qui exige beaucoup de temps. Ceux qui nous gouvernent n'étaient pas préparés aux événements terroristes récents ; or, en politique, le temps long n'existe pas, et on a donc fait de l'affichage. D'où une sorte de bricolage, en pensant pouvoir laver le cerveau des gens en passant par des formations, en recourant aux associations. Le manque de prestataires compétents en la matière est une question majeure. Certaines personnes ont pu être dirigées vers des personnes ou des associations non compétentes, qui ont voulu profiter

d'une manne financière. Beaucoup d'associations ont fait ce qu'elles ont pu, mais elles n'ont pas mené un travail qui pouvait tenir sur la durée ; le contenu et le suivi du programme proposé n'étaient pas définis clairement ; les choses sont allées un peu dans tous les sens.

On a oublié la portée religieuse du phénomène. On ne peut pas dire à un islamiste rigoriste : « ton islam n'est pas le bon, je t'en propose un autre », cela n'a jamais marché. On a misé sur les contre-discours, qui ont échoué également.

Il faut se poser la question : qu'y a-t-il eu face à la force de l'engagement de Daech ? Avec ses outils de propagande, Daech a proposé une idéologie forte et structurée, qui a pu séduire de nombreux jeunes fragilisés. Si l'islam ne s'était pas radicalisé et politisé, y aurait-il eu Daech ? La question se pose dans les deux sens. Il ne faut pas oublier cet aspect des choses. C'est pourquoi les associations ne pouvaient pas travailler sur le long terme. Elles ont donc travaillé avec les moyens qu'elles avaient.

Parmi elles, l'association « Accord 68 », à Mulhouse, association d'aide aux victimes, s'est réorientée, avec un petit budget, sur un travail individualisé et intéressant avec des jeunes radicalisés placés sous main de justice alors que la plupart des associations n'ont travaillé qu'avec des personnes qui n'étaient pas passées à l'acte.

De ce que nous avons lu sur les expériences à l'étranger, les approches qui fonctionnent sont celles fondées sur des expériences individualisées, qui permettent de revenir sur une voie non pas de « désislamisation », mais de pratique de l'islam sans tomber dans le djihadisme. Cette orientation de socialisation et de réinsertion n'a pas été celle choisie par le Gouvernement, encore une fois car tout cela prend du temps, et qu'il fallait afficher rapidement des moyens de lutter contre la radicalisation.

On a donc vu des responsables d'associations incapables d'expliquer ce qu'ils faisaient vraiment. Il y a eu beaucoup de coup par coup et de bricolage en la matière.

Il y a également eu des problèmes avec les appels d'offres. Les associations qui avaient de l'argent ont pu présenter de bons dossiers et remporter les marchés, alors que celles qui avaient vraiment travaillé sur la question et avaient admis les limites de leurs capacités administratives pour monter, en respectant les procédures, des réponses aux appels d'offres n'ont pas été retenues. Certaines des associations qui ont remporté ces marchés ont sous-traité le travail à de petites associations, tout en gardant l'essentiel de l'argent. On peut véritablement parler de « business de la déradicalisation ».

Il ne faut cependant pas porter le même jugement sur toutes les associations concernées. Il faut envisager la question de la lutte contre l'idéologie terroriste avec humilité. On ne peut pas réussir facilement et rapidement en isolant simplement les personnes de leur environnement. Le programme de désendoctrinement en France n'est pas suffisamment élaboré. Des erreurs ont été commises et les insuffisances dans le contrôle des acteurs sont criantes. Le travail qui devrait être réalisé avec les chercheurs, les policiers, les éducateurs ou les familles des personnes concernées ne l'est pas. On ne peut pas simplement déraciner les gens et penser qu'on va ainsi les désendoctriner rapidement. Il faut travailler sur l'environnement des personnes concernées et pas simplement jouer sur l'isolement. Ce sont des erreurs trop souvent commises, probablement en raison de la panique face au terrorisme.

Nous avons visité l'unité de prévention de la radicalisation à la maison d'arrêt d'Osny dans le Val d'Oise. À la suite des attentats de Paris du mois de janvier 2015, le

Gouvernement avait ordonné, le 21 janvier, la mise en œuvre de différentes mesures pour renforcer la lutte contre le terrorisme dont l'un des volets concernait la lutte contre le prosélytisme dans les établissements pénitentiaires.

Nous avons acquis la conviction qu'il ne faut pas réunir sur un même site plusieurs djihadistes potentiels car cela suscite une adhésion à une idéologie prosélyte. Mme Adeline Hazan, la contrôleur générale des lieux de privation de liberté, est d'ailleurs opposée à ces regroupements. L'unité dédiée que nous avons visitée à la maison d'arrêt d'Osny rassemblait des détenus qui avaient été évalués et étaient censés être réceptifs à un programme de prise en charge, à la condition que ces personnes ne relèvent pas manifestement de mesures de sécurité particulières, notamment l'isolement. Lors de notre déplacement à Osny, nous n'avons pas rencontré de détenus, ce qui est tout de même très étrange. Nous avons visité une « prison propre ». On nous a présenté cette unité dédiée, au sein de laquelle on occupe les gens, par exemple par des cours de géopolitique et d'anglais, des ateliers d'écriture, des entretiens, aussi bien individualisés qu'en groupe. C'est une sorte de garderie, avec un personnel de bonne volonté mais très jeune, inexpérimenté, fraîchement sorti de sa formation universitaire, sans compter que les rémunérations versées par l'administration pénitentiaire n'attirent pas les meilleurs candidats. On ne peut qu'imaginer le contraste entre des jeunes tremblants face à des caïds. En septembre 2016, un des détenus concernés par le programme a utilisé une arme blanche contre un gardien. Il nous a été indiqué que cette personne n'avait pas été évaluée en bonne et due forme.

On a le sentiment qu'il fallait remplir ces unités dédiées à Fleury-Merogis, Fresnes, Lille et Osny, tout comme les établissements pénitentiaires au sein desquels elles se trouvent sont remplis. Un nouveau programme de prise en charge de ces détenus a depuis été prévu mais encore faudrait-il qu'il soit mis en œuvre, ce qui n'est pas certain à l'approche des élections.

Toutes ces initiatives démontrent une bonne volonté qui a cependant souffert du bricolage et de l'absence de concertation. On s'est coupé des chercheurs et des experts. On n'a pas créé les comités regroupant les différents acteurs qui auraient dû l'être. Nous avons ainsi découvert les travers de la déradicalisation.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – En complément de ma collègue Esther Benbassa, je précise que nous avons rencontré, dans le cadre de cette mission, M. Patrick Amoyel qui me paraît une référence en matière de déradicalisation.

Mme Esther Benbassa, rapporteur. – Il s'agit d'un psychiatre qui a créé l'association « Entr'autres ». Il ne s'associait pas aux « bricolages » que nous venons de décrire. C'est l'une des associations qui ont répondu au marché public de la déradicalisation sans être retenues.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'association « Entr'autres » est porteuse de formations pour d'autres associations. M. Amoyel a examiné minutieusement les profils radicalisés. Il considère que 80 % des personnes que son association prend en charge peuvent faire l'objet d'une politique efficace de désendoctrinement, réparties entre 20 % de filles à la recherche d'une forme d'idéal masculin et 60 % de garçons à la recherche d'un idéal d'action. Il reste 20 % de personnes qu'il classe parmi les djihadistes de conviction, parmi lesquels 20 % ont moins de 20 ans. M. Amoyel souligne qu'il n'existe pas de réponse adaptée pour cette partie des personnes radicalisées. Ce n'est pas un échec, mais un constat.

Il faudrait évaluer pour évoluer. Un cahier des charges national pour les associations doit être établi, fondé sur le travail des chercheurs qui n'ont pas été consultés jusque-là. Il existe une plateforme commune européenne, le « *Radicalization awareness Network* » (RAN), mais on y participe peu. Il faut enfin former les intervenants, tout particulièrement les éducateurs sociaux, et insister sur un travail de prévention pour contrer les stratégies du recrutement sur internet. Les familles devraient constituer un maillon essentiel de la prévention. Tout ce travail autour des publics cibles, au travers de politiques, par exemple culturelles ou sportives, n'est pas mis en œuvre. Tout le travail de déradicalisation se fait dans la précipitation et de façon non concertée.

Mme Esther Benbassa, rapporteur. – Deux postes spécialisés dans l'islam ont été créés à l'École pratique des hautes études (EPHE), alors qu'on nous a recommandé pendant des années la plus grande prudence dans la création de tels postes, car les intéressés ne trouvaient pas de débouchés professionnels. Nous n'avons pas trouvé d'enseignants pour occuper ces deux postes. Six postes ont été créés au conservatoire national des arts et métiers (CNAM) sur la question terroriste. L'administrateur général du CNAM cherche des candidats, sans succès. On assiste à des absurdités et pourtant nous aurions besoin d'islamologues. Nous n'avons pas suffisamment d'arabisants en France.

Mme Jacqueline Gourault. – Le témoignage de nos deux rapporteurs, à la fois intéressant et angoissant, soulève des questions. Comment un système aussi imprécis et inefficace a-t-il pu être conçu et mis en place ? Comment en cerner la responsabilité publique ? Qui a pris la décision de lancer ces appels d'offres ? Dans le domaine de l'éducation ou de la formation, les qualités intellectuelles, pédagogiques et morales sont importantes, ce qu'on ne retrouve pas ici. C'est la preuve de notre désarroi face au problème de radicalisation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je note une cohérence et une convergence avec les conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe dont j'étais le rapporteur. Mais nos rapports sont-ils lus et pris en considération ? Chacun a des convictions, les personnes radicalisées adhèrent à ce qu'elles estiment bon et juste. Ce ne sont pas des techniques sommaires, des vidéos, qui les feront changer d'avis en huit jours ou même en trois mois. Quelqu'un comme M. Fethi Benslama, psychanalyste, a beaucoup à apporter. Il est important aujourd'hui que les cellules de veille qui existent dans les préfectures soient généralisées sur le terrain. Elles doivent impliquer les enseignants, les travailleurs sociaux, les familles, les élus, les associations sportives. Il faut signaler et entourer ceux dont le comportement change. C'est une mobilisation de toute la société qui est nécessaire. Il faut relire Jean Birnbaum qui souligne que la religion a été longtemps absente de nos débats politiques. À l'école, on enseigne le fait religieux, ce que j'approuve. Il faut définir ce fait religieux.

M. Alain Marc. – Nous avons en France un problème avec l'évaluation des politiques publiques. Nous le rencontrons aussi en matière de formation professionnelle où on constate une véritable gabegie, ou en matière d'éducation lorsqu'on a cru que les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) gommeraient l'échec scolaire, ce qui est totalement faux. Grâce à cette mission d'information, vous faites, mesdames les rapporteurs, cette évaluation et j'espère qu'il en sera tenu compte. Il faut individualiser les parcours. C'est le rôle du Sénat de proposer des solutions. Enfin, pour ma part, je préfère les psychiatres aux psychanalystes dont les théories ont été battues en brèche.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas certain qu'on réalise ce qui se passe. Notre République fabrique des jeunes qui préfèrent la mort à la vie, en tuant d'autres personnes. C'est un échec complet, le ver est dans le fruit. Ce n'est pas avec des bricolages que l'on va régler ce problème. Avez-vous vu au cours de vos travaux un début de théorisation du désendoctrinement ? Quels principes permettraient d'avoir une action pour, à tout le moins, soigner les symptômes ?

M. François Bonhomme. – Le principe du centre de déradicalisation tel qu'il est mis en œuvre est un échec. Dans ces conditions, est-il nécessaire d'aller plus loin dans l'évaluation ? On demande aux intéressés de se défaire de leurs croyances par la raison, ce qui demanderait des années et n'exclut pas l'échec. Je comprends aussi la difficulté pour l'État qui cherche des réponses immédiates mais ce n'est pas une question de moyens qui sont ici considérables. C'est le problème de la définition des conditions pour un résultat qui aujourd'hui fait défaut. Quelle est la position du ministère de l'intérieur et du Premier ministre ? Ont-ils renoncé ? Quelle est la nature du centre ? Ouvert ou fermé ? Les chercheurs sont-ils en capacité d'analyser le phénomène ? J'ai quelques doutes. L'État recherche des réponses rapides ; or, il devrait constater son échec et reconsidérer la situation.

Mme Catherine Tasca. – La seule vraie question, c'est celle de la prévention, je ne crois pas aux soins réparateurs. Or, l'État, depuis des décennies, s'est désengagé de l'encadrement de la jeunesse, de la petite enfance à l'adolescence : on a fait disparaître les colonies de vacances, les actions collectives, tout ce qui pourrait aujourd'hui suppléer les difficultés des familles. Des solutions peuvent être trouvées par la mise en place de grandes politiques publiques de prévention, d'éducation populaire, même si ces mots sont passés de mode, d'encadrement. La suite des travaux de la mission devrait davantage être axée sur la prévention.

Mercredi 22 février 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Nomination d'un rapporteur

M. François Zocchetto est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 383 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-1636 du 1^{er} décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale.

Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 410 (2016-2017) sur la proposition de loi n° 291 (2016-2017) pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

M. Philippe Bas, président. – L'ordre du jour appelle l'examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

Article unique

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les amendements n^{os} [1 rectifié ter](#), [2 rectifié](#) et [6](#) ont pour objet de maintenir l'eau et l'assainissement parmi les compétences optionnelles des communautés d'agglomération.

Je souhaite que nous ayons un débat sur le sujet. Je comprends les motivations de ces amendements, et je les partage à titre personnel ; cependant, parce que ces amendements rompraient l'équilibre du texte, je vous proposerai un avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Faut-il revoir la loi NOTRe par appartement, ou dans son ensemble ? On choisit de le faire ici et là, faute de mieux, mais je crois que nous n'échapperons pas à une reprise générale. J'ai déposé l'amendement n° 6 pour la simple et bonne raison qu'aujourd'hui, les communautés de communes et d'agglomération ne se distinguent plus. La loi Chevènement avait posé des critères simples et clairs, le nombre de communes, l'intégration, la fiscalité – avec le transfert obligatoire de la ressource économique. Mais au gré des réformes multiples, on en arrive à des communautés de communes qui peuvent être plus grandes que des communautés d'agglomération ; dès lors, pourquoi les exclure du maintien proposé de l'« eau » et de l'« assainissement » parmi les compétences optionnelles ?

M. Alain Vasselle. – Pourquoi ces amendements rompraient-ils l'équilibre du texte ? J'avais compris qu'il concernait toutes les communautés de communes, certaines communautés de communes rurales étant plus peuplées que des communautés d'agglomération. Il faut s'intéresser aussi aux bassins versants. Les limites administratives des communautés ne recourent pas nécessairement les bassins versants. Je serais plutôt favorable à une disposition générale, au moins applicable aux communautés d'agglomération.

M. Michel Mercier. – Je suis défavorable à ces amendements, parce qu'il faut distinguer les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Il est vrai que des communautés de communes se sont étendues, de même que des communautés d'agglomération se sont créées avec et autour de communes en zone rurale ; les critères s'estompent, mais la communauté d'agglomération implique un degré plus fort d'intégration, ou bien il n'y a aucune raison que l'État traite différemment ces catégories – une différence que nous avons encore accentuée dans la dernière loi de finances, pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)... Même si les communautés de communes peuvent recouvrir des territoires plus importants que des communautés d'agglomération, ce qui compte dans ces dernières, c'est l'intégration – qui se traduit, en particulier, par des prix identiques de l'eau et de l'assainissement pour tous les habitants de l'agglomération. Je vous fais remarquer, ensuite, que la compétence optionnelle est le droit d'avant la loi NOTRe...

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est bien à cela que nous voulons revenir !

M. Michel Mercier. – Tiens donc, mais avez-vous remarqué que tous les candidats à la présidentielle parlent d'économies à faire pour les finances publiques, donc moins de soutien encore de l'État aux collectivités territoriales ?

Mme Cécile Cukierman. – Tous les candidats ne sont pas sur cette position, regardez mieux !

M. Pierre-Yves Collombat. – Et c'est plutôt de votre côté qu'on ouvre la bourse au moins dépensant, au plus économisant : jusqu'à 180 milliards d'euros d'économies, qui dit mieux !

M. Philippe Bas, président. – Je m'interroge sur les raisons de fond qui justifierait un traitement différencié entre les communautés de communes et d'agglomération ; des communautés d'agglomération ont vu le jour, les éléments de différenciation se sont considérablement estompés. La question n'est pas simple à trancher...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis défavorable à ces amendements. Cette proposition de loi s'est focalisée sur les communautés de communes, nous avons estimé que la délégation de la compétence « eau » et « assainissement » serait un assouplissement utile. Vous mentionnez des communautés d'agglomération atypiques, rurales, nous ne les avons pas prévues en légiférant – je crois qu'elles ne sont pas dans l'esprit de la loi ; pour nous, les catégories de communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole impliquent toutes une dimension urbaine, c'est la logique de la loi NOTRe. France urbaine, que j'ai consultée, ne souhaite pas revenir à l'exercice optionnel de la compétence « eau » et « assainissement » pour les communautés d'agglomération. Le mouvement est lancé pour tenir le délai de 2020, laissons-le prospérer. Je crois plus sage de se tenir à l'équilibre auquel nous sommes parvenus.

M. René Vandierendonck. – J'avais compris et accepté qu'à la veille d'élections sénatoriales, on veuille donner un peu de souplesse aux communautés de communes, mais quand vous y ajoutez les communautés d'agglomération, vous allez trop loin ! De plus, quand les communautés d'agglomération ne veulent pas exercer une compétence pourtant obligatoire, elles ne s'en privent pas : voyez la politique de la ville, compétence obligatoire, la moitié des communautés d'agglomération ne l'exercent pas !

Il n'en va pas de même pour l'eau ni l'assainissement, me direz-vous. Pourquoi en avons-nous traité dans la loi NOTRe ? Mais parce qu'un amendement cosigné par plusieurs groupes de notre assemblée nous a rappelé à bon droit que la gestion de l'eau ne se divise pas, qu'elle implique aussi l'hydrologie ou la prévention des inondations...

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela n'a rien à voir !

M. René Vandierendonck. – La communauté d'agglomération est plus intégrée qu'une communauté de communes, c'est la raison d'être du traitement différent en matière de DGF – ou bien on cède à ce qu'il n'y ait que deux espèces, d'un côté les métropoles, de l'autre tout le reste... Je crois plutôt en des degrés d'intégration intercommunale progressive, dont les communautés d'agglomération sont un échelon.

M. Philippe Bas, président. – Au fond, les vraies agglomérations désirent-elles renoncer à exercer cette compétence ? Non, et l'amendement ne le dit pas, il prévoit seulement le cas où des raisons existent de ne pas transférer, en particulier pour toutes ces communautés d'agglomération atypiques dont le nombre a beaucoup progressé avec les réformes de la carte territoriale. Nous connaissons des communautés d'agglomération qui n'ont pas grand-chose d'urbain – je pense à l'une d'elles, dans mon département, qui est

proche d'une communauté de communes rurale, avec sa commune-centre de 8 500 habitants et qui, avec les communes alentour, atteint 90 000 habitants.

M. Jacques Mézard. – Pourquoi ceux qui ont voté, dans la loi NOTRe, le transfert obligatoire de ces compétences en 2020, pourquoi ceux qui se sont alors regroupés dans une majorité pour le moins touchante, nous disent aujourd'hui que ce n'était pas une bonne idée et que les très grandes intercommunalités posent des problèmes ? Comme si nous ne les en avions pas prévenus ! Nous défaisons le jour ce que nous avons fait la nuit – nous en sommes à notre huitième modification de la loi NOTRe...

M. Alain Vasselle. – Et ce n'est pas la dernière !

M. Jacques Mézard. – Vous avez raison, nous en aurons d'autres et ce n'est pas la façon de rassurer les élus locaux. Or, notre commission a installé une mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, pourquoi ne pas attendre ses conclusions, pour revoir en profondeur les errements de ce que j'ai toujours appelé la loi « neutre » ?

M. Alain Richard. – J'aimerais ramener le débat à sa juste proportion. Il ne s'agit pas de faire obstacle à ce que des mutualisations actuellement gérées par des syndicats soient transférées à des communautés ; cependant, nous constatons que les syndicats concernés ont des structures techniques et financières très différentes, ce qui entraîne des difficultés variables selon les territoires. Les amendements dont nous parlons suppriment la date butoir de 2020 pour la mutualisation. Le mouvement va se poursuivre, comme cela se passe avec le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), où nous avons constaté que les choses avançaient, au gré de solidarités pratiques, ce qui nous dispense d'une date butoir dont personne ne veut. Certes, il y a des différences artificielles entre communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes – j'ai renoncé pour ma part à comprendre à quoi tient la hiérarchie du soutien financier par l'État, malheureusement ce soutien passe pour un « droit acquis » et personne ne peut rien y changer...

Avec ces amendements, il s'agit donc simplement, comme le dit notre président, de constater que certaines villes moyennes – qui ne sont pas représentées par France urbaine – sont dans des situations spécifiques, constituées en communautés d'agglomération tout en étant d'anciennes communautés de communes : pour ces ensembles, il faut aussi retirer le butoir de 2020.

M. Alain Vasselle. – Très bonne synthèse.

M. François Grosdidier. – Si nous demandons des correctifs à la loi NOTRe, je rappelle à ceux qui nous le reprochent que c'est bien nous qui avons sauvé la minorité de blocage dans le PLUi et l'élection des conseillers communautaires dans le cadre communal : c'est parce que nous avons voté la loi NOTRe, sans céder sur ces points, que le texte a été différent de celui de l'Assemblée nationale – où l'obstacle serait devenu constitutionnel sur les conseillers communautaires... Le point de vue du Sénat, qui a regroupé la droite et la gauche, a donc consisté à défendre l'intérêt des communes.

Ensuite, nous avons été plusieurs à contester le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement », parce que nous connaissions les situations de communautés de communes et d'agglomération, parfois surtout rurales, où l'eau et l'assainissement étaient gérés différemment selon le lieu où l'on se trouve dans le nouveau

périmètre – pour la bonne raison que les bassins versants ne coïncident pas avec les bassins de vie ni avec les limites de l'INSEE. C'est pourquoi nous avons voulu le report à 2020, pour reconsidérer la généralisation du transfert ; or, beaucoup de communautés d'agglomération sont aujourd'hui gênées par l'obligation ; ces amendements n'empêchent pas les transferts, ils rétablissent de la liberté locale, du pragmatisme sur le territoire. Ne dictons pas des solutions sur l'ensemble du territoire, notre vocation, au Sénat, c'est d'ouvrir des possibilités aux collectivités territoriales, en particulier aux communautés qui ont été encouragées par le préfet.

M. Christophe Béchu. – Je suis d'accord avec René Vandierendonck : il faut maintenir une différence entre les catégories d'intercommunalité et l'on ne peut pas demander les avantages seulement. Pour les agglomérations agglomérées, il n'y a pas de problème ; mais pour d'autres, la constitution d'une communauté d'agglomération a été motivée pour des raisons financières. Si la seule différence entre les niveaux de communauté, c'est la DGF, autant les fusionner en supprimant par exemple les communautés de communes.

Ensuite, nous ne partons pas de rien, l'eau et l'assainissement sont gérés. Plus les territoires des communautés d'agglomération rurales sont grands, plus la gestion de l'eau et de l'assainissement y repose sur des syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu), qui assument ces compétences. Mon territoire compte ainsi 38 syndicats, pour 9 intercommunalités : l'enjeu, c'est la réduction du nombre de syndicats, tout le monde travaille à un ajustement intelligent, grâce à l'obligation ; l'assouplissement sur les communautés de communes permettra de traiter le cas des territoires qui n'ont pas la taille suffisante pour constituer demain des syndicats intercommunaux. En revanche, une agglomération rurale de 120 000 habitants peut déborder le territoire d'un syndicat. Dès lors, je suis favorable à l'assouplissement pour les communautés de communes, pas pour les communautés d'agglomération – ou bien on fait un régime particulier pour les aires urbaines, c'est aussi une question d'aménagement du territoire.

Mme Jacqueline Gourault. – L'erreur a peut-être consisté, dès avant la loi NOTRe, à ouvrir des brèches dans les catégories légales parce que des élus, ici et là, nous le demandaient pour des motifs de DGF – Alençon est ainsi devenue une communauté urbaine, cela ne date pas d'hier. C'est incohérent, d'autant plus qu'ensuite, les élus concernés ne veulent pas appliquer les règles de la catégorie qu'ils ont obtenue...

M. François Zocchetto. – Nous avons choisi d'assouplir la règle pour les communautés de communes, pas pour les communautés d'agglomération, en sachant bien que les différences se sont estompées. Mais il faut bien mettre de l'ordre dans les catégories. Les vraies communautés d'agglomération n'ont pas de problème pour le transfert, elles l'ont déjà fait ; si d'autres se sont constituées pour des motifs de dotation seulement, à elles d'assumer leurs choix.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ce débat est important, d'abord parce qu'il illustre la diversité des intercommunalités et l'inadaptation de notre modèle aux réalités du territoire. Nous avons tiré la sonnette d'alarme, en vain ; songez qu'Amiens, 165 000 habitants, veut devenir une métropole ! Ce n'est pas être contre les métropoles que de s'alarmer, mais contre les dérives qui brouillent toutes les catégories : aujourd'hui, il y a maintes communautés d'agglomération qui englobent des territoires ruraux et des communautés de communes qui touchent l'urbain. C'est pourquoi nous avons tous raison et tort : le fond, c'est qu'il n'y a pas de vérité dans un camp, mais une réalité territoriale à

laquelle nos catégories ne correspondent plus. Quant à la question des syndicats, elle se pose effectivement et avec elle la question des moyens de leur fonctionnement.

Pour que nous puissions avoir tout ce débat en séance, je vous propose un avis de sagesse sur ces trois amendements.

La commission écarte de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n° 1 rectifié ter, 2 rectifié et 6, puis elle émet des avis défavorables à ces amendements.

Articles additionnels après l'article unique

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié qui tend à élargir le champ de la dérogation permettant aux communes de verser une subvention d'équilibre au budget de leurs services de distribution d'eau et d'assainissement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° [4 rectifié](#).

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° [5 rectifié bis](#), déjà rejeté par la commission, prévoit la possibilité de maintenir l'eau et l'assainissement dans les compétences des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sur la décision des conseils de territoire à qui ces compétences auraient été déléguées. Avis défavorable.

Mme Sophie Joissains. – On parle beaucoup d'intercommunalité, mais n'oublions pas que la commune est la cellule de base de la démocratie locale, c'est à cette échelle que nos concitoyens souhaitent que les problèmes soient réglés – comme l'a dit Bruno Retailleau, il faut que les élus restent à portée d'engueulade. La métropole est toujours lointaine et on aurait gagné beaucoup de temps à en tenir compte. Cependant, je ne me fais guère d'illusion sur le sort réservé à notre amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° [5 rectifié bis](#).

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avec l'amendement n° [7](#), Françoise Gatel propose de distinguer l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales : avis favorable.

M. François Zocchetto. – Cette distinction s'appliquerait-elles seulement aux communautés de communes, ou bien aussi aux communautés d'agglomération ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Aux communautés de communes seulement.

M. Jean Louis Masson. – *Quid* de la gestion des bouches d'égout ? À l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur a répondu que c'était une compétence attachée à la voirie, mais au Sénat, il nous a répondu qu'elle était attachée à l'assainissement pluvial, c'est tout à fait incohérent.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je rejoins notre rapporteur, mais cet amendement montre bien que ce texte devrait concerner aussi les communautés d'agglomération – ne serait-ce que pour traiter les questions liées comme le ruissellement et la prévention des inondations.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement n’aurait-il pas pour conséquence de rendre l’assainissement pluvial facultatif, puisqu’il serait supprimé des compétences obligatoires ?

M. Alain Richard. – Il n’y a guère de cas où une agglomération n’exerce pas la compétence de l’assainissement pluvial. L’amendement me paraît introduire de la confusion, mieux vaudrait préciser ce que contient la compétence.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 7.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. JOYANDET	1 rect. ter	Défavorable
M. GABOUTY	2 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	6	Défavorable
Articles additionnels après l’article unique		
M. LONGEOT	4 rect.	Favorable
Mme JOISSAINS	5 rect. bis	Défavorable
Mme GATEL	7	Favorable

Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, sur son rapport annuel d’activité pour 2016

Au cours d’une deuxième réunion tenue dans la matinée, la commission entend M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, sur son rapport annuel d’activité pour 2016.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons le plaisir d’accueillir M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, qui nous fait l’honneur de venir nous présenter en avant-première son rapport annuel d’activité pour 2016, qui ne sera rendu public que demain.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Je suis très heureux de pouvoir vous présenter une synthèse du rapport d’activité pour 2016 du Défenseur des droits. Je suis entouré de mes adjoints – Patrick Gohet, Bernard Dreyfus et Geneviève Avenard, qui est Défenseuse des enfants, Claudine Angeli-Troccaz n’ayant pu se libérer ce matin –, de mon secrétaire général Richard Senghor et de mon attachée parlementaire France de Saint-Martin.

M. le président de la commission vient de le dire, le rapport sera présenté demain à la presse. Mais je ne voulais pas, alors que nous nous approchons de la fin de la législature à l’Assemblée nationale et de la suspension des travaux en séance plénière au Sénat, vous quitter sans vous informer de notre activité de l’année passée.

J'entamerai mon propos par une réflexion préliminaire sur le rôle du Défenseur des droits, cinq ans et demi, soit un peu plus d'une législature, après son entrée en fonction.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique du 29 mars 2011, qui a donné lieu à des débats très vifs, notamment au Sénat, et grâce aux efforts de Dominique Baudis, nommé en juin 2011, et de son équipe, nous avons réussi à construire l'architecture de notre maison commune, regroupant quatre maisons préexistantes.

Aujourd'hui, l'on peut dire que l'institution du Défenseur des droits est arrivée à maturité, et qu'elle a trouvé sa place dans le paysage institutionnel.

La maturité, d'abord. Les débats parlementaires sur la révision constitutionnelle et la loi organique l'ont montré, il n'était pas évident que quatre institutions séparées puissent être réunies en une seule, et puissent fondre leur esprit d'indépendance et leur culture en une maison unique, en suivant des méthodes communes. Or c'est le cas aujourd'hui.

Le Médiateur de la République a été créé en 1973 sur l'initiative de Georges Pompidou, pour répondre à l'insatisfaction des citoyens dans leurs relations avec l'administration, telle qu'exprimée en 1968 notamment. Son premier titulaire a été Antoine Pinay.

Puis ce fut le tour de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, créée à la fin des années quatre-vingt-dix pour promouvoir une autre vision de la politique de sécurité intérieure, mettant à l'honneur les questions de déontologie.

Les politiques de lutte contre les discriminations et pour les droits des enfants, largement inspirées par les conventions internationales, ont présidé à la création du Défenseur des enfants et de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Cette dernière était également chargée de mettre en œuvre une directive européenne de 2000 pour la lutte contre les discriminations.

L'indépendance de ces quatre institutions était donc très grande, et leurs missions très différentes : certaines agissaient dans un esprit de médiation, d'arrangement entre les usagers et l'administration. D'autres, comme la Halde, passaient par la pédagogie et la sanction.

Aujourd'hui, l'on peut dire que le Défenseur des droits a réussi dans les quatre missions que lui a confiées le législateur. J'espère qu'il en fera de même dans la cinquième mission, la protection des lanceurs d'alerte, que lui a confiée la loi Sapin II.

Notre institution compte aujourd'hui 450 délégués territoriaux, qui sont omniconpétents. J'essaie de les former pour qu'ils soient encore plus actifs en matière de protection des droits des enfants, de promotion des droits, de lutte contre les discriminations. Tous ces sujets sont traités de manière intersectionnelle. Tous les aspects d'un problème sont pris en considération dans nos analyses, nos considérations et nos décisions. C'est cela, la maturité de notre institution : la prise en compte de toutes les missions qui lui ont été confiées.

Mais le Défenseur des droits a aussi su trouver sa place dans le paysage français. Il est aujourd'hui un partenaire institutionnel naturel, évident. Lors de la convention des délégués que nous avons tenue fin novembre, le vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale Jean-Yves Le Bouillonnet, la vice-présidente de l'Association des maires de France Agnès Le Brun, le garde des sceaux Jean-Jacques Urvoas, et vous-même,

monsieur le président de la commission des lois du Sénat, avez tous dit que le Défenseur des droits faisait du bon boulot.

Il est vrai que, vis-à-vis du pouvoir exécutif, il peut y avoir des frottements, sur des sujets irritants : sur les politiques de sécurité, les rapports entre la police et la population, les contrôles d'identité. L'exemple terrible de ce que l'on appelle désormais « l'affaire Théo » nous a malheureusement donné raison.

Mais nos relations avec l'administration en matière de retraite, de sécurité, de simplification administrative sont très positives.

Nous pouvons également dire que nous avons trouvé, avec l'autorité judiciaire, un véritable terrain d'entente, ce qui n'était pas évident. Certes, l'article 23 de la loi organique du 29 mars 2011 permet au parquet ou au magistrat instructeur de ne pas nous transmettre les éléments de procédure ou les dossiers de certaines affaires. Cela peut nous bloquer. Mais, de manière générale, tout se passe très bien à tous les niveaux.

L'année passée, nous avons pu présenter 119 observations à tous les étages du système juridique : du tribunal des affaires de sécurité sociale jusqu'à la Cour de justice de l'Union européenne. Nous avons, dans bien des cas, fait prévaloir l'égalité au profit de personnes licenciées ou maltraitées car victimes de discriminations.

Je veux également souligner la qualité et l'intensité de nos relations avec le législateur. C'est un point sur lequel j'avais déjà beaucoup insisté devant vous, le 9 juillet 2014, lors de mon audition au titre de l'article 13 de la Constitution.

Nous avons avec les parlementaires, mais aussi les maires, un objectif commun : être au service de nos concitoyens, souvent désarmés face à l'administration.

Nous avons beaucoup travaillé avec les commissions du Sénat, notamment la commission des lois et la commission des affaires sociales, et participé à l'élaboration de plusieurs amendements. Nous avons aussi aidé certaines missions d'information, par exemple celle relative à l'assistance médicale à la procréation et à la gestation pour autrui à l'étranger, qui a remis son rapport il y a un an.

Au plan international, le Défenseur des enfants est le correspondant français du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, basé à Genève. Nous sommes également chargés pour la France du suivi de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. Avec ces activités, nous faisons en sorte que les grands principes internationaux trouvent à s'appliquer dans la vie courante.

J'en viens plus spécifiquement à notre activité en 2016.

Nous avons reçu l'année dernière plus de 86 000 réclamations, en augmentation de 9 % par rapport à l'année passée. Cette tendance globale pose d'ailleurs la question de nos moyens pour les traiter.

Ce chiffre me pousse à faire une observation : l'accès au droit est problématique dans notre pays. Les administrés se heurtent au labyrinthe, d'ailleurs de plus en plus labyrinthique, de l'administration, des services sociaux ; ils se confrontent à la complexité des sujets. Les caisses d'allocations familiales, par exemple, appliquent 18 000 textes différents ; elles ont reçu 30 millions de communications téléphoniques en 2015. Bien souvent, il leur est

difficile de répondre avec précision aux questions, et elles renvoient leur interlocuteur au site internet de la caisse, alors même que 25 % des Français n'y ont pas accès...

Cette situation est rendue plus complexe encore par l'effort de réduction des effectifs, l'abaissement des crédits de fonctionnement des grandes caisses sociales, la disparition de services d'accueil sur les territoires, dont la presse se fait chaque jour l'écho.

Mme Éliane Assassi. – Je confirme !

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Les services de sécurité sont aussi touchés, et des commissariats, par exemple, ont été fermés.

La grande enquête que nous avons lancée l'an dernier, à laquelle 5 000 personnes ont répondu, a permis de mettre en lumière le fait que beaucoup de personnes, soit qu'elles ne savent pas y avoir droit, soit qu'elles estiment leur situation inéluctable, n'ont pas recours au droit pour les défendre. Une personne sur dix, seulement, victime de discriminations réelles a recours à nos services ou fait appel à la justice.

La difficulté d'accès au droit peut aussi être intrinsèque : elle est la conséquence de problèmes économiques et sociaux, et notamment de situation de pauvreté.

Or nous avons abandonné le discours de la lutte contre la discrimination. Désormais, le discours sur l'identité a supplanté le discours sur l'égalité. Conséquence : les personnes victimes de discrimination peuvent sentir que la République n'est pas pour elles. Cela peut contribuer à expliquer le phénomène d'abandon de la chose publique.

Dans cette enquête, par exemple, nous avons fait un point sur les contrôles d'identité : si 80 % des personnes interrogées n'avaient jamais eu de problème, 16 %, en revanche, s'estimaient particulièrement ciblées. J'ajoute que, pour la moitié d'entre elles, ces contrôles ne se passaient pas bien.

Face à ces situations, le Défenseur des droits réagit en développant ses activités d'information. Les délégués sont devenus des « orienteurs » dans l'administration et les services sociaux. C'est une mission d'autant plus difficile que les services en question se sont rétractés.

J'appelle votre attention sur un autre point. Nous publierons dans quelques semaines un rapport sur l'ambiguïté des effets de la lutte contre la fraude, en particulier contre la fraude sociale. On peut se demander si les chicanes mises par l'administration pour éviter que certains ne puissent bénéficier de manière indue d'une allocation ne finissent pas par avoir l'effet inverse. Nous sommes par exemple très réservés sur l'idée de certains départements – le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Nord – de fixer des conditions à l'attribution du RSA. Certes, les départements connaissent des problèmes de trésorerie, mais ces droits sont des droits directs, et les conditions fixées à leur attribution ne peuvent qu'être légales.

En 2016, nous avons beaucoup joué notre rôle d'alerte. Nous avons par exemple énormément travaillé avec votre commission des lois sur les textes relatifs à la sécurité, à la lutte contre le terrorisme, dans l'idée de garantir l'équilibre entre l'exigence de sécurité et le respect de la garantie des libertés publiques et individuelles. Je n'y ai pas vraiment réussi. Les lois votées depuis deux ans penchent davantage vers le sécuritaire que vers les libertés. Les élus ont parfois semblé agir sous la pression de la peur, qui sidère les opinions et les responsables politiques.

Je manifeste cette préoccupation depuis 2015. Je l'ai fait valoir à propos de l'état d'urgence et de ses conséquences, mais aussi sur des textes adoptés récemment, comme le projet de loi relatif à la sécurité publique, pour lequel je considère que l'alignement des conditions d'usage des armes par les policiers sur celles des gendarmes est à la fois inutile et risqué. Le législateur en a décidé autrement.

Nous avons eu un succès, néanmoins : l'interruption du processus de révision constitutionnelle tendant à introduire la déchéance de nationalité, idée contre laquelle je m'étais élevé dès le mois de novembre 2015. Nous avons ici gagné car nous avons fait cause commune.

Je me suis également battu pour les droits des mineurs isolés étrangers. Là encore, les faits nous ont, hélas, donné raison. Dans notre rapport de décembre dernier sur le démantèlement de la « jungle » de Calais et ses effets sur les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (CAOMI), nous avons anticipé les difficultés. Voyez la situation prévalant aujourd'hui à Paris et à Calais ! Voyez comme le camp de Grande-Synthe, qui était érigé en modèle il y a un an, se dégrade considérablement ! Si nous ne changeons pas de cap en matière de politique migratoire, si nous traduisons les gentils mots de « maîtrise des flux migratoires » par l'érection de murs, nous créerons plus de problèmes que nous n'en résoudrons. Il suffit de voir ce qui se passe en Italie, en Grèce, en Turquie – pays avec lequel l'accord passé par l'Union européenne est à la fois illégal et dangereux – pour s'en convaincre...

Hélas, personne n'y est prêt. Et aujourd'hui, nous nous retrouvons dans la situation où les Anglais refusent d'accueillir les 3 000 mineurs des CAOMI. Ce sont donc les départements qui vont devoir le faire...

Le rôle du Défenseur des droits est aussi de mettre en garde, d'alerter sur la promotion de droits. Notre rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, publié chaque année en novembre, s'inscrit dans cette logique. Il était dédié, l'année dernière, au droit à l'éducation, droit qui en recouvre plein d'autres, en réalité, comme le droit à la santé, ou encore le droit des étrangers. Nous avons dû livrer bien des batailles avec des maires, de toutes sensibilités, qui refusaient par exemple d'inscrire un enfant à école car il était Rom. Un préfet s'est même, grâce à notre intervention, substitué au maire pour ce faire.

Je me permets de signaler à votre commission, mais aussi à la commission des finances du Sénat, des travaux qui mériteraient d'être lancés : sur la protection juridique des majeurs vulnérables ou incapables, par exemple. La loi de 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs s'applique mal. Aujourd'hui, 850 000 majeurs sont couverts par les procédures de curatelle ou de tutelle. En réalité, ce sont 1,5 million de personnes qui devraient l'être, les familles se substituant aux procédures en vigueur. Les dossiers s'accumulent sur les bureaux des juges : il y a un véritable embouteillage. Il me semble que ce serait un sujet qui mériterait d'être abordé, dans la campagne présidentielle par exemple.

Autre sujet : la situation des femmes handicapées dans l'entreprise. Elles sont, pour ainsi dire, deux fois discriminées.

Nous avons également mené un travail sur les discriminations à l'embauche à raison de l'origine, du lieu d'habitation, etc. Nous avons recueilli 750 témoignages, qui illustrent une situation réellement prégnante, contre laquelle nous n'avons pas suffisamment agi depuis dix ans.

Nous privilégions toujours, dans nos travaux, le recours au règlement amiable. Dans 70 % à 80 % des cas, un accord est trouvé entre le réclamant et le mis en cause.

Je parlais il y a un instant des observations que nous présentons à la justice : 119 en 2016. Avec deux résultats spectaculaires : la cour d'appel de Paris et la chambre criminelle de la Cour de cassation ont suivi nos observations en demandant à l'État d'indemniser trois des treize personnes ayant saisi la justice dans une affaire de contrôle d'identité. Nous avons également contribué à ce qu'un cadre de la BNP obtienne 600 000 euros d'indemnisation pour avoir été maltraité du jour où il avait déclaré son homosexualité.

Nous comptons aujourd'hui 27 conventions, signées avec 27 cours d'appel. Nous continuons à en signer. En tout état de cause, l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 s'applique très bien.

Pour ce qui est de notre travail avec le Parlement, le Défenseur des droits a été auditionné à 27 reprises par les deux chambres l'année dernière. Nous avons rendu 21 avis, et 28 des propositions de réformes que nous avons formulées ont été satisfaites : dans la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, par exemple, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, et j'en passe.

Un dernier point pour terminer. Nous gagnerions à être mieux entendus pour ce qui est des rapports entre la police et la population. Dès l'automne 2012, Dominique Baudis avait travaillé sur la question de la traçabilité des contrôles identité. Il avait proposé la mise en place d'une attestation nominative enregistrée pour la personne, avec un double anonyme. Bien des situations détestables pour la cohésion sociale, dont le drame de l'affaire Théo, auraient pu être évitées.

Les policiers sont des « gardiens de la paix ». Le nom n'est pas innocent. Il faut trouver ce chemin de dialogue avec la population. La police républicaine est la police de l'égalité. Aujourd'hui, nous vivons la rencontre du serpent et de la mangouste : chacun reste campé sur sa position. Il faut savoir se parler, se mettre autour d'une table : il y a des solutions. L'affaire Théo, ce n'est pas un fait divers, c'est un fait de société. Le Sénat, qui est une assemblée stable, devrait être à l'avant-garde sur ces sujets.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport passionnant. Avec cinq ans d'expérience, le Défenseur des droits atteint l'âge de maturité. Le voici bien installé dans notre paysage. Avec le Défenseur des droits, nous avons fait beaucoup plus que mutualiser les moyens : c'est un véritable saut conceptuel. L'identité du Défenseur se définit non pas par la simple addition des missions des institutions auxquelles il succède, mais par une nouvelle approche.

M. Jacques Toubon. – Notre mission est de concilier la défense des droits fondamentaux, nationaux et internationaux, avec la poursuite de l'intérêt général ; exactement ce qu'a fait le Conseil d'État il y a des années.

M. Philippe Bas, président. – Il existe en effet, vous l'avez dit, un recouvrement possible entre la culture sénatoriale et celle que vous mettez en place. Nous avons toujours à l'esprit cette exigence : nous sommes une assemblée gardienne de l'état de droit et des libertés fondamentales. Ce recouvrement s'est constaté lors de la révision constitutionnelle que vous

avez évoquée, et dont l'abandon, provoqué par le Sénat, témoignait d'une convergence sinon de vue, en tout cas d'objectifs entre nous.

Nous avons néanmoins toujours eu le sentiment de prendre en considération les exigences constitutionnelles lors de l'examen des différentes lois que vous avez mentionnées. Le Conseil constitutionnel nous a d'ailleurs souvent donné raison. Et je tiens à dire qu'en ces occasions, nous avons été inspirés non pas par la peur, mais par le souci de l'efficacité et du respect des droits.

Mme Catherine Tasca. – Merci pour ce rapport complet. Votre introduction sur la place prise par votre institution dans l'architecture institutionnelle globale était très utile. Lors de sa création, nous avons des interrogations relatives à l'intérêt de regrouper quatre institutions au sein d'une seule. Le parcours fait depuis par Dominique Baudis et vous-même prouve que c'était en réalité une bonne option. Une stratégie commune et une voie unique sur ce sujet donnent plus d'écho à la défense des droits fondamentaux.

Nous aimerions néanmoins situer votre travail à l'échelle de l'Union européenne. Les coopérations en la matière progressent-elles ? Quelles sont les divergences persistantes ?

M. René Vandierendonck. – C'est comme toujours un plaisir de vous entendre et de vous lire. Nous sortons de l'examen en commission mixte paritaire du projet de loi relatif à la sécurité publique. Dans le même temps, le président de l'Assemblée nationale vous a saisi d'une demande d'avis sur les enjeux idéologiques qui s'attachent aux opérations de maintien de l'ordre. Dans votre rapport, vous précisez déjà qu'il faut s'intéresser à cette question pour les agents de sécurité privée, dans les transports par exemple.

Quels sont vos moyens d'action, vu la période ? Quand allez-vous rendre cet avis ? Comment impliquerez-vous le Parlement ? Y aura-t-il une proposition de loi qui sera déposée ?

Mme Cécile Cukierman. – L'institution du Défenseur des droits est désormais tout à fait inscrite dans le paysage institutionnel et public. Je tiens à souligner la qualité du travail mené par vos équipes. C'est un élément de sécurité pour nos concitoyens, dans un moment où tous les enjeux s'imbriquent et se compliquent.

J'ai une question à poser, relative au récépissé, ou autre système équivalent, suivant un contrôle identité. Cela n'aboutira-t-il pas à la constitution d'un nouveau fichier ? N'allons-nous pas contre certains droits en voulant en protéger d'autres ? Quelle serait, selon vous, la solution à ce problème grave, même si c'est au législateur d'en décider ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie pour tout ce que vous apportez au Sénat, aussi bien dans cette audition que tout au long de l'année.

Vous avez marqué des réticences sur la question du cadre commun pour l'usage des armes par les policiers et les gendarmes. Nous avons beaucoup parlé de ce sujet en ces lieux. Je sais que c'est aussi le cas de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Nous avons pensé qu'il était judicieux d'aligner les règles applicables aux policiers sur celles des gendarmes, en prenant une précaution, passant par la nécessité de formation notamment. C'est un sujet difficile : nous savons qu'en la matière, les décisions doivent être prises par les forces de l'ordre en un quart de seconde.

Ma question est simple : pour quelles raisons pensez-vous qu'il n'aurait pas fallu aligner ces règles ?

J'ai une autre question, relative à la réforme grâce à laquelle le silence de l'administration vaut acceptation, et dont le rapport que nous avons cosigné avec Hugues Portelli témoigne de la complexité totale. Le silence vaut acceptation, sauf dans la moitié des cas. Voilà un cas typique de simplification qui complique ! Que proposez-vous pour sortir de cette situation ?

M. Philippe Kaltenbach. – Le récépissé en cas de contrôle d'identité n'est pas nécessairement efficace. Je crois beaucoup plus au système de la caméra embarquée, qui pourrait avoir un rôle apaisant. Les deux parties seraient obligées d'être polies, courtoises, respectueuses. Quel est votre avis sur ce sujet ?

Je note par ailleurs dans votre rapport un jugement quelque peu ironique sur le nombre de critères permettant de définir une discrimination. Mais cela correspond à une réalité ! Le critère pour permettre d'établir une discrimination liée à pauvreté est relativement nouveau. Combien de réclamations, parmi toutes celles qui vous sont faites, sont-elles liées à ce critère ?

M. Jean-Yves Leconte. – J'entends très bien ce que vous dites quand vous regrettez que le discours sur l'identité supplante celui sur l'égalité, et quand vous déplorez les conséquences que cela a sur la cohésion de la société.

Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi Sapin II sur les lanceurs d'alerte. Cette mission qui vous avait été affectée est-elle cohérente avec les quatre autres qui vous sont dévolues ?

J'appelle également votre attention sur les conséquences potentielles du Brexit en matière de droit à la mobilité, aussi bien pour les Britanniques en Europe que pour les Européens au Royaume-Uni. Certaines difficultés apparaissent déjà en matière de fonds de pension. Il est absolument nécessaire que vous travailliez avec vos homologues européens sur cette question.

Enfin, les échanges automatiques d'information en matière fiscale commencent à poser problème pour les banques. Nombre d'entre elles refusent en effet d'ouvrir des comptes pour les Français hors de France.

M. François Grosdidier. – J'ai été rapporteur du texte relatif à la sécurité publique. J'ai lu attentivement votre avis, et j'aurais aimé pouvoir le suivre. Mais je ne peux m'entendre dire que nous légiférons sous l'effet de la peur et non de la nécessité.

Nous avons débattu longtemps de ce texte en ces lieux et mené de nombreuses auditions ; le droit de légitime défense était insuffisant pour les agents publics chargés de la protection de leur vie et de celle des citoyens. Notre souci était de ne permettre l'usage des armes que pour empêcher l'atteinte à la vie.

J'en viens aux rapports entre la police et certaines catégories de population. On a le sentiment que, malgré tous les discours sur la déontologie de la police, toutes les formations en ce sens, la société régresse. Les fractures de la société se retrouvent d'ailleurs chez les policiers, dont certains sont parfois en rupture avec leur hiérarchie et leurs syndicats.

Il faut dire aussi qu'une partie de la population peut surréagir. Certaines personnes contrôlées par exemple après une infraction au code de la route, attribuent systématiquement à leur origine le fait d'être appréhendées par la police. Dans un domaine marqué par la subjectivité, il nous faut de l'objectivité, celle de votre institution.

Je tiens également à dire que la police municipale de ma ville a recours aux caméras embarquées depuis cinq ans. À la satisfaction de tous : populations, policiers, hiérarchie, magistrats. Il paraît d'une nécessité absolue d'accélérer la généralisation de ce système.

Enfin, j'ai été choqué d'entendre un syndicaliste policier prétendre que le mot de « bamboula » était un terme familier, pouvant dénoter même une certaine affection. Je m'interroge sur la formation déontologique et continue suivie par les policiers ! Ce genre de propos traduit l'effet de la radicalisation de toute la société.

M. Jacques Bigot. – Ma question portera sur l'accès au service public de la justice. Vos délégués territoriaux sont-ils associés aux réunions des conseils départementaux d'accès au droit ?

M. Jacques Toubon. – Oui, quoique de manière variable, selon les départements.

M. Jacques Bigot. – Et dans les conseils de juridiction ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon oreille s'est dressée quand vous avez dit que la lutte contre les discriminations pouvait être une façon d'oublier la lutte pour l'égalité. Je le pense depuis longtemps. En quoi cette préoccupation s'est-elle traduite dans votre travail ?

M. Jacques Toubon. – Nous avons assisté, sans y être associés, à la cérémonie de signature de conventions sur l'accès au droit avec sept associations et fédérations d'associations, dont la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), sur l'initiative du garde des sceaux.

C'est un exemple parmi d'autres. Nous nous efforçons de faire avancer globalement tout le dispositif de l'accès au droit. Je rappelle d'ailleurs que c'est quand j'étais garde des sceaux que ce sujet a été confié à la Chancellerie. Nos délégués et nous-mêmes sommes entièrement acquis à cette question.

J'en viens à la question souvent posée des rapports entre la police et de la population. Elle est d'actualité. J'y insiste : il n'y a aucun lien entre la mise en place d'un récépissé quelconque attestant du contrôle et la nécessité de réaliser un fichier pour en collecter les données, bien au contraire. Cette objection est donc nulle et non avenue.

Le rapport de 2010 mentionne un document utile pour ceux qui sont contrôlés et qui doit préserver l'anonymat. Aujourd'hui, c'est bien plus facile qu'en 2012 ; voyez les agents de la préfecture qui verbalisent le stationnement, à Paris : ils utilisent de telles machines.

J'ai proposé l'attestation, mais il faut préciser qui, l'adresse, où, à quel moment, et les motifs – ceci pour ouvrir des possibilités de recours. Les expériences à l'étranger montrent que le récépissé a fait baisser le nombre de contrôles d'identité et en particulier les contrôles jugés « problématiques » parce que « subjectifs » : le but est atteint, sans que les polices anglaise, allemande, italienne ou espagnole aient le sentiment d'avoir été désarmées.

Des caméras ? Oui, mais quand et où les placer ? Le déclenchement doit-il être automatique ? Combien de temps l'enregistrement doit-il durer ? Qui peut disposer des images : les deux parties ou, comme le fait l'administration pénitentiaire, seulement l'administration ? Ici, je crois que le principe auquel il faut veiller, c'est le contradictoire.

À côté de la traçabilité des contrôles d'identité, il faut parler aussi de la formation des services de sécurité, un sujet tout à fait central. Nous avons dispensé une formation théorique à quelque 5600 gardiens de la paix, c'est bien mais c'est trop peu et il faut aller davantage vers des formations de terrain.

Les effectifs sont insuffisants, c'est une dimension essentielle du sujet ; il n'est pas sain que les forces de l'ordre soient absentes de certains quartiers et portions du territoire.

La question est posée de la police de proximité – le terme ne me paraît pas convenir, il revient à dire qu'autrement, la police serait distante, ce qui n'est pas le cas ; je préfère la notion de police permanente, d'un quadrillage constant plutôt que des interventions ponctuelles qui sont ressenties comme une punition par les populations qu'elles concernent.

Sur toutes ces questions, le rapport Baudis est très complet et il reste parfaitement d'actualité. Il conclut par un appel à des expérimentations d'échelle régionale, qui impliquent tous les acteurs – élus, administrations, usagers, universitaires et experts.

Qu'est-ce que la « mission Bartolone » ? Après les manifestations du printemps dernier, j'ai reçu des parlementaires et leur ai fait part de mes interrogations sur la gestion de la foule pendant les manifestations, sur ce qu'on appelle la doctrine du maintien de l'ordre dans notre pays. La question était déjà posée avec la mort de Rémi Fraysse, lors des manifestations contre le projet de barrage de Sivens. Nous avons travaillé avec nos correspondants de neuf pays, en les interrogeant sur la gestion des manifestations dans leur pays. Les différences sont importantes – en Allemagne, par exemple, on utilise encore le canon à eau, que nous avons quasiment abandonné. J'ai demandé aux parlementaires si un travail les intéressait sur ce point, puis Claude Bartolone m'a confié cette mission de faire le point sur le sujet. Il n'y a pas d'urgence, et je tiens à faire une analyse de fond, en toute indépendance – je n'ai pas à rendre des comptes à un électorat –, pour voir comment les choses se passent dans les pays où l'on accompagne les manifestants plutôt qu'on ne les cantonne. Le ministère de l'intérieur, de son côté, a réuni un groupe de travail sur le sujet ; je n'en connais pas le calendrier, ni le contenu.

S'agissant de l'Europe, je suis en contact très régulier avec les services de la Commission et du Parlement européen, je fais des tierces interventions ; des questions se posent assurément, par exemple lors du renvoi de demandeurs d'asile en Hongrie, sachant que ce pays restreint ce droit. La Cour de justice rendra une décision très importante le 14 mars prochain sur la question de savoir si l'interdiction de porter un voile au travail est discriminatoire – ce sujet illustre bien la conciliation et donc la différence entre les principes d'égalité et de non-discrimination, sur lesquelles vous m'interrogez.

Quid, ensuite, des conditions d'usage des armes par les forces de l'ordre ? Les policiers sont soumis au régime de la légitime défense, réglé par le code pénal – et aménagé par la loi sur le crime organisé, avec la notion de périphe meurtrier. Les gendarmes disposent de règles propres, qui sont étendues aux policiers. Or, ce que j'ai dit, c'est que cet alignement sur les règles des gendarmes ne changerait rien au fond, car les policiers resteront liés à la définition que la jurisprudence a donnée de ces règles – la Cour de cassation et la Cour

européenne des droits de l'homme ont pris des positions claires et indiscutables sur la nécessité et la proportionnalité de l'usage des armes. J'ai dit aussi que le changement des règles risquerait de donner le sentiment que les policiers auraient désormais une plus grande latitude pour l'usage de leurs armes. J'espère que le prix à payer pour ce symbole du changement de règles, ne sera pas trop élevé.

Peut-on se contenter du silence de l'administration, plutôt que de l'acceptation explicite ? Le silence vaut acceptation après un certain délai, mais les dérogations sont nombreuses, au point que le tacite paraît l'emporter. Quelle peut être la politique pour améliorer les choses ? Je crois que l'administration doit travailler plus vite et apprendre à motiver ses décisions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Peut-être faudrait-il limiter le nombre de dérogations : la notion de secret défense est acceptable, mais trop de catégories ont cours aujourd'hui qui empêchent l'information.

M. Jacques Toubon. – Effectivement. Pour avoir transposé des directives, je sais que les administrations demandent beaucoup trop de dérogations...

S'agissant de la vulnérabilité, nous travaillons à renforcer l'accès aux services publics, aux soins, au logement. Je ne sais pas évaluer les conséquences des nouveaux critères de discrimination ; cela ne doit pas nous empêcher d'aller plus loin pour l'égal accès aux services publics. J'ai fait des propositions aux associations, au Conseil national de lutte contre les exclusions ; je leur ai demandé de me transmettre des cas précis, concrets, pour voir comment les nouveaux critères influaient sur l'accès aux soins.

Quid des lanceurs d'alerte ? Le Défenseur des droits observe une position neutre et, quand il est saisi, il mène une enquête contradictoire ; avec les lanceurs d'alerte, la procédure ne saurait être la même, puisque le Défenseur se trouve face à une personne qui prétend détenir des informations d'intérêt général. Nous savons mobiliser une protection contre les représailles, mais quelle attitude adopter sur le fond lui-même ? La loi organique du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte prévoit qu'il est chargé « d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne » ; un décret est au Conseil d'État – nous travaillons, donc, ceci sans moyens supplémentaires : c'est un appel à votre attention sur nos ressources budgétaires...

Quelles conséquences du Brexit, en particulier sur le droit à la mobilité ? Des problèmes se poseront, effectivement, en matière de droits à la retraite et d'application des régimes sociaux.

Sur les échanges automatiques d'informations fiscales, un problème se pose effectivement, j'en ai parlé au contrôleur fiscal fédéral américain – le problème vaut dans les deux sens.

La question de la subjectivité de nos interventions est partie intégrante de notre travail, qui consiste précisément à objectiver, par la connaissance, les situations dont nous sommes saisis et qui sont ressenties, toujours, comme conflictuelles. De l'absence de connaissance résulte l'absence de reconnaissance, donc d'appartenance ; or, c'est bien

d'appartenance dont nous avons besoin, tous, pour que la République soit effectivement partagée.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ces informations. Je me réjouis de notre collaboration fructueuse.

La réunion est close à 12 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**

Jeudi 9 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 16 heures 15.

**Audition de M. Benoît Faucheux, vice-président délégué à la transition
énergétique et à l'environnement, au conseil régional Centre-Val de Loire**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons nos auditions en revenant sur le projet de ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux. Nous recevons Benoît Faucheux, vice-président délégué à la transition énergétique et à l'environnement, qui est accompagné de Géraud de Saint Albin, chef du service biodiversité.

Je vous rappelle que ce projet est l'un des quatre projets spécifiques que notre commission d'enquête étudie pour tenter de voir, de manière plus générale, quelles sont les difficultés actuelles de l'application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) et de la mise en œuvre ainsi que du contrôle et du suivi des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures.

S'agissant de la LGV Tours-Bordeaux, nous nous déplacerons le 24 février sur le tronçon proche de Bordeaux.

Notre réunion d'aujourd'hui est 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 en rappelant 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, MM. Benoît Faucheux et Géraud de Saint Albin prêtent successivement serment.

A 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 ? Je les

rappelle : l'autoroute A65, le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

M. Benoît Faucheux, vice-président de la région Centre-Val de Loire, délégué à la transition énergétique et à l'environnement. – Je n'ai pas de liens d'intérêts avec les autres projets étudiés par la commission d'enquête.

M. Géraud de Saint Albin, chef du service biodiversité de la région Centre-Val de Loire. – Je n'ai pas non plus de liens d'intérêts.

M. Benoît Faucheux. – Mon propos portera sur la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) mais il sera également plus large.

Dans le questionnaire que vous nous avez fait parvenir, vous nous demandez quels sont nos rapports avec les services de l'Etat sur la question de la compensation. Actuellement, ils sont inexistant. La région n'a pas été associée à la définition ni au suivi des mesures de compensation concernant la LGV SEA. Cela se comprend dans la mesure où, à l'époque où a été engagé le projet, la région n'était pas encore chef de file sur la question de la biodiversité. Avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et dans un contexte où nous participons activement à la création de la future agence régionale de la biodiversité (ARB), les choses ont changé. Il faut nous interroger sur la façon dont nous allons pouvoir faire vivre ce rôle de chef de file, y compris sur le sujet de la compensation, tout en étant conscients du fait que la biodiversité ne relève pas de la compétence des seules régions et que l'Etat exerce une responsabilité particulière, notamment pour assurer l'application des directives européennes.

Dans un période où l'argent public est de plus en plus rare, il convient de s'interroger sur l'utilité des nouveaux projets d'infrastructures. Quand on s'y attarde un peu, la rénovation et la modernisation des infrastructures existantes est souvent une alternative envisageable. Je pense, dans ma région, au projet de création de LGV Paris/Orléans/Clermont-Ferrand/Lyon. Des élus régionaux travaillent à un scénario alternatif qui consiste à moderniser le réseau existant : le coût des travaux serait bien moins élevé pour un niveau de service sensiblement équivalent et des temps de trajet rallongés de peu. Cette question de l'utilité des nouvelles infrastructures se pose aussi pour des projets de moindre ampleur. La région a longtemps mené une politique de développement des zones d'activité. Aujourd'hui, nous réalisons que ces zones sont sous-occupées. Notre objectif prioritaire est donc, plutôt que de créer de nouvelles zones, d'optimiser l'existant.

Il faut d'abord éviter, réduire au maximum et, en dernier recours, compenser. Sur cette question, le couple région/Etat doit vivre de façon plus forte qu'il ne l'a fait par le passé. Nous travaillons ensemble sur les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ainsi que sur les comités régionaux de la biodiversité. Il faut qu'il en soit de même s'agissant de la mise en œuvre des mesures de compensation, qui doivent être cohérentes avec les stratégies régionales définies en la matière.

Dans la région Centre-Val de Loire, le partenariat Etat/région fonctionne bien. C'est le cas aujourd'hui avec la création de l'ARB. Cela pourrait l'être aussi sur le sujet de la compensation. Si les mesures de compensation sont placées sous la seule responsabilité de l'Etat, nous risquons de créer des interférences avec le rôle de chef de file biodiversité des régions.

S'agissant de la LGV SEA, je constate qu'elle a permis de financer un ensemble de mesures de compensation intéressantes mais dont il est difficile de comprendre comment elles s'inscrivent dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). En outre, le pilotage de ces mesures reste largement dans la main de l'opérateur qui construit l'infrastructure, qui se retrouve alors juge et partie.

Les régions sont désormais en charge de la mise en place d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui constitue, avec le schéma de développement économique, l'un des deux piliers de l'aménagement du territoire. Il me semble de ce point de vue intéressant d'avoir un pilotage régional permettant d'identifier les infrastructures nécessaires au développement de la région et les enjeux écologiques qui y sont associés.

S'agissant des propositions d'évolutions juridiques que nous pourrions formuler, il me semble notamment nécessaire que, dans la loi, soit ajoutée à la séquence ERC une séquence préliminaire de recherche de projets alternatifs de rénovation et de modernisation des structures existantes. L'évaluation et la comparaison des différents scénarios seraient obligatoires. Ensuite, il me semble utile que le co-pilotage État/région devienne un principe général et que le comité régional de la biodiversité devienne un lieu de dialogue entre les parties prenantes sur le sujet de la compensation, ce qui permettrait d'éviter les accusations d'opacité ou de conflits d'intérêts.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons auditionné hier la chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire. Il semble en effet que la région a été peu associée à la mise en œuvre des mesures compensatoires. Est-ce que la chambre d'agriculture échange avec la région ? Est-ce qu'on arrive, *in fine*, à avoir un minimum de cohérence ?

M. Benoît Faucheux. – Je ne suis élu que depuis un an donc mon recul est limité. Pour le moment, je n'ai pas eu d'échanges sur la compensation avec la SNCF ni avec les chambres d'agriculture. Je n'ai pas le sentiment pour autant qu'il y ait de contradictions flagrantes ou de dérives, les associations et les chambres d'agriculture ayant joué leur rôle.

M. Géraud de Saint Albin. – Nous n'avons pas été sollicités sur la LGV SEA. En revanche, nous avons échangé avec les chambres d'agriculture sur le SRCE mais la question de la compensation n'a alors pas été évoquée.

Notre région a été fortement touchée par des projets d'infrastructures. Je pense en particulier à l'A19 et à la LGV. Des changements importants sont donc intervenus, sur des surfaces étendues. Il en est de même s'agissant des mesures compensatoires : 3 500 hectares seront occupés par les mesures liées à la LGV, soit l'équivalent de la surface que gère aujourd'hui le conservatoire des espaces naturels.

Notre politique de conservation des espaces naturels est construite de façon conjointe avec l'Etat. Il n'en est pas de même s'agissant de la séquence ERC.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous mesuré les impacts des infrastructures en termes de fractionnement ?

M. Géraud de Saint Albin. – Les impacts sur la biodiversité des projets d'infrastructures ne sont souvent quantifiables que longtemps après leur réalisation. Si le SRCE nous a permis de bien identifier l'obstacle que constitue aujourd'hui l'A71, nous

commençons depuis peu à mesurer les effets de l'A19, notamment en suivant la façon dont sont utilisées les infrastructures de franchissement. Pour la LGV SEA, il est trop tôt pour avoir des éléments.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour les infrastructures anciennes, qui conduit le dialogue pour assurer leur transparence ?

M. Géraud de Saint Albin. – La région est sollicitée. Nous avons récemment été interpellés par courrier sur un ouvrage, suite aux discussions intervenues concernant les trames vertes et bleues et le SRCE. Nous avons également entamé des études, notamment concernant l'impact des grands grillages en Sologne sur le franchissement par les grands gibiers. Nous avons également des discussions avec Cofiroute sur l'A71, qui ont du mal à aboutir, faute de moyens pour aménager cette infrastructure ancienne.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le concessionnaire considère qu'il n'a pas à revenir sur ce qui a été construit ?

M. Géraud de Saint Albin. – Le concessionnaire considère que l'Etat ne lui donne pas les moyens de rendre plus transparentes les infrastructures existantes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il ne se considère donc pas comme étant soumis à une obligation de résultats ?

M. Géraud de Saint Albin. – L'obligation de résultat est avant tout considérée par le concessionnaire au moment de la construction et en fonction de la réglementation applicable à cette date. La mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau pose des questions de ce point de vue puisque certains ouvrages ne sont pas transparents et devront être mis en conformité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Est-ce que le concessionnaire considère qu'à partir du moment où il y a une demande nouvelle de l'Etat, des financements nouveaux doivent être prévus de la part de ce dernier ?

M. Géraud de Saint Albin. – Le concessionnaire estime en effet qu'il n'a pas les crédits pour améliorer la transparence des infrastructures existantes.

M. Benoît Faucheux. – Le concessionnaire estime que ce n'est pas de sa responsabilité mais de celle de la puissance publique. De façon générale se pose la question de la façon dont on peut suivre au niveau régional l'impact des grandes infrastructures et mettre en œuvre le SRCE. Tout cela est encore récent. En tant qu' élu régional et responsable d'une commission d'associations d'élus qui travaille sur cette question, je constate que les régions ont la volonté politique d'agir mais que leurs moyens demeurent limités. La question de la façon dont doit être répartie la fiscalité écologique mériterait notamment d'être posée.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qu'en est-il de l'ARB ?

M. Benoît Faucheux. – Nous travaillons en effet à sa création. Il y a une attente du territoire régional sur le sujet. Nous espérons créer une agence qui, sans mobiliser beaucoup de personnel, aurait avant tout un rôle d'animation et de mise en synergie du réseau existant, pour faire progresser l'observation et la connaissance. Nous avons également un observatoire régional pour la biodiversité qui doit être développé et mieux connecté avec les milieux de la recherche. Nous espérons également avancer sur l'éducation à l'environnement,

sur la protection des espèces et sur l'accompagnement des territoires, afin qu'ils prennent davantage en compte la biodiversité dans leurs projets. La biodiversité est un facteur d'attractivité, notamment touristique, des territoires, mais également source de services. Il y a une envie d'agir mais aussi un manque d'ingénierie. L'ARB doit pouvoir permettre aux collectivités de progresser sur ce point et de se poser les bonnes questions en amont de leurs projets.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour revenir sur les sujets agricoles, nous avons eu le sentiment que les mesures de compensation environnementale venaient parfois suppléer les mesures agro-environnementales (MAE), et que, dans une certaine mesure, la compensation venait financer ce qui était auparavant réalisé au titre des MAE. Est-ce le cas ?

M. Benoît Faucheu. – Un agriculteur doit dégager un revenu et faire fonctionner son exploitation. Nous sommes autorité de gestion du FEADER depuis, donc les MAE sont de notre ressort, et nous sommes par ailleurs chef de file de la biodiversité. Mais n'ayant pas été associés au suivi des mesures de compensation de la LGV, je peux difficilement vous répondre. Il pourrait y avoir des synergies intéressantes. Les MAE portent surtout sur des sites Natura 2000 dans notre région. Elles font l'objet d'assez nombreux retards de paiement, qui sont exaspérants pour toutes les parties prenantes, même s'il s'agit d'un autre sujet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il y a eu certaines difficultés lors de la réalisation des travaux sur la LGV. Pensez-vous que l'ensemble des enjeux environnementaux ne sont pas toujours bien pris en compte lors de cette étape du projet ?

M. Géraud de Saint Albin. – Nous avons également eu connaissance de problèmes, mais c'est un chantier considérable.

M. Benoît Faucheu. – Nous avons été interpellés sur ces sujets. On peut toujours faire mieux. Il y a de nombreuses incitations ou pressions, venant de l'administration et de la société civile, pour améliorer le système. Mais la région n'a pas fait un suivi fin des travaux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur l'outarde, oiseau emblématique de la région, on nous a indiqué que les moyens étaient peut-être disproportionnés par rapport à la situation, et surtout aux résultats obtenus. Avez-vous suivi ce sujet ?

M. Géraud de Saint Albin. – Certains territoires font effectivement l'objet de mesures en faveur de l'outarde sans qu'elle soit présente. Le recul de la population de cette espèce n'est pas irréversible. Si l'outarde revient, elle trouvera alors des espaces qui lui sont favorables. Mais cet exemple témoigne d'un manque de suivi des évolutions, y compris au niveau national. Selon les espèces protégées, les moyens devraient être mieux adaptés. Certaines espèces ne présentent plus d'enjeux. Je pense notamment au lézard des murailles, pour lequel on demande encore des mesures importantes et sans doute disproportionnées, y compris pour des petits projets.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si la région était mieux associée au projet, elle pourrait proposer d'autres priorités ?

M. Benoît Faucheu. – On peut le penser. En tout état de cause, il nous sera difficile d'exercer notre rôle de chef de file en matière de biodiversité si nous ne sommes pas associés au pilotage de ces mesures.

M. Géraud de Saint Albin. – Si nous sommes associés en amont et en continu, nous pourrions apporter une certaine expertise mais surtout organiser la concertation avec les acteurs locaux, que nous connaissons bien. Le travail que nous faisons sur l'agence régionale pour la biodiversité est une mise en cohérence de la connaissance et des moyens, pour plus d'efficacité. Le suivi dans la durée de la compensation est essentiel, mais encore faut-il que la durée soit adaptée et que l'on tienne compte de l'évolution de l'espèce et du résultat des premières mesures compensatoires, en les révisant, si nécessaire.

M. Gérard Bailly. – Hier, nous avons discuté de la proximité entre la LGV et l'autoroute. Pour vous, est-ce une bonne formule pour la biodiversité et l'aménagement foncier ?

M. Géraud de Saint Albin. – La question se pose également pour le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon (POCL). Le risque est d'isoler géographiquement certains espaces. Nous avons un autre exemple concernant une zone de tir militaire au sud de Tours, qui isole certaines communes dans un *no man's land* peu accessible.

Il faut prendre en compte tous les enjeux, non seulement les continuités écologiques mais également l'aménagement du territoire. L'élaboration du SRADDET et l'intégration du SRCE devrait nous permettre de travailler sur ce sujet.

M. Gérard Bailly. – Quand une infrastructure traverse déjà le territoire, est-il préférable pour la biodiversité qu'une nouvelle infrastructure linéaire soit réalisée à proximité ou à distance de celle qui existe déjà ?

M. Benoît Fauchoux. – Il faut privilégier la mise en transparence des infrastructures existantes, pour éviter la fragmentation des espaces, comme nous le faisons notamment dans le domaine des rivières. Ajouter une nouvelle infrastructure linéaire à côté de celle existante renforce l'effet couperet.

M. Géraud de Saint Albin. – La question ne peut pas se traiter *in abstracto*, cela dépend des espèces. Nous n'avons pas d'exemple de doublement d'infrastructures en région Centre mais certains exemples en France ont fait l'objet d'études. Nous savons que, pour les rivières, le franchissement peut poser problème à certaines espèces quand l'espace couvert est trop important. En région Centre, on parlait de doubler une autoroute par une LGV. Mais ces infrastructures ont des rayons de courbure différents. Cela aboutissait aussi à isoler des massifs boisés importants entre deux infrastructures.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons entendu des propos assez variables sur ce sujet. Certains intervenants nous ont dit que les espaces qui se retrouvent ainsi enclavés peuvent avoir des gains positifs de biodiversité, tandis que d'autres personnes nous ont indiqué qu'ils deviennent des nids à sangliers et à lapins qui ravagent les territoires alentours.

M. Géraud de Saint Albin. – En région Centre, nous avons un exemple intéressant sur un délaissé de l'autoroute A71. Après des discussions, l'exploitant Cofiroute a pris conscience de l'intérêt de ce terrain, désormais géré par le conservatoire et dont une partie a été restaurée comme zone humide. L'isolement lui est assez bénéfique en termes de biodiversité et la proximité avec l'autoroute n'a pas d'impact sur les espèces présentes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – À l'issue des différentes auditions que nous avons déjà menées, nous avons l'impression qu'un nombre croissant d'acteurs intègrent ces questions de compensation. Avez-vous le sentiment que l'idée d'une mise en cohérence de la compensation progresse, au-delà de l'approche projet par projet ?

M. Benoît Faucheux. – Il y a un mouvement de société dans notre pays. Il y a dix ans, l'aménagement du territoire intégrait très peu ces enjeux. Les différentes parties prenantes ont conscience d'être sur un territoire partagé, notamment pour les bassins versants. Mais ce mouvement d'ensemble est hétérogène et il est sans doute fragile. Il n'est pas toujours évident d'intégrer et de visualiser ces sujets techniques, comme les trames vertes et bleues. Les blocages locaux sont souvent un indice de progression globale. Lorsqu'une personne regrette de ne pas avoir été associée, c'est pour nous très positif, car cela montre que l'enjeu est là et que la personne a envie d'y travailler.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 17 heures.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

**Audition de M. Rouchdy Kbaier et Mme Claude Brévan, membres de la
Commission du dialogue, M. Ghislain de Marsily, président, et
Mme Véronique de Crespin de Billy, et MM. Julien Tournebize et
Serge Muller, rapporteurs, du collège des experts scientifiques relatif à
l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones
humides**

M. Jean-François Longeot, président. – Pour notre dernière audition de la journée, nous étudions à nouveau le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Je vous rappelle que nous nous rendrons sur place, à Notre-Dame-des-Landes et à Nantes, le vendredi 17 février prochain.

Notre objectif est de décrypter les difficultés que posent aujourd'hui la définition, la mise en œuvre et le suivi des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures et de proposer des solutions pour y remédier. Je rappelle également, nous l'avons dit à plusieurs reprises, que notre travail est entièrement centré sur la question des mesures compensatoires.

Nous recevons Claude Brévan et Rouchdy Kbaier, deux des trois membres de la commission du dialogue, qui avait été mise en place par le Premier ministre en novembre 2012.

Nous recevons également Ghislain de Marsily, président du collège d'experts scientifiques sur la méthode de compensation des incidences sur les zones humides du projet d'aéroport et de desserte routière de Notre-Dame-des-Landes, collège mis en place pour répondre à l'une des deux réserves formulées par la commission d'enquête publique le 24 octobre 2012, à l'issue de l'enquête publique préalable à l'autorisation du projet au titre de la loi sur l'eau. Il est accompagné de trois rapporteurs de ce collège d'experts : Véronique de Crespin de Billy, que nous avons déjà entendue au titre de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), Julien Tournebize et Serge Muller, que nous avons déjà entendu au titre du Conseil national de protection de la nature (CNPN).

Notre réunion est 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 en rappelant 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, Mme Claude Brévan, M. Rouchdy Kbaier, M. Ghislain de Marsily, Mme Véronique de Crespin de Billy, M. Julien Tournebize et M. Serge Muller prêtent successivement serment.

M. Jean-François Longeot, président. – Mesdames, Messieurs, à la suite de vos propos introductifs, 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. Je vous demande d'essayer d'être courts et concis dans vos propos introductifs car vous êtes nombreux et que nous ne disposons que d'une heure et demie.

Pouvez-vous nous indiquer tout d'abord les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête ? Je les rappelle : l'autoroute A65, le projet de LGV Tours-Bordeaux et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau.

Mme Claude Brévan, M. Rouchdy Kbaier, M. Ghislain de Marsily, Mme Véronique de Crespin de Billy, M. Julien Tournebize et M. Serge Muller indiquent ne pas avoir de liens d'intérêts avec les autres projets étudiés par la commission d'enquête.

Mme Claude Brévan, membre de la commission du dialogue. – La mission confiée à la commission du dialogue en novembre 2012 par le Premier ministre ne visait pas à expertiser les mesures compensatoires mais à rétablir un climat de confiance entre les parties pour renouer le dialogue. Nous devons rencontrer ces parties, comprendre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, mais également apporter des compléments d'informations. Nous avons rendu notre rapport dans un délai de quatre mois, comme cela nous avait été demandé. Nous étions trois membres : Claude Chéreau, notre président, spécialiste des questions agricoles, aujourd'hui décédé ; Rouchdy Kbaier, spécialiste du droit de l'environnement et du droit européen ; et moi-même, qui avais une compétence plus généraliste, notamment sur les questions d'aménagement, et qui dispose d'une compétence en matière de présidence de débats publics.

Nous avons mené 96 auditions et rencontré entre 200 et 300 personnes. S'y sont ajoutées des réunions à caractère technique avec les administrations centrales et locales. Nous avons entendu autant d'opposants que de partisans du projet d'aéroport. En revanche, nous ne sommes pas allés sur la zone d'aménagement différé (ZAD), notre président ayant estimé que cela risquait d'être difficile et polémique. L'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport (ACIPA) a jugé inutile de nous rencontrer mais certains de ses membres l'ont fait dans un autre cadre que celui de l'association, ce qui nous a malgré tout permis de les entendre. Nous avons en revanche entendu à plusieurs reprises le syndicat mixte aéroportuaire du grand ouest (SMA) et le comité des élus doutant de

la pertinence de l'aéroport (CédPA), qui était très demandeur de pouvoir s'exprimer au cours de nos auditions.

Toutes nos notes et tous les documents qui nous avaient été remis sont aujourd'hui aux archives de Matignon.

La question du processus de validation du projet a été systématiquement abordée au cours des auditions. Pour les partisans du projet, tout avait été respecté, aucun des recours n'ayant abouti. Les opposants ont au contraire regretté à plusieurs reprises que le projet ait été saucissonné. Ce fractionnement les a selon eux empêchés de s'exprimer de façon globale sur le projet, les sujets qu'ils voulaient aborder étant systématiquement renvoyés à une autre étape. Cela a engendré une grande insatisfaction et le sentiment que le débat public avait été fermé sur un projet déjà décidé : ce n'est plus la question de l'opportunité mais celle des modalités de sa mise en œuvre qui était abordée.

Les aspects environnementaux n'ont quant à eux été abordés que dans la dernière phase du projet. De la même façon, la question des deux pistes n'a pas été abordée au cours de l'enquête publique, les débats se concentrant sur l'opportunité, ou non, de faire l'aéroport.

Le choix du site a été en revanche l'un des sujets centraux du débat public. Une expertise complémentaire a été diligentée. Elle portait sur neuf sites, examinés à partir de huit critères. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que dans la hiérarchie de ces critères, définie à partir d'un questionnaire envoyé aux différentes parties, l'environnement arrivait en cinquième position. A ce moment-là, il n'était donc pas une priorité. Trois prismes ont été utilisés pour examiner les neuf sites : l'aménagement du territoire ; les nuisances ; l'économie. L'enjeu des nuisances phoniques, très significatif, a conduit à éliminer l'un des neuf sites, celui de Montfaucon. Pour les huit autres sites, l'impact sur l'environnement a été considéré comme faible. De ce fait, l'environnement n'a pas été un facteur discriminant pour le choix du site. Ce sont avant tout des critères relatifs à l'aménagement du territoire et aux facilités foncières – une grande partie des terrains était déjà acquise – qui ont conduit au choix du site de Notre-Dame-des-Landes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pouvez-vous me préciser : Notre-Dame-des-Landes présentait-il un enjeu environnemental plus élevé mais moins pris en compte du fait que le critère environnemental n'était pas le plus prégnant ou présentait-il le même enjeu environnemental que les autres sites ? Quel était l'enjeu environnemental pour Notre-Dame-des-Landes ?

Mme Claude Brévan. – L'enjeu environnemental était le même que pour les autres sites. Seul Montfaucon présentait un enjeu environnemental moins élevé mais il n'a pas été retenu en raison des fortes nuisances phoniques qu'il risquait d'entraîner.

Alors même que le sujet de l'environnement était très peu abordé, des contributions très intéressantes ont été fournies. Il s'agit notamment d'une étude de Bretagne vivante, qui donnait une analyse détaillée des milieux naturels et confirmait une étude de Biotope, et conduisait pour autant à considérer que l'environnement était un enjeu limité.

Je me permets de souligner une question plus générale que pose le déroulement des débats publics : lorsque la question de l'environnement est abordée, il est renvoyé à l'étude d'impact qui n'intervient qu'ultérieurement. Par conséquent, lorsqu'un enjeu environnemental majeur apparaît, il n'est regardé qu'après que les populations ont pris

position sur la question de l'opportunité du projet. De ce fait, le volet « éviter » de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) n'est abordé que tardivement voire pas du tout. Il y a là une vraie faiblesse des textes.

L'étude d'impact était quant à elle bien plus documentée sur l'environnement. Pour autant, l'administration, le maître d'ouvrage et les partisans du projet, en dehors des deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), ont estimé que les enjeux écologiques sur le site étaient parfaitement maîtrisables car n'ayant pas donné lieu à une protection réglementaire particulière. Il était en particulier souligné que la zone se situait en dehors des espaces naturels et remarquables identifiés dans la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire. Cette dernière ayant elle-même pris en compte le projet de l'aéroport, on entre dans un débat du type de celui de l'œuf et de la poule...

A l'inverse, la question des paysages a été abondamment abordée au cours des débats publics au point de déboucher sur des choix discutables par certains aspects. Le paysagiste, de grand renom au demeurant, retenu pour le projet, a notamment souhaité recréer un bocage qui ne pouvait être qu'artificiel compte tenu de la proximité des avions – des haies véritables auraient abrité des oiseaux. Sur ce point, c'est donc le paysage qui a prévalu sur la prise en compte de la biodiversité.

Pour notre commission du dialogue, l'origine des difficultés en matière de compensation est liée au fait que l'on n'a pas véritablement essayé de réduire : le projet est ambitieux, il comporte deux pistes, des espaces sont réservés pour des activités économiques et les parkings sont très étendus.

En conclusion, la question de la compensation est intervenue très tardivement dans un processus décisionnel qui avait vraisemblablement minimisé les enjeux liés à la biodiversité. De ce fait, c'est le volet compensation qui a prévalu dans une séquence ERC où les deux premières étapes avaient été peu mises en œuvre.

M. Rouchdy Kbaier, membre de la commission du dialogue. – Je suis également membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ce qui m'a notamment amené à travailler régulièrement sur les contentieux européens dont je vais vous faire état.

Claude Brévan a évoqué le fractionnement des procédures relatives aux projets initiaux, c'est-à-dire à l'aéroport, dont AGO est le maître d'ouvrage, et au barreau routier, qui relève de l'Etat. Il est évident si l'on observe la période allant du début des années 2000 à la fin de l'année 2016, au moment de la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Nantes Saint-Nazaire. Plusieurs étapes se sont succédé : les conclusions du débat public en 2003, l'enquête publique en 2006, le changement de réglementation concernant les zones humides en 2008, puis les enquêtes publiques loi sur l'eau et les demandes de dérogations au titre des espèces protégées en 2012. Toutes ces procédures ont été mises en œuvre au regard du droit français de l'époque, mais pas forcément au regard du droit européen, ce qui explique aujourd'hui le contentieux en cours à ce niveau. Et ce n'est que tardivement, une fois prise la décision d'installer l'aéroport à un endroit précis, que la question de l'environnement a été considérée. La séquence ERC ne pouvait donc pas être respectée dans son ensemble. S'ajoute à ces éléments le changement de statut de la zone où doivent être construits l'aéroport et le barreau routier, qui n'est intervenu qu'après l'enquête publique. En effet, deux arrêtés ministériels, de 2008 et 2009, ont ajouté un critère pédologique de profondeur conduisant à ce que 98 % de la surface de la ZAD devienne zone humide.

Au final, neuf ans se sont écoulés entre le débat public et les arrêtés loi sur l'eau, six ans entre ces mêmes arrêtés et l'étude d'impact, et quatre ans, toujours entre les arrêtés et la DUP. Le fractionnement des procédures a donc été très préjudiciable à la transparence du projet et à sa sécurité juridique. Pour éviter ce fractionnement, l'ensemble des mesures prises au plan environnemental auraient dû l'être, comme le demandait la commission du dialogue, au regard du droit européen. Les directives européennes ont en effet une acception globalisante de l'évaluation environnementale et depuis vingt ans, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) censure de façon systématique tous les pays qui fractionnent les procédures.

Les questions ont été prises à l'envers et la question écologique et environnementale n'a pas été traitée quand elle aurait dû l'être. Ainsi, l'aéroport a été conçu de façon très étendue, notamment s'agissant des parkings, alors même que l'application de la séquence éviter aurait dû conduire à réduire la surface occupée, notamment par l'utilisation de parkings en silos, comme le recommandait la commission du dialogue. S'agissant des espèces protégées, les questions auraient là aussi dû être traitées le plus tôt possible, dès le stade de l'étude d'impact, afin de tenir compte des directives européennes en la matière. Il en est de même sur un autre sujet qui est celui de l'autorisation environnementale unique, en vigueur depuis la fin du mois de janvier. La jurisprudence de la CJUE et celle du Conseil d'Etat convergent sur ce point.

J'en viens à la question, non plus du fractionnement des procédures mais de celui du projet. Pour l'Union européenne, le projet d'aéroport concerne également la liaison tram/train et la LGV. Les effets cumulatifs des composantes d'un même projet doivent donc être évalués, de même que leur cohérence avec les documents d'urbanisme. C'est sur ces questions que porte le contentieux en cours sur le projet de l'aéroport, la Commission s'appuyant sur la jurisprudence de la CJUE pour évaluer les effets cumulatifs, les interactions entre projets et la cohérence entre les évaluations. *In fine*, c'est la question de la façon dont sera mise en œuvre la compensation sur ces différents projets qui est posée.

M. Ghislain de Marsily, président du collège d'experts. – Notre collège était formé d'une douzaine d'experts choisis par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et venant d'horizons divers de façon à couvrir l'ensemble du domaine à étudier : je suis géologue de formation, d'autres étaient hydrologues, naturalistes, biologistes...

Nos travaux ont débuté en décembre 2012 et nous avons rendu notre rapport en avril 2013. La demande formulée par les commissaires enquêteurs intervenus au titre de la loi sur l'eau était, si l'on simplifie, la suivante : « nous ne comprenons rien à la méthode proposée par les maîtres d'ouvrage, donnez-nous votre avis sur sa pertinence et son acceptabilité ».

Nous avons commencé par une visite de terrain, entourés par un nombre de gendarmes quatre fois supérieur à celui des membres de la commission ! Tout s'est passé calmement. Nous avons ensuite tenu une dizaine de réunions et auditionné les maîtres d'ouvrage ainsi que les associations.

L'objectif était que notre rapport puisse être adopté de façon unanime par les membres de la commission.

Au-delà des réponses aux questions qui nous étaient posées par les commissaires enquêteurs, nous avons ajouté un paragraphe de suggestions sur la compensation. Nous avons également pris sur nous de publier dans des revues scientifiques des synthèses de notre travail. Ce dernier a également été présenté à l'académie d'agriculture.

Vous nous interrogez dans le questionnaire qui nous a été transmis sur la façon dont ont été prises en compte par le maître d'ouvrage les réserves que nous avons formulées. Je tiens à préciser que la mission qui nous était confiée avait été fixée par l'Etat et avait une durée limitée. A partir du moment où le rapport était rendu, nous n'avions plus autorité pour suivre le dossier. Pour répondre à votre question, il faudrait donc que nous ayons été sollicités à nouveau par le préfet sur les suites données à notre rapport, ce qui n'a pas été fait. Nous ne pouvons donc vous donner que notre avis personnel.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – A partir du moment où le collège d'experts n'a pas été saisi une seconde fois pour analyser les suites données aux réserves qu'il avait formulées, peut-on considérer que la caution scientifique demandée par les commissaires enquêteurs existe aujourd'hui ?

M. Rouchdy Kbaier. – Les arrêtés préfectoraux ont été pris. Il faut donc regarder les éléments scientifiques et techniques de ces arrêtés, qui font plusieurs dizaines de pages. À titre personnel, je ne suis pas capable de dire si sur le fond, ces arrêtés correspondent...

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ma question ne portait pas sur le fond mais sur l'essence même de la demande des commissaires enquêteurs. Est-ce dans l'esprit de la commission du dialogue qu'il n'y ait pas eu d'avis scientifique sur les réponses qui ont été apportées aux réserves ?

M. Rouchdy Kbaier. – Nous ne nous sommes pas posé la question au moment de la rédaction, qui était antérieure aux arrêtés « loi sur l'eau ». Vous voulez savoir si la commission d'enquête loi sur l'eau a terminé son travail ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La logique de la commission du dialogue, comme son nom l'indique, n'aurait-elle pas voulu que le collège d'experts scientifiques soit saisi des réponses apportées par le maître d'ouvrage aux douze réserves qu'il avait émis ?

M. Rouchdy Kbaier. – Dans l'esprit de la commission du dialogue, pour nous, les arrêtés préfectoraux devaient prendre en compte les avis de la commission scientifique.

Mme Claude Brévan. – D'une manière plus générale, à l'issue de ce travail, nous avons présenté notre rapport et nos recommandations lors d'une réunion qui s'est tenue à la préfecture de Nantes, à laquelle les élus et les associations notamment étaient invités. Je me souviens d'une scène surréaliste alors où les uns et les autres évaluaient ce qu'ils retiendraient ou non de nos recommandations. C'était « ça on prend, ça on prend pas ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qui ?

Mme Claude Brévan. – État, maître d'ouvrage, élus locaux... Les associations se sont très peu exprimées lors de cette réunion. On considérait donc que l'on avait fait un travail d'écoute, mais que la suite ne nous appartenait pas.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'était à la carte !

Mme Claude Brévan. – Oui.

M. Ghislain de Marsily. – Dans notre rapport, nous avons dit que la méthode de compensation proposée n'était pas adéquate, mais pas qu'il était impossible de compenser. Nous avons dit que la procédure n'était pas bonne, que les états initiaux n'avaient pas été faits de manière suffisamment précise, que des mesures supplémentaires étaient nécessaires, mais cela n'excluait pas qu'en modifiant la méthode on puisse aboutir à une compensation raisonnable.

Il est néanmoins effectivement un peu choquant qu'ayant fait ces recommandations, dont une partie seulement a été suivie, on ne nous ait pas demandé si ce qui avait été fait était suffisant. C'est une lacune, me semble-t-il, qu'il ne nous revenait pas de combler.

J'ai oublié de dire que les trois commissions qui travaillaient ensemble – la commission du dialogue, la commission agricole et les experts scientifiques – se sont réunies avant de finir leurs rapports.

Mais cela n'a pas donné lieu, dans les arrêtés, à la prise en compte de toutes les recommandations que nous avons faites.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous sommes d'accord qu'aujourd'hui, chacun s'exprime à titre personnel sur ce sujet puisque vous ne vous êtes pas reconstitués en tant que commission scientifique.

M. Julien Tournebize, rapporteur du collège d'experts. – Concernant l'état initial, la commission avait qualifié le diagnostic d'insuffisant. Or, le diagnostic initial contribue à la compréhension du fonctionnement hydrologique et biochimique de l'hydrosystème et est donc indispensable à la bonne évaluation des impacts liés à la perturbation du projet et à la bonne évaluation des besoins de compensation.

Concernant les fonctions hydrologiques, l'arrêté de 2008, modifié en 2009, avait effectivement cadré sur les aspects pédologiques et botaniques la caractérisation des zones humides et trois types de zones humides avaient donc été identifiés. Mais nous avons déploré l'absence de suivi hydrologique sur un projet aussi ancien, d'une cinquantaine d'années, et aussi que l'on fasse référence à des mesures éloignées du bassin versant puisque les stations hydrologiques et les suivis piézométriques étaient en dehors du bassin versant. Les maîtres d'ouvrage auraient pu s'appuyer sur des observatoires de recherche et des sites expérimentaux locaux.

Concernant les fonctions biochimiques, les maîtres d'ouvrage avaient présenté des résultats ponctuels, sans débit associé, ce qui est très limité en termes de méthodologie, et qui était restreints à deux ou trois campagnes ponctuelles, c'est-à-dire trois données pour caractériser le fonctionnement biochimique, avec des protocoles peu adaptés au fonctionnement hydrologique du bassin versant.

Concernant les fonctions biologiques, seuls 23 relevés phytosociologiques ont été menés, sur une surface totale de 1 200 hectares. C'est trop peu pour caractériser les habitats, comme le prouve la caractérisation de nouvelles espèces depuis.

Concernant les amphibiens, le travail a été considéré comme bien réalisé, mais il n'y a pas eu de caractérisation des autres espèces aquatiques, notamment des quatre espèces de poissons protégées inventoriées à l'aval, qu'il aurait fallu regarder au droit du projet.

Mme Claude Brévan. – Cette question de la biodiversité d'une manière générale est manifestement apparue comme une question de spécialistes tout au long du processus. En réalité, il n'y a pas d'espèce extrêmement emblématique, très connue, ni de flore spectaculaire, donc le public s'est très peu exprimé sur ce sujet et les élus pas du tout. C'était une affaire de spécialistes : les bureaux d'études et ensuite la commission.

Après avoir passé plusieurs heures sur le dossier loi sur l'eau, j'étais moi-même complètement perdue, malgré ma bonne volonté. C'est dire à quel point ces dossiers sont peu adaptés à une prise en compte par le public et même par la plupart des élus locaux.

M. Ghislain de Marsily. – C'est d'ailleurs une de nos principales recommandations. Les démarches « loi sur l'eau » associent en principe le public : il faut donc que les dossiers qui sont soumis à l'enquête soient compréhensibles par le public. Des méthodes de compensation complexes ne permettent pas au public de se faire un avis. Nous avons ainsi critiqué la complexité de la méthode de compensation.

Par ailleurs, il nous est apparu que le public était en effet beaucoup plus concerné par les questions de paysages que par les questions de préservation de la biodiversité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J'ai une question sur l'état initial, puisque nous avons eu deux avis différents de la part de l'État et des Naturalistes en lutte sur la quantité de prairies oligotrophes : est-ce plutôt 4 ou 32 hectares ?

M. Serge Muller, rapporteur du collège d'experts. – Je n'ai pas la réponse précise. Cela dépend comment on caractérise ces prairies oligotrophes. Ce sont des prairies pauvres en éléments nutritifs, où il y a une flore originale. Ce sont des habitats particuliers qui présentent une grande richesse sur le plan floristique et un certain nombre d'espèces de plus en plus rares en raison de l'intensification agricole. Et c'est bien la destination aéroportuaire du site qui explique l'absence d'intensification et la préservation de ces milieux ici. Entre les prairies oligotrophes-oligotrophes et les prairies oligotrophes-mésotrophes, il faudrait voir dans le détail. Je pourrais vous le dire avec des inventaires et des relevés précis, mais comme vous l'a dit mon collègue, il y a eu 23 relevés seulement. La caractérisation de ces habitats a été faite de manière très grossière par rapport à cela.

Après la remise du rapport, le Conseil national de protection de la nature (CNPN) avait demandé à ce que des études complémentaires soient faites sur deux ans, de 2013 à 2015. À ma connaissance, elles n'ont pas été faites.

Il faudrait pouvoir faire une étude précise pour pouvoir répondre à votre question.

Mme Véronique de Crespin de Billy, rapporteuse du collège d'experts. – Il est vrai que l'on pourrait nous reprocher d'avoir travaillé sur l'état initial alors que cela ne faisait pas partie de notre saisine. Mais l'état initial participe de l'évaluation des impacts et donc du dimensionnement de la compensation. Il était donc pour nous très important que cet état initial soit correctement fait, sans quoi nous ne pouvions juger de la pertinence du dimensionnement de la compensation. Tout au long de notre expertise, nous avons été gênés par cet état initial

incomplet pour rendre notre avis sur le dimensionnement de la compensation. Nous savions donc dès le départ que le jeu de données était incomplet, sinon biaisé.

Les fortes lacunes de cet état initial conduisaient à une surestimation potentielle de certaines fonctions, notamment la fonction de soutien d'étiage des zones humides pour les cours d'eau de tête de bassin versant, et une sous-estimation en revanche des autres fonctions remplies par ces zones humides, notamment des fonctions de régulation hydraulique, de régulation des crues et surtout de la fonction biologique. Cette fonction biologique a été évaluée dans le cadre de ce projet au regard de la typicité des habitats humides et de leur occupation par les amphibiens. Il est possible de faire cela, on le voit dans d'autres dossiers : on utilise un groupe d'espèces, que l'on appelle des espèces « parapluies » : en regardant un groupe d'espèces, cela explique le fonctionnement de toutes les autres. Mais on ne peut le faire qu'à condition que ces espèces révèlent bien les besoins physiologiques ou écologiques de toutes les autres espèces présentes (mammifères, oiseaux, insectes, espèces aquatiques, etc). En l'occurrence, le choix des amphibiens nous a paru intéressant mais incomplet parce qu'il ne pouvait représenter les besoins physiologiques des oiseaux, des chiroptères, des insectes et des autres espèces aquatiques. C'était donc pour nous une proposition intéressante, mais qui ne permettait pas d'évaluer l'ensemble des fonctions biologiques du site.

Un autre point manquait selon nous à l'analyse de l'état initial : la mosaïque d'habitats au droit de ce projet ainsi que les connexions entre ces habitats, qui permettent aux fonctions biologiques d'être démultipliées. Ce critère-là n'était malheureusement pas pris en compte dans leur évaluation des fonctions biologiques associées au site.

J'ai été un peu longue mais c'était pour indiquer pourquoi le dimensionnement de la compensation partait dès le départ d'un jeu de données qu'il aurait fallu compléter.

Sur la méthode, à la décharge du maître d'ouvrage, l'exercice était à l'époque compliqué. Il n'existait pas de méthode de dimensionnement de la compensation. Pour ce projet, il appartient à chaque maître d'ouvrage de proposer sa propre méthode. C'est une difficulté pour le maître d'ouvrage mais aussi pour les services instructeurs, pour les établissements publics en charge de l'expertise de ces dossiers, etc. Chaque projet propose une méthode de dimensionnement qui lui est propre, avec des critères qu'il choisit et qui doivent être validés par les services instructeurs, ce qui est relativement complexe.

Nous avons tout de même noté dans notre rapport que les deux maîtres d'ouvrage – DREAL et AGO – pour ce projet-là avaient fait l'effort de proposer une méthode, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut reconnaître que cette volonté d'innovation des maîtres d'ouvrage était à l'époque assez intéressante pour un projet surfacique, en outre sur un grand territoire.

Au-delà de ce constat, nous devons apporter une caution scientifique aux choix qui avaient été faits, or il est apparu très vite que cette méthode était extrêmement complexe, qu'elle démultipliait les coefficients d'ajustement ou de pondération du besoin de compensation, autrement appelé « dette environnementale ». Les critères retenus étaient à chaque fois critiquables et insuffisamment justifiés dans le dossier pour pouvoir être validés. Pour chacun de ces coefficients, il y avait plusieurs classes de qualité et des choix de valeur attribuée. Tant pour la nature de ces coefficients que pour le nombre de classes attribuées et pour les valeurs, on pouvait se poser la question du pourquoi. Nous n'avons pas pu valider ces choix de coefficients d'ajustement ou de pondération.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qui a choisi ces coefficients alors ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – C'est la même méthode proposée par les deux maîtres d'ouvrage dans leurs dossiers loi sur l'eau.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est donc le bureau d'études ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – C'est le bureau d'études. Après, c'est le maître d'ouvrage qui en a la responsabilité.

La critique est facile mais l'exercice est difficile. Il y avait une volonté d'innovation. Néanmoins, les critères utilisés nous ont parfois paru redondants et étaient relativement complexes, tant pour évaluer le besoin de compensation que pour évaluer la réponse.

C'est d'ailleurs là que nous avons été le plus gênés, car pour l'évaluation de la réponse, la méthode prévoyait d'attribuer des coefficients de plus-value fonctionnelle à chaque site de compensation en fonction de sa nature, de son état, et des travaux de génie écologique prévus. Il y a donc une évaluation de la trajectoire potentielle de ces sites compte tenu des travaux envisagés et de la plus-value écologique qui serait ainsi apportée au milieu. Or, ces coefficients de plus-value fonctionnelle n'avaient selon nous pas de justification. Il y a huit classes de coefficients, sachant qu'à chacun est attribué un ratio. Plus le coefficient de plus-value fonctionnelle est élevé, plus le ratio compensatoire est petit. En d'autres termes, plus vous travaillez à restaurer des milieux très dégradés, plus vous pouvez compenser sur des surfaces très petites. Les ratios compensatoires descendaient jusqu'à 0,5, ce qui veut dire que pour un hectare impacté, il est possible de compenser à 0,5 hectare, du moment que la plus-value fonctionnelle est très forte. À l'inverse, certains ratios compensatoires sont très élevés et peuvent aller jusqu'à 4 : si le site est déjà en très bon état, qu'il y a peu de travaux écologiques à effectuer et qu'on est juste dans le cas d'une gestion conservatoire voire d'une sécurisation foncière, la méthode estime que la plus-value fonctionnelle est faible et donc que le ratio compensatoire doit être élevé.

La logique est simple sauf qu'on ne connaît pas les sites et que les travaux de génie écologique, pour autant qu'ils puissent être effectués, concernent essentiellement, dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, des prairies oligotrophes. Et sur ce type de prairies on a très peu de retours d'expérience de restauration qui aurait fonctionné. Cela rend les résultats très hypothétiques.

M. Julien Tournebize. – Sur la demande de compensation, j'ajouterai qu'elle était formulée en unités de compensation globale, ce qui conduit à perdre la traçabilité des fonctions.

M. Serge Muller. – Je voudrais ajouter un complément sur les coefficients de compensation. Le coefficient de compensation était attribué aussi bien pour les impacts – pour la destruction de prairies oligotrophes par exemple, le coefficient de compensation était de 2 – que pour la restauration, où le coefficient le plus élevé était de 2.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le préfet nous a annoncé un coefficient de 8 pour les prairies oligotrophes.

Mme Véronique de Crespin de Billy. – La méthode est suffisamment complexe pour qu'on puisse en sortir différents types de ratios.

Il y a en fait deux approches : l'approche fonctionnelle d'une part, pour laquelle les ratios de compensation allaient de 0,5 à 4, l'approche surfacique en parallèle d'autre part, pour les habitats remarquables, avec des ratios différents qui pouvaient aller jusqu'à 10 et pour lesquels nous n'avons pas d'informations sur le type d'habitat pris en compte au-delà de la surface qui était de 23 hectares environ.

Il y avait en fait plusieurs algorithmes de calcul selon que l'on se trouve sur un habitat remarquable ou non. La dette et la réponse de compensation étant exprimées en unités de compensation non métriques, il était en outre très difficile pour nous d'avoir une visibilité sur la surface de compensation nécessaire au projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En quelques mots, auxquelles de vos réserves des réponses ont-elles été apportées ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Par rapport à nos douze réserves, certaines ont été prises en compte par les arrêtés loi sur l'eau et espèces protégées. C'est le cas de la traçabilité des fonctions de zones humides impactées, même si on peut se demander comment elle sera assurée, puisqu'elle est perdue à un moment ou un autre du calcul.

Le risque d'échec a été ajouté dans le dimensionnement par défaut avec un ratio supplémentaire de 10 %. Ils ont donc augmenté leur unité à compenser de 10 %, tant pour la desserte routière que pour l'aéroport.

Il y a un ratio global surfacique qui ne doit pas être inférieur à un. Quelle que soit la méthode fonctionnelle utilisée, on a évalué à plus de 700 hectares les surfaces en zones humides impactées par la desserte et par le projet aéroportuaire, et la compensation devra minima porter sur les mêmes surfaces.

A également été ajoutée la mise en place de sites témoins pour les suivis et de mesures correctrices spécifiques pour les cours d'eau. Nous avons en effet noté dans notre rapport que la question de l'impact sur les cours d'eau n'était pas traitée alors que 1,6 km de cours d'eau *a minima* est détruit et plusieurs kilomètres sont fortement impactés.

Néanmoins, au regard des arrêtés, certaines réserves n'ont pas été prises en compte. L'état initial n'a a priori pas été complété. La méthode de dimensionnement de compensation reste inchangée, donc tout aussi complexe. Enfin, il n'y a pas de réponse sur l'impossibilité de compenser l'atteinte à certains habitats humides, notamment les prairies humides oligotrophes, sur la prise en compte du décalage temporel ni sur la difficulté d'appréciation du coefficient de plus-value fonctionnelle.

Vous nous posiez la question également sur le suivi de la mise en œuvre concrète de ces mesures sur le terrain. Je vous avoue qu'au regard des chiffres des surfaces indiquées qui sont différents, c'est très complexe.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce chiffre a-t-il augmenté ou baissé ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Les chiffres sont différents. Je n'ai pas comparé tous les chiffres mais il y a des différences entre les arrêtés espèces protégées et les arrêtés loi sur l'eau. A priori, les surfaces de zones humides à compenser auraient un peu diminué, mais cela reste à vérifier. En revanche, le nombre d'unités de compensation a augmenté.

Il faut noter qu'on a du mal à savoir si ces surfaces de zones humides intègrent le réseau de haies et de mares ou pas, dans le calcul des unités de compensation. Sur la totalité des surfaces de sites de compensation qu'ils ont déjà sécurisés, à savoir près de 463 hectares, il manquerait plus de 230 hectares à minima à trouver en plus hors emprise du projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous écriviez en avril 2013 : « *Après analyse des principes de cette méthode et des résultats de son application à Notre-Dame-des-Landes, le collège d'experts considère que cette méthode ne peut pas être validée en l'état et émet donc les réserves suivantes* ». Au vu de l'arrêté, qui a priori est le seul lieu de réponses à vos réserves, considérez-vous, à titre personnel, que ces dernières ont été suffisamment levées pour valider la méthode ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Je vais répondre à titre très personnel. Une des réserves qui était très forte de notre part concernait l'utilisation d'unités de compensation qui n'ont pas de valeur en hectares. Afin de gagner en lisibilité sur la méthode et sur l'impact sur le territoire, il faudrait passer à une méthode de dimensionnement qui se réfère à des surfaces. Or, je constate que dans l'arrêté loi sur l'eau, on parle toujours d'unités de compensation qui n'ont aucune valeur métrique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est donc plutôt non ?

Mme Véronique de Crespin de Billy. – Je ne peux pas vous dire oui ou non. Je constate qu'il aurait été avantageux de tenir compte de cette réserve-là. Néanmoins il y a eu des progrès.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je souhaiterais juste savoir si vous validez la méthode maintenant à titre individuel.

M. Serge Muller. – Le site que vous allez visiter est très original. C'est en quelque sorte un « château d'eau » sur un plateau d'où partent un certain nombre de sources et de cours d'eau vers le nord et vers le sud. Ce site a été anthropisé mais les activités humaines qui s'y trouvent ont tout de même permis, par des pratiques agricoles extensives, de conserver une grande richesse sur le plan des cortèges faunistiques et floristiques des habitats présents. Il n'y a pas d'espèce endémique mais ce qui fait l'intérêt du site, ce sont les interactions entre les différents milieux. C'est ce qu'on appelle un écosystème. Ce site, du fait même de la dégradation de l'intensification alentours, est devenu relativement unique, d'où la difficulté de le compenser.

Par rapport aux critères de l'article 8b.2 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui parlent de récréation et de restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité, on est loin du compte. Il faudrait un autre site de substitution, or il n'y en a pas à ma connaissance.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Revenons à la méthode. Peut-on la valider aujourd'hui ?

M. Ghislain de Marsily. – Pour moi, les modifications proposées sont favorables, mais elles ne valident pas la méthode.

M. Julien Tournebize. – Il y a un point très important, c'est la traçabilité de la fonctionnalité. Même si c'est indiqué dans l'arrêté, on ne sait pas comment elle sera assurée avec le passage par les unités de compensation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur quelques points précis comme les unités de compensation ou le calcul des coefficients, pourriez-vous nous transmettre quelques exemples précis ?

Je reviens vers la commission du dialogue. Vous montrez bien dans votre rapport que ce projet est ancien et qu'il remonte à une époque où on a fait le choix de terres agricoles à faible productivité pour déterminer le site. Vous insistez sur le fait que c'est davantage la dimension paysagère que l'impact sur la biodiversité qui a été prise en compte. Vous êtes même plutôt sévère sur la façon dont ce projet utilise l'espace. Vous dites aussi que l'on pourrait gagner facilement 200 à 300 hectares, notamment sur les parkings, en privilégiant des parkings silos, qui n'auraient d'ailleurs pas d'impact négatif d'un point de vue paysager.

Sur tout ce que vous avez proposé pour réduire l'emprise du projet, certaines de vos préconisations ont-elles été prises en compte ?

Mme Claude Brévan. – Les quelques 200 à 300 hectares que vous mentionnez que l'on pourrait gagner ne tiennent pas seulement aux parkings. Il faudrait également renoncer à la création de zones d'activités. On voit en effet que ce n'est pas un aéroport destiné à accueillir du fret, que des hôtels suffiraient et que des zones d'activité sont en outre prévues ailleurs. On pourrait ainsi gagner beaucoup de surface. Mais je ne sais pas du tout si cela a été retenu.

Nous avons également recommandé qu'au moins 250 hectares soient gelés durablement le temps de voir si les mesures de compensation sont suffisantes. À ma connaissance, cela n'a pas été acté. Sur le barreau routier, il est également possible de gagner du terrain. Des efforts ont été faits sur ce sujet. Ils ont eu l'idée de dire qu'il devait être une « route apaisée », ce que l'on peut discuter dans la mesure où le site est en rase campagne et que ce concept est plutôt fait pour le péri-urbain. Ainsi, en grignotant un peu de terrain partout, même en gardant les deux pistes, on pourrait diminuer considérablement le territoire utilisé sur le site. Mais je ne sais pas du tout si cela sera fait ou pas.

M. Jérôme Bignon. – M. Serge Muller a dit que ce site était unique. Je comprends donc que fondamentalement, le projet aurait dû définitivement être évité, si l'analyse avait été bien faite au départ.

M. Serge Muller. – Ce site est devenu unique par sa géomorphologie, mais aussi parce que les activités extensives ont permis de maintenir un certain nombre d'espèces et de connectivités, qui, dans d'autres secteurs de l'Ouest de la France qui étaient équivalents au départ, ont disparu. Ce site est relativement unique. Je n'en connais pas d'équivalent et je ne pense pas qu'au titre de la recherche de mesures compensatoires, on ait recherché d'autres sites de même nature. On a cherché des sites de compensation en périphérie ; on a fragmenté de la compensation.

M. Jérôme Bignon. – Non seulement ce site est une zone humide, mais en tant que zone humide, il est unique compte tenu de sa structure géomorphologique, si j'ai bien compris, ce qui rend l'exercice de la compensation très difficile.

M. Julien Tournebize. – Je voudrais préciser que ce site est devenu unique parce qu'il a été préservé depuis cinquante ans pour faire l'aéroport.

M. Jérôme Bignon. – Il est donc victime de sa préservation !

M. Julien Tournebize. – Oui, c'est le paradoxe du site. Il est devenu victime de sa sacralisation. Il est devenu unique parce qu'il reste le dernier témoin d'un système de bocages alors que les sites voisins ont été drainés et remembrés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous parliez des 200 hectares de zone économique qui ne sont pas sur le site. Vous avait-on donné des indications sur leur localisation ?

Mme Claude Brévan. – C'était dans des communes assez proches qui se trouvaient de mémoire le long de la route nationale reliant Rennes à Nantes. Chaque petite commune à proximité avait dans l'esprit l'idée de créer une zone d'activité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ce n'est pas indiqué précisément. Par rapport au contentieux européen, le fait que ces 200 hectares ne soient pas spécifiquement localisés aujourd'hui ne pose-t-il pas un problème ?

M. Rouchdy Kbaier. – Ce projet doit être rapproché des infrastructures linéaires. Il est fractionné dans le temps, avec justement des infrastructures ou autres aménagements hypothétiques. Dans sa mise en demeure vis-à-vis de ce projet, mais aussi vis-à-vis de la directive plan-programme qui est toujours d'actualité, la Commission européenne est extrêmement attentive au fait que le projet qu'on traite en évaluation environnementale soit globalisé. Si ces aménagements devaient être faits, il faudrait en faire l'évaluation environnementale.

Mme Claude Brévan. – Il faut nuancer cela. Car il est très difficile de savoir si ces zones d'activité seraient mises en place. On ne peut pas tout mettre sur le compte de l'aéroport.

M. Rouchdy Kbaier. – Dans l'évaluation d'un document d'urbanisme, il faut évaluer l'impact potentiel voir l'impact cumulé au titre de l'évaluation stratégique, comme le dit la Commission européenne. Dans le SCoT on évalue les impacts globaux et dans le projet on évalue beaucoup plus finement les impacts écologiques. S'il devait y avoir ce type d'aménagement, il faudrait le traiter au titre du document d'urbanisme. Mais encore une fois, le SCoT n'est pas prescriptif.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il y a le périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) au sud. À l'époque, le PEAN prenait tout le sud. Il est aujourd'hui morcelé car la commune du milieu a refusé d'y entrer. Le monde agricole a d'ailleurs montré son inquiétude à ce niveau-là. Mais il n'y a pas le nord. Dans la commission du dialogue, vous est-il apparu que c'était plutôt le nord qui s'appropriait à recevoir les activités ?

Mme Claude Brévan. – Le nord a montré son souci mais aussi son intérêt face à un développement des communes qui serait lié directement à l'aéroport. Ils considéraient qu'il faudrait prévoir des zones de logement, d'activité et les équipements nécessaires afin d'accompagner ce développement. Leur attitude était complexe.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pensez-vous que le monde agricole est prêt à accueillir une compensation surfacique importante ?

Mme Claude Brévan. – Nous avons reçu la FDSEA et la Coordination rurale. Ils dénonçaient ce qu'ils appellent la « double peine » : l'expropriation pour l'aéroport mais aussi

l'expropriation ou des contraintes extrêmement fortes pour les compensations. C'est vrai qu'ils n'étaient pas enthousiastes. Pourtant, le maître d'ouvrage disait que des conventions étaient en cours d'élaboration et que certains agriculteurs étaient partants, ce que nous n'avons pu vérifier. Ils ne montraient pas non plus un grand enthousiasme sur le PEAN, craignant qu'il ne leur impose des contraintes. Ils étaient prudents sur toutes ces procédures.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous ont-ils signifié leur inquiétude, comme ils nous en ont fait part, d'un petit PEAN de 15 000 hectares qui, à terme, avec la contrainte extrêmement forte d'urbanisation entre la métropole et l'aéroport, mettrait en danger un certain nombre d'exploitations agricoles ?

Mme Claude Brévan. – Ils nous ont dit que cela ne leur donnait pas suffisamment de visibilité. Ils étaient très inquiets sur la capacité de ce PEAN à assurer une pérennité réelle à l'échelle voulue.

M. Rouchdy Kbaier. – Un dernier mot. Nous avons interrogé l'État en même temps que le maître d'ouvrage sur la compensation proprement dite. Nous nous sommes inquiétés de l'organisation de la compensation pendant les 55 ans de la concession, mais également de sa sécurité juridique dans le temps. Notre expérience nous amène à penser malheureusement que la compensation n'est pas suivie dans le temps. Il y a une triple incertitude : le montant, l'affectation et la durée de la compensation. La compensation proprement dite doit être effectivement assurée sur la durée de la concession. Et elle doit être imaginée en amont.

M. Ghislain de Marsily. – C'est également un point sur lequel nous avons insisté : la compensation contractuelle telle qu'elle est proposée ne nous paraissait pas garantir sa durabilité dans le temps. C'était une des réserves que nous avons émises sur la méthode de compensation. Il faudrait en effet qu'au démarrage du projet, la surface nécessaire pour construire l'aménagement soit prévue, ainsi que la surface nécessaire pour compenser l'impact négatif de la construction sur l'environnement.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci de votre contribution.

La réunion est close à 18 h 45.

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 14 h 10.

Audition de M. Nacer Meddah, préfet de région, et M. Stéphane Lelièvre, chargé de mission à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Centre-Val de Loire

M. Jean-François Longeot, président. - Nous poursuivons les travaux de la commission d'enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures.

Notre commission travaille sur les conditions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ainsi que la réserve d'actifs naturels de Cossure, en plaine de la Crau.

Cet après-midi, c'est au projet de LGV Tours-Bordeaux que nous allons nous intéresser, puisque nous recevons M. Nacer Meddah, préfet de la région Centre-Val de Loire, et M. Stéphane Lelièvre, chargé de mission à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Nous avons entendu le mois dernier vos homologues, le préfet et le directeur régional de la région Nouvelle Aquitaine. Nous nous rendrons sur le terrain le 24 février prochain.

Notre objectif, je vous le rappelle, est d'identifier, à partir d'exemples concrets, les principaux obstacles qui empêchent aujourd'hui une bonne application de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), et de faire des propositions pour améliorer la mise en œuvre concrète, l'efficacité et le suivi des mesures compensatoires en France.

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 elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu en sera publié.

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais 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.

MM. Nacer Meddah et Stéphane Lelièvre prêtent successivement serment.

Messieurs, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. À l'issue de vos réponses, les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Avant de vous donner la parole, pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire si vous avez des liens d'intérêts avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête ?

M. Nacer Meddah, préfet de région. - Aucun, monsieur le président.

M. Stéphane Lelièvre, chargé de mission à la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement. - Aucun, monsieur le président.

M. Jean-François Longeot, président. - Merci. Je vous cède la parole.

M. Nacer Meddah. - À titre d'élément introductif, je tiens à rappeler que le projet de LGV concerne, pour la région Centre-Val de Loire, uniquement le département d'Indre-et-Loire. La ligne traverse ce département sur cinquante-six kilomètres, soit 19 % du linéaire du projet.

La LGV intersecte dans ce département des milieux anthropisés dans la partie nord, et des zones plus sensibles d'un point de vue environnemental dans la partie sud, s'agissant notamment des franchissements des cours d'eau. Elle n'a pas de conséquence sur des sites classés Natura 2000.

Quarante-sept dossiers de compensation ont été instruits, représentant huit hectares d'acquisition et deux cent quatorze hectares de conventionnement.

D'autres dossiers sont par ailleurs en cours d'instruction. La situation de l'Indre-et-Loire est maintenant satisfaisante pour ce qui est du dépôt des dossiers de compensation.

Une des spécificités de ce dossier, sur le volet relatif aux dérogations concernant les espèces protégées, porte sur la mutualisation des mesures compensatoires, à la fois sur le plan inter-espèces entre les réglementations relatives à la loi sur l'eau et aux espèces protégées.

Le montage des dossiers est donc relativement exigeant en termes de technicité afin de garantir la qualité des mesures mises en place et leur proportionnalité par rapport aux enjeux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Lors de leur audition par notre commission d'enquête, la chambre d'agriculture et les syndicats agricoles d'Indre-et-Loire ont été relativement sévères s'agissant de la conduite des travaux.

Je cite : *« On sait très bien que la société ne respecte pas la loi sur l'eau mais qu'on ne peut rien faire, même la DDT. Ils bétonnent tous les fossés. Du coup, on a des arrivées d'eau énormes. On a plein d'exemples. Ils ont fait des talus avec deux mètres de terre arable et la mauvaise terre a été mise dans les champs à côté. Ils faisaient au plus pratique. C'est compliqué. Il y a un rapport de force, mais on a fait remonter. On a essayé de bloquer les sites de COSEA. On a des parcelles coupées. C'est un gros chantier, donc compliqué pour les exploitations en bordure de chantier. »*

C'est un avis assez rude s'agissant de la conduite des travaux. Nous reviendrons ensuite sur la question des compensations, sur laquelle la commission d'enquête était plutôt centrée. Les différentes auditions ont montré que le désordre environnemental porte peut-être d'abord sur la question des travaux.

COSEA et un certain nombre d'autres sociétés intervenant sur le chantier, ont fait l'objet de condamnations pénales dans la région voisine.

Partagez-vous le constat assez sévère de la chambre d'agriculture ?

Quelles ont été les interventions de l'État en amont pour vérifier la manière de conduire les travaux et, en aval, pour dresser un procès-verbal et essayer de restaurer les milieux ?

M. Nacer Meddah. - Je laisserai sur ce point particulier M. Lelièvre, qui connaît exactement les critiques formulées à propos du bétonnage que vous évoquez, vous apporter des éléments pour vous dire si ce constat est partagé ou non, et vous fournir des précisions sur les mesures qui ont pu être prises pour essayer de corriger la situation.

M. Stéphane Lelièvre. - Les services de l'État sont à même de partager le constat dressé par la chambre d'agriculture, qui peut fort heureusement s'expliquer.

Deux difficultés majeures sont apparues en Indre-et-Loire, mais également dans d'autres secteurs, sur la partie sud du tracé. Il s'agit d'une part des difficultés pour assurer les continuités d'accès aux exploitations et les rétablissements en phase de terrassement, mais également du bétonnage des fossés, qui n'avait pas été identifié comme aussi conséquent au début des études.

Ceci s'explique par l'application des référentiels ferroviaires, qui imposent ce bétonnage dans un certain nombre de cas. Ce n'est qu'au moment des études détaillées du projet que ces critères ont pu être mis en œuvre et que le bétonnage a pu être quantifié.

Un fort bétonnage des fossés peut avoir des conséquences sur l'accélération des eaux de ruissellement et sur les dispositifs de raquettes de diffusion des eaux. Ce problème a été accru par le fait que les années 2013 et 2014 ont été des périodes de fortes précipitations, d'où des quantités d'eau relativement importantes sur les terrains agricoles.

Le constructeur, COSEA, a essayé d'apporter le plus d'éléments de réponse possible à travers la mise en œuvre de dispositifs provisoires, afin d'empêcher le ravinement des terrains agricoles, et a revu les dispositifs initialement dimensionnés.

M. Nacer Meddah. - Pour répondre encore plus directement à votre interpellation, monsieur le rapporteur, on peut dire qu'il aurait sans nul doute fallu anticiper davantage les impacts du chantier sur l'activité agricole.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Est-on aujourd'hui dans une situation satisfaisante ? Les difficultés ont-elles été résorbées globalement et constate-t-on un retour à un bon état écologique, ou la question continue-t-elle à se poser en matière de débit des cours d'eau ?

Si les choses ne sont pas réglées, que prévoit l'État pour revenir au bon état écologique ?

M. Nacer Meddah. - On peut aujourd'hui considérer que les corrections ont été apportées. Je répète que l'on ne peut que regretter que les choses ne soient intervenues qu'après coup, la profession agricole ayant vivement réagi par rapport aux difficultés rencontrées. Aujourd'hui, la situation est toutefois satisfaisante.

M. Stéphane Lelièvre. - J'ajoute que, dans le cadre du suivi des engagements de l'État, un comité s'est tenu au mois de décembre. Les élus locaux se sont exprimés sur cette problématique lors des précédents comités. Aujourd'hui, selon les comptes rendus dont je suis destinataire, cette problématique n'est pas réapparue.

M. Nacer Meddah. - Ce comité s'est tenu le 12 décembre dernier. Ces difficultés ont bien existé mais elles ont été résolues.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - La DREAL peut-elle décrire la manière dont l'État suit ces projets dans la durée et assure la vérification des mesures de compensation ?

M. Nacer Meddah. - Le comité de suivi interdépartemental se réunit de manière régulière pour faire un point sur le sujet. Il s'agit de réunions techniques entre DREAL et

directions départementales des territoires (DDT) afin de s'assurer que les difficultés rencontrées, surtout sur certains cours d'eau, ne se reproduisent pas.

Ce suivi est réalisé en liaison avec le constructeur. On ne considère donc pas que les problèmes sont résolus une fois la ligne achevée. Le travail de veille continue.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - La DREAL dépêche-t-elle aussi des moyens humains sur le terrain ou, par l'intermédiaire de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), pour contrôler la mise en œuvre de la compensation ? Nous devons quantifier les moyens que l'État consacre, de manière raisonnable et rationnelle, au suivi de ce type de projet sur une longue durée.

M. Stéphane Lelièvre. - En premier lieu, il convient de distinguer deux cadres réglementaires, celui de la loi sur l'eau et celui des espèces protégées. La DDT d'Indre-et-Loire instruit tout ce qui concerne les arrêtés relatifs à la loi sur l'eau, la DREAL Centre s'occupant des arrêtés relatifs aux espèces protégées.

S'agissant des moyens humains de la DDT, un agent a été recruté de façon spécifique pour assurer le suivi de ce chantier. Un poste a été créé pour s'occuper des dossiers transversaux liés aux infrastructures dans le cadre de la création de la DREAL Centre, intervenue fin 2009. C'est moi qui assure cette mission. Des moyens spécifiques ont été identifiés au préalable.

Enfin, on s'appuie sur des établissements publics comme l'ONEMA, désormais intégré à l'Agence française pour la biodiversité, et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (OFCFS) pour assurer les contrôles de terrain.

Des visites interservices de l'État sont régulièrement organisées avec le porteur du projet dans le cadre des mesures compensatoires.

M. Nacer Meddah. - Un comité départemental se réunit trois fois dans l'année.

Tous les acteurs concernés - services de l'État et opérateurs - pourront faire régulièrement le point au titre de ces deux lois qui encadrent non seulement les mesures de compensation, mais aussi le bon achèvement du chantier par rapport à ses impacts ultérieurs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Est-ce que ce sont plutôt les agriculteurs qui vous ont alerté quand ils ont eu de l'eau dans les champs, ou l'ONEMA l'avait-elle fait en amont ?

M. Stéphane Lelièvre. - Les deux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Dans quel ordre ?

M. Stéphane Lelièvre. - Au départ, c'est l'ONEMA qui a attiré l'attention sur le sujet. Cette pratique du bétonnage des fossés a en effet un impact sur l'environnement, du fait de l'accélération des vitesses de ruissellement et des risques de pollution des milieux humides beaucoup plus importants.

Entre-temps, la préfecture a reçu les remarques exprimées par la chambre d'agriculture et les représentants des agriculteurs.

M. Nacer Meddah. - Soyons honnêtes : l'alerte a d'abord été donnée par ceux qui ont rencontré des difficultés dans leur activité économique. Ils ont pu constater sur le terrain les dérèglements des cours d'eau. L'ONEMA n'a pas non plus attendu. Les alertes ont donc été quasiment concomitantes, mais le monde agricole a su se faire très vite entendre auprès de la préfecture d'Indre-et-Loire.

M. Stéphane Lelièvre. - Les études avaient également identifié cette problématique. La DDT a même interpellé la SNCF pour avoir confirmation de l'obligation du bétonnage des fossés. COSEA a remis un plan, et c'est à ce titre que l'ONEMA et la DDT ont été alertés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Comment cela s'est-il réglé ? A-t-on créé d'autres bassins tampons pour éviter les problèmes de débit et de qualité de l'eau ?

M. Stéphane Lelièvre. - COSEA a réalisé des reprises d'aménagement, notamment au niveau des raquettes de diffusion des fossés et des redimensionnements de bassins tampons s'agissant du volet agricole.

Pour ce qui est du volet environnemental, des traitements au droit des rejets sur les cours d'eau ont été mis en œuvre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La mise en œuvre de mesures compensatoires au droit des projets amène parfois à consommer de la terre agricole d'excellente qualité alors qu'elles devraient être déployées un peu plus à distance. L'État a-t-il accompagné le maître d'ouvrage dans la discussion, ou vous êtes-vous sentis contraints par le principe de proximité ?

Comment dialoguez-vous avec le maître d'ouvrage pour choisir les meilleures mesures compensatoires et déterminer les terrains afin d'accompagner ces mesures ? Avez-vous une vision globale du fonctionnement naturel de la région ou du département ?

M. Stéphane Lelièvre. - Il faut distinguer plusieurs phases. La première est la phase d'identification de la dette, avec l'arrêté correspondant à la quantification des mesures compensatoires dues à hauteur de cette dette.

Pour élaborer ces arrêtés, COSEA est entrée en discussion avec les services de l'État en amont de l'attribution du marché de partenariat public-privé. Les premiers échanges sont intervenus fin 2010 et début 2011. Très rapidement, au vu de la dimension de l'infrastructure, il est apparu que la recherche de mesures compensatoire au plus près de l'infrastructure et des impacts potentiels de celle-ci serait très difficile à garantir dans tous les cas de figure.

Pour les arrêtés relatifs aux espèces protégées, une approche par petite région agricole a été mise en œuvre. La dette est calculée sur cette base, ce qui offre au porteur du projet des marges de manœuvre, ainsi que des possibilités de recherche et de prospection, et favorise les opportunités.

Dans la phase de mise en œuvre, les arrêtés prévoyaient la définition de cahiers des charges et de méthodologies de prospection. Il y a eu là encore des échanges avec le porteur du projet. Celui-ci a exposé sa méthodologie, que nous avons amendée et validée, en coordination avec les autres DREAL.

Ceci a bien été mis en œuvre dans le cahier des charges pour ce qui est de la prise en compte des trames vertes et bleues. Les corridors et les réservoirs de biodiversité ont permis d'identifier les zones de prospection.

De même, les réserves foncières qui avaient pu être dégagées dans le cadre d'aménagements fonciers ont été intégrées dans le cahier des charges. Les spécificités liées aux espèces ont permis de sérier des éloignements plus ou moins lointains par rapport à la trace du projet.

En phase de réalisation, le porteur du projet ne présente pas sa mesure compensatoire de façon sèche, mais explique comment elle s'insère dans le milieu avoisinant, et par rapport aux autres mesures compensatoires qu'il compte mettre en œuvre sur ce territoire. Il explique également comment il en assure la cohérence.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Estimez-vous avoir une vision à peu près claire des enjeux de biodiversité à l'échelle du département et de la région, ou cela reste-t-il fragile d'un point de vue scientifique ?

M. Nacer Meddah. - Avant la loi pour la reconquête de la biodiversité, il faut bien reconnaître que nous ne disposons pas de vision nationale en la matière. Cette loi constitue une avancée très forte.

Au niveau régional, COSEA n'a pas tout réalisé seule. S'agissant par exemple de l'identification du foncier à des fins de mesures compensatoires, un travail a été réalisé avec le conservatoire des espaces naturels et des associations environnementales. Un repérage a été effectué et les critères ont été partagés. Tout ceci a fait l'objet d'une validation commune.

Il faut aussi reconnaître que toutes les mesures compensatoires ne s'accompagnent pas nécessairement d'acquisitions foncières, des pourcentages ayant été définis, notamment pour les amphibiens et la flore.

Quant aux modes d'acquisition, les services de l'État n'ont pas leur mot à dire. C'est COSEA qui décide du mode d'acquisition.

Nous sommes donc présents à plusieurs moments de la procédure pour un chantier de cette importance. Avec la loi sur la reconquête de la biodiversité, on devrait pouvoir renforcer encore l'approche régionale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Ce suivi dans la durée constitue-t-il un nouveau métier ou une nouvelle charge pour l'administration préfectorale ? N'existe-t-il pas des enjeux de formation et de méthodologies de vérification ?

M. Nacer Meddah. - C'est sans doute un métier qui existait, mais qui n'était pas aussi structuré. Il ne concernera pas les seuls services de l'État, mais aussi le conseil régional, les relais régionaux de l'agence de biodiversité étant adossés à la collectivité régionale.

C'est un travail de coordination des services de l'État et du conseil régional, en liaison avec le niveau national, qu'il faut désormais pérenniser alors qu'il se faisait au coup par coup, en fonction des projets. C'est sans doute un métier qu'il convient de consolider.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Pensez-vous avoir les moyens humains nécessaires à cette activité dans le contexte actuel de réduction des ressources publiques ?

M. Nacer Meddah. - Ce sont des priorités. Il faudra faire en sorte de redéployer nos moyens et de mutualiser. Je pense que l'on peut organiser ce travail de suivi dans la durée entre services de l'État, agence de biodiversité et région. À nous de faire en sorte qu'il soit le moins coûteux possible pour la collectivité nationale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Je reste prudent à ce stade, mais nous avons eu le sentiment que les mesures compensatoires avaient quelque peu constitué un effet d'aubaine pour le monde agricole d'Indre-et-Loire en raison de la fin d'un certain nombre de mesures agro-environnementales (MAE), alors que la gestion environnementale faisait déjà partie de la culture des agriculteurs...

M. Stéphane Lelièvre. - On peut le dire. Les mesures compensatoires ont effectivement coïncidé avec l'interruption des programmes de développement rural, en 2014. La mise en œuvre des nouvelles mesures environnementales a pris du retard. Les exploitants ont vu une opportunité à passer convention avec COSEA. Il s'agit de mesures assez proches de celles des fonds européens, mais qui sont bien plus contraignantes en termes de durée, celle-ci étant plus longue. C'est là un premier effet.

A contrario, il ne doit pas y avoir concurrence entre les différentes mesures sur certaines zones de protection spéciale, ou un retard de conventionnement dans le cadre de l'animation du réseau Natura 2000. Certains exploitants ont attendu l'offre de COSEA. Aux services de l'État de veiller à empêcher ceci.

M. Nacer Meddah. - Ainsi qu'ils ont dû vous le dire, ils ne se sont pas plaints de ces mesures.

M. Rémy Pointereau. - Comment le dialogue entre les opérateurs, les élus locaux, l'administration et les agriculteurs s'est-il déroulé ? Y a-t-il eu un échange suffisant ?

En matière de terres agricoles, il existe toujours une perte de surface agricole utile (SAU) pour les agriculteurs. Un travail de fond a-t-il été effectué avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ? C'est souvent l'opérateur qui permet des échanges et facilite les compensations, non seulement en matière de SAU, mais aussi de biodiversité.

M. Nacer Meddah. - Tous les acteurs concernés ont bien été approchés et ont participé. Une véritable concertation a été établie. C'est ce qui explique aussi qu'il existe très peu de revendications sur la mise en œuvre des mesures compensatoires.

En revanche, un travail d'anticipation reste à réaliser par le constructeur sur l'impact d'un chantier, les agriculteurs ayant été pénalisés au début du chantier.

M. Rémy Pointereau. - C'est la double ou la triple peine !

M. Nacer Meddah. - En effet. Le constructeur et les services ont fait en sorte de réagir, mais si on avait davantage anticipé, notamment en matière de bétonnage des fossés, sans doute n'y aurait-il pas eu de préjudice pour l'activité agricole.

Par la suite, s'agissant des mesures compensatoires ou de la SAFER, chacun a été associé pour trouver les terres les plus adaptées. Je n'ai personnellement pas eu connaissance d'acteurs concernés laissés sur le bord de la route, ou insuffisamment associés. Je reconnais

toutefois que la procédure est encore quelque peu expérimentale. Certains enjeux sont à intégrer en amont, notamment en matière d'impacts sur l'activité agricole.

M. Stéphane Lelièvre. - Dans le cadre de l'élaboration des cahiers des charges destinées à établir des mesures compensatoires, les représentants des chambres d'agriculture, mais aussi les syndicats, ont été associés, afin d'éviter un gel de l'activité agricole et de privilégier un maintien de l'exploitation, tout en apportant une valeur écologique en termes de biodiversité.

Deuxièmement, en Indre-et-Loire, la chambre d'agriculture est l'opérateur en charge de la prospection des sites hébergeant de telles mesures. Cela permet de trouver des opportunités et de partager les projets.

Au mois de janvier, j'étais sur le terrain pour valider un certain nombre de mesures compensatoires. Nous avons rencontré l'exploitant qui nous a dit que s'il le pouvait, il placerait l'ensemble de son exploitation sous ce régime.

M. Rémy Pointereau. - Compte tenu du contexte économique, il a bien raison !

M. Stéphane Lelièvre. - En effet, et c'est à ce titre qu'il le disait.

M. Nacer Meddah. - COSEA y est également sensible et a intégré toutes les préconisations formulées par l'État, en collaborant avec tous les partenaires capables de mener des expertises, notamment pour améliorer la transparence des ouvrages afin de préserver la petite faune ou les zones d'habitat naturel à enjeux. Cinquante-sept ouvrages ont été adaptés en faveur de la petite faune terrestre et semi-aquatique.

COSEA a bien su prendre en compte les améliorations souhaitées. Il existe donc un véritable dialogue. COSEA n'impose pas nécessairement sa loi ni sa lecture de la conduite des travaux. Tous les aménagements qu'il a fallu entreprendre sur les ouvrages ont donc bien été réalisés et pris en compte par COSEA.

M. Gérard Bailly. - Pouvez-vous citer quelques exemples de mesures concernant la biodiversité ? Qu'impliquent-elles en termes de changement de culture ?

En deuxième lieu, la production agricole diminue certes du fait de l'emprise, mais également à cause des mesures en faveur de la biodiversité. Une compensation des pertes économiques est-elle globalement prévue ?

Enfin, la construction d'un TGV entraîne également beaucoup de reconstitutions d'ouvrages. Mon département a ainsi connu certaines difficultés dans ce domaine. En Indre-et-Loire, le maître d'ouvrage a-t-il été attentif à ces problèmes ?

M. Nacer Meddah. - Seuls cinquante kilomètres sont concernés. Je rappelle qu'il y a eu huit hectares d'acquisition et deux cent quatorze hectares de conventionnement. On n'est donc pas dans la même problématique qu'en Nouvelle Aquitaine.

La compensation de l'impact économique n'était jusqu'à présent pas prise en compte. Il faudra certainement l'intégrer.

Quant à la reconstitution des ouvrages, à ma connaissance, sur le tronçon qui nous concerne, il n'en a pas été question.

M. Stéphane Lelièvre. - En Indre-et-Loire, les difficultés rencontrées par les ouvrages ont concerné la phase transitoire, la destruction de certains d'entre eux ayant généré des allongements de parcours temporaires.

Pour le reste, le dimensionnement a été correctement pris en compte par le constructeur.

S'agissant des mesures compensatoires agricoles, des solutions par placette et mosaïque de cultures variées, destinées à compenser le risque de monoculture, défavorable à la biodiversité, ont été mises en œuvre. Il n'a donc pas été question de gel d'exploitation.

Des fauches tardives sont privilégiées pour permettre la reproduction de certaines espèces et plusieurs hectares ont été mis en défens pour permettre la nidification de certains oiseaux de plaine. La compensation financière est estimée au vu de ces contraintes. C'est COSEA qui a négocié directement avec les exploitants.

M. Gérard Bailly. - Quelle est la durée des contrats ?

M. Stéphane Lelièvre. - Les mesures compensatoires ont vocation à durer cinquante ans.

Toutefois, il est aujourd'hui réglementairement impossible de conventionner avec un exploitant sur cette durée. Ces conventions ont majoritairement des durées de vingt ans mais, dans certains cas, peuvent descendre à dix ans, à charge pour le concessionnaire de renouveler ces conventions.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - C'est ce que nous avait dit la chambre d'agriculteur, ce qui est plutôt long par rapport à d'autres projets. Pour Notre-Dame-des-Landes, on est à cinq ans, par exemple.

Comment les choses vont-elles se passer au moment du renouvellement des conventions ? On sent bien que le monde agricole attend à l'avenir le concessionnaire de pied ferme. Ceci nous a été dit très clairement lors de certaines auditions.

Le concessionnaire anticipe-t-il d'ores et déjà à des négociations plus compliquées lors du renouvellement ? Cela dépend du contexte économique, mais le coût de fonctionnement sera probablement amené à augmenter progressivement pour le concessionnaire en termes de mesures compensatoires.

M. Nacer Meddah. - En toute objectivité, il me semble prématuré de répondre à cette question, mais il faudra faire preuve de vigilance. Les services de l'État et le comité de suivi devront s'assurer qu'il existe un dialogue serein et équilibré entre le monde agricole et le constructeur. Aujourd'hui, à notre connaissance, il n'existe pas de tension particulière.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - L'État peut-il être amené à recourir à des outils plus coercitifs pour réussir à mettre en place des mesures compensatoires ? Selon la loi, le concessionnaire est astreint à une obligation de résultat. Imaginons qu'aucun agriculteur ne soit plus intéressé par les mesures compensatoires : comment les choses se dérouleraient-elles ?

M. Nacer Meddah. - La loi sur la biodiversité donne aux services de l'État des pouvoirs réels. En Indre-et-Loire, nous effectuons de nombreuses visites de sites pour s'assurer que toutes les mesures sont mises en œuvre.

Les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), au sein desquelles le parquet est d'ailleurs présent, seront extrêmement utiles et pourront être amenées à décider de mesures coercitives.

La loi nous confie par ailleurs certains pouvoirs si des écarts apparaissent par rapport à ce qu'on est en droit d'attendre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - S'agissant de l'évitement et de la réduction, avez-vous le sentiment que des efforts plus importants avaient pu être mis en œuvre en amont ?

M. Nacer Meddah. - Cette procédure ne s'applique pas seulement en amont, mais concerne la totalité des atteintes à l'environnement. Les services de l'État ont donc fait en sorte que ces priorités soient bien intégrées à chaque étape du projet.

Toutes les mesures d'évitement ont été très détaillées dans les différents arrêtés pris par mes prédécesseurs, notamment un arrêté inter-préfectoral du 24 février 2012. Il s'agit des articles 4 à 10. On retrouve les mesures de réduction dans les articles 11 à 16, et les mesures de compensation dans les articles 19 à 21. On continue à s'assurer que cette procédure est mobilisée en permanence.

Pour aller cependant dans votre sens, monsieur le rapporteur, je pense qu'on pourrait conduire un travail d'amélioration sensible - mais nous sommes dans l'expérimentation. Celle-ci présente beaucoup d'intérêt. La procédure ERC a en effet été bien intégrée, mais peut-être pas de manière optimale, notamment en matière d'évitement.

Il y a sans doute là un travail que nous pourrions conduire ensemble. C'est ce qui est en train d'être fait par les services de l'État afin de voir, sur un chantier de cette ampleur, comment affirmer la priorité « évitement ». On peut, sur l'ensemble des trois temps du projet, qui ont été relativement longs - deux ans à trois ans, quatre ans à cinq ans, six ans à huit ans - s'assurer que les priorités sont bien intégrées, et ne pas se contenter de les énumérer dans les arrêtés.

Le travail du comité de suivi est donc essentiel. Le retour d'expérience pourra venir, *a posteriori*, consolider les recommandations que vous établirez dans votre rapport.

M. Ronan Dantec, rapporteur. - Avez-vous un exemple d'un évitement ou d'une réduction convenablement réalisé et, à l'inverse, d'un cas où l'on aurait pu faire bien mieux ? Nous avons en effet besoin d'illustrer les choses concrètement.

M. Nacer Meddah. - On peut citer l'optimisation du rétablissement de la VC9 à Sainte-Maure-de-Touraine, qui a évité la destruction de près de six hectares d'habitat favorable au busard Saint-Martin, ou la mise en défens de milieux humides au droit du franchissement de la vallée de l'Indre.

Ce sont là deux exemples concrets de la bonne application des mesures qui ont été prises dans les arrêtés.

M. Jean-François Longeot, président. - Nous vous remercions pour ces précisions et pour l'éclairage que vous nous avez apporté cet après-midi.

La réunion est suspendue à 15 heures.

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) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Audition de M. François Pinte, premier vice-président du conseil régional des Pays de la Loire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Jeudi 23 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

Audition de M. Frédéric Breton, directeur du Conservatoire d'espaces naturels (CEN) Centre-Val de Loire, et M. Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Daniel Gilardot, président de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) de la Vienne, M. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature, et, sous toute réserve, M. Michel Levasseur, président de Vienne Nature (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

**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

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

La réunion est ouverte 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

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'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.

Le 26 janvier dernier, nous avons auditionné le contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer.

La lutte contre l'immigration illégale par voie maritime est en effet devenue l'une des priorités de l'action de l'État en mer et cette activité, conduite sous l'égide de Frontex, est assurée par le secrétariat général de la mer.

Comment le domaine fonctionnel spécialisé dans les opérations aéronavales, que vous dirigez à l'état-major de la Marine, et qui est l'autorité de coordination de la fonction garde-côtes, se complète-t-il avec le SGMer ? Pouvez-vous nous expliquer en quoi consistent vos missions au titre des opérations maritimes de Frontex ? Quelles sont les difficultés, également juridiques, auxquelles la Marine doit faire face dans le cadre de ces opérations ? La Marine a-t-elle accès aux bases de données Schengen ? Avez-vous participé à la récente évaluation Schengen de la France et quelles sont ses principales conclusions ?

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, en abordant plus spécifiquement les limites 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.

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. Bernard-Antoine Morio de l'Isle et Thierry de La Burgade prêtent serment.

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major Opérations aéronavales. – Merci de me donner l'occasion de rappeler le rôle de la Marine nationale dans ses fonctions si nécessaires de protection de l'espace européen.

Nous sommes engagés face à deux grandes menaces : l'immigration clandestine, d'une part, le trafic de drogue, d'autre part.

Contre l'immigration clandestine, notre action se déploie sur trois zones de Frontex : la zone Triton, en Méditerranée centrale, où nous engageons des patrouilleurs de haute mer ; la zone Indalo, où nous engageons surtout des remorqueurs de haute mer ; enfin la zone Hera, où nous intervenons avec des Falcon 50 basés à Dakar. Nous intervenons également dans la Manche, où des passages se font sur des voiliers ou des embarcations de fortune, avec leur lot de naufragés.

Une incise sur notre action contre les pêches illégales outremer. Nous assurons une présence permanente en Guyane où la pêche illégale est fréquente ; dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), notre présence est également nécessaire contre la résurgence de pêches illégales que notre action a fait reculer, mais pas disparaître ; enfin, nous luttons, en Nouvelle-Calédonie, contre les *blue boats* depuis quelques mois, ces flottilles vietnamiennes qui pêchent la holothurie, ou « concombre de mer », laquelle est nécessaire à la vie de certains coraux ; cette semaine encore, nous avons intercepté des navires vietnamiens.

Contre le trafic de drogue, nous travaillons en coordination avec le centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (MAOC-N), basé à Lisbonne. L'essentiel de nos efforts se situent aux Antilles, d'où la drogue est réexpédiée, mais nous intervenons aussi dans le Pacifique, autour de la Polynésie française où nous avons récemment conduit une prise de quelque 1,4 million de tonnes de cocaïne.

Quel rôle et quels moyens de la Marine nationale dans cet ensemble d'actions ? Nous adoptons, conformément au Livre Blanc de 2013, une posture permanente de sauvegarde maritime ; 59 sémaphores, 33 bâtiments et 14 aéronefs sont engagés dans des missions d'alerte et de surveillance, ce qui représente quelque 1 830 personnels en métropole et 300 outre-mer, sous la coordination du préfet maritime.

L'année 2016 a été marquée par notre engagement dans l'opération Sophia, pour laquelle nous avons mobilisé cinq patrouilleurs de haute mer, deux frégates de type Lafayette – pour 160 jours de mer – et 130 heures de vol de nos Falcon 50, pour un coût total de 6 millions d'euros. Cet engagement est à comparer à notre mobilisation dans Frontex : 14 jours de patrouilleur de haute mer et 24 heures de vol de nos Falcon 50.

Depuis le début de cette année, nous sommes fortement engagés dans Frontex, nous avons participé à une mission d'un mois, avec trois opérations où nous avons sauvé 283 naufragés. Nous poursuivrons notre engagement dans Sophia jusqu'au terme du mandat actuel.

M. Thierry de La Burgade, commissaire à l'État-major de la Marine. – La Marine nationale est engagée dans trois types d'opérations concomitantes : celles de Frontex, celles qui relèvent de la politique européenne de sécurité et de défense commune, au premier chef Sophia, enfin les opérations qui relèvent de l'OTAN, en particulier la mission de renseignement que nous menons en mer Égée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sur les 170 agents que la France s’est engagée à affecter au corps européen des garde-frontières et garde-côtes, il nous est indiqué que 25 proviendraient de la Marine nationale : est-ce exact ?

Quelles sont vos relations de travail en matière d’information avec vos différents partenaires, en particulier les organisations comme Europol ? On parle de plus en plus d’interopérabilité, comment y participez-vous ? Quel partage d’information ?

Enfin, on nous a signalé qu’il y aurait des décalages, parfois, dans les délimitations maritimes selon la Marine nationale et la police aux frontières, ou bien encore que les échanges d’informations ne seraient pas à l’optimum entre elles : qu’en pensez-vous ?

M. Bernard-Antoine Morio de l’Isle. – Une réunion interministérielle, le 29 septembre 2016, a fixé la clé de répartition des 170 agents que la France mobilise dans le nouveau corps de garde-frontières et garde-côtes : 125 pour le ministère de l’Intérieur, 20 pour les Douanes et 25 pour la Marine nationale. Cependant, il ne s’agit pas de détacher des personnels *ad hoc*, mais bien de mobiliser nos ressources dans les missions désignées ; concrètement, les missions que nous réalisons, par exemple avec nos Falcon 50, représenteront l’équivalent des 25 personnels dont la mobilisation nous échoit.

M. Thierry de La Burgade. – Les échanges d’informations avec nos partenaires se font à travers un système d’information spécifique développé par la DGA, Spationav version 2. Ce système de surveillance en temps réel des approches maritimes donne une image tactique de la situation maritime, en regroupant les informations recueillies par des capteurs disposés le long des côtes – ceci à destination du préfet maritime et des centres opérationnels de la marine. Ces centres opérationnels ont eux-mêmes une cellule de coordination de l’information maritime en leur sein, à vocation interministérielle, qui est chargée d’agrèger et d’interpréter les nombreuses informations et signaux qui remontent jusqu’aux centres, dont elles informent le préfet maritime – lequel décide d’engager des moyens.

Au sein de Frontex, nous participons aux échanges d’informations qui alimentent Eurosur sur les flux migratoires et nous échangeons des informations dans le cadre de nos relations bilatérales avec nos voisins – belges, britanniques, espagnols et italiens. La Marine n’étant pas une force répressive, elle n’a pas vocation à être dans Europol. En revanche, un démembrement de la Marine nationale, la gendarmerie maritime, représentant quelque 1 100 équivalents temps plein, entretient des liens directs avec Europol sur les affaires judiciaires de son ressort.

Le système d’information Schengen est destiné au contrôle des personnes à terre plutôt qu’en mer, où les personnes que nous secourons sont des naufragés – je rappelle qu’en mer, il n’y a nulle obligation de décliner son identité ni de se déclarer tant qu’on effectue un transit inoffensif, et que ce n’est qu’une fois le pied posé à terre que le naufragé devient un migrant.

M. Bernard-Antoine Morio de l’Isle. – Le rapport d’information des députés Alain Marleix et Jean-David Ciot sur le rôle de la Marine nationale en Méditerranée est élogieux pour nos forces. Si l’on recherche un critère d’évaluation, la proportion de morts dans la traversée de la Méditerranée indique que notre action est efficace : nous déplorons bien sûr qu’il y ait eu cinq mille décès l’an passé, mais ils représentent 1,4 % de l’ensemble des traversées clandestines. Quant à l’opération Sophia, nous ne saurions disposer de chiffres

précis, mais nous savons que l'efficacité est directement fonction de la qualité du renseignement, c'est ce que nous recherchons.

Mme Gisèle Jourda. – La Marine nationale coordonnant l'action de l'État en mer, avez-vous constaté des dysfonctionnements ou incidents entre les différents acteurs qui y participent ? Y a-t-il des cas où vous deviez arbitrer entre différentes priorités d'intervention en mer, faute de moyens ?

M. Thierry de La Burgade. – La Marine nationale ne coordonne pas l'action de l'État en mer, c'est l'affaire du préfet maritime et du secrétariat général de la mer.

Juridiquement, c'est l'agence Frontex qui sollicite la participation des États membres aux opérations qu'elle décide. Concrètement, une sorte de « bourse de moyens » se tient deux fois par an à Varsovie, où les États membres annoncent les moyens qu'ils mettent à disposition de l'agence. Ensuite, chaque opération est déléguée à un État hôte qui la coordonne en tout point. En zone Indalo, par exemple, les opérations sont coordonnées par l'Espagne qui a signé des accords avec le Maroc et l'Algérie. Lorsque nous engageons des moyens, l'Espagne nous assigne une zone de patrouille, nous mettons en place notre dispositif de surveillance et c'est l'Espagne, sur la base des informations que, parmi d'autres, nous lui communiquons sur cette zone qui décide des suites, conformément au droit international, aux accords avec ses voisins du Sud et à l'opportunité. L'opération Triton, elle, est coordonnée par l'Italie et, concrètement, le centre italien de coordination de sauvetage maritime est informé des embarcations en détresse – et ce sont les Italiens qui, selon les conditions météorologiques, le type d'embarcation, la détresse, décide de l'intervention pour conduire les naufragés vers le port de déroutement, généralement italien. Un véritable trafic existe au large de la Libye, avec une méthode éprouvée consistant à envoyer des embarcations de misère au large des côtes, pour appeler aussitôt les secours européens.

M. Olivier Cigolotti. – À Bruxelles, le système européen de surveillance des frontières Eurosur et les programmes de l'agence Frontex nous ont été présentés, en particulier les équipes d'intervention rapide Rabbit (*Rapid Border Intervention Teams*), qui peuvent intervenir dans un délai très court en cas de crise aiguë : y avez-vous recours ? La Marine nationale, ensuite, a-t-elle accès aux images satellites produites par les différentes agences, en particulier dans les situations d'urgence, ou bien devez-vous toujours en passer par le préfet maritime ?

M. Thierry de La Burgade. – Le dispositif Rabbit a une vocation terrestre beaucoup plus que maritime, il n'a pas été déployé en mer – on peut imaginer que Frontex y recoure dans un cas exceptionnel, par exemple si un flux tout à fait inhabituel de personnes était constaté entre l'Albanie et l'Italie.

Les images satellitaires passent par la préfecture maritime et le centre maritime, où toutes les données utiles sont traitées, y compris celles qui sont transmises par les navires privés et commerciaux quand ils signalent des situations anormales.

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – Il est très important de disposer de toutes les informations utiles, ce qui est hors de portée des navires seuls. C'est bien pourquoi le contrôleur opérationnel, dans les centres opérationnels de la marine, joue un rôle crucial : c'est lui qui agrège les informations et qui les interprète, avant de nous les communiquer.

Face aux opérations de sauvetage, en particulier au large des côtes libyennes, le vrai problème est juridique : c'est parce qu'il nous est interdit d'intervenir dans les douze mille nautiques des eaux territoriales libyennes qu'un tel trafic se développe, que les passeurs peuvent tranquillement conduire leurs victimes au seuil des eaux territoriales dans des embarcations de fortune. Nous n'attrapons quasiment pas les passeurs : notre intervention n'a pas d'incidence militaire ou policière, elle est seulement humanitaire.

M. Thierry de La Burgade. – On peut comparer la situation de Mayotte, où nous faisons face à un flux d'une dizaine de milliers de migrants par an, dans une situation juridique tout à fait différente qu'en Méditerranée. À Mayotte, nous attrapons des passeurs, nous faisons des reconduites à la frontière, dans le respect du droit international – avec des moyens juridiques d'intervenir, notre action a une incidence directe, tangible.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous nous dites là que le problème est moins technique que juridique et politique ? Qu'il tient au mandat que le pouvoir politique vous confie ?

M. Thierry de La Burgade. – C'est cela. Il faut voir aussi qu'en 2013, l'opération italienne *Mare Sicuro*, en mettant des moyens permanents de sauvetage au large des côtes libyennes, a créé une sorte d'appel d'air – les chiffres le démontrent, on est passé d'environ cent mille, à plusieurs centaines de milliers de migrants par an.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Confirmez-vous que l'enjeu numérique est aujourd'hui de ce côté-ci plutôt que dans la mer Égée ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – C'est certain, les flux sont désormais beaucoup plus importants entre la Libye et l'Italie qu'en mer Égée. L'origine géographique des migrants aussi a changé : on trouvait avant une majorité de Syriens, d'Irakiens et d'Afghans ; on trouve désormais davantage de Nigériens et d'Erythréens.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il faut sauver les naufragés, mais comment intégrez-vous la menace terroriste, avez-vous en particulier des moyens pour identifier les personnes que vous embarquez ou accompagnez à bon port ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – Nous faisons un premier contrôle, déclaratif, à bord, puis les contrôles ont lieu à terre.

M. Thierry de La Burgade. – Nous n'avons pas de moyens biométriques à bord, le contrôle y est seulement déclaratif. Cependant, nous sommes en lien avec les services de renseignement.

M. Yannick Vaugrenard. – Il faut faire la différence entre les migrants et les naufragés que vous recueillez, auxquels nous avons le devoir de porter assistance. Vous parlez de 5 000 morts en Méditerranée l'an passé : d'où tenez-vous ce chiffre, dont plus d'une association et plus d'un expert disent qu'il est sous-évalué ? D'une manière générale, considérez-vous disposer de suffisamment de moyens techniques et en personnel face au nombre de naufragés en Méditerranée ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – Les responsables de l'agence Frontex seraient mieux à même de vous répondre sur les moyens d'ensemble ; nous ne maîtrisons qu'une partie des données. Sur le nombre de décès en mer, c'est une estimation, mais je crois

qu'elle est proche de la réalité : lorsqu'une embarcation approche des côtes, nous la survolons et faisons une estimation assez précise de ses capacités. Je crois ce chiffre fiable.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci pour toutes ces précisions.

La réunion est close à 14 h 46.

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police (Europol)

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police, plus connu sous le nom d'Europol. Son siège se trouve à La Haye, d'où nous discuterons avec M. van Gemert par visioconférence. Je précise que celui-ci n'est pas francophone, mais qu'Europol a eu l'extrême amabilité de bien vouloir affecter un interprète à cette audition. Je vous remercie par avance de bien vouloir en tenir compte dans nos échanges, en particulier lorsque vous poserez vos questions.

Europol a été créé par une décision du Conseil de 2009 qui, elle-même, remplaçait une convention de 1995 prise sur la base du traité de Maastricht. Je rappelle qu'un règlement du 11 mai 2016, qui entrera en vigueur le 1^{er} mai prochain, va changer le nom d'Europol en Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs et va donner un nouveau mandat à cette agence.

Europol aura pour objectif d'appuyer et renforcer l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci – trente formes de criminalité sont visées par le nouveau règlement. Europol est donc amené à coopérer avec les États membres, ainsi qu'avec d'autres agences européennes.

Qu'est-ce que le règlement de l'année dernière va concrètement changer dans le fonctionnement d'Europol ? Quel rôle le risque terroriste et la crise migratoire ont-ils joué dans le renforcement de votre mandat ? Comment se passe la coopération avec les autorités françaises ? Avec Frontex ? Estimez-vous disposer des moyens suffisants pour mener à bien vos missions ? Plus généralement, quel bilan tirez-vous du fonctionnement de l'espace Schengen et quelles seraient vos propositions pour l'améliorer encore ? 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 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.

M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police. – Merci Monsieur le Président. C'est un honneur pour moi d'être entendu par votre commission

d'enquête. En réponse à vos premières questions, je commencerai par présenter l'organisation d'Europol, qui changera à partir du 1^{er} mai prochain, et notre coopération avec la France.

Europol est le centre européen de coopération et de coordination des services répressifs. Nous les soutenons grâce à notre expertise et à l'établissement de bases de données sur le terrorisme et la criminalité organisée. Dès lors que plus d'un État membre est concerné par une affaire criminelle ou terroriste, nous pouvons procéder à des échanges d'informations.

Je mentionnerai cinq points clés concernant Europol. Tout d'abord, nous disposons de plus de 200 officiers de liaisons, venant de plus de 41 pays différents, ce qui nous permet d'avoir des échanges réguliers avec les États membres mais aussi avec des pays tiers importants. Deuxièmement, nous fournissons aux États membres un système d'information et de communication connectant plus de 700 agences de par le monde, ce qui nous permet de traiter plus de 15 000 messages par semaine et d'en communiquer le résultat aux États membres. Troisièmement, nous maintenons des bases de données sur le crime organisé et le terrorisme depuis la création d'Europol il y a plus de dix-sept ans. Au total, nous avons ainsi plus de 13 millions d'éléments dans ces bases de données qui sont protégées par des moyens perfectionnés. Quatrièmement, nous sommes un pôle d'expertise organisé autour de 28 points focaux réunissant des analystes essayant de mieux comprendre certains types de crimes liés, par exemple, à la cybercriminalité ou aux mouvements migratoires. Enfin, nous fournissons un soutien aux enquêtes et une coordination entre États membres avant, pendant ou à la suite d'enquêtes de manière à ce qu'ils puissent poursuivre des objectifs communs.

Pour remplir ces missions, nous avons un effectif d'un peu plus de 1 000 personnes au siège de La Haye, mais aussi la possibilité de nous déplacer un peu partout en Europe, ce qui nous permet d'être de plus en plus engagés dans le travail d'enquête sur le terrain conduit par les États membres.

Concernant l'organisation de nos services, nous disposons d'un point de contact disponible 24 heures sur 24, sept jours par semaine, et de trois centres : un sur la cybercriminalité, un autre sur la criminalité organisée et enfin un centre sur le contre-terrorisme, nouvellement créé. Nous avons également des services de soutien fournissant des analyses et des enquêtes financières.

Des changements importants interviendront au 1^{er} mai 2017 avec l'entrée en vigueur du règlement du 11 mai 2016 relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. Premièrement, notre approche concernant les bases de données va évoluer : il ne s'agira plus simplement d'une maintenance intégrée mais de rendre les bases de données davantage interopérables. Cela devrait nous prémunir contre des changements futurs, et nous permettre de travailler de façon plus opérationnelle. Ceci ira de pair avec une meilleure protection de nos bases de données, notamment grâce à un meilleur système d'enregistrement des données permettant d'éviter de les dupliquer, ainsi que des règles encore plus strictes de traitement des données à caractère personnel.

Deuxièmement, le règlement prévoit de nouvelles tâches pour Europol, dont la possibilité de proposer l'établissement d'équipes conjointes d'enquête, des enquêtes techniques et financières et d'augmenter les activités de signalement de contenus sensibles sur internet. En revanche, nous n'aurons plus la possibilité de conclure directement des accords avec des parties tierces ; cela sera traité désormais dans le cadre de l'Union européenne, ce qui maintiendra toutefois les possibilités de coopération. Enfin, nous pourrions désormais

interagir avec des entités privées au travers des États membres, par exemple pour interroger des entreprises de télécommunication afin d'obtenir des informations.

En ce qui concerne la coopération avec la France, cette dernière est membre de 28 points focaux concernant le terrorisme et la criminalité organisée. Elle participe également activement à la mise en œuvre des priorités européennes appelées EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats*) ; la France est notamment chef de file des plans d'action contre le trafic de cocaïne et la criminalité contre la propriété.

La France est aussi l'un des principaux contributeurs au système d'information d'Europol : il s'agit du quatrième pays partageant le plus grand nombre d'informations. En particulier, depuis l'année dernière, elle est en tête concernant les informations sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak. Concernant le système d'information SIENA (*Secure information exchange network application*), la France est en troisième position avec 43 000 messages échangés en 2016, contre 37 000 en 2015, soit une augmentation d'environ 20 %. En ce qui concerne le nombre d'affaires initiées par la France, il y en avait environ 2 500 en 2015 et 3 300 en 2016. Enfin, Europol a huit officiers de liaison provenant de la France, cinq de la police nationale, deux de la gendarmerie et un des douanes. Il y a une augmentation du nombre d'officiers de liaison français travaillant dans le contre-terrorisme. Parmi les membres du personnel d'Europol, environ 60 sont de nationalité française. Voilà le cadre général ; je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Tous les pays participent-ils de façon active à l'échange d'information ?

M. Wil van Gemert. – Tous les États membres ne participent pas de la même façon. Tout d'abord, tous les pays ne sont pas intéressés par les 28 points focaux. Ensuite, certaines autorités nationales fournissent des informations en moins grande quantité mais de meilleure qualité. Nous observons une forte hausse du nombre d'informations reçues – plus 60 % entre 2015 et 2016 – et cette augmentation se concentre plus particulièrement sur certains domaines. Les échanges d'information ont également augmenté de 88 % par rapport à l'année dernière. Par exemple, en 2010, seulement dix-huit combattants étrangers étaient recensés dans nos bases de données, aujourd'hui il y en a plus de 6 000. Il y a donc eu un développement très fort d'Europol au cours des dernières années. La participation varie d'un pays à l'autre mais, comme je l'ai indiqué, la France est parmi les premiers pays contributeurs, en particulier dans le domaine du contre-terrorisme.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – À l'occasion de la crise migratoire, il a été décidé de remettre en place les contrôles aux frontières intérieures. Pensez-vous que cela soit un facteur bénéfique pour la lutte contre la criminalité ? Cela vous aide-t-il dans vos missions ou bien cette mesure n'est-elle pas la plus performante ?

Il est beaucoup question d'interopérabilité des fichiers : pensez-vous qu'elle est aujourd'hui optimale ou, à l'inverse, qu'il faille l'améliorer ? Dans quelles conditions cela vous paraît-il possible et utile ?

M. Wil van Gemert. – En réponse à votre première question, je souhaiterais souligner que le mandat d'Europol est de soutenir les États membres dans leurs enquêtes ; il ne nous revient pas de juger de l'efficacité de l'espace Schengen et des contrôles aux frontières qui y sont menés. Ceci étant dit, l'Union européenne a décidé la libre circulation des personnes et des marchandises qui doit être contrebalancée par certaines mesures telles

que le système d'information Schengen, au sein duquel plus de 3 milliards d'informations sont échangées, avec 65 millions d'entités enregistrées, ou encore la coopération contre la criminalité organisée. On pourrait faire un parallèle avec le cyberspace : personne ne pense à fermer cet espace, même s'il existe une cybercriminalité. De même, pour les personnes physiques, il faut trouver un juste équilibre. Les contrôles sont utiles pour savoir qui voyage, mais cela signifie une certaine limitation à la libre circulation. Dans l'affaire Anis Amri, il a fallu un certain temps pour que les personnes en cause soient identifiées ; les informations doivent donc être disponibles.

En ce qui concerne l'interopérabilité, notre travail évolue de plus en plus de la collecte de données vers la connection des données (*from collect to connect*). Dans le passé, les différents systèmes d'information ont été conçus dans un but spécifique et limité, mais maintenant nous devons trouver les moyens de relier le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac. Un exemple quant à la manière d'améliorer notre travail est de permettre une recherche en passant d'une base de données à une autre. Jusqu'ici, on pouvait seulement rechercher une personne précise mais sans interroger toutes les bases, maintenant ceci est possible. Mais il faut faire encore davantage pour renforcer l'interopérabilité. Jusqu'à récemment, on ne voyait pas l'intérêt d'une interconnexion entre les bases de données d'Europol et Eurodac, mais désormais, notamment en raison du problème des combattants étrangers, nous constatons que ceci est souhaitable. Tout le travail effectué en ce moment aux niveaux européen et national pour améliorer l'interopérabilité et la disponibilité de données biométriques est crucial.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous savons qu'aux États-Unis, les élections ont pu être influencées par une cyberattaque venant d'un autre pays. Cette année, il y aura des élections importantes en Allemagne et en France. Comment Europol peut-il intervenir et nous rassurer à propos des éventuelles menaces de cyberattaque ?

Le nouveau système européen de géolocalisation Galileo, qui est en train d'être mis en place, pourra-t-il être utilisé par Europol ? Cela permettra-t-il de renforcer notre indépendance par rapport au système de géolocalisation GPS américain ?

M. Wil van Gemert. – En ce qui concerne les cyberattaques, je souligne que le rôle d'Europol est la répression de la criminalité. Or les incidents que vous évoquez sont davantage du ressort des services de renseignement. Nous disposons depuis cinq ans d'un centre de lutte contre la cybercriminalité et nous observons une augmentation de l'utilisation de la cybercriminalité par la criminalité organisée qui développe des méthodes qui peuvent ensuite être reprises par d'autres acteurs, y compris ceux agissant pour le compte d'un État. Nos enquêtes se concentrent sur la cybercriminalité en tant que telle, mais elles alertent également sur les nouvelles méthodes utilisées. Ces informations peuvent aussi être utiles aux autorités nationales qui défendent les infrastructures vitales des États contre les cyberattaques. Par exemple, depuis un an, nos activités aident à mieux comprendre comment les terroristes de l'organisation État islamique utilisent les réseaux sociaux. Ce sont ensuite les services de renseignement des États membres qui sont responsables de la lutte contre ces menaces.

Au sujet de Galileo, Europol ne participe pas directement à ce projet, mais je souhaite souligner l'importance du marquage géographique ou *geotagging*. Nous pouvons fournir des informations aux services répressifs pour savoir où et quand une image a été prise ou bien où des personnes se rencontrent. L'une des actions que nous menons en ce moment a ainsi pour but d'aider les États membres en leur fournissant des données afin qu'ils puissent suivre des personnes ou des biens liés à des actes criminels. Voilà encore un cas où

l'interopérabilité est importante. À l'avenir, si nous pouvons mieux exploiter les informations provenant de Galileo, ceci permettra d'améliorer la lutte contre la criminalité en Europe, mais aussi d'être plus indépendants d'autres acteurs étatiques dans le monde.

M. Olivier Cigolotti. – Nous avons largement évoqué la problématique de l'interopérabilité des systèmes d'information et nous avons bien compris la nécessité de pouvoir mettre en relation les différentes bases de données. Au-delà des aspects techniques, n'êtes-vous pas confrontés à une rétention des informations en matière de renseignement de la part de certains États membres ?

M. Wil van Gemert. – Il est clair que l'interopérabilité a peu de sens si les autorités ne communiquent pas entre elles. C'est la première étape. Depuis deux ans, nous avons vu une évolution importante, y compris en France, où l'on reconnaît de plus en plus qu'un point de vue européen est utile. Mais il est vrai qu'il y a toujours certains services ou personnes qui souhaitent garder des données pour eux. Les décisions des juges d'instruction français et belge de permettre à Europol d'accéder à l'ensemble des dossiers concernant les attaques terroristes de 2015 – soit 18 téraoctets de données – a permis d'informer d'autres pays, mais également de fournir plus de 100 éléments d'information à l'enquête menée par la France.

J'ai travaillé personnellement depuis une trentaine d'années dans des services de renseignement et d'enquête et je constate qu'il est toujours préférable de rassembler les enquêteurs plutôt que de faire une simple demande d'information. C'est pourquoi nous développons les équipes communes d'enquête qui produisent des résultats très positifs en matière de lutte contre la cybercriminalité et contre le terrorisme. Europol devient désormais un centre de « fusion » des différents flux d'information. Il faudrait bien sûr renforcer également les contacts avec les services de renseignement nationaux concernant les personnes à risque. Il devrait donc y avoir une forme d'échange, tout en respectant les compétences et responsabilités de chacun. Il ne s'agirait pas de fusionner les différentes bases de données mais d'avoir, au niveau européen, un centre rassemblant les informations en matière de criminalité, un autre en matière de renseignement et de les interconnecter. Ces derniers mois, nous avons eu la visite de deux services de renseignement et je suis confiant sur l'avancée de notre coopération en raison du soutien politique clair en faveur de ce type d'actions, notamment de votre Parlement. Je précise que déjà cinq ou six services de renseignement nationaux sont représentés au sein des bureaux nationaux à Europol puisque dans certains pays, par exemple les pays scandinaves, il y a un lien fonctionnel très fort entre les services répressifs et les services de renseignement. Mais j'aimerais, moi aussi, qu'il y ait davantage de liens entre forces de répression de la criminalité et services de renseignement au niveau européen.

M. Didier Marie. – Vous avez noté l'attention particulière portée par les sénatrices et sénateurs aux questions d'interopérabilité. Nous avons mesuré quels en étaient encore les freins politiques, techniques et, éventuellement, financiers. À quel moment et dans quels délais aurons-nous un système efficace et performant ?

Ma deuxième question porte sur la lutte contre les trafics d'êtres humains et les mafias organisant le passage illicite dans l'espace Schengen. Quelle est l'action d'Europol dans ce domaine et quels sont les résultats obtenus ?

Enfin, la Grande-Bretagne va prochainement activer l'article 50 du Traité sur l'Union européenne pour se retirer de l'Union européenne. Quelles conséquences ceci aura-t-il sur le fonctionnement d'Europol ?

M. Wil van Gemert. – Au sujet de l'interopérabilité, il ne s'agit pas de créer un seul grand système d'information, mais de connecter les bases de données entre elles. Il y a déjà eu une amélioration au niveau européen, par exemple en ce qui concerne SIENA, VIS et Eurodac. Dans le même temps, la mise en place de systèmes de données des dossiers passagers des compagnies aériennes dans toute l'Union européenne, grâce à la directive *Passenger name record* (PNR), qui devra être transposée au 1^{er} juin 2018, nécessitera pour Europol de s'assurer que les bonnes informations sont redirigées vers l'agence. Ainsi, dans les deux années à venir, les activités d'Europol vont s'élargir.

Concernant la lutte contre les trafics de personnes, nous avons mis en place un centre européen spécialisé sur cette question il y a dix-huit mois. À la suite de la crise migratoire et grâce au soutien du Conseil de l'Union européenne, nous avons pu intensifier et améliorer les enquêtes des États membres dans ce domaine. En 2015, il y avait seulement sept officiers travaillant sur ce point focal de lutte contre les trafics de personnes, désormais il y en a plus de 44. Nous soutenons également plus de 50 enquêtes prioritaires dans les États membres où nous fournissons des informations complémentaires concernant notamment l'utilisation des réseaux sociaux. Nous investissons également dans des moyens pour lutter contre la vente de faux documents ou l'impression de tels documents. Nous soutenons également des enquêtes d'ordre financier ainsi que le recouvrement d'avoirs criminels. Enfin, nous disposons d'un registre de navires suspects qui pourraient transporter illégalement des personnes – environ 500 vaisseaux y figurent actuellement. Par ailleurs, nous avons des officiers sur place au Pirée et à Catane et des équipes mobiles pouvant participer aux enquêtes dans les « points chauds » ou lieux sensibles. À cet égard, nous avons réalisé un rapport stratégique sur les mouvements migratoires identifiant environ 220 lieux sensibles. Le trafic de personnes est le domaine de criminalité qui a connu la plus grande croissance en Europe récemment. En 2015, nous avons estimé qu'il représentait entre 3 et 6 milliards d'euros. Toutefois, nous ne pouvons pas résoudre ce problème uniquement par la répression.

En ce qui concerne le Brexit, je ne peux pas exprimer d'opinion politique, mais je peux vous répondre sur le plan technique. Tout comme la France, le Royaume-Uni porte un très grand intérêt à la coopération policière et échange un grand nombre d'informations. Le Royaume-Uni est impliqué dans environ 40 % des affaires recensées à Europol. Il y a donc un très grand intérêt, des deux côtés, à continuer d'assurer l'échange d'informations après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. À un autre niveau, nous travaillons déjà avec des pays tiers – Australie, Canada, États-Unis, Islande... Un signal positif est qu'il y a quelques mois à peine, le gouvernement britannique a utilisé sa possibilité d'*opt-in* sur le règlement relatif à Europol. Il y a beaucoup à perdre si nous ne parvenons pas à une coopération soit du type de celle menée avec les pays tiers ou à un accord spécifique. Parmi les professionnels, il me semble qu'il y a une volonté de poursuivre les échanges d'information. Nous travaillons en ce moment même avec la Commission européenne pour trouver un accord spécifique avec le Danemark, à la suite du référendum du 3 décembre 2015, et ce afin qu'il puisse continuer de coopérer avec Europol.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je note que le nouveau règlement modifie le nom d'Europol en agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. N'y aurait-il pas un nom plus porteur et plus pédagogique ?

M. Wil van Gemert. – Nous allons continuer à utiliser le nom d’Europol dans nos publications et notre communication. Seul notre nom officiel est modifié afin de souligner que notre agence ne concerne pas seulement les forces de police mais toutes les forces de répression et de maintien de l’ordre, soit plus de 2 millions d’agents à travers l’Europe que nous essayons de soutenir.

La réunion est close à 16 h 10.

Mercredi 15 février 2017

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

La réunion est ouverte à 15 heures

Audition de M. Jamil Addou, chef de l’unité soutien asile du Bureau européen d’appui en matière d’asile (EASO)

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d’enquête poursuit ses travaux avec l’audition de M. Jamil Addou, chef de l’unité soutien asile du Bureau européen d’appui en matière d’asile, plus connu sous son acronyme anglais d’EASO. Son siège se trouve à La Valette, à Malte, d’où nous discuterons avec M. Addou par visioconférence.

L’EASO a été créé par un règlement du 19 mai 2010, dans le cadre du « paquet asile » proposé par la Commission européenne.

Aux termes de ce règlement, l’EASO doit contribuer à améliorer la mise en œuvre du régime d’asile européen commun (RAEC), renforcer la coopération pratique en matière d’asile entre les États membres et apporter un appui opérationnel aux États membres dont les régimes d’asile et d’accueil sont soumis à des pressions particulières et-ou coordonner la fourniture de cet appui. Par ailleurs, une proposition de la Commission visant à transformer l’EASO en « véritable » agence de l’Union européenne pour l’asile en lui transférant la responsabilité du traitement des demandes d’asile au niveau européen est actuellement en cours de négociations.

Comment l’assistance de l’EASO aux États membres – je pense à la Grèce et à l’Italie, mais pas seulement – s’est-elle traduite dans le contexte de la crise migratoire ? Qu’est-ce que la réforme envisagée, si elle était adoptée, changerait concrètement dans le fonctionnement de l’agence et de l’exercice du droit d’asile en Europe ? Comment cette réforme pourra-t-elle garantir l’indépendance de l’agence vis-à-vis de la Commission ? Ne voyez-vous pas d’obstacle à rendre les lignes directrices établies par l’agence juridiquement contraignantes ? Comment se passe la coopération avec l’OFPRA ? Estimez-vous disposer des moyens suffisants pour mener à bien vos missions ? Plus généralement, quel bilan tirez-vous du fonctionnement de l’espace Schengen et quelles seraient vos propositions pour l’améliorer encore ?

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 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.

Vous avez la parole, Monsieur.

M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). – En premier lieu, je tiens à vous présenter les excuses du directeur exécutif de l'agence, M. José Carreira, qui ne peut malheureusement être avec nous et que j'ai l'honneur de représenter.

L'EASO – BEAA en français – résulte d'un règlement proposé par la Commission européenne en février 2009 et adopté en juin 2010. L'agence est opérationnelle depuis le 1^{er} février 2011. Elle a conclu son premier plan de soutien avec la Grèce le 1^{er} avril 2011, soit deux mois après son établissement, c'est dire combien le soutien à la Grèce fait partie du cœur de mission de l'agence et a accompagné historiquement son développement. En juin 2011, l'agence s'est établie à Malte après avoir quitté ses bureaux temporaires de Bruxelles. Elle a acquis l'indépendance financière en septembre 2012.

Une grande étape de l'évolution de l'agence a été marquée par la crise migratoire de l'été 2015 et l'agenda européen pour les migrations alors proposé par la Commission. Cela a eu pour conséquence la transformation du rôle opérationnel de l'agence qui, tout en continuant ses activités de soutien technique, de coopération pratique et de renforcement des capacités des administrations nationales, s'est orientée sur des actions de terrain, en première ligne, où il lui a été demandé de déployer des agents et de venir en soutien opérationnel aux agents italiens et grecs au sein même des procédures nationales.

En 2016, nous avons ouvert des bureaux à Athènes, à Rome et à Bruxelles, à côté du siège à Malte, pour augmenter notre couverture géographique en Europe.

En février 2016, M. Carreira a été désigné second directeur exécutif de l'agence. D'origine portugaise, il a une longue expérience des migrations et il a notamment longtemps travaillé à Frontex comme directeur de l'administration.

En mai 2016, la Commission européenne a proposé un nouveau règlement érigeant l'EASO en véritable agence européenne de l'asile.

S'agissant des moyens de l'EASO, lors de son installation, en 2010, elle avait été dotée d'un premier budget de 5,25 millions d'euros et son plan d'établissement prévoyait 24 agents pour la première année. À mi-parcours, au 1^{er} janvier 2013, son budget a été porté à 12 millions d'euros et elle comptait 58 agents. Au 1^{er} janvier 2016, le budget prévisionnel était de 19 millions d'euros, mais les besoins opérationnels ont conduit à abonder ce budget par trois fois jusqu'à atteindre 65 millions d'euros ; ses effectifs propres au 31 décembre étaient de 135 agents hors intérimaires et agents locaux. Pour 2017, le budget prévisionnel est de 69 millions d'euros et son plan d'établissement prévoit de porter les effectifs à 235 agents d'ici à la fin de l'année, soit plus de 100 agents temporaires supplémentaires. D'ici 2020, les effectifs devraient atteindre 500 agents.

On peut résumer les modalités de la coopération entre les États membres et l'EASO à deux vecteurs :

- la coopération pratique en matière de formation, de mise en commun de l'information sur les pays d'origine, de réseaux d'experts thématiques ; nous avons par exemple mis en place un réseau des unités Dublin dans les différents États membres, un réseau des différentes autorités en charge de l'accueil des demandeurs d'asile – il s'agit là véritablement de coopération pratique et de renforcement de la capacité des États membres ;

- le soutien opérationnel aux États qui en ont besoin par le déploiement dans ces pays d'experts provenant de tous les États membres, comme cela a été le cas en Italie et en Grèce, mais également à Chypre et en Bulgarie ou dans des pays tiers, principalement dans les Balkans occidentaux et en Afrique du Nord, coopération que l'on désigne sous l'appellation de « dimension extérieure de la politique de l'asile ». 827 agents provenant des différentes administrations nationales ont été déployés dans ces États en 2016. Pour le soutien plus particulièrement à l'Italie et à la Grèce dans le cadre des *hotspots*, les principaux pays contributeurs ont été les suivants : l'Allemagne pour 6 200 jours-hommes, la France avec 5 600 jours-hommes, les Pays-Bas, 4 100 jours-hommes, et le Royaume-Uni pour 3 000 jours-hommes.

Plus spécifiquement, s'agissant des relations avec les autorités françaises, il convient de rappeler que le siège français au conseil d'administration de l'EASO est occupé par le directeur de l'asile au ministère de l'intérieur comme titulaire, le directeur général de l'Ofpra faisant office de suppléant. La France est présente dans la quasi-totalité des réseaux thématiques animés par l'EASO et participe à un certain nombre de groupes de travail, notamment à celui mis en place très récemment pour la mise en œuvre de la directive « qualifications » par déploiement d'experts. Enfin, comme je l'ai déjà indiqué, la France est le deuxième contributeur en termes de soutien opérationnel en première ligne en Grèce et en Italie.

La coordination opérationnelle dans les *hotspots* est particulièrement étroite avec Frontex. Nous nous plaçons à différents moments de la chaîne de traitement des migrants puisque Frontex est en charge du premier enregistrement et de la gestion de l'arrivée des migrants, tandis que nous prenons en charge le suivi de ceux qui y demandent l'asile. Depuis juillet 2016, nous disposons d'un agent de liaison au sein de Frontex afin d'assurer une parfaite coopération et coordination au quotidien. La semaine dernière, à l'occasion du premier conseil d'administration commun à EASO et Frontex, nous avons conclu un accord de coopération spécifique portant sur des échanges en matière de formation, d'échanges d'informations, mais également sur des modalités de coopération opérationnelle dans les *hotspots*.

Dans les *hotspots* nous collaborons également avec Europol. Nous sommes, par ailleurs, actifs au sein du groupe de contact des agences européennes Justice et affaires intérieures où sont également représentés Eurojust, le CEPOL, etc...

Je ne saurais dresser un bilan politique de la gestion de la crise migratoire. En revanche, d'un point de vue purement opérationnel et pratique, on ne peut que souligner les bénéfices de la gestion intégrée des points d'entrée aux frontières extérieures que sont les *hotspots* et leur valeur ajoutée. On constate d'ailleurs que dans le nouveau règlement Frontex qui vient d'être adopté et dans le règlement qu'elle propose pour l'Agence européenne de l'asile, la Commission européenne organise la mise en place d'équipes de gestion des

migrations mixtes – c'est-à-dire pour les *hotspots*. En Italie, les *hotspots* ont permis un enregistrement quasi-systématique des migrants aujourd'hui, ce qui a permis une mise en œuvre plus effective du règlement Dublin, mais également une meilleure traçabilité des demandeurs. En Grèce, ils ont tout simplement permis au système d'asile d'absorber, voire de survivre au flux particulièrement important de ces deux dernières années.

Dans le cadre spécifique de la déclaration commune Union européenne-Turquie, on constate que l'on est passé d'une situation, en février 2016, où la Grèce comptait plusieurs milliers d'arrivées quotidiennes sur ses îles en mer Égée, à moins de 110 migrants débarqués sur toute la semaine dernière. Ces chiffres seuls démontrent l'efficacité du plan, de ce point de vue du moins.

Vous nous avez interrogés sur l'examen de recevabilité d'une demande d'asile préalablement à la saisine de l'autorité nationale concernée dans le cadre de l'accord Union européenne-Turquie. Si je peux clarifier ce point, l'examen de recevabilité n'est pas préalable à la saisine de l'autorité nationale car elle est conduite par cette autorité nationale, en l'occurrence le service de l'asile grec. C'est la Grèce qui examine la recevabilité d'une demande d'asile avec le soutien de l'EASO et des experts déployés par les autres États membres. La Grèce reste donc souveraine sur cette question de recevabilité. La recevabilité est donc préalable uniquement à l'examen au fond de la demande.

La Turquie n'est bien évidemment pas soumise au régime d'asile européen commun. En revanche, elle a fourni un certain nombre de garanties à la Grèce et à l'Union européenne en matière d'accès aux procédures d'asile pour les personnes reconduites depuis la Grèce au motif que leur demande y aurait été considérée irrecevable, ainsi qu'en termes de protection temporaire accordée, notamment aux Syriens reconduits en Turquie. Par ailleurs, l'EASO, à côté d'autres acteurs, mène des actions de formation en Turquie et apporte un soutien aux procédures d'asile nationales afin d'y faire appliquer et respecter les meilleurs standards et les meilleures normes en matière d'asile.

Pour en revenir aux *hotspots* et aux personnes qui y sont accueillies depuis leur création, il me semble nécessaire de préciser que les *hotspots* prennent des formes et assurent des missions légèrement différentes selon leur implantation. Ainsi, en Italie, il n'y a pas d'accueil à proprement parler dans les *hotspots*, ceux-ci constituant seulement des points de débarquement et d'enregistrement des migrants avant que ces derniers ne soient répartis dans différents centres d'accueil sur le territoire italien. En Grèce, depuis mars 2016 et la mise en œuvre de l'accord Union européenne-Turquie, les *hotspots* ont effectivement été transformés en centres d'accueil fermés pour le temps du traitement de leur demande. Aujourd'hui, 15 000 personnes sont présentes dans les cinq *hotspots*.

La relocalisation des demandeurs d'asile conformément à la décision du Conseil européen de septembre 2015 a concerné, à ce jour, près de 12 000 personnes – 8 685 depuis la Grèce, 3 204 depuis l'Italie. Les trois principaux pays de relocalisation sont, en premier chef, la France avec 2 695 demandeurs relocalisés, puis l'Allemagne avec 2 042 personnes accueillies et, en troisième lieu, les Pays-Bas avec 1 362 demandeurs. Il y a encore en Grèce à peu près 6 500 personnes en attente de leur transfert vers le pays de relocalisation qui leur a été attribué, 2 600 en Italie. Plus de 9 000 personnes peuvent prétendre à la relocalisation en Grèce, mais sont en attente du début de la procédure.

Je vous rappelle que l'EASO n'a pas de mandat pour raccompagner les migrants dans leur pays d'origine et vous renvoie pour cela à Frontex.

Dans la situation actuelle, le soutien de l'EASO à la Grèce et à l'Italie est non seulement toujours nécessaire mais il a même été récemment renforcé *via* de nouveaux plans de soutien opérationnel conclus avec ces pays à la fin 2016 pour l'année 2017. Chacun de ces plans prévoit un renforcement des moyens déployés dans ces pays. À plus long terme, l'EASO est prêt à assurer ce soutien aussi longtemps que nécessaire mais cela dépendra à la fois des besoins exprimés par ces pays et des décisions du Conseil de l'Union européenne et de la Commission. En pratique, cela dépend donc essentiellement de l'évolution des flux, d'une éventuelle prolongation du programme de relocalisation censé s'achever en septembre 2017 et de la potentielle ouverture de nouveaux *hotspots* dans de nouveaux pays aux frontières de l'Europe.

L'EASO n'a pas accès aux bases d'information Eurodac et Schengen. À ce jour, seules les autorités nationales y ont accès en consultation directe. Dans le cadre du dispositif d'alerte précoce mis en œuvre par l'EASO cependant, l'accès à Eurodac pourrait nous être utile à l'avenir, non pour connaître des données personnelles des demandeurs, mais pour disposer des métadonnées : agrégats des personnes enregistrées, lieu d'enregistrement, provenance, afin d'avoir un tableau plus complet en temps réel de la situation de la demande d'asile dans tous les pays européens.

En tout état de cause, tout renforcement d'Eurodac pour obtenir une information plus précise et une meilleure traçabilité des demandeurs – cela fait l'objet de discussions en ce moment à Bruxelles – va dans la bonne direction d'un point de vue opérationnel. Dans le cadre de l'accord de coopération conclu avec Frontex, un des points-clé concerne l'interopérabilité de nos systèmes d'information afin que toute information collectée par Frontex soit immédiatement connue de nous et réciproquement. Nous travaillons actuellement à des solutions techniques pour sécuriser et fiabiliser nos échanges d'information, en conformité avec les normes européennes.

La proposition de la Commission européenne de transformer l'EASO en véritable Agence de l'Union européenne pour l'asile, qui fait l'objet du trilogue actuellement, ne prévoit pas de faire de l'EASO une autorité de détermination des demandes d'asile ; il s'agit-là seulement d'une perspective de long terme. La proposition actuelle vise plutôt à en faire un centre indépendant d'expertise. Mais dans une perspective de long terme, on peut relever que le traitement conjoint des demandes d'asile en Grèce et en Italie par des agents provenant des autorités nationales de tous les pays, dont l'Ofpra, peut préfigurer ce que pourrait représenter à l'avenir un traitement européenisé de la demande d'asile. À ce stade, il ne s'agit toutefois que de projections et de spéculations.

Sans rentrer dans le détail des négociations en cours qu'il ne m'appartient pas de commenter, la proposition actuelle de la Commission prévoit que les États doivent « tenir compte » des lignes directrices adoptées par l'EASO. Je vous laisse juge du caractère contraignant ou pas de cette formulation.

Pour que le régime d'asile européen commun ait du sens, il est indispensable que des demandes similaires introduites dans des pays différents soient traitées de la même façon et aboutissent à des résultats identiques. La coopération pratique est assurément un levier fort de convergence, mais l'expérience prouve qu'aujourd'hui encore, malgré un cadre juridique précis et de vrais efforts de coopération entre États, les taux de reconnaissance sont encore très variables d'un État à l'autre. Donc tout effort de convergence de l'analyse de la situation dans les pays d'origine, mais aussi d'application du cadre juridique aux cas d'espèce, va dans le sens d'une réalisation des objectifs du régime européen commun.

L'EASO se tient prêt à assumer un rôle d'évaluateur du traitement des demandes de protection par les États membres si les négociations devaient aboutir à le lui confier, mais il n'appartient pas à l'EASO de se prononcer sur les contours exacts de cette mission.

S'agissant du projet de mise en place d'une réserve opérationnelle, l'expérience prouve que le chiffre initialement proposé de 500 agents mis à disposition de manière permanente semble être un strict minimum. On constate actuellement, en Grèce et en Italie, que de tels déploiements sont très consommateurs de ressources humaines, du fait d'une forte rotation des agents car les missions sont de quelques semaines ou de quelques mois dans le meilleur des cas. Il importe donc que la réserve opérationnelle soit suffisante pour assurer la continuité des opérations, donc le renouvellement des effectifs.

L'EASO ne participe pas à l'évaluation Schengen.

Un renforcement du système européen d'asile ne peut que contribuer à un espace Schengen plus stable. Nous suivons avec intérêt les négociations autour de la proposition d'un nouveau règlement Dublin qui le ferait évoluer d'un système de pure détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile vers un système de correction et de solidarité en cas d'afflux massif.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour en revenir au concept des *hotspots* né de la crise migratoire, les moyens mis en place ont-ils été suffisants pour traiter l'afflux migratoire tel qu'il a existé sur les côtes grecques ? Qu'en est-il aujourd'hui sur les côtes de Lampedusa ? Doit-on les installer en Europe ou dans les pays limitrophes des pays en crise avec le même standard de traitement de la demande d'asile ? Le problème est le retour des personnes ne relevant pas de l'asile.

Transformer l'EASO en Agence européenne de l'asile pose la question de la standardisation du traitement des demandes. Nos auditions n'ont pas fait transparaître un enthousiasme extraordinaire sur ce point précis. De votre point de vue, y a-t-il des pistes de coordination plutôt que de standardisation ?

M. Jamil Addou. – Vos questions portent en elles un élément d'appréciation que je ne peux commenter.

La mise en place des *hotspots* n'a pas été sans difficultés, mais il ne faut pas sous-estimer les efforts réalisés car il s'agissait de créer un système entièrement nouveau, sans référence, de pousser la coopération entre agences européennes mais aussi avec les autorités nationales (en Grèce, la police, le service de l'asile, l'administration en charge de l'accueil...) d'une manière très opérationnelle, alors même que cette multitude d'acteurs était amenée à collaborer directement pour la première fois ensemble. Il ne m'appartient pas de dire si les *hotspots* ont été mis en place trop tôt ou trop tard, trop vite ou pas assez, mais je tiens à souligner les progrès accomplis en seulement un an et demi.

La valeur ajoutée des *hotspots* en termes de gestion des flux migratoires aussi bien en Grèce qu'en Italie, bien que sous des modalités différentes, est en revanche indiscutable. Il ne s'agit pas d'une formule clé en main à dupliquer de manière identique à tous les points de frontière extérieure en Europe, mais bien d'un concept : rassembler en un lieu un centre de gestion intégrée des migrants. Les modalités opérationnelles de mise en œuvre doivent être suffisamment flexibles pour s'adapter en fonction des spécificités des différentes situations. Si les *hotspots* en Grèce et en Italie répondent à la même logique générale, pour autant les

missions précises, les tâches assignées à chacun, les profils déployés varient en fonction des lieux et des besoins.

C'est pourquoi il est intéressant de relever que les propositions de la Commission aussi bien pour le règlement Frontex que pour l'Agence européenne de l'asile tirent déjà les premières leçons des *hotspots* en transposant cette notion d'équipes de gestion migratoire mixte.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Finalement, on est en train de pérenniser les *hotspots* dans leur principe, moyennant leur adaptation selon les circonstances, de les intégrer pour ainsi dire dans la « boîte à outils » de la gestion de crise ?

M. Jamil Addou. – Absolument.

Le terme de « standardisation » du traitement des demandes d'asile est peu attrayant. Dans ses travaux, l'EASO parle plutôt de convergence. L'objectif n'est pas de standardiser, d'uniformiser pour dupliquer dans tous les pays européens des normes ISO. Ce qui compte avant tout, c'est l'objectif final : que les chances de se voir reconnaître une protection ou au contraire d'être débouté soient les mêmes dans tous les pays, que les garanties procédurales soient les mêmes, qu'il n'y ait aucun avantage ou inconvénient du point de vue de la procédure d'asile pour un demandeur à choisir un pays plutôt qu'un autre.

La politique commune de l'asile a désormais une certaine antériorité. Avec un peu de recul, on observe qu'une certaine forme d'uniformisation est indispensable. Cela passe par la formation : à défaut d'une méthode commune de travail, cela donne aux différentes administrations en charge du traitement des demandes un langage commun, une approche commune des différents concepts juridiques et des différentes techniques à appliquer.

L'EASO s'est également engagé dans le développement d'outils pratiques. Libre aux États de les adopter ou non, en les adaptant à leur procédure nationale le cas échéant. Peu importe qu'on utilise en Allemagne, en Belgique et en France des formulaires portant le sceau européen, mais une approche identique est nécessaire.

Il est évident qu'il restera une part de différences irréductibles du fait de nos traditions juridiques et administratives. Il est donc illusoire de tendre à une standardisation. En revanche, il faut rapprocher les pratiques, l'interprétation du cadre juridique et le résultat final des procédures.

M. Jean-Yves Leconte. – Sur ce point de la convergence, ne faudrait-il pas commencer par faire converger les procédures de recours ? Admettre que chaque État est souverain s'agissant de sa procédure administrative, mais que la procédure contentieuse converge ?

Je reviens d'Italie dont les frontières au Nord sont désormais fermées. Comment cela peut-il ne pas fonctionner mieux ? Beaucoup de réfugiés attendent dans les villes italiennes. Comment se fait-il qu'ici comme en Grèce, on ne puisse répondre aux objectifs de relocalisation fixés par le Conseil ?

Plutôt que de parler de *hotspots* hors de l'Union européenne, pourquoi ne pas mettre en place un système de visas pour asile au niveau européen comme cela existe en France ? Dès lors que les demandeurs se trouveraient sur le territoire européen, ils l'obtiendraient. Cela ne pourrait-il pas dès lors être de votre compétence ?

M. Jamil Addou. – La question de la convergence des procédures contentieuses m’occupe personnellement beaucoup au quotidien. Il s’agit d’un vecteur de convergence très fort, mais un des plus difficiles à mettre en œuvre. Si les procédures administratives sont différentes, voire divergentes, on observe encore plus de divergences dans les organisations nationales sur la partie contentieuse. La France, avec sa juridiction spécialisée – la Cour nationale du droit d’asile –, est à cet égard particulièrement bien équipée, à l’instar de la Suède par exemple, mais il s’agit là d’exceptions. Dans d’autres pays, il s’agit de juges spécialisés sur la question de l’asile au sein de juridictions administratives généralistes. Dans d’autres États membres enfin, les juges de l’asile sont des juges de droit commun, parfois civils, non spécialisés sur ce contentieux. L’EASO propose un programme de formation pour les juges, un programme de « développement professionnel ». La particularité de ces activités vient de ce qu’il faut respecter pleinement l’indépendance judiciaire, ce qui nous empêche de répliquer les programmes mis en place pour les administrations. Depuis trois ans, a été mis en place un réseau de juges spécialisés. Nous menons des conférences, des formations. Mais la route est encore longue. Cela constitue une des priorités de l’agence, mais nos moyens d’action en la matière sont un peu plus contraints qu’avec les administrations.

Votre question sur la relocalisation en soulève plusieurs. L’Italie présente un cas particulier car les nationalités éligibles à la relocalisation ne concernent que très peu les flux italiens. Parmi ceux-ci, seuls les Erythréens pourraient être relocalisés et ils n’arrivent qu’en nombre limité. Le réservoir de personnes relocalisables depuis l’Italie en fonction des critères établis par le Conseil n’est donc pas aussi large qu’initialement envisagé.

De manière générale, que ce soit pour l’Italie ou la Grèce, tous les États membres n’ont pas considéré leurs engagements de la même façon. Un certain nombre n’ont pas rendu disponible le nombre de places nécessaires à la réalisation de leur quota. D’où les 9 000 personnes enregistrées en Grèce qui n’ont pas encore « trouvé preneur », si vous me passez l’expression. Récemment l’Allemagne a augmenté le nombre de places ouvertes à la relocalisation, permettant l’accélération d’un certain nombre de procédures. Tout n’est pas noir comme en témoigne l’augmentation des chiffres de relocalisation avec plusieurs milliers de relocalisés tous les mois. Mais un effort supplémentaire pourrait être fait par certains États.

La question du visa pour asile est particulièrement d’actualité puisque la Cour de justice de l’Union européenne examine actuellement le cas. Son avocat général s’est prononcé la semaine dernière en faveur de la délivrance de visa pour asile en cas de risque en cas de maintien dans le pays d’origine. Reste à voir si ces conclusions seront suivies par la Cour. Si les visas pour asile devaient devenir une nouvelle voie d’accès à la procédure d’asile, l’EASO aurait vocation à mettre en œuvre de manière pratique cette nouvelle procédure.

M. André Reichardt. – Je vais mettre les pieds dans le plat. Vous indiquiez avoir le sentiment qu’en peu de temps, l’Europe avait accompli de grands progrès. Pour ma part, il me semble que ce sont toujours les mêmes États membres qui se sentent concernés par les demandes d’asile. N’a-t-on pas atteint un plafond de verre ? J’en veux pour preuve les chiffres de contribution que vous indiquiez tout à l’heure. Que se passe-t-il dans les autres États ? Existe-t-il véritablement une volonté d’encourager une convergence dans ces pays ou bien, comme je le crains, un plafond de verre a-t-il été atteint ?

M. Jamil Addou. – Tout est question de perspective. Je me garderai de parler de plafond de verre du fait de la faible antériorité que nous avons sur la procédure de relocalisation – moins de deux ans. Il s’agissait effectivement d’une procédure entièrement nouvelle, dont on a parfois sous-estimé les efforts nécessaires pour la mettre en œuvre :

organiser le transfert de milliers de personnes en Europe, après avoir procédé à leur enregistrement, vérifier leur identité, évaluer le risque qu'elles représentaient éventuellement pour l'État d'accueil... soit des procédures extrêmement lourdes. Tout le monde s'attendait à ce que des milliers de personnes soient déplacées du jour au lendemain, mais d'un point de vue pratique, cela était impossible.

En Grèce, le service de l'asile s'est doté de la capacité à mener cette procédure de manière complètement autonome ; il n'est plus sous perfusion européenne. Si au début, certains États avaient beau jeu de dire qu'ils étaient prêts à accueillir mais qu'on n'avait personne à leur proposer, ce n'est plus le cas aujourd'hui : l'intégralité des personnes pouvant faire l'objet d'une relocalisation est enregistrée. Désormais, il s'agit pour chacun de respecter ses obligations.

Pour le reste, je ne vais pas m'aventurer sur des commentaires concernant les attitudes des uns et des autres.

Quant aux contributions des différents États membres, je me suis limité aux cinq premiers par facilité, mais un certain nombre d'États, y compris d'Europe centrale, peuvent contribuer de manière significative dans le déploiement d'experts sans pleinement mettre en œuvre pour l'instant leurs obligations en matière de quotas de relocalisation. C'est le cas par exemple de la République tchèque qui a déployé plus de 2 000 jours-hommes en Italie et en Grèce depuis le début de la crise migratoire.

Il ne m'appartient pas de porter une appréciation sur le concept de « solidarité flexible », sur son réalisme, sa compatibilité avec les principes européens et la politique européenne de l'asile. Toutefois, j'aurai une appréciation plus prudente que vous sur la situation actuelle : nous sommes non pas à la fin, mais au début d'un processus, les *hotspots* sont un concept neuf, la procédure de relocalisation est également une invention qui a peut-être vocation à être pérennisée à travers le nouveau règlement Dublin. Je me placerai plutôt dans une position d'attente pour voir ce que l'avenir nous réserve.

M. Jean-Claude Requier. – Je vous remercie.

La réunion est close à 15 h 55.

**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

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

**Audition de Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la
modernisation de l'action publique**

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en accueillant Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Le SGMAP a remplacé la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) en octobre 2012. Service interministériel rattaché au Premier ministre, il exerce plusieurs missions présentant un lien direct avec nos travaux : la modernisation de l'action publique, notamment pour améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'État et le service rendu aux usagers, ainsi que la promotion de la participation des citoyens à l'action publique.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a par exemple proposé, en 2015, une série de 45 mesures opérationnelles élaborées de manière participative, articulées autour de huit axes d'action prioritaire : améliorer et simplifier les prestations rendues aux usagers ; trouver un nouvel équilibre entre les fonctions de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales ; améliorer les missions de contrôle des entreprises par les services de l'État ; renforcer les dispositifs de prévention et de gestion des risques et de la sécurité ; renforcer la cohésion sociale ; soutenir les projets des entreprises, des collectivités territoriales et des associations ; conforter le rôle et les missions de l'État en matière d'économie et d'emploi ; enfin, soutenir la culture dans les territoires.

Le SGMAP a également organisé plusieurs ateliers citoyens en partenariat avec la Commission nationale du débat public (CNDP), dont l'audition est prévue la semaine prochaine. Il encourage, en outre, les ministères à développer des outils numériques pour recueillir l'avis des citoyens.

Plus globalement, le SGMAP s'interroge sur les meilleures pratiques et procédures permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique, ce qui constitue le cœur de notre mission d'information.

Je vous indique que cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame Laure de la Bretèche, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pendant quelques minutes. Je donnerai ensuite la parole à mes collègues pour une série de questions-réponses.

Mme Laure de la Bretèche, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique. – Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est l'héritier d'une longue tradition de réforme de l'État.

Il est né de la volonté, en octobre 2012, d'accroître le nombre de leviers activables, en regroupant au sein d'une même entité la mission *Etalab*, créée en 2011 et dédiée au développement du numérique, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC), créée elle aussi en 2011, le service d'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'une structure proche d'un cabinet de *consulting* interne ayant pour rôle d'accompagner les transformations qui constituait l'axe principal de la DGME.

L'ambition était d'apporter à l'ensemble des acteurs publics, et non aux seules administrations d'État, des leviers d'innovation et de transformation, dans un contexte budgétaire contraint, tout en intégrant les enjeux liés à la gestion des ressources humaines.

J'ajoute que le programme de simplification du SGMAP a été renforcé en 2015 : il concerne aujourd'hui les entreprises, les particuliers et les collectivités territoriales et comprend plus de 700 mesures dans différents domaines, toutes ayant pour point commun de faciliter l'activité et les démarches des citoyens.

Nous avons aussi souhaité rapprocher les branches « systèmes d'information » et « développement du numérique », la convergence de ces deux approches constituant l'un des leviers importants de transformation, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

La problématique de la prise en compte de l'avis des citoyens s'inscrit au cœur de toutes nos missions. Nous observons, en effet, une crise de confiance qui s'exprime à plusieurs niveaux. Aujourd'hui, selon les chiffres publiés par le cabinet de conseil *Res publica* en 2017 dans son *Baromètre de la concertation et de la décision publique*, 90 % des Français sont favorables à la démocratie participative. Dans le même temps, 60 % d'entre eux pensent que la démocratie participative est utilisée comme une opération de communication, les décisions étant déjà prises au préalable. Enfin, environ 30 % des citoyens estiment qu'ils n'ont « rien à dire ».

Dans ce contexte, plusieurs enjeux émergent : rendre les procédures de démocratie participative plus attractives, associer plus largement les citoyens aux décisions, en veillant notamment à intégrer les personnes les plus éloignées du dispositif politique, animer le débat public, mieux informer les citoyens, stimuler l'innovation et renforcer la pertinence des politiques publiques.

Les choses ont déjà beaucoup évolué. Les consultations sont bien plus fréquentes que par le passé. Le besoin de proximité est aussi fortement mis en avant par les citoyens, 96 % d'entre eux jugeant que les élus devraient être davantage issus de la société civile. Ils sont aussi 91 % à souhaiter que leur avis soit plus fréquemment recueilli au moyen de référendums et de consultations. Le nombre de consultations, notamment numériques, a d'ailleurs significativement augmenté ces dernières années, le site *vie-publique.fr* recensant 14 consultations en cours, 342 terminées, dont 249 ayant fait l'objet d'une synthèse.

On peut notamment relever le succès de la consultation sur le numérique à l'école, organisée en ligne, qui a reçu 50 000 réponses et a donné lieu à 150 événements organisés dans les académies.

En 2015, une consultation sur l'ambition numérique a également été organisée en amont du projet de loi pour une République numérique, dans le souci de recueillir des propositions émanant directement de la société civile. Plus en aval, une consultation a été organisée préalablement aux réunions interministérielles d'arbitrage, qui déterminent réellement le contenu du projet : au terme d'une large mobilisation – 20 000 participants, 8 000 contributions, 150 000 votes –, cinq nouveaux articles ont été insérés dans le texte et quatre-vingt-dix modifications y ont été apportées.

Les parlementaires peuvent également consulter les citoyens *via* la plateforme « Parlement et citoyens ». Des consultations ont notamment été organisées en matière de biodiversité, à l'initiative du sénateur Joël Labbé. De même, le Gouvernement a créé une plateforme de consultation à l'occasion du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, porté par Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. Pour certaines de ces consultations, le SGMAP a bien évidemment joué un rôle d'accompagnement.

Différentes démarches de « co-construction » sont possibles : ateliers de *design*, au cours desquels les citoyens formulent diverses propositions d'amélioration d'un service public, mais aussi *hackathons*, qui voient des citoyens, des chercheurs et des praticiens réfléchir, le temps d'un week-end, aux grandes questions que peut poser l'exploitation d'une base de données. En 2015, un *hackathon* a ainsi été organisé sur l'ouverture des données de la base SNIIRAM de l'assurance maladie. Il s'agit d'une méthode assez efficace pour mettre en lumière de nouvelles problématiques, à partir desquelles l'administration va ensuite pouvoir construire ou affiner des politiques publiques.

Il est possible d'aller encore plus loin, jusqu'à la codécision en matière de politiques publiques. Avec l'appui de la Commission nationale du débat public (CNDP), nous avons ainsi lancé les « ateliers citoyens », qui consistent, pour des panels restreints de citoyens représentatifs, à produire un avis éclairé sur une problématique donnée, étant précisé qu'un corpus d'expertises leur est fourni pour éclairer leur réflexion. En 2016, le ministère des affaires sociales et de la santé a ainsi réuni, durant deux week-ends consécutifs, un groupe de quinze citoyens sur la question sensible de l'ouverture des données de santé, parallèlement au travail d'un groupe d'experts.

Sur des questions spécifiques, nous pouvons donc aller assez loin dans la sollicitation du citoyen.

Je souligne que cette démarche d'ateliers citoyens ne vient pas interrompre un processus décisionnel déjà engagé. On sollicite l'éclairage des citoyens sur une question qui ne fait pas encore l'objet d'une position politique très tranchée. Pour organiser dans de bonnes conditions ces ateliers, il nous faut un minimum de quatre mois, notamment pour le choix du panel et l'organisation de la consultation.

Je veux aussi évoquer le « partenariat pour un gouvernement ouvert » – *Open Government Partnership* –, une initiative internationale originale réunissant 77 pays et qui pourrait profondément changer le rapport entre le politique, l'administration et les citoyens. La France copréside actuellement ce partenariat avec l'organisation non gouvernementale *World Resources Institute*. Nous ne sommes donc pas les seuls à réfléchir à une meilleure association des citoyens à la décision publique. Dans le cadre de ce partenariat, nous avons élaboré un plan national d'action comprenant un certain nombre d'engagements des administrations sur la transparence, la participation et la collaboration des citoyens dans l'action publique. Six mois ont été nécessaires pour ce plan, en utilisant une démarche très

ouverte de co-construction rassemblant des citoyens, des associations et d'autres acteurs de la société civile.

Quels sont les bénéfices de ces différentes démarches de participation des citoyens à la décision publique?

Le fait que les administrations s'engagent dans des démarches d'ouverture et de dialogue avec la société civile constitue l'une des conditions de la modernisation. Dans le plan national 2015-2017 pour une action publique transparente et collaborative, plus de dix ministères s'engagent dans des actions très concrètes, de même que la Cour des comptes et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le mode contributif, par ailleurs très exigeant, permet aussi de synchroniser l'expression des opinions d'une très grande diversité d'acteurs et d'éviter ensuite les prises de parole dissonantes. En effet, plus que les divergences d'opinions sur le fond, ce sont les postures qui exacerbent les antagonismes.

Ces démarches participatives permettent également de sensibiliser les administrations publiques aux enjeux de la transformation numérique.

Le rôle du SGMAP est d'ailleurs aussi de développer un certain nombre de ressources numériques, outils, plateformes et infrastructures de données.

Nous animons ainsi le site *data.gouv.fr*, qui, aujourd'hui, réunit des jeux de données pouvant être réutilisés par les entreprises, les associations, les chercheurs et les particuliers, avec la seule obligation pour eux de reverser ensuite leurs résultats sur le même site. Nous animons également le site *faire-simple.gouv.fr*, qui permet d'interroger les particuliers et les entreprises sur leurs besoins en termes de simplification administrative.

Nous œuvrons à la constitution d'infrastructures collaboratives de données, en associant des ressources externes et internes à l'administration. C'est le cas, par exemple, de la base d'adresses nationale, développée en partenariat avec l'association *OpenStreetMap*, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et La Poste. Les erreurs d'adresse dans les échanges postaux et les envois de colis représentent en effet une perte se chiffrant en dizaines de millions d'euros pour les entreprises...

Nous hébergeons également le site *beta.gouv.fr*, un incubateur de services numériques, qui développe des outils innovants en s'appuyant sur l'expérience d'une communauté d'utilisateurs.

Par exemple, pour lutter contre le problème crucial du non-recours aux aides sociales, nous avons créé un outil très simple, *mes-aides.gouv.fr*, qui permet de connaître en moins de deux minutes, à partir de votre situation, les droits auxquels vous pouvez prétendre.

Nous avons également développé la « Boussole des droits » pour les jeunes, qui vise à leur offrir un meilleur accès aux dispositifs conçus pour eux dans les domaines du logement, de la santé et de l'emploi-formation. Cet outil a été construit après une « immersion totale » à Reims, qui nous a permis de rencontrer les jeunes directement sur leurs lieux de vie.

Toutes ces nouvelles démarches participatives sont très intéressantes, mais nous devons aussi les regarder avec lucidité. C'est pourquoi le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a lancé une évaluation, inédite en France, sur

l'effectivité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'impact de ces différentes démarches, à partir de questions simples qui rejoignent d'ailleurs celles de votre mission d'information. Comment associer le citoyen ? Comment recueillir la parole citoyenne et éviter qu'elle ne soit déformée ou confisquée ?

Il s'agit ainsi de permettre la prise de bonnes décisions, avec un travail à chaque étape de leur construction.

Les citoyens attendent aussi que les décisions se traduisent en actes. Ils attendent que les textes aient un impact direct dans leur vie quotidienne. Nous avons donc créé, en 2015 au sein du SGMAP, « CAPGouv », une petite cellule d'accélération des projets du Gouvernement qui vise à identifier, une fois l'arbitrage interministériel réalisé, tout ce qui risque de freiner leur mise en œuvre. Les administrations n'osent pas toujours exprimer les difficultés qu'elles rencontrent dans l'application d'une décision ; dès lors, elles n'identifient pas toujours les petits grains de sable qui peuvent gripper la machine. En la matière, nous avons enregistré un certain nombre de succès, par définition peu visibles, car une décision qui aboutit fait toujours moins parler d'elle qu'une décision qui n'aboutit pas. Ce dispositif, placé directement auprès du Premier ministre et de son cabinet, peut venir utilement en soutien d'un certain nombre de projets prioritaires et complexes, pour lesquels le risque d'enlisement est plus important.

M. Henri Cabanel, président. – Je vous remercie de ces précisions. Les dispositifs participatifs que vous avez évoqués peuvent-ils se déployer dans tous les domaines de l'action publique ? Est-il possible de les concevoir aussi bien au niveau national que local ?

Les démarches d'ateliers citoyens et de *hackathons* me semblent très intéressantes. Mais comment choisir les panels et les participants ? Quel bilan coût-avantages tirez-vous de ces dispositifs ?

Mme Laure de la Bretèche. – Je n'ai pas le recul suffisant pour savoir si les démarches participatives peuvent fonctionner de la même manière dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Ce qui importe surtout, à mes yeux, c'est la volonté déterminée de tenir compte de cette démarche participative, qui ne saurait être un simple « pas de côté » alors qu'une trajectoire de décision a déjà été arrêtée. D'où l'intérêt, notamment pour les ateliers citoyens, d'une consultation intervenant relativement en amont.

M. Henri Cabanel, président. – Comment articuler le temps nécessaire à la consultation et le temps compté des élus, déterminé par la durée de leur mandat ?

Mme Laure de la Bretèche. – Comme je l'ai indiqué, il faut compter un délai incompressible de quatre mois pour mener à bien un atelier citoyen, depuis son lancement jusqu'au recueil de la parole citoyenne par l'administration.

Nous avons évalué le premier atelier citoyen sur l'ouverture des données de santé, et il en ressort que les participants sont surtout préoccupés par la réception qui sera faite de l'avis qu'ils ont émis. Ils ne s'imposent pas nécessairement comme un élément déterminant de la décision finale, mais ils veulent être certains d'avoir été entendus et qu'on leur explique pourquoi tel point a été retenu et tel autre écarté.

Certaines situations d'urgence ou de crise ne se prêtent pas à l'examen serein d'une problématique par un panel de citoyens, notamment lorsqu'existe un risque trop élevé d'instrumentalisation.

En revanche, il me semble qu'une démarche de ce type peut s'envisager aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

La Ville de Paris a ainsi pris l'initiative intéressante d'instaurer un budget participatif pour construire une partie de son budget d'investissement à partir des souhaits exprimés par les citoyens. D'autres villes font de même.

Surtout, au niveau local comme au niveau national, il est nécessaire de recueillir l'avis des citoyens à toutes les étapes du processus de décision, pour vérifier que l'on ne s'éloigne pas de leurs besoins. Ces derniers peuvent en effet varier selon les circonstances. Par exemple, un citoyen sera plutôt heureux de déclarer plusieurs fois son premier enfant auprès de différentes administrations, mais il jugera cette répétition insupportable pour un décès, y voyant la preuve de la froide indifférence de « l'État Léviathan ».

Il faut noter que le Partenariat pour un gouvernement ouvert, que j'ai évoqué tout à l'heure, constitue la forme la plus aboutie de cette démarche participative.

Le SGMAP s'occupe également de coordonner les évaluations de politiques publiques ; il en a réalisé quatre-vingt à ce jour. Il apparaît que nous devons encore renforcer la participation des citoyens dans la définition des questions évaluatives et la préparation du diagnostic, ce qui permet ensuite au ministre de mieux reprendre la main et de définir un plan d'action. Nous pensons aussi qu'il faut prévoir un temps de débat public à l'issue du diagnostic évaluatif, c'est-à-dire avant l'élaboration des scénarii.

Vous m'avez également interrogée sur la constitution du panel d'un atelier citoyen. À partir d'une base de citoyens, nous travaillons, selon une démarche scientifique et avec l'aide éventuelle d'un cabinet de conseil, à l'obtention d'un panel de quinze personnes, en croisant plusieurs critères. Il faut des personnes qui ont une relative ignorance du sujet, mais qui sont aussi directement concernés par le problème posé, des personnes d'âge différent, des urbains et des ruraux, etc. Un comité de pilotage de la démarche se réunit régulièrement ; il comprend des experts, des chercheurs et l'administration demandeuse. Cette phase de constitution du panel est la plus longue.

Le coût de ces consultations est limité, entre 15 000 et 25 000 euros pour deux week-ends de travail à Paris.

Il serait prétentieux de ma part d'affirmer que les résultats sont excellents, mais nous avons par exemple été frappés de la qualité de l'avis rendu par le panel de citoyens ayant examiné l'ouverture des données de santé, sachant que ni le SGMAP ni la CNDP n'ont participé à sa rédaction. L'avis de quinze pages remis madame Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, très mesuré, proposait d'ouvrir les données dans le seul intérêt de la recherche et des soins. Il était d'ailleurs assez convergent avec l'avis des experts scientifiques.

Mme Sylvie Robert. – Avec le recul, y a-t-il eu, durant ce quinquennat, une modernisation des ministères, qu'ils soient de grande ou de petite taille ? Ont-ils joué le jeu ?

Les nombreux comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) qui se sont tenus ont-ils porté leurs fruits ?

Nous avons également voté, au cours des cinq dernières années, des lois qui ont considérablement bouleversé notre organisation territoriale. La fusion des régions, notamment, a posé des questions d'ordre administratif. Avez-vous accompagné des régions mais également d'autres collectivités comme celles ayant transféré des compétences aux métropoles, ou encore les communes qui ont fusionné ? Si oui, avez-vous pu tirer de ces expériences des enseignements généraux permettant d'aider les administrations à être plus efficaces ?

Je participe depuis longtemps aux travaux de l'organisme « La 27^e Région » et j'avais été frappée par une expérimentation conduite au Danemark, où, en travaillant notamment sur la traçabilité, les pouvoirs publics avaient réduit à un mois le délai d'obtention par les entreprises du code « activité principale exercée » (APE), ce qui constituait une avancée majeure. Menez-vous aussi ce type d'expériences ? Plus globalement, la France vous semble-t-elle plutôt en avance ou en retard sur ces questions ?

Enfin, siégeant à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), je souhaitais vous demander si nous allions enfin passer à la vitesse supérieure sur la question des données, notamment des données personnelles. Le traitement des données sensibles suscitent en effet de nombreuses questions, et pas seulement en matière de santé.

M. Henri Cabanel, président. – En complément de la première question de ma collègue Sylvie Robert, je me demande si, au-delà des ministères, la toute puissante administration joue véritablement le jeu. Qu'avez-vous entrepris pour qu'elle change ses habitudes de fonctionnement et adhère à cette démarche ?

Mme Laure de la Bretèche. – Sur les quatre-vingt évaluations de politiques publiques réalisées, nous avons connu de vraies réussites en termes de transformation.

Ainsi, en nous appuyant sur l'évaluation menée avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la lutte contre le décrochage scolaire, nous avons réussi à construire un plan d'action, qui reste encore très suivi aujourd'hui par un comité associant des représentants des rectorats, des collectivités locales, des lycéens et des associations de parents. L'objectif qui consistait à réduire de 50 % le taux de décrochage scolaire n'a pas été complètement atteint, mais la diminution est tout de même de 30 % environ. Nous avons aussi engagé avec le ministère de l'éducation nationale un travail très significatif de redéfinition des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Nous sommes très attachés à ce que nos travaux d'évaluation soient rendus publics, conformément aux engagements pris par les ministres. Tout est publié sur le site du SGMAP, y compris les lettres de cadrage signées par le Premier ministre. On le sait, nombre de travaux des inspections ministérielles dorment dans des tiroirs. Le politique, qui a pourtant l'onction du suffrage universel et une légitimité que personne ne peut lui retirer, redoute parfois d'affirmer que telle proposition formulée par les experts dans le rapport d'évaluation ne lui convient pas. Or c'est parfaitement son droit, et même son rôle.

Publier des évaluations de politiques publiques est donc un geste assez courageux pour un ministère, celles-ci pouvant aussi déboucher sur une critique de son action. Cet exercice de transparence présente pourtant un double avantage : il incite ceux qui réalisent

l'évaluation à se montrer responsables, et ceux à qui elle est destinée à en faire quelque chose, quitte à n'en reprendre qu'une partie tout en expliquant pourquoi.

Si les ministres et les administrations jouent le jeu, c'est aussi que l'évaluation constitue un matériau qui peut les appuyer leur désir de réforme et de transformation des politiques publiques, à charge pour les évaluateurs de proposer plusieurs alternatives réalistes.

Je précise que certaines évaluations n'ont pas pu aboutir en raison d'une absence de données. C'est le cas de celle sur l'insertion des personnes sorties de prison : pour des raisons de protection de la vie privée, on ne dispose pas d'éléments statistiques permettant de suivre des cohortes d'anciens prisonniers.

Tous les secteurs de la vie publique ou presque sont concernés par les quatre-vingt évaluations que nous avons lancées. Quelques-unes concernent les collectivités territoriales, notamment sur la gestion des déchets et le bloc de compétences communal. Ces évaluations sont plus difficiles à réaliser, car elles doivent être « co-élaborées » avec les représentants des collectivités territoriales.

M. Henri Cabanel, président. – Dans le cas de la fusion des régions prévue par la loi du 16 janvier 2015, on ne peut pas vraiment dire que la décision ait été précédée, en amont, d'une consultation suffisante pour susciter l'adhésion...

Mme Laure de la Bretèche. – Dans ce processus de fusion, nous nous sommes plus occupés des administrations de l'État que des régions en accompagnant, dès 2015, la phase de préfiguration de la fusion des services territoriaux de l'État.

Les régions Bourgogne et Franche-Comté ont toutefois demandé le soutien du SGMAP pour préparer leur fusion.

Comment assurer la diffusion des bonnes pratiques ? Nos moyens restent limités : nous ne sommes que 200 au SGMAP. Nous avons lancé un appel à projets en 2016 pour que les régions créent des laboratoires d'innovation au niveau territorial, que l'État finance dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Sur les dix-sept candidatures reçues, onze ont été retenues, notamment le « Lab Zéro » à Marseille. Nous disposons aussi de laboratoires spécialisés dans les ressources humaines. Notre volonté est de créer et d'animer des réseaux actifs sur des projets d'innovation.

Nous partageons votre préoccupation concernant le transfert de compétences entre collectivités territoriales. Avec le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), nous avons élaboré un guide sur la manière de diffuser l'innovation, très apprécié dans les territoires.

Parmi les simplifications ayant un impact mesurable, nous avons aussi développé le dispositif « marché public simplifié », partant du constat que les petites et moyennes entreprises ont des difficultés pour répondre aux marchés publics, faute d'équipes dédiées. Les entreprises peuvent ainsi répondre aux marchés publics en communiquant seulement leur numéro SIRET et gagneraient deux heures avec cette procédure simplifiée.

La situation de la France est plutôt bonne en matière de transformation numérique : nous sommes dans le peloton de tête en ce qui concerne le *e-gouvernement* et la *e-administration*.

La démarche de simplification que nous avons adoptée a été reprise par l'Allemagne, qui nous a même rendu hommage publiquement. Notre méthode pour la simplification est, elle aussi, basée sur la co-construction, avec la constitution d'ateliers regroupant des représentants des administrations et des chefs d'entreprise, ateliers qui sont de plus en plus souvent pilotés, non plus par le SGMAP, mais directement par les administrations concernées.

S'agissant des données publiques, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit un dispositif d'appui aux collectivités territoriales en matière d'*open data*. Un administrateur général des données est en poste depuis 2014 au sein du SGMAP, avec notamment pour mission de coordonner les différents administrateurs de données qui commencent à émerger dans les ministères.

Une stratégie sur les données se développe donc progressivement au sein des administrations. La loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (dite « loi Valter ») a également été déterminante, en posant le principe d'un échange gratuit de données entre administrations. Ce texte a bouleversé les modèles économiques de certains grands opérateurs de l'État comme l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

M. Henri Cabanel, président. – Cette participation des citoyens *via* des dispositifs numériques ne crée-t-elle pas une nouvelle fracture entre les citoyens parfaitement connectés et ceux qui sont plus éloignés des outils informatiques, notamment en milieu rural ?

Enfin, pouvez-vous nous préciser le coût d'un *hackathon* ? Les participants sont-ils rémunérés ?

Mme Laure de la Bretèche. – J'ai évoqué tout à l'heure le coût des ateliers citoyens et la constitution des panels. S'agissant des *hackathons*, les participants sont des volontaires qui souhaitent apporter leur contribution. En 2016, nous avons par exemple organisé un *hackathon* sur l'ouverture par l'administration fiscale du code source de son calculateur d'impôts.

Quant au coût des *hackathons*, la question ne s'est jamais vraiment posée. Il faut certes réaliser un travail en amont sur les bases de données, mais cela relève des administrations concernées. C'est davantage la question des suites à donner aux *hackathons* qui se pose, alors qu'ils permettent de faire émerger des questions inédites et d'esquisser des réponses potentielles en matière d'utilisation des données.

Nous nous attachons aussi à travailler sur la relation à l'utilisateur. Nous venons à cet égard de publier un guide interministériel de la relation attentionnée à l'utilisateur à l'ère du numérique. Certains outils pouvant donner le sentiment d'une mise à distance de l'utilisateur, nous devons réorienter les moyens vers les publics les plus en difficulté et veiller à ce que l'accès au service public reste multicanal, avec une réponse physique, téléphonique et numérique.

On voit aussi que certaines expériences de « tout numérique », comme celle de l'Estonie, ne sont pas forcément des succès. Il ne faut pas pour autant renoncer au numérique, mais l'accompagner, sachant que les besoins varient en fonction des territoires et de l'âge moyen de la population.

Lorsque la prime d'activité a été instaurée, un accompagnement a été proposé dans chaque caisse d'allocations familiales (CAF) pour aider l'utilisateur à se familiariser avec l'outil. C'est un bon exemple de médiation numérique assurée par des agents.

L'éloignement est d'ailleurs une notion polysémique : l'éloignement géographique incite à approfondir le développement des outils numériques pour réduire les temps de trajet, mais il faut aussi répondre à l'éloignement d'une partie de la population des outils numériques par un accompagnement humain ou des solutions alternatives.

M. Henri Cabanel, président. – Je vous remercie d'avoir alimenté notre réflexion, madame de la Bretèche. On comprend finalement que la simplification n'est pas si simple !

La réunion est close à 18 h 55.

Mardi 21 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargée du numérique et de l'innovation

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en accueillant aujourd'hui Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargée du numérique et de l'innovation.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Madame la secrétaire d'État, vous êtes chargée, au sein du Gouvernement, des questions relatives au numérique et à l'économie de la connaissance. En particulier, chacun s'en souvient, vous avez défendu devant le Parlement la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016.

Ce texte, souvent présenté comme essentiel pour l'avenir de notre économie et de notre société, a été l'un des premiers à solliciter aussi largement la participation de nos concitoyens. En effet, avant sa transmission au Conseil d'État et son adoption en Conseil des ministres, il a fait l'objet d'une consultation publique en ligne d'une durée de trois semaines. Les participants, dont les identités avaient été anonymisées, ont pu se prononcer sur les différents articles du texte, mais aussi formuler des propositions de modifications, qui ont elles-mêmes été soumises au vote et à l'avis des internautes.

Plus de 21 000 contributeurs ont choisi de participer à cet exercice inédit de « co-écriture législative ». Ils ont émis près de 150 000 votes et rédigé plus de 8 500 arguments, amendements ou propositions de nouveaux articles sur le site *republique-numerique.fr*.

Une telle expérience entre évidemment en résonance avec les enjeux de notre mission d'information, qui s'interroge sur les moyens de revitaliser la démocratie représentative et sur le rôle que les nouveaux outils numériques sont susceptibles de jouer en la matière.

Quel bilan dressez-vous de cette consultation en ligne ? Vous semble-t-elle pouvoir constituer un modèle pour la décision publique, qu'elle soit nationale ou locale ? Quelles sont les conditions de sa réussite ?

Vous avez lancé en octobre dernier, avec *La Gazette des communes*, une enquête auprès des élus locaux. On constate, à travers ses résultats, un véritable décalage entre les modalités de consultation déployées par les élus et les aspirations des citoyens. À l'heure où les outils numériques se développent *via* les *civic techs*, les collectivités territoriales privilégient encore les réunions et, pour le numérique, les sites internet. Comment, selon vous, sensibiliser les élus à ces nouveaux modes de démocratie participative ?

Plus largement, quelle peut être la place du numérique dans notre démocratie ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils s'approprier ce nouveau mode de participation des citoyens ?

Je vous propose de vous exprimer à titre liminaire pendant une dizaine de minutes. Ensuite, je donnerai la parole à nos collègues afin qu'ils puissent vous poser quelques questions.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargée du numérique et de l'innovation. – Cette invitation m'honore parce qu'elle dénote votre intérêt pour cette procédure de consultation en ligne que nous avons organisée afin de préparer la loi pour une République numérique.

Je m'exprimerai en tant qu'ancienne parlementaire, puis ministre observatrice critique des institutions, tout en m'éloignant tant soit peu de ces fonctions ministérielles, afin de vous faire part, en fin de quinquennat, de mes remarques sur le fonctionnement démocratique de nos institutions.

Au cours de mes déplacements, ce qui m'a le plus marquée chez mes interlocuteurs, c'est ce que certains appellent le « praf-isme », le « plus rien à faire », cette tendance d'une partie de nos concitoyens, notamment les plus jeunes, à se désintéresser totalement de la vie politique et de la chose politique. Cela se traduit par un taux d'abstention très élevé ou par des votes blancs. C'est le phénomène le plus préoccupant de notre démocratie contemporaine.

Cette situation contraste avec ce que permet le numérique : une horizontalité des circuits d'échanges et d'informations, une plus grande ouverture, une plus grande transparence de ces flux d'échanges, un accès à l'expression potentiellement plus puissant que jamais.

Plus les citoyens ont la possibilité de s'exprimer directement, moins ils ont envie de le faire à travers les institutions actuelles, par manque de confiance.

On parle souvent d'« uberisation » de la société. J'émetts toutefois certaines réserves concernant ce terme. D'ailleurs, sur les réseaux sociaux, le *hashtag* à la mode

concernant *Uber* est le suivant : *deleteUber*, pour mettre en cause certaine des pratiques de cette entreprise à l'égard de ses salariés.

Plus profondément, cela illustre le phénomène de désintermédiation de tous les corps traditionnellement représentatifs de la société, que j'ai constaté quotidiennement dans l'exercice de mes fonctions ministérielles : désintermédiation des partis politiques, des syndicats, des chercheurs et des scientifiques, des médias et des élites. Je suis convaincue que les outils numériques peuvent permettre d'inventer de nouvelles formes de médiation qui n'aboutiraient pas à une démocratie directe mais à un renforcement de la démocratie représentative.

Aujourd'hui, nous avons besoin de nouvelles intermédiations, dans tous les domaines. La légitimité des partis politiques, par exemple, est contestée du fait de leur mode de recrutement. S'ils faisaient l'effort de diversifier celui-ci avec des citoyens plus représentatifs, plus de personnes issues des minorités ethniques, plus de femmes, plus de jeunes, peut-être seraient-ils plus légitimes en tant qu'intermédiaires dans nos institutions démocratiques. Cette réflexion concerne l'ensemble des échelons de la vie politique et pas uniquement l'échelon national.

Faut-il remettre en cause la démocratie paritaire ? Je ne le crois pas, même si la tentation est grande aujourd'hui. Ainsi, certains candidats à l'élection présidentielle envisagent de réinstaurer un centralisme technocratique avec une gestion des grands dossiers sociaux non plus par les organismes paritaires, mais par l'État uniquement. Il faut, au contraire, renforcer le paritarisme par plus de représentativité reposant sur un usage extensif des technologies numériques.

Faut-il renforcer la démocratie représentative par une démocratie participative ?
Oui !

Une autre forme de tentation consisterait à instaurer une démocratie directe. On peut penser que cela est désormais possible ou que cela le sera très prochainement, en particulier grâce aux technologies de la *blockchain* ou de l'intelligence artificielle, qui permettront de recueillir l'opinion d'une très grande masse d'individus.

Aujourd'hui, il faut, au contraire, réaffirmer la force de la démocratie représentative. Lors de la « co-construction » de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, j'ai toujours été très claire sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'organiser un référendum ou un plébiscite sur certaines de ses dispositions. Le Gouvernement ne s'était d'ailleurs pas engagé à intégrer automatiquement toute proposition suggérée par des internautes, même si elles avaient recueilli un large assentiment. Sur le plan législatif, la décision appartenait au Gouvernement et au Parlement. Cela a tout de même parfois prêté à confusion ou à déception puisque certains auraient voulu que les propositions qui avaient été massivement soutenues fussent intégrées automatiquement dans le texte de loi. D'où la nécessité, lorsqu'on lance ce type d'exercice de consultation, d'être très clair sur les objectifs et sur la méthode. Cette dernière doit donc être parfaitement transparente, avec des outils clairs.

Autre tentation, celui du recours au référendum, forme d'exercice de démocratie directe. Pour moi, le référendum du 23 juin 2016 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, ou *Brexit*, a illustré ce qu'est un mauvais usage de la pratique référendaire. Celle-ci doit s'appuyer sur un débat organisé par les organes politiques et

institutionnels, dans lequel ils doivent s'investir. Dans certains pays, elle peut également s'appuyer sur une véritable culture du référendum, notamment en Suisse. Je pense également à la loi de 2015 autorisant le mariage pour les couples homosexuels en Irlande : bien que ce pays ne soit pas le moins catholique d'Europe, les débats autour de ce référendum ont pourtant été de très haute qualité et n'ont pas donné lieu aux débordements, aux polémiques, aux frictions et aux tensions qui ont profondément divisé la société française sur ce même sujet. Pourquoi ? Parce que ce référendum a été organisé autour de débats et un engagement fort de tous les citoyens.

La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a ouvert la voie à une méthode expérimentale de renforcement de la démocratie représentative qui doit être renouvelée. Ma crainte, parce qu'elle a été complexe à mettre en œuvre, parce qu'elle a nécessité un portage politique personnel très fort – pour ne pas dire sacrificiel, tant j'ai eu le sentiment d'aller contre le système, contre les institutions –, c'est que cette expérience reste isolée. Nous avons, au contraire, tout intérêt à utiliser aussi largement que possible la palette d'outils disponibles et à multiplier ces expériences, au niveau local comme au niveau national.

Quand on parle de renouvellement démocratique, on se focalise sur deux sujets : le renouvellement des élites, du personnel politique, d'une part, et la procédure de construction de la loi, d'autre part. Ces sujets sont importants, mais ils ne sont pas exclusifs du renouvellement des pratiques démocratiques.

S'agissant des élus, ce qui m'inquiète parfois, c'est que des pratiques scandaleuses et condamnables qui entachent la démocratie aient toujours cours. Tant qu'on ne s'attaquera pas frontalement à la corruption et aux abus de pouvoir de certains élus, il sera impossible de renforcer la légitimité des décisions politiques.

Toutefois, se focaliser sur ce seul sujet, c'est éviter de parler du déficit de représentativité des élus. Pourquoi ce déficit de représentativité ? Parce que mener aujourd'hui une carrière politique ou faire une incursion dans le monde politique lorsqu'on est engagé dans d'autres domaines professionnels représente un coût qui n'est assumé qu'individuellement. Or il devrait l'être collectivement. C'est la garantie et la contrepartie d'une démocratie constamment renouvelée et donc plus saine.

La loi est la partie la plus visible de la politique publique ; c'est la partie émergée de l'iceberg. Les décrets d'application des lois votées par le Parlement en sont une autre. En la matière, il reste beaucoup de travail à faire pour davantage de « co-construction » et de transparence dans la rédaction des décrets.

Mais les politiques publiques ne se réduisent pas à la loi et au décret : l'immense majorité des décisions publiques, avant qu'elles ne se transforment en action publique, ne sont pas soumises à des processus de « co-construction ». Par exemple, les positions défendues par le Gouvernement français dans les instances européennes, et notamment dans les conseils de l'Union européenne, sont définies en interne par l'administration, sans toujours avoir l'aval politique des ministres et alors qu'elles ne sont pas toujours en phase avec les aspirations de la société et du monde économique. La « co-construction » du positionnement du Gouvernement français dans les instances nationales, européennes et internationales devrait aussi être une piste à suivre.

Pour ma part, j'ai essayé de modifier concrètement certaines de ces pratiques politiques en organisant des jeux digitaux dans les ministères, des semaines « cabinet

ouvert », des permanences ministérielles ou encore en « co-construisant » les notes de positionnement des autorités françaises.

Vous parlez, dans le cadre de votre mission, d'efficacité de la décision publique. Qui dit efficacité dit exécution, et c'est cette phase qui est la plus difficile. Une fois que la loi a été votée, sa mise en œuvre est ce qu'il y a de plus difficile, parce qu'elle induit des changements, nécessite de convaincre les administrations et les agents publics pour son application. Et ce n'est pas aisé...

À mon sens, on ne peut pas non plus parler de renouveau de la démocratie et de ses pratiques sans évoquer l'endogamie des élites, lesquelles sont décrites par certains journalistes comme étant déconnectées. Je peux le confirmer, qu'il s'agisse des élites politiques, des élites médiatiques ou des élites économiques. Toutes sont là depuis très longtemps, sans qu'elles aient été renouvelées ; elles ne représentent même parfois qu'elles-mêmes. Ce n'est pas forcément la faute des élites, nous avons besoin d'elles ; j'assume le fait que notre pays doive être dirigé par une élite qui soit la plus éclairée possible. Le problème réside dans la longévité des parcours et dans les pratiques endogames de ces réseaux, qui contribuent à affaiblir énormément le processus de prise de décision politique et donc sa légitimité.

M. Henri Cabanel, président. – Pour que cette expérience de consultation en ligne n'en reste pas là, faut-il légiférer afin qu'elle devienne une habitude chez les élus ? Vous vous êtes beaucoup investie en faveur de ce mode de démocratie participative mais, d'après ce que j'ai cru comprendre à travers vos propos, tout le monde ne s'est pas inscrit dans votre sillage. Au niveau local, les élus ont beaucoup de mal à se sensibiliser au numérique, si ce n'est par les sites internet de leur collectivité territoriale. Ils préfèrent souvent les réunions publiques, auxquelles très peu de nos concitoyens se déplacent.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Faut-il légiférer pour imposer le recours à un mode de « co-construction » de la loi ? Une nouvelle loi pour améliorer la loi ? J'aimerais que le changement ne soit pas imposé par une élite éclairée, mais que les conditions de l'intégration de cette « co-construction » au sein des institutions soient garanties. Je me réjouis à cet égard que les débats progressent et que, petit à petit, se pose cette question.

Il pourrait être dangereux de légiférer sur ce sujet. Nous risquons, en effet, de considérer qu'il appartient soit au Gouvernement soit au législateur de recourir à ce type de méthode en fonction des sujets traités. Dès lors, les sujets plus régaliens et les sujets particulièrement complexes pourraient être exclus de cette démarche de « co-construction ». Le raisonnement que l'on tient s'agissant du recours aux ordonnances pourrait ainsi s'appliquer à une loi « co-construite ». En pratique, cette dernière méthode devrait être systématisée sur l'ensemble des textes, d'abord à titre expérimental. S'il faut recourir à une loi ou modifier la Constitution, soit, mais cela ne garantira pas forcément le succès de cette méthode...

S'agissant des élus locaux, il y a un enjeu majeur de recrutement : il faut notamment que les partis politiques soient suffisamment attractifs pour les plus jeunes et pour les personnes qui veulent prendre part à la vie politique tout en ayant une vie professionnelle auparavant et une autre après. Aujourd'hui, rien n'est fait pour encourager cette approche de la vie politique.

Des formations très intéressantes sur l'appropriation des outils numériques sont proposées aux élus locaux, mais ceux-ci n'y recourent pas. Cette situation me semble dommageable.

Il faut aussi continuer à expliquer que l'utilisation de ces outils numériques, notamment le recours à des *civic techs*, permet en réalité de renforcer le contact humain. Les élus locaux, très sensibles au lien direct qu'ils ont avec leurs administrés, craignent que les *civic techs* ne créent une distance entre eux. En réalité, c'est l'inverse : très souvent, c'est au niveau microlocal et dans les petites communes que ces outils sont les plus efficaces. Ils permettent, en effet, d'inclure au processus de décision des gens qui ne s'intéressent pas nécessairement à la politique ou qui ne sont pas « outillés » pour l'être. L'enjeu n'est pas de comparer des dispositifs de « co-construction » ou de vote d'un budget avec des conseils citoyens, dans lesquels viennent toujours les mêmes personnes pour défendre toujours les mêmes intérêts particuliers. Au contraire, le numérique permet d'aller chercher d'autres citoyens, à condition de s'en donner les moyens. En la matière, un important travail de persuasion est à conduire auprès des élus locaux.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci d'avoir mené cette expérimentation lors de l'élaboration de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 et dans l'exercice de vos responsabilités, madame la secrétaire d'État.

La suite logique de votre raisonnement n'est-elle pas de plaider – solution radicale – pour une limitation des mandats non pas horizontale, mais dans le temps ? Lorsqu'on est volontaire pour n'exercer qu'un seul mandat ou deux, la réinsertion dans la vie professionnelle est assez compliquée, sauf si l'on a atteint l'âge de la retraite.

M. Michel Raison. – Madame la secrétaire d'État, vous avez dit, et je suis d'accord avec vous, que les partis politiques manquent de légitimité parce que la représentation en leur sein reste quelque peu figée, parce qu'on y voit un peu trop longtemps les mêmes personnes, parce que le pouvoir y est concentré entre les mains de quelques-uns. Avant de donner davantage la parole au peuple, par le biais de dispositifs de démocratie directe, ne faudrait-il pas restructurer et mieux faire fonctionner ces partis politiques ? Pour ma part, je ne suis pas un grand défenseur du cumul des mandats. On peut limiter dans le temps le nombre de mandats ; l'avantage, c'est de renouveler le personnel politique.

S'agissant de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, vous avez dit que c'était un mauvais exemple de référendum. J'aurais plutôt tendance à penser le contraire. Serait-ce un mauvais exemple parce que, très majoritairement, nous ne sommes pas d'accord avec son résultat ? Les institutions ont communiqué au sujet du scrutin, et l'on a demandé son avis au peuple. Si nous remettons en cause ce que le peuple a décidé, c'est plutôt un bon exemple de ce que donne l'abus de consultations référendaires sur des sujets très complexes. Le peuple peut avoir facilement raison, mais il peut aussi se tromper parfois. D'ailleurs, en la matière, peut-être est-ce nous qui nous nous trompons ? Enfin, plus la collectivité territoriale est petite, plus il est facile de faire de la démocratie participative. Pour ma part, j'ai été élu d'une toute petite commune et j'allais à la rencontre des habitants pour leur demander leur avis ; ainsi, nous arrivions à corriger des décisions de façon constructive. Ensuite, j'ai été maire d'une ville de 8 000 habitants, où il était encore possible d'organiser des réunions de quartier. Mais lorsqu'on est un responsable national ou lorsqu'on négocie, au nom d'un gouvernement, au sein des instances européennes, cela commence à se compliquer.

M. Jacques Bigot. – Madame la secrétaire d’État, au regard de votre expérience, l’utilisation du numérique dans le cadre d’une consultation sur un projet de loi semble assez complexe et l’administration ne vous a pas nécessairement facilité la tâche.

Notre sujet ne porte pas seulement sur l’élaboration de la loi, mais plus généralement sur la façon de mieux associer nos concitoyens aux décisions publiques, notamment pour éviter que celles-ci ne soient ensuite longuement contestées, voire qu’elles ne soient même pas mises en œuvre.

Un point essentiel que vous n’avez pas abordé : comment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peuvent-ils utiliser le numérique pour que les gens se saisissent de la notion d’intérêt collectif ? Le risque avec Internet, et vous l’avez dit à propos de la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, c’est que les gens, dès lors qu’ils sont un certain nombre à avoir formulé telle ou telle proposition, ne comprennent pas que le législateur ne les suive pas. Cette difficulté rejoint également celle de l’individualisme de nos concitoyens. Si l’on veut faire « émerger » de la démocratie, il faut aussi que les citoyens prennent en considération l’intérêt général, qui n’est pas la somme ou la synthèse des intérêts individuels. Comment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peuvent-ils se servir des outils numériques pour communiquer d’abord sur leur projet et avoir ensuite un retour de « co-construction » et non pas simplement de destruction ?

M. Henri Cabanel, président. – En complément madame la secrétaire d’État, ne craignez-vous pas que le débat ne se cristallise autour de l’opinion de certains internautes, souvent membres d’associations citoyennes et militants, dont les opinions ne vont pas toujours dans le sens de l’intérêt général ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d’État. – Donner la voix à des activistes ou à des militants ne me semble pas un moyen de déconstruire une politique menée par le Gouvernement, du moins si les règles du jeu sont claires. Le mérite de cet exercice est de mettre tout le monde, y compris les lobbys et les activistes, sur un pied d’égalité.

Parmi les plus de 21 000 contributeurs ayant participé à la construction du projet de loi pour une République numérique, 95 % se sont identifiés comme des particuliers. Cela contredit l’idée selon laquelle la consultation numérique profiterait aux lobbyistes. Certains d’entre eux, déçus, sont d’ailleurs venus me voir pour me demander ce que serait leur place à l’avenir parmi ces consultations.

J’ajoute que l’apport des internautes à ce projet de loi a été très positif : grâce à eux, cinq nouveaux articles et quatre-vingt-dix modifications de fond ont été introduits au sein du projet de loi initialement rédigé par le Gouvernement.

Autre intérêt de la démarche, la mise en exergue de certains points par des militants a permis de cibler les polémiques et sujets de contentieux possibles très en amont du processus législatif, et donc de les circonscrire, en définissant au plus tôt une réponse politique adéquate. L’examen du texte ne s’est donc pas fait « par à-coups », au gré des pétitions et manifestations. Le diagnostic de la situation à laquelle la loi prétend répondre s’en est trouvé amélioré.

Il faut faire confiance à nos concitoyens, abandonner l’idée que l’État est le seul sachant, le seul capable de définir l’intérêt général. Les citoyens qui ont contribué à cet exercice de consultation en ligne avaient aussi cette ambition.

Je suis d'accord avec Corinne Bouchoux sur le cumul des mandats dans le temps. Nous sommes peut-être influencées par nos expériences personnelles, n'ayant pas toujours été dans la politique. Nous devons apporter une réponse à l'enjeu des parcours professionnels des personnes qui s'engagent dans la vie politique, pour faire progresser la démocratie représentative. Faut-il limiter le nombre de mandats dans le temps à deux ou trois ? Cela dépend aussi de l'âge d'entrée dans la vie politique. Trois mandats, cela peut représenter quinze ans d'activité dans la vie politique. Ce n'est pas rien dans une carrière !

M. Henri Cabanel, président. – Il faut un statut de l' élu !

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Il faut en passer, en effet, par un véritable statut de l' élu, même si le débat est aujourd'hui complètement tabou. Il est perçu par l'opinion publique comme la volonté des élus d'obtenir de nouveaux avantages. Or la surreprésentation des fonctionnaires dans la vie politique n'est pas un hasard : ils ont la garantie de retrouver un poste après leur mandat.

M. Michel Raison. – En effet !

Mme Corinne Bouchoux. – Ils retrouvent « un » emploi dans l'administration, et non pas « leur » emploi initial !

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Plus généralement, cette situation pose la question de la fluidité des parcours professionnels en France. Nous parlions de l'endogamie des élites. Nous pouvons aussi nous demander pourquoi nous avons toujours droit aux mêmes éditorialistes politiques depuis quarante ans, pourquoi les patrons du CAC 40 jouent au jeu des chaises musicales entre les conseils d'administration des grands groupes, etc. L'absence de fluidité des parcours est une question de rigidité du marché du travail ; c'est aussi un problème culturel.

J'en viens à la question sur le référendum britannique ayant mené au *Brexit*. Je confirme qu'il s'agit, de mon point de vue, d'un mauvais exemple de référendum : la question de l'appartenance à l'Union européenne ne peut pas se résumer à une alternative binaire. La difficulté de la mise en œuvre de la décision du peuple britannique en témoigne : des années de négociation nous attendent ; des centaines de textes sont à revoir. Les Britanniques ne se sont pas réellement prononcés sur la question posée ; ils ont voté pour sauver le *National Health Service*. Or le gouvernement britannique vient d'annoncer la fermeture sèche de quinze hôpitaux publics... Il y a eu une forme d'amateurisme coupable dans la manière d'aborder le sujet.

Mme Sylvie Robert. – Peut-on aller encore plus loin, dans la fabrication de la loi, que ce que vous avez fait pour la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 ? Beaucoup de propositions circulent en ce moment pour améliorer l'information, la transparence et l'association des citoyens à la fabrique de la loi.

M. Henri Cabanel, président. – Sur la question de la consultation publique en ligne, comment traiter au mieux les milliers de réponses obtenues ? Cela doit-il passer par des algorithmes spécifiques, et pour quel coût ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Madame Sylvie Robert, je suis persuadée qu'il faut aller plus loin. Des travaux préparatifs à l'instauration d'une VI^e République, passant par une constituante citoyenne, me semblent indispensables.

Le professeur Marcel Gauchet, que vous avez entendu, a souligné le basculement du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif opéré par la V^e République, pour contrer l'instabilité parlementaire.

Au XXI^e siècle, à l'heure du numérique, la question se pose désormais de la place de la société civile, qui peut trouver des modes d'expression citoyenne plus puissants que jamais.

Certaines propositions ont d'ores et déjà été mises sur la table, y compris par le Président de la République : la limitation des mandats dans le temps, la « co-construction » législative, la procédure parlementaire expresse avec l'adoption d'amendements en commission, une initiative législative citoyenne, élargie et effective, le droit d'amendement citoyen, le « 49.3 » citoyen proposé par Benoît Hamon, le droit de pétition, le rôle du Sénat et celui du Conseil économique, social et environnemental, la création d'un « conseil citoyen » dont le rôle doit être défini... Autant de travaux à engager au cours de la prochaine mandature.

Votre question, M. le président, sur la synthèse des contributions citoyennes s'est posée de manière très concrète avec la plateforme créée lors du projet de loi pour une République numérique. Il est très difficile de demander à une administration, déjà sous pression et qui doit remplir ses missions « naturelles », de répondre aux demandes supplémentaires des ministres, le tout dans un contexte de contraction des effectifs, et de traiter dans un temps court et à budget constant les milliers de contributions d'internautes !

Pour permettre une réelle « co-construction » de la loi pour une République numérique, le Gouvernement s'est attaché à répondre aux propositions les plus populaires. 250 réponses écrites ont ainsi été publiées.

Ce travail n'a pas été intégré dans les budgets de fonctionnement des administrations, ce qui explique aussi les résistances que j'ai pu rencontrer lors de l'élaboration du projet de loi. Si l'on veut plus de « co-construction » législative, il faut en tirer les conséquences au plan budgétaire, en l'inscrivant dans le projet de loi de finances.

Notre manière de traiter les contributions des internautes est restée un peu artisanale : chacune d'entre elles a été lue et analysée par les services. Néanmoins, il est certain que des algorithmes pourraient réaliser cette tâche à l'avenir, à une condition : leur complète transparence. La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 impose aux administrations de communiquer, à la demande, les critères retenus par les algorithmes utilisés. Je pense par exemple au système d'admission post-bac (APB).

La transparence des algorithmes est indispensable aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé. La France a été un pays précurseur dans les domaines de la transparence des données, avec l'*open data*, et des outils, avec l'*open source*, mais aussi de la gouvernance ouverte. Et aujourd'hui, le recours aux algorithmes constitue une tendance de fond.

Une des réponses aux fausses informations diffusées sur Internet, à la réalité post-factuelle, est la transparence des algorithmes. Se pose alors la question de la capacité de l'administration française à répondre à ces enjeux. Une des raisons pour lesquelles il était important d'intégrer dans la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 les notions d'économie et de société de la donnée était de permettre à la puissance publique de gérer les

données qu'elle produit. Si elle ne le fait pas, dans des domaines aussi fondamentaux que la santé ou l'éducation, d'autres le feront : les géants de l'internet.

Nous sommes face à un enjeu historique : l'État, pour entrer dans l'ère de la « gouvernance de la donnée », doit devenir un « État plateforme », qui accepte de se reposer sur l'intelligence collective, en ouvrant ses données et en « co-construisant » ses politiques publiques.

M. Henri Cabanel, président. – Les femmes et les hommes politiques, les administrations n'ont pas suffisamment la culture du numérique. Il faut commencer à l'inculquer, dès l'école, mais cela va prendre du temps. Dès lors, quelles sont vos propositions concrètes pour renforcer la culture du numérique parmi le personnel politique ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Permettez-moi d'inverser les termes du débat. On entend souvent dire que le personnel politique est décalé, qu'il ne comprend pas les enjeux du numérique. Mais, réciproquement, les innovateurs et la société civile connaissent, eux aussi, très mal la culture politique. L'important est donc de créer des liens entre ces différentes sphères pour améliorer la qualité du dialogue.

Néanmoins, certains élus sont effectivement éloignés du numérique. Cela illustre un point que j'ai déjà évoqué : la difficulté à renouveler le parcours politique. Cela ne veut pas dire, pour autant, que ces femmes et ces hommes politiques sont plus éloignés du numérique que n'importe quel fonctionnaire ou salarié. Il convient donc de relativiser ce diagnostic accablant.

Il y a plutôt, à mon sens, un problème général d'acculturation de la société française au numérique. Acheter des drones ou utiliser des « téléphones intelligents » ne signifie pas que l'on est entré dans cette culture.

La solution passe donc par le renouvellement, mais aussi par la formation des élus.

Elle pourrait aussi résulter de ce que l'on appelle les « start-ups d'État », qui regroupent un développeur, un *webdesigner*, un agent public compétent et un élu, et dont la mission consiste à répondre à un problème donné par un outil numérique dédié. De quoi les citoyens et les usagers ont-ils besoin ? Telle est la question que ces équipes devront se poser. Je ne crois pas au « solutionnisme technologique », pour reprendre l'expression d'Evgeny Morozov, mais le changement d'approche induit par la création de ces « start-ups d'État » pourrait permettre, grâce à la mise en place d'équipes de projet, de résoudre en six mois certains problèmes vieux de dix ans.

M. Henri Cabanel, président. – Y a-t-il des exemples de pays mettant en œuvre des dispositifs participatifs qui retiennent votre attention ?

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Un livre paru récemment, *Le Coup d'État citoyen* d'Élisa Lewis et de Romain Stiline, dresse un panorama mondial des innovations démocratiques permises par le numérique. Je vous recommande la lecture de cet ouvrage, qui en recense les succès comme les échecs.

L'Islande avait ainsi comme projet très ambitieux de « co-construire » un texte constitutionnel. Ce projet s'est embourbé dans des méandres politiques classiques et n'a pas connu l'issue souhaitée par ses promoteurs.

En Europe du Nord, dans des villes comme Stockholm, Copenhague ou encore Helsinki, l'intégration des initiatives citoyennes et la « co-construction » des politiques publiques sont beaucoup plus poussées et systématiques que chez nous. Cela permet de réfléchir à ce que sera, demain, une ville intelligente, entièrement connectée. Les citoyens seront alors des producteurs de données mais également des concepteurs de politiques publiques, auxquelles ils devront être associés de manière constante.

Des expérimentations ont aussi eu lieu en Amérique latine, en matière de budget participatif, par exemple. Il faut dire que la tradition de mobilisation de la société civile y est particulièrement vive.

En Espagne, le mouvement politique *Podemos*, quelle que soit notre opinion à son sujet, a testé l'idée d'associer les citoyens à la vie politique à l'échelon local. À Valence ou Barcelone, par exemple, ce parti et ses partenaires politiques ont mis en place des expérimentations citoyennes en ayant recours à des outils numériques.

Nous sommes encore au début de cette histoire. Les expérimentations en la matière ouvrent un monde des possibles et participent d'une tentative d'amélioration des processus démocratiques. Il ne faut peut-être pas viser trop haut, mais l'état actuel de notre démocratie rend ce mouvement impératif et urgent.

M. Henri Cabanel, président. – Madame la secrétaire d'État, merci de nous avoir éclairés en évoquant votre vision du numérique, dont je suis convaincu qu'il doit être inclus dans les modes de fonctionnement de la démocratie française.

Beaucoup d'élus adhèrent à cette démarche, mais un certain nombre d'entre eux ont encore des difficultés à suivre le pas.

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

La réunion est close à 15 h 30.

Mercredi 22 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Suite de l'organisation des travaux de la mission – Communication (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles Fournier, vice-président de la région Centre Val de Loire, pour « Régions de France », Mme Alexandrine Leclerc, vice-présidente du conseil départemental du Loiret, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loïc Cauret, président de la communauté de communes Lamballe Terre et

Mer, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand Pancher, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagne des commissaires enquêteurs d'Île-de-France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Judi 23 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de « Démocratie ouverte », M. Stéphane Vincent, délégué général de « La 27^e région », M. Cyril Lage, fondateur de « Parlement et citoyens », et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de « Regards citoyens » (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

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

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Yves Daudigny, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition conjointe de M. Daniel Marcelli, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et de Mme Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée Évaluation, stratégie et prospective du Haut Conseil de la santé publique

M. Yves Daudigny, président. – Mes chers collègues, notre première audition de l'après-midi portera plus particulièrement sur le suicide des jeunes, une question que nous avons relativement peu abordée jusqu'ici.

Nous recevons le professeur Daniel Marcelli, pédopsychiatre, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et ancien chef du service de psychiatrie infanto-juvénile du centre hospitalier universitaire de Poitiers, ainsi que le professeur Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée Évaluation, stratégie et prospective du Haut Conseil de la santé publique, que nous avons déjà eu le plaisir d'accueillir lors d'une précédente audition.

Le suicide est aujourd'hui la deuxième cause de mortalité chez les jeunes, après les accidents de la route, et il semble que les adolescents soient plus nombreux ces dernières années à exprimer des idées suicidaires. Si ce phénomène est avéré, comment l'expliquer ? Comment améliorer la prévention ?

Madame Kovess-Masféty, monsieur Marcelli, je vous cède la parole pour un propos introductif. Vous serez ensuite interrogés par notre rapporteur, Michel Amiel, et par les autres membres de la mission d'information.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

Mme Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée Évaluation, stratégie et prospective du Haut Conseil de la santé publique. – Je commencerai par traiter du suicide, après quoi, si nous en avons le temps, je compléterai mon intervention de la dernière fois par quelques développements sur l'organisation des soins et la territorialisation.

Mon exposé sur le suicide vous étonnera probablement. Il découle directement de l'évaluation réalisée par le Haut Conseil de la santé publique du Programme national d'actions contre le suicide, un travail auquel j'ai participé comme psychiatre et épidémiologiste, spécialiste de l'épidémiologie du suicide.

Le suicide est une situation dont l'impact social est très important mais qui est très rare. Les 10 000 suicides enregistrés en France chaque année représentent 2 % des décès. Par comparaison, les tumeurs entraînent 29 % des décès et les maladies de l'appareil cardiovasculaire, 28 %. Le suicide est, dit-on, la deuxième cause de mortalité des jeunes. Cette présentation est un peu artificielle car les jeunes ne meurent pas – je veux dire que leur mortalité est très faible. À la vérité, le suicide est extraordinairement rare, fort heureusement.

Par ailleurs, il convient de bien distinguer les idées suicidaires, les tentatives de suicide et ce qu'on appelle le suicide complété. Les fréquences de ces phénomènes sont très différentes, comme les populations concernées ; partant, les actions à mener le sont également. Il faut cesser de penser qu'une personne ayant une idée suicidaire est un suicidant potentiel ! En une année, sur 100 000 personnes, 4 000 auront une idée suicidaire mais 180 feront une tentative, parmi lesquelles 16 compléteront leur suicide.

De nombreux programmes de prévention du suicide ont en réalité pour objectif de réduire les idées suicidaires ou les tentatives de suicide. Or il s'agit de phénomènes assez différents sur le plan épidémiologique, même s'ils sont évidemment liés, puisqu'avoir fait une tentative de suicide entraîne toujours un risque suicidaire.

La France se trouve dans une situation moyenne parmi les pays industrialisés pour les idées suicidaires, les tentatives de suicide et les décès par suicide. Au sein de notre pays, on constate d'importantes disparités géographiques, notamment entre le sud-ouest et l'ouest. La carte est ainsi très contrastée, étant entendu que les taux de suicide sont standardisés, c'est-à-dire que les données, qui dépendent beaucoup de l'âge et du sexe, sont redressées pour que l'on puisse les comparer entre elles.

Les disparités sont fortes également selon les classes d'âge. Il faut garder à l'esprit que le suicide des jeunes est extraordinairement rare car la littérature internationale fait apparaître que de nombreux programmes de prévention du suicide ont eu des effets inverses à ceux recherchés, en particulier chez les jeunes, une population très fragile pour laquelle les interventions sont loin d'être évidentes. Souvenons-nous donc bien que 57 % des suicides ont lieu après 35 ans et 28 % après 65 ans.

La courbe des tentatives de suicide est très différente de celle des suicides. En d'autres termes, la prévalence du suicide est d'autant plus élevée, en proportion, que les personnes sont âgées ; en volume, comme il y a moins de personnes âgées, elles ne représentent que 28 % du total mais cela fait tout de même beaucoup.

En ce qui concerne les tentatives de suicide, les seules données disponibles, non exhaustives et anciennes, proviennent de la Drees et des hospitalisations. Environ 200 000 personnes passent chaque année par le système de soins à la suite d'une tentative de suicide. Ces tentatives sont plutôt le fait de femmes, contrairement aux suicides complétés, avec un pic entre 10 et 20 ans. Le problème des tentatives de suicide et celui du suicide complété sont donc différents. Il faut en tenir compte dans la gestion du phénomène et dans les politiques de prévention.

Le suicide est un phénomène complexe, et il est important de continuer à le considérer comme tel. On sait qu'il y a des facteurs prédisposant, comme l'histoire familiale et, surtout, la présence d'une maladie mentale. La méthode de l'autopsie psychologique permet de reconstituer *a posteriori* les symptômes que présentait la personne suicidée, pour établir l'éventuelle présence d'une maladie mentale.

Un article célèbre, publié dans la revue *The Lancet*, a passé en revue les autopsies psychologiques menées dans le monde et démontré que 90 % des suicides sont en rapport avec une maladie mentale, les autres étant le fait de personnes qui présentaient des symptômes très proches de ces maladies. La maladie mentale est donc un facteur très important. Ainsi, souffrir d'un trouble bipolaire accroît considérablement le risque. Néanmoins, tous les déprimés n'ont pas de risque suicidaire : la génétique entre probablement en jeu.

Parmi les causes figurent aussi l'adversité précoce, en particulier les carences affectives et la maltraitance, des déficits, des traits de personnalité et des problèmes d'anxiété ou d'agressivité. L'abus de substances joue un rôle très important. De fait, les autopsies psychologiques montrent que l'alcool est impliqué dans un très grand nombre de suicides complétés. Interviennent aussi des événements de vie, qui peuvent faire passer de la dépression à l'idéation, puis au comportement suicidaire.

Il faut distinguer les facteurs distaux – une histoire familiale, la présence de maladies mentales –, les facteurs médiateurs – traits de personnalité, agressivité, impulsivité – et ce qu'on appelle le facteur précipitant – un événement de vie. De nombreuses études ont été menées sur le type d'événements de vie pouvant précipiter le suicide : ce sont souvent des blessures narcissiques, des humiliations, ou des événements devant lesquels la personne se sent piégée. À cela s'ajoutent les facteurs environnementaux, par exemple l'accès aux moyens létaux. De nombreuses politiques de prévention du suicide visent à diminuer l'accès aux moyens létaux : c'est dans cet esprit que l'on couvre des ponts ou que l'on équipe des lignes de métro de dispositifs anti-suicide.

En matière de prévention, l'essentiel est de bien cibler les interventions, notamment en fonction des groupes d'âge et, éventuellement, des groupes professionnels. Le suicide touche essentiellement les hommes d'âge moyen ou âgés présentant des antécédents de tentative et souffrant de troubles mentaux suicidogènes. Le temps me manque pour parler des groupes professionnels mais je vous signale que le taux de suicide des médecins est très élevé. Dans l'opinion publique, la prévalence du suicide est importante surtout chez les agriculteurs ; en réalité, elle est beaucoup plus élevée chez les médecins, notamment les anesthésistes et les psychiatres mais aussi chez les infirmières. Être constamment confronté à la mort et à la douleur peut aggraver les risques. *A contrario*, le taux de suicide des enseignants est inférieur de moitié à la moyenne.

Le professeur Jean-Louis Terra, qui a beaucoup travaillé sur la prévention du suicide, a montré qu'avoir fait une tentative de suicide multiplie par 30 le risque suicidaire. Un trouble bipolaire le multiplie par 28, la dépendance à l'alcool par 22, la dépression par 20, la schizophrénie par 8 et un trouble de la personnalité par 3. Bien entendu, ces facteurs s'additionnent. Comprenons-nous bien : il s'agit de statistiques, et des personnes souffrant d'un trouble bipolaire peuvent très bien ne jamais tenter de se suicider ; reste que le trouble bipolaire est un facteur de risque important.

Le suicide est un phénomène complexe et multifactoriel, dans lequel les troubles psychiatriques sont impliqués dans 90 % des cas. Dans l'opinion et dans la presse, on insiste beaucoup sur les événements extérieurs déclencheurs mais le poids des fragilités personnels est prépondérant.

Les modes d'action jugés les plus efficaces dans la littérature sont la restriction de l'accès aux moyens létaux, le maintien d'un contact avec les personnes à risque, l'organisation des soins autour d'interventions efficaces, la continuité effective des soins

après une tentative de suicide et la formation des professionnels, parmi lesquels les médecins généralistes.

La rareté du suicide complété complique l'identification des moyens d'action les plus efficaces. Les protocoles à mettre en place sont très complexes. Les Suédois, par exemple, sont parvenus par la formation de leurs généralistes à faire diminuer le taux de suicide sur une île suffisamment grande pour qu'on puisse y mener une étude épidémiologique. D'ailleurs, quand les médecins formés ont quitté l'île, le taux de suicide est remonté...

La formation des médecins généralistes à la détection de la dépression, à la détection de la suicidalité et à la gestion des problèmes d'alcool, en liaison étroite avec le système psychiatrique, est probablement l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre le suicide. En somme, un système de santé mentale qui fonctionne est la meilleure prévention du suicide.

Je vous livre, pour terminer, nos recommandations générales : intégrer le suicide dans les politiques de santé mentale et de psychiatrie ; ne surtout pas faire du suicide une grande cause nationale mais développer une politique pérenne et pilotée à long terme, plutôt que des plans ou des programmes ; cibler les moyens sur les personnes à risque élevé plutôt que de les disperser sur des actions mal ciblées ; privilégier l'action au niveau des bassins de vie et de soins, les problématiques n'étant pas les mêmes selon les régions.

M. Daniel Marcelli, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. – Mme Kovess-Masféty a traité du suicide d'une manière générale. Je m'attacherai pour ma part au suicide des adolescents et des mineurs.

Celui-ci se caractérise par un faible taux de mortalité et un très fort taux de morbidité. En d'autres termes, l'écart entre le nombre de tentatives de suicide et le nombre de suicides complétés est plus important à cet âge qu'à tous les autres âges de la vie : on enregistre beaucoup plus de tentatives de suicide que de suicides.

Depuis un certain nombre d'années, la mortalité par suicide des adolescents a sensiblement diminué, du fait notamment d'une action sur l'accès aux armes à feu et aux médicaments. Depuis que le Dafalgan est vendu par boîtes de 8 comprimés au lieu de 36, on n'enregistre quasiment plus de décès par insuffisance hépatique aiguë ! Mon confrère Michel Amiel ne dira pas le contraire. J'invite la mission d'information à être très attentive sur ce point, la plupart des tentatives de suicide des mineurs étant médicamenteuses. Il faut se pencher en particulier sur le problème de la pharmacie familiale.

En revanche, on assiste à une augmentation des tentatives de suicide à l'adolescence. En outre, plus on en parle, plus il y en a : la tentative de suicide à l'adolescence est devenue un moyen de communication pour exprimer sa souffrance. Ces tentatives, heureusement non mortelles, sont un moyen d'appel et de communication.

Du coup, la fréquence des maladies mentales est moins importante à l'adolescence qu'aux autres âges de la vie. Un jeune qui essaie de se suicider ne veut pas mourir ; il veut vivre mais vivre autrement. Il est impératif que sa situation fasse l'objet d'une évaluation par des professionnels de santé et qu'un changement se produise dans sa vie. S'il est replacé dans les mêmes conditions de vie, il fera une nouvelle tentative et finira par avoir des séquelles

graves, voire par se tuer. Un changement après la tentative de suicide est l'un des éléments les plus importants de la prise en charge des suicidants de moins de 18 ans.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pourriez-vous être plus précis sur le repérage, en particulier chez les jeunes ? Comment repérer les jeunes qui présentent un risque pour prévenir le passage à l'acte ?

M. Daniel Marcelli. – Plus on est en amont, moins les signes sont spécifiques : ce sont des indicateurs de santé globale, comme un retrait, des marques de dépressivité, un repli scolaire, un isolement ou un début de rupture scolaire. Plus un adolescent présente de tels signes de difficulté, plus il est important de lui faire rencontrer un professionnel capable de procéder à une évaluation générale.

Le signe le plus spécifique d'un risque suicidaire, c'est d'avoir déjà fait une tentative. En d'autres termes, à chaque tentative de suicide, il est impératif de réaliser une évaluation et d'assurer un suivi. Une consultation ne suffit pas ; il en faut six ou huit pendant trois à six mois.

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Le repérage est compliqué par le fait que l'adolescence est une période difficile. Les adolescents sont rarement joyeux 24 heures sur 24... On ne va pas évaluer tous les adolescents un peu tristes et qui se replient sur eux-mêmes ! Une évaluation psychiatrique sophistiquée peut même être contre-productive.

En tant qu'épidémiologiste, je pense qu'il faut toujours avoir une idée des ordres de grandeur. Les adolescents qui se replient sur eux-mêmes et sont tristes sont probablement un bon cinquième du total, voire plus. Je parle, moi, de 1 % des adolescents, et probablement moins.

Un travail scientifique important est actuellement mené pour dépister la schizophrénie débutante ou les signes prépsychotiques, afin d'éviter le passage psychotique délirant ou de prendre en charge le jeune dès qu'il se produit, presque comme dans une urgence cardiologique. L'objectif est que l'épisode dure le moins longtemps possible et que le jeune ait le plus de chances possibles de ne pas récidiver.

M. Daniel Marcelli. – Des études ont été menées en Nouvelle-Zélande sur la prévention de la décompensation psychotique de jeunes fragiles, avec des jeunes à haut risque et à très haut risque de vulnérabilité psychotique. Elles ont montré que s'occuper des jeunes, de quelque manière que ce soit, réduit en général le risque de décompensation.

Par ailleurs, sur le plan médicamenteux, pour réduire le risque d'apparition d'une décompensation psychotique, il faut accepter de traiter 9 patients qui n'auraient probablement pas de décompensation pour 1 patient risquant d'en avoir une. Cela soulève un problème majeur sur le plan épidémiologique et sur le plan des traitements : faut-il soigner par voie médicamenteuse 9 personnes qui n'auront jamais rien pour prévenir la survenance d'un risque chez la dixième ? Les approches relationnelles, en revanche, sont bénéfiques à tous. En matière de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, ces approches ont des impacts relativement plus forts et plus durables que les médicaments. J'invite la mission d'information à y réfléchir.

M. Michel Amiel, rapporteur. – En tant que psychiatres, quel regard portez-vous sur la dimension sociale du suicide ? Pensez-vous que notre société moderne augmente le risque suicidaire ?

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Le taux de suicide est mesuré : il n'a pas varié et a même tendance à diminuer. Pourtant, tout le monde est toujours persuadé qu'il augmente ! Les tentatives, elles, sont beaucoup plus difficiles à recenser. La Drees comptabilise les hospitalisations à la suite d'une tentative de suicide mais toutes les tentatives ne sont pas dénombrées.

Les relations entre le taux de suicide et les facteurs sociaux ont été très discutées, en particulier s'agissant du chômage et des difficultés économiques ; elles sont loin d'être évidentes. Ce qui m'étonne, c'est la croyance très répandue en France en une origine sociale du suicide, alors que les données scientifiques montrent que 90 % des suicidés souffraient d'une maladie mentale.

Je ne prétends pas qu'il n'y ait aucune relation entre les maladies mentales et les facteurs sociaux. Lors de ma précédente intervention devant la mission d'information, j'ai longuement expliqué que des liens existent mais que l'inférence causale est loin d'être évidente.

Le discours tenu est un problème pour la psychiatrie, parce qu'il équivaut à une forme de déni de la maladie mentale. Si les gens se suicident parce qu'ils vivent des difficultés, cela occulte le fait qu'ils souffrent, par exemple, d'un trouble bipolaire ou d'une schizophrénie, et que notre système de soins n'est peut-être pas aussi efficace qu'on le pense pour les suivre sur le long terme. On insiste trop, en France, sur les causes sociales du suicide, au risque de nier la présence de maladies mentales sévères.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le professeur Marcelli a l'air plus nuancé...

M. Daniel Marcelli. – Il me semble en effet que les affirmations de Mme Kovess-Masféty doivent être nuancées. Les désorganisations et désorientations sociales sont conçues comme des causes du suicide depuis les travaux de Durkheim, qui parlait d'anomie.

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Travaux aujourd'hui dépassés !

M. Daniel Marcelli. – Toute la difficulté est d'apprécier le poids pondéré des différents facteurs, étant entendu que le suicide résulte toujours d'une multiplicité de causes. Prétendre le réduire à une cause unique, c'est toujours s'égarer. Tous les schizophrènes ne se suicident pas, ni tous les malades déprimés... Or parmi les événements de vie qui peuvent jouer le rôle déclencheur figurent des facteurs d'anomie.

En ce qui concerne l'augmentation des tentatives de suicide à l'adolescence, je tiens à souligner le paradoxe devant lequel nos adolescents sont constamment placés : élevés dans la croyance religieuse que nous avons tous en partage, celle que leur corps leur appartient et que nul autre qu'eux n'a de droit sur lui, non plus que sur leur pensée, ils voient dans leur corps, quand ils ne vont pas bien, leur premier ennemi, parce que c'est par lui qu'ils souffrent. Frappant est ce paradoxe entre un discours social insistant sur l'autonomie et la tentation qu'a l'adolescent en souffrance de s'attaquer à son corps. Il y a donc bien un facteur

social qui s'ajoute aux facteurs individuels. Opposer les deux dimensions serait réducteur et ne permettrait pas de tenir un raisonnement suffisamment souple pour saisir le problème.

Mme Maryvonne Blondin. – Monsieur Marcelli, en matière de détection et de prévention, comment concevez-vous l'articulation des psychiatres avec l'éducation nationale ? Comment parvenir à un repérage précoce ?

Mme Brigitte Micouleau. – Les tentatives de suicide chez les adolescents, dont le nombre augmente, sont-elles le plus souvent pour eux un moyen de se faire remarquer ? Les adolescents ont-ils un rapport à la mort différent de celui des adultes ?

M. René-Paul Savary. – Monsieur Marcelli, madame Kovess-Masféty, comment analysez-vous le suicide kamikaze auquel peut conduire la radicalisation ?

Mme Viviane Kovess-Masféty. – En tant qu'épidémiologiste, je ne suis pas sûre que le nombre des tentatives de suicide chez les adolescents augmente, vu qu'elles ne sont pas dénombrées de façon fiable. On peut avoir l'impression d'une augmentation mais il n'y a là rien d'évident. Les données de la Drees, en tout cas, ne font apparaître aucune augmentation.

M. Daniel Marcelli. – Je me réjouis d'être interrogé sur l'Éducation nationale. Dans mon ancien service, nous avons mis en place des actions en direction des collèges et des lycées, dans le cadre desquelles des infirmiers recevaient les adolescents pour les écouter, puis, sur la base de ces entretiens, dressaient un bilan et, en cas de besoin, adressaient les jeunes à un service de suite. Ces interventions, qui couvraient 80 % des lycées, avaient lieu en accord avec le rectorat comme les associations de parents d'élèves et, bien sûr, en liaison avec les médecins scolaires et le service de santé scolaire.

Ce système de repérage, qui permet une prévention en amont tout à fait remarquable, est toujours en fonction dans la Vienne – mon confrère Ludovic Gicquel pourrait vous en parler – et devrait être étendu. Seulement, ces initiatives reposent toujours sur l'énergie et la passion d'une personne, et je ne suis pas sûr qu'une généralisation soit possible en l'absence de tels investissements personnels.

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Par quelle méthode avez-vous évalué l'efficacité de ces actions ?

M. Daniel Marcelli. – Donnez-moi entre 500 000 et 1 million d'euros et je ferai une étude au long cours... Je souhaiterais que des études soient menées mais, clinicien, je n'ai pas les moyens d'en faire. Mettre en cause un système sous prétexte qu'il n'y pas d'études, c'est un peu mettre la charrue avant les bœufs !

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Je ne mets absolument pas en cause le bien-fondé de ce système mais, sur un sujet aussi sensible que le suicide des jeunes, il est important de distinguer ce que l'on croit de bonne foi et ce qui est vraiment prouvé. Les chercheurs français s'honoreraient en menant des évaluations sérieuses, comme il s'en fait partout en Europe. Nous pourrions ainsi identifier beaucoup plus facilement ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Notre attention a déjà été attirée sur ce point lors d'une précédente audition.

M. Daniel Marcelli. – Je suis si peu en désaccord avec Mme Kovess-Masféty que j’ai moi-même demandé, comme universitaire, qu’une autopsie psychologique soit réalisée à chaque suicide d’adolescent. Simplement, en tant que clinicien, j’ai pour devoir d’aider les gens qui souffrent et je dois tenir compte que, plus on intervient en amont, moins les symptômes sont spécifiques et plus il est difficile de cibler les actions.

Je suis gêné par l’idée que les adolescents chercheraient à se faire remarquer. Cette vision correspond à une stigmatisation et à une dénonciation. Toute tentative de suicide d’un adolescent est un appel à l’aide et une demande de changement. Un médecin doit lutter contre la stigmatisation dans le grand public, parmi les professionnels de santé et entre les adolescents eux-mêmes.

Pour ce qui est du rapport des adolescents à la mort, il est vrai que les idées de mort sont assez fréquentes à cette période de la vie mais on apprend aux jeunes médecins à les différencier des idées suicidaires, nettement moins fréquentes, des intentions suicidaires, encore moins fréquentes, et des projets suicidaires. Dans le cas d’un projet suicidaire, on a six jours pour réagir ; on a six semaines pour les intentions suicidaires, six mois pour les idées suicidaires. L’interrogation sur la mort fait partie de l’adolescence et de l’appropriation par le jeune de sa propre vie mais le clinicien doit être capable de différencier les phénomènes dont j’ai parlé.

S’agissant du suicide kamikaze, je vous indique que, comme président de la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs, j’ai mis l’accent sur la prévention de la radicalité à l’adolescence. J’ai écrit sur ce thème un ouvrage, *Avoir la rage ; du besoin de créer à l’envie de détruire*, dans lequel j’analyse le processus de haine destructrice dans lequel s’engagent certains adolescents quand ils ne sont pas en mesure d’exprimer une capacité créatrice et qu’ils sont touchés par des vulnérabilités individuelles, familiales ou sociales. Un adolescent qui ne peut pas se sentir reconnu peut avoir la rage : or cette rage peut être source de création mais aussi, à défaut, de destruction.

Cette dimension psychologique se superpose à une dimension sociologique, qui met en jeu internet et des facteurs religieux, politiques et économiques. Je ne réduis donc pas ces phénomènes aux aspects individuels mais je pense que les jeunes touchés ont de vrais problèmes. Je pense à la jeune fille de seize ans récemment arrêtée : elle présente probablement des traits hystériques, même s’il n’est pas politiquement correct d’employer ce mot ; ce n’est pas une maladie en soi mais, dans une période de vulnérabilité, de telles personnes, sensibles à la sujétion, peuvent être récupérées par un séducteur radical et devenir capables de se suicider.

M. Yves Daudigny, président. – Je suggère que Mme Kovess-Masféty termine son exposé sur les inégalités territoriales, après quoi M. Marcelli nous présentera le sien, sur la pédopsychiatrie.

Mme Viviane Kovess-Masféty. – Lors de ma première audition, j’ai insisté sur l’importance de l’organisation d’une pédopsychiatrie de liaison avec les services de protection de l’enfance et sur celle des actions de formation des professionnels de ces services, notamment en matière de reconnaissance précoce des signes de souffrance chez l’enfant.

La mission d’information m’a demandé de préciser le constat des fortes inégalités territoriales d’accès aux soins en pédopsychiatrie. Elle m’a également interrogée sur les effets

de la réforme de l'organisation des soins dans les territoires et sur la coordination entre les différents facteurs de l'enfance.

En ce qui concerne les inégalités territoriales, le rapport du Haut Conseil de la santé publique montre que les écarts entre les taux d'équipement en lits d'hospitalisation à plein temps par département en psychiatrie infanto-juvénile ont plutôt tendance à augmenter sur la période étudiée. Si certaines ARS mettent en place des mécanismes de péréquation, de nombreuses zones sous-denses demeurent en psychiatrie et, de manière encore plus accentuée, en pédopsychiatrie. Il faut se représenter qu'il y a sept facultés de médecine sans professeur de pédopsychiatrie. Des problèmes se posent pour le recrutement de rééducateurs et d'orthophonistes, et la pédopsychiatrie libérale est assez rare.

L'agence de presse médicale a diffusé le chiffre de 2 500 pédopsychiatres. Je m'en suis étonnée car l'atlas de démographie médicale de 2016 n'en recense que 680.

J'en viens à la mise en place des groupements hospitaliers de territoire. La psychiatrie infanto-juvénile a une longue expérience de l'organisation par territoire. Il existe environ 320 secteurs infanto-juvéniles, dont 41 % dépendent d'hôpitaux non spécialisés en psychiatrie. Ils couvrent en moyenne 49 000 habitants de moins de vingt ans mais les variations sont considérables.

À l'analyse, on s'aperçoit que les moyens et les besoins sont très divers. En particulier, les secteurs dépendant d'hôpitaux généraux ont beaucoup de mal à obtenir des moyens. La psychiatrie ne connaît pas d'actes techniques et ne nécessite pas de machines importantes ; elle est fondée essentiellement sur des ressources humaines, donc du personnel. Elle est peu valorisée du fait que la plus grande part de son activité a lieu en dehors de l'hôpital. Par ailleurs, les institutions psychiatriques, qui ne sont pas intégrées dans le système de la tarification à l'activité, servent beaucoup de variable d'ajustement, ce qui explique certaines difficultés survenues à la création des groupements hospitaliers de territoire.

L'article 69 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé donne une reconnaissance législative à la mission de psychiatrie de secteur. Une distinction claire est opérée entre la politique de santé mentale et l'organisation de la psychiatrie : la santé mentale n'est pas de la responsabilité exclusive de la psychiatrie, laquelle doit s'intégrer dans la politique de santé mentale.

Un tiers environ de la psychiatrie a intégré les groupements hospitaliers de territoire sans difficulté. Quelques dérogations ont été accordées. Les groupements qui seront exclusivement psychiatriques sont marginaux.

Le projet territorial de santé mentale est une innovation très intéressante. Destiné à faciliter le parcours de l'usager, il inclut, bien au-delà de l'hôpital, les médecins généralistes, les familles et les proches, la psychiatrie de secteur et privée, les associations d'usagers et les élus locaux. Dans ces espaces de démocratie, un diagnostic territorial de santé mentale doit être établi, débouchant éventuellement sur des communautés psychiatriques de territoire permettant aux acteurs de se regrouper. La pédopsychiatrie doit faire partie des priorités des plans régionaux de santé et, surtout, être présente dans ces communautés psychiatriques de territoire, afin que la prise en charge des enfants et des adolescents soit considérée comme prioritaire.

Il importe aussi de rétablir l'accès aux soins en aménageant les modalités de gestion de la file active, parce que la psychiatrie est un peu asphyxiée, et de remédier aux carences constatées en matière de soins à temps complet. À cet égard, l'absence de lits n'est pas forcément un critère de modernité.

M. Daniel Marcelli. – Mon exposé est celui d'un professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, désormais émérite, ancien responsable d'un service puis d'un pôle de pédopsychiatrie et ancien directeur d'école d'orthophonie. Je préside actuellement la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs et je succéderai bientôt à Michel Wawrzyniak, que vous avez auditionné, à la présidence de la Société française de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Mes confrères m'ont exhorté à vous remettre deux ouvrages auxquels j'ai contribué : *Enfance et psychopathologie*, qui résume l'évolution de la pédopsychiatrie ces trente-cinq dernières années, et *Adolescence et psychopathologie*, dont un chapitre est consacré au suicide de l'adolescent.

Sans doute vous a-t-on abondamment parlé, et avec force chiffres, de la grande pauvreté de la pédopsychiatrie ; je suis tout à fait d'accord avec ce que Mme Kovess-Masféty vient de dire à ce propos. Que la pédopsychiatrie soit une spécialité en crise, tout le monde en convient.

Il faut dire que, dès le départ, elle s'est construite sur un territoire qui n'était pas le sien : la question des enfants qui n'arrivaient pas à suivre la scolarité, celle des jeunes délinquants et celle des enfants abandonnés. En d'autres termes, elle s'est trouvée dès sa naissance en position d'extra-territorialité. Là réside la difficulté de notre discipline qui, transversale, n'est jamais totalement sur son terrain. Le seul domaine qui lui appartient en propre est l'autisme infantile, une pathologie qui fait aujourd'hui l'objet de conflits car certains voudraient en faire un handicap, ce que je considère comme une maltraitance à l'enfant : plus l'autisme est diagnostiqué précocement, plus fortes sont les chances que l'enfant, puis l'adulte, puisse vivre au milieu des autres d'une manière satisfaisante.

La crise de la pédopsychiatrie a trois causes majeures, dont la première tient aux usagers, à commencer par les parents.

La demande des parents connaît une croissance considérable, parce que ceux-ci sont de plus en plus sensibles aux questions touchant au développement de leur enfant. Ils s'inquiètent très vite d'une possible déviance développementale, et leur niveau de connaissance a beaucoup augmenté : tous les parents d'aujourd'hui savent que les bébés ont des compétences qu'il faut stimuler. Dans le même temps, l'incertitude est de plus en plus forte sur la conduite à tenir dans l'éducation car il n'y a plus de norme éducative. Nous serons donc de plus en plus confrontés à des déviances plus ou moins importantes.

Du côté des usagers enfants, la sémiologie a profondément évolué : les enfants d'aujourd'hui ne sont pas les mêmes que ceux d'il y a cinquante ou soixante ans. Autrefois, on voyait beaucoup plus de pathologies du repli et de l'inhibition, comme le bégaiement, qui a aujourd'hui presque disparu. Désormais, on voit des enfants instables, agités, hyperactifs, qui présentent des troubles comportementaux, par exemple oppositionnels. En somme, les pathologies ont changé complètement. Or les équipes de pédopsychiatrie n'ont peut-être pas été formées pour s'adapter à ce changement.

Par ailleurs, les jeunes d'aujourd'hui, surtout les adolescents, quand ils souffrent, n'ont pas honte de parler, comme il y a cinquante ans : ils crient, protestent, réclament d'aller mieux. Ils ont d'ailleurs raison et il faut y voir un progrès.

Les troubles qui se développent aujourd'hui connaissent des variations relativement importantes d'un pays à l'autre, ce qui soulève deux questions : quels sont les critères de diagnostic utilisés et quelle est l'influence des différentes conditions éducatives ? Pour comprendre les enjeux de la pédopsychiatrie, il faut mettre en rapport les critères de diagnostic et les conditions éducatives.

La deuxième cause de crise se situe du côté de la théorie : la pédopsychiatrie n'a plus de référence théorique unifiée sur le développement de l'enfant, à l'instar des modèles de compréhension qui ont longtemps existé autour d'Henri Wallon, Jean Piaget ou Sigmund Freud. Il existe une myriade d'études mais plus personne n'est capable d'élaborer une conception générale de l'enfant. Résultat : il y a une confusion constante entre les différents niveaux, en particulier entre le *mind* et le *brain*, certains tentant de réduire le premier au second. Notre discipline est vulnérable, parce qu'elle repose beaucoup sur des récits, des histoires de vie, un matériau moins objectivable que les mécanismes à l'œuvre dans le *brain*.

Une autre confusion, très grave, sévit dans notre discipline : celle qui consiste à croire que les conditions d'émergence d'une conduite sont inverses des conditions entraînant la désorganisation de celle-ci. Par exemple, les nécessités pour qu'émerge le langage sont beaucoup plus variées que les phénomènes provoquant sa détérioration : l'acquisition du langage met en jeu, outre certaines aires du cerveau, l'environnement, la langue parlée autour de soi et la qualité relationnelle, entre autres facteurs. Or cette confusion entraîne une perversion permanente du raisonnement. La pédopsychiatrie est, de ce point de vue, assez différente de la pathologie somatique traditionnelle et même de la psychiatrie de l'adulte. Elle se rapproche, dans sa dimension développementale, de la problématique pédiatrique : le pédiatre ne considère pas seulement la santé présente de l'enfant mais son devenir – par exemple son potentiel de croissance, au-delà de sa courbe passée.

Au moment où la psychopathologie a perdu l'unité théorique, les parents ont perdu la clé de l'éducation, parce que les enjeux éducatifs ont changé. Jusqu'aux années soixante-dix, l'enjeu principal était d'avoir un enfant bien élevé, en fonction d'un code éducatif. Depuis que le bébé est une personne, et une personne compétente, le souci principal des parents est de développer le potentiel de leur enfant. Or on savait comment faire pour qu'un enfant soit bien élevé mais, après cinquante ans de pédopsychiatrie, je ne sais pas ce qu'il faut faire pour qu'un enfant réalise le maximum de son potentiel. Je sais très bien ce qu'il faut faire pour léser ce potentiel mais, comme je l'ai expliqué il y a quelques instants, ce qui développe n'est pas forcément l'inverse de ce qui altère. Bref, ce n'est pas l'inverse de ce qui crée la pathologie qui crée la santé.

Sur le plan de la théorie, j'ajoute que c'est la dépendance qui nous a rendus humains. Fondamentalement, le bébé est dépendant mais aussi l'enfant et l'adolescent. Or notre société a institué l'autonomie comme valeur sociale et transformé la dépendance en pathologie. Nous travaillons donc sur une problématique disqualifiée par la société. Pour moi, être dépendant est un facteur positif, un facteur d'épanouissement de l'être humain. On parle partout d'autonomie : mais que veut-dire l'autonomie d'un enfant de trois ans ? Notre société fait entièrement fausse route ! Elle envoie des messages totalement contradictoires, qui égarent les parents.

La troisième raison des problèmes tient à la pratique. La psychopathologie a un champ d'exercice très vaste et aux contours flous avec la psychologie du développement, la pédiatrie, la neurologie et la neuro-cognition mais aussi l'éducation nationale, les services sociaux, la prise en charge du handicap, la justice et la protection judiciaire de la jeunesse, le transculturel et le transgénérationnel. Toutes ces dimensions doivent être prises en compte car les pathologies pédopsychiatriques sont toujours multifactorielles et multimodales, comme l'est aussi, éminemment, le suicide de l'enfant ou de l'adolescent.

En outre, le pédopsychiatre travaille avec des partenaires variés : psychologues, psychothérapeutes, orthophonistes, psychomotriciens, ergothérapeutes, assistantes sociales, infirmiers, psychorééducateurs. Il doit être un chef d'orchestre, en gardant à l'esprit que le cumul d'actions thérapeutiques n'est pas une garantie d'efficacité. De fait, le pédopsychiatre a vocation à sélectionner et hiérarchiser les actions de soin. Le ferait-on disparaître, les actions de soin se multiplieraient sans que les enfants aillent mieux ni que leurs parents y voient plus clair, au contraire.

C'est pourquoi il est essentiel de bien former les pédopsychiatres. Capitale, la question est aussi conflictuelle, dans la mesure où elle touche au troisième cycle universitaire, dont une réforme est rendue nécessaire par l'alignement sur les autres pays européens.

La pédopsychiatrie, spécialité de plein exercice et discipline à part entière, puisqu'elle dispose d'une reconnaissance spécifique au sein du Conseil national des universités, a été inventée dans notre pays. Jusqu'à présent, devenir pédopsychiatre supposait de suivre, après son DES de psychiatrie ou de pédiatrie, deux années complémentaires comportant trois stages de pédopsychiatrie et, selon la filière d'origine, un stage de pédiatrie ou un stage de psychiatrie adulte. En pratique, quasiment aucun pédopsychiatre n'était issu de la pédiatrie, ce qui était regrettable. Or il est aujourd'hui question de réduire cette période complémentaire : une telle réduction serait extrêmement dangereuse car elle reviendrait à tirer un trait sur la richesse et la transversalité de la pédopsychiatrie. J'ai pour ma part une triple formation de psychiatre, neurologue et pédiatre : un tel parcours, devenu aujourd'hui impossible, était certes un peu long mais il donnait une vision élargie.

Les étudiants psychiatres qui ne veulent pas faire de pédopsychiatrie considèrent comme une entrave l'obligation d'accomplir un semestre de pédopsychiatrie dans le cadre de leur DES. Ils veulent la suppression de ce semestre pour pouvoir se consacrer à l'une des nombreuses sous-spécialités que comprend le DES de psychiatrie, comme l'addictologie psychiatrique ou la géronto-psychiatrie. Or nous voulons, nous, garder nos compétences en pédopsychiatrie. Pour ma part, je plaide pour un tronc commun de deux ans en psychiatrie, suivi de trois à quatre années de spécialité en pédopsychiatrie.

En ce qui concerne le nombre de pédopsychiatres, sur lequel Mme Kovess-Masféty s'est interrogée, il est plus élevé si l'on considère les praticiens reconnus par le Conseil de l'Ordre des médecins que si l'on recense seulement ceux validés par les facultés de médecine. Le problème d'effectif est lié au caractère déficitaire de la pédopsychiatrie exercée en ville. De fait, la discipline est moins rémunératrice que toutes les autres – psychiatrie, médecine générale et pédiatrie –, parce qu'un premier entretien avec un enfant et ses parents dure en moyenne plus d'une heure. Tant que cette spécificité ne sera pas reconnue par un tarif CNPSY particulier, il n'y aura aucun pédopsychiatre en ville. S'il y en avait, l'accès à la pédopsychiatrie serait plus large, ce qui serait préférable du point de vue du service rendu à la population.

Du côté du secteur public, il faut que les centres médico-psychologiques soient au centre du soin, les centres spécialisés n'étant accessibles que par l'intermédiaire d'un médecin ou d'un centre médico-psychologique. Faute de cette hiérarchisation, les structures spécialisées sont saturées et les délais d'attente explosent.

Enfin, il est souhaitable de conserver une douzaine de lits d'hospitalisation pour 150 000 à 200 000 habitants. Il faut regrouper les trop nombreuses petites unités qui ne sont pas viables, parce qu'elles oscillent entre le vide et le trop-plein. Ces unités d'hospitalisation doivent être articulées avec les autres structures, en amont comme en aval.

Au-delà des chiffres, que vous connaissez déjà, j'ai tâché de vous faire comprendre les raisons de la situation difficile dans laquelle se trouve la pédopsychiatrie.

M. Yves Daudigny, président. – Madame Kovess-Masféty, monsieur Marcelli, nous vous remercions pour vos explications. Vous avez su nous communiquer votre passion !

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition de Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux

M. Alain Milon, président. – Nous recevons à présent Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux.

Vous êtes, madame Coutant, la deuxième sociologue que nous recevons. L'apport des sciences sociales aux débats sur la psychiatrie nous paraît particulièrement intéressant. Vos travaux sur le sujet portant notamment sur la prise en charge des adolescents, nous souhaitons donc connaître votre point de vue sur la manière d'appréhender cette prise en charge et, plus largement, la psychiatrie des mineurs.

À la suite de votre propos introductif, des questions vous seront posées par notre rapporteur, Michel Amiel, et les autres membres de la mission d'information.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse.

Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux. – Je me félicite de la place que vous accordez aux sciences sociales dans votre réflexion.

J'ai en effet travaillé sur la psychiatrie mais je m'intéresse, plus largement, aux transformations des milieux populaires, en particulier de la jeunesse populaire. C'est par l'étude de la délinquance des mineurs que j'en suis venue à m'intéresser aux troubles du comportement et à la pédopsychiatrie.

Pour définir les troubles psychiatriques, nous, sociologues, parlons de troubles repérés et labellisés comme tels par l'institution mais cette réponse est un peu une pirouette. Plus fondamentalement, nous voyons dans ces troubles un ingérable social. Ce point de vue est relatif, dans la mesure où la tolérance aux troubles et la capacité à les prendre en charge varient socialement, culturellement et selon les familles. On peut aussi définir les troubles

psychiatriques plus simplement, comme des troubles invalidant les relations sociales ordinaires.

Sociologues et anthropologues s'intéressent à ces troubles de plusieurs manières. Héritée de Durkheim, une approche fondamentale consiste à étudier la dimension sociale et culturelle des troubles, c'est-à-dire ce qui ne ressortit pas à la biologie. De ce point de vue, les recherches montrent que la pondération entre le biologique et le socio-culturel varie selon les troubles. Dans le cas de la schizophrénie, par exemple, la part du biologique semble prépondérante, même s'il y a encore débat. D'autres troubles sont répartis d'une manière moins égale entre les cultures et les classes sociales.

Les sociologues étudient aussi la manière dont la société produit non seulement de la souffrance psychique mais aussi des modèles d'expression de celle-ci : en somme, la société elle-même prescrit des modèles d'inconduite, des façons de dévier.

S'agissant en particulier de l'adolescence, les sociologues la conçoivent comme une catégorie relative. Période qui pose problème à la société, elle est pensée comme une crise. Cette conception est apparue au XIX^e siècle, en même temps que disparaissaient les groupes auto-organisés de jeunesse et les rites de passage. De fait, de nombreuses cultures et sociétés prévoient la prise en charge de ce moment, que nous percevons, nous, comme une crise, par le groupe adolescent lui-même, à travers des rites de passage marquant la fin de l'enfance.

Le XX^e siècle a vu l'allongement de la jeunesse et la déconnection des seuils d'entrée dans l'âge adulte. Cet étirement rend le passage de l'enfance à la vie adulte particulièrement problématique, notamment, du point de vue des psychiatres et des psychologues, sur le plan psychique.

Pour définir l'adolescence, les sciences sociales elles-mêmes s'appuient sur des critères psychiques, à commencer par les remaniements psychiques liés à la puberté et la séparation d'avec les parents.

La souffrance adolescente, pensée dans le champ psychologique depuis les années 1950, n'est devenue un enjeu dans le champ politique qu'à partir des années 1990. Des circulaires ont été publiées préconisant de développer des lieux d'accueil, d'écoute et d'information spécifiques. Dans les années 2000, les maisons des adolescents ont été créées.

Cette prise en compte dans le champ politique est au confluent de plusieurs évolutions, parmi lesquelles la diffusion de la réflexion menée dans le champ de la santé mentale mais aussi l'inquiétude suscitée par l'évolution du taux de suicide : alors que, en 1950, les 65-74 ans se suicidaient près de cinq fois plus souvent que les 25-34 ans dans notre pays, le rapport n'était plus que de 1,5 en 1995. Le suicide n'est certes pas le seul indicateur mais cette évolution est révélatrice du statut social des âges et du « mal-être » de la jeunesse dans notre société. Un autre enjeu a contribué à l'émergence de la question dans le champ politique : l'essor des violences urbaines, sujet d'actualité.

On peut observer aussi qu'il existe une demande sociale, puisque la file active en psychiatrie infanto-juvénile a doublé entre 1986 et 2000, l'augmentation concernant tous les secteurs : le secteur médico-éducatif, l'aide à l'enfance, le secteur socio-éducatif. Aujourd'hui, les multi-suivis en milieu ouvert se développent, tandis que déclinent les suivis en institution, qui étaient le modèle dominant dans les années 1970.

En ce qui concerne les troubles du comportement, j'ai mené deux enquêtes de plusieurs mois : la première dans un service psychiatrique fermé pour adolescents, un service d'hospitalisation dit de crise, la seconde, à l'autre pôle du champ de la santé mentale, dans une maison des adolescents, donc à la lisière du travail social.

La prise en charge de ces troubles peut être envisagée de deux manières.

D'abord, on peut considérer qu'il s'agit d'une médicalisation excessive de questions sociales. De fait, la figure de l'enfant caractériel, instable, est apparue à la fin du XIX^e siècle avec la massification scolaire, certains comportements liés à un milieu social étant considérés comme pathologiques alors qu'ils n'étaient simplement pas ceux attendus par l'école.

Des travaux critiques, en sociologie, considèrent qu'on médicalise excessivement ce qui ne relève pas de la pathologie. Après le repérage des déviations comportementales par l'institution scolaire, les professionnels de la psychiatrie sont souvent gênés ; ils s'interrogent sur la légitimité de l'intervention médicale. Un enfant qui n'est pas contenu par l'école doit-il toujours être médicalisé ?

Les enfants relèvent parfois de plusieurs institutions qui se renvoient la balle. Lors de mes travaux, j'ai relevé que 22 % des enfants étaient suivis par la justice des mineurs. En hospitalisation fermée à temps plein, ils étaient 50 %.

Les psychiatres que j'ai rencontrés avaient voulu créer un service d'hospitalisation car le service de pédiatrie, qui prenait en charge ces enfants à leur arrivée à l'hôpital, n'était pas adapté. Eux qui avaient le sentiment de soigner le mal-être des cités pensaient que si les foyers éducatifs étaient mieux outillés, les cas pourraient être gérés sans eux. On est toujours sur une crête, d'autant que les psychiatres ont conscience du risque de stigmatisation postérieure à la prise en charge psychiatrique, qu'il ne faut pas négliger.

Le cursus classique commence par le signalement de troubles du comportement à l'école, avant l'entrée dans le circuit sanitaire. En tant que sociologue, il est frappant de noter qu'à ce moment-là, ce qui s'exprime en premier, c'est le désarroi de l'éducateur, avant même la souffrance de l'adolescent. Le psychiatre demande à l'éducateur : « *Pourquoi pensez-vous que nous traiterons ce cas mieux que vous ?* » Il est intéressant d'observer à quel point la psychiatrie s'est diffusée dans la société. Chacun, éducateur ou juge, diagnostique lui-même des troubles du comportement, avec l'idée que la psychiatrie constitue le recours.

La différence entre la pédopsychiatrie et la psychiatrie adulte me semble être le travail avec les familles. L'influence de la psychanalyse pousse chacun à lier le trouble de l'enfant à un dysfonctionnement familial. En psychiatrie de l'adolescent comme dans d'autres institutions encadrant la jeunesse, il s'agit de « travailler les relations familiales », selon la formule utilisée. Le « travail de l'alliance » est considéré comme la base de l'approche.

Si cette vision est commune aux différentes institutions, la catégorisation des psychiatres entre bons et mauvais parents est différente de celle des travailleurs sociaux et des magistrats. Pour un pédopsychiatre, un bon parent est celui avec lequel il va pouvoir travailler. Ainsi, un père qui avait amené aux urgences son fils menotté et qui exprimait un réel désarroi, avait été jugé aimant, capable d'une grande écoute et d'une grande attention par les psychiatres qui estimaient qu'ils allaient pouvoir travailler avec lui. Les institutions sociales et judiciaires l'auraient qualifié de père maltraitant. Les soignants, en revanche,

étaient horripilés par la suffisance des parents des classes supérieures, moins dociles vis-à-vis de l'institution.

Actuellement, travailler l'alliance avec les familles est primordial, sauf dans un cas où la rupture est nécessaire, celui des parents pervers. Ce sont les parents qui ne sont pas intéressés au premier chef par l'intérêt de l'enfant, comme par exemple ceux qui ne se manifestent qu'en cas de nouveau placement de leur enfant. Le travail qui doit être mené avec l'adolescent est alors le deuil de ses parents.

En tant que sociologue, je vois la pédopsychiatrie comme un lieu de contrainte, de contention mais aussi comme un lieu de socialisation. J'y ai noté une pédagogie de la réflexivité : les enfants apprennent à verbaliser leurs émotions. On repère d'ailleurs ceux qui sont passés par ces institutions à l'usage d'un certain type de paroles, telles que : « *J'ai appris à m'écartier pour me calmer* » ou : « *J'ai appris à gérer mon stress* ». Les soignants sont contents quand le patient a pu verbaliser. Cet apprentissage s'effectue aussi dans d'autres institutions.

En pratique, les soignants sont dans le bricolage, le tâtonnement – ce qui n'est pas péjoratif. Ils mobilisent différents référentiels théoriques, selon ce qui fonctionne ou non.

Le rôle des équipes, et notamment des aides-soignants et des agents hospitaliers, est essentiel pour transmettre les savoirs. Le temps d'échange est un garde-fou contre les excès de pouvoirs, de même que le tiers, c'est-à-dire les institutions socio-éducatives. Les soignants – j'ai plutôt côtoyé des psychiatres âgés – ont conscience de l'aspect totalitaire de la psychiatrie, contre lequel ils veulent se prémunir.

L'un des dysfonctionnements que j'ai observés porte sur le temps d'hospitalisation des mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance, parfois hospitalisés depuis un an alors qu'ils n'auraient dû l'être que pour un à trois mois. Ils étaient scolarisés, se déplaçaient en bus et revenaient le soir à l'hôpital parce qu'ils n'avaient pas de placement – le foyer n'était pas jugé adapté et leur cas faisait peur aux familles d'accueil. Pourtant, ils avaient moins de troubles qu'avant et les familles d'accueil auraient été accompagnées.

M. Alain Milon, président. – Merci. Pour ma part, je n'ai jamais apprécié l'emploi du terme de « classe » par les personnalités politiques. Le plafond des classes populaires sert-il de plancher aux classes moyennes ?

Mme Isabelle Coutant. – Le terme de « classe populaire » constitue une représentation relativement conflictuelle de la société puisqu'il sous-entend qu'il existe des groupes dont les intérêts divergent. J'utilise ce terme car il signifie que ses membres subissent une domination économique et sociale. Il signifie aussi qu'ils présentent des caractéristiques culturelles spécifiques, ce qui est moins le cas depuis la massification de la scolarisation.

Ce terme s'entend au sens wébérien : les chances de vie ne sont pas les mêmes dans toutes les classes. Les risques de santé, par exemple, diffèrent selon la place dans la division du travail.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Il est intéressant pour nous d'entendre une vision issue des sciences sociales. Quel est le regard de la sociologie sur le fait psychique, l'institution, la société de contrôle et la prise en charge de la souffrance psychique et du suicide ?

Vos propos contredisent l'audition précédente : les chiffres des cas d'idées suicidaires et de suicides complétés n'ont pas augmenté ; quant aux tentatives de suicide, il est difficile d'en connaître le nombre car elles ne font pas toutes l'objet d'une hospitalisation.

Vous avez parlé des progrès du médicament, or aucun progrès n'a été réalisé dans les neuroleptiques depuis Delay et Deniker. En revanche, l'évolution de la relation à l'enfermement a profondément changé.

Mme Isabelle Coutant. – Dans l'ensemble des sociétés occidentales, hormis le Japon et l'Allemagne, on constate que le taux de suicide augmente avec l'âge ; en effet, le suicide est lié au sentiment d'être entouré, à l'intégration : les femmes se suicident moins que les hommes, les personnes mariées moins que les célibataires. Toutefois, depuis les chocs pétroliers, cette tendance s'est modifiée. Cela ne signifie pas que le taux de suicide des jeunes a explosé mais qu'il est significatif quant au statut de la jeunesse dans les sociétés occidentales depuis les années 1970.

L'institution psychiatrique a pris en compte les critiques sur la société de contrôle. Les soignants ont intégré l'analyse de Foucault, comme les pouvoirs publics. Mais il faut aussi souligner que les formes de gouvernement des sociétés contemporaines demandent un certain type de ressources aux individus. Les institutions normalisent les comportements. De ce point de vue, il s'agit bien de contrôle. Or j'analyse les institutions comme des lieux d'acculturation, d'apprentissage de normes, de valeurs sans lesquelles il n'y a pas de vie commune possible.

M. René-Paul Savary. – Comment définissez-vous les soignants ? Vous avez parlé de l'équipe comme garde-fou. S'agit-il de l'équipe de soignants, ou de l'équipe pluridisciplinaire incluant les travailleurs sociaux et les juges des enfants ?

Mme Isabelle Coutant. – Le terme de soignant utilisé à l'hôpital s'oppose à celui de soigné. Il s'agit de tous les adultes en charge de l'enfant, c'est-à-dire parfois aussi les éducateurs qui travaillent dans l'hôpital.

La fonction de garde-fou est remplie par les temps collectifs de parole. Ce peut être une réunion de transmission infirmière ou la synthèse autour d'un cas, parfois avec l'Éducation nationale.

M. René-Paul Savary. – *Quid* de l'ouverture sur la pratique en ville ?

Mme Isabelle Coutant. – Les professionnels de l'hôpital ou de la maison des adolescents se déplacent, travaillent avec l'Éducation nationale.

M. René-Paul Savary. – Y a-t-il des protocoles établis ?

Mme Isabelle Coutant. – Ces protocoles sont locaux, par exemple entre l'équipe soignante et le proviseur pour tenter une scolarisation en section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa). Dans ce cas, l'échelon est le département.

Mme Maryvonne Blondin. – Je voudrais évoquer le cas des adolescents à cheval entre plusieurs institutions, qualifiés de « patates chaudes » – pardonnez cette expression. Placés en foyer après avoir été retirés de familles d'accueil dépassées par leur violence, ils y agressent les éducateurs ou les autres jeunes. Après le recours à la police, ils sont placés en hôpital psychiatrique dont ils sortent dès le lendemain pour rentrer au foyer car ils ne relèvent

pas de l'hospitalisation en psychiatrie. À leur retour, ils sont considérés comme des héros par les autres, avec un risque de contamination.

Par leurs actes, ces adolescents manifestent leur souffrance. En face, on constate le désarroi de toutes les parties prenantes. Localement, on trouve des solutions mais ce n'est qu'un bricolage qui demande une grande implication. Pouvez-vous nous apporter un remède, une solution ?

Mme Isabelle Coutant. – Cette catégorie de jeunes fait travailler les professionnels. Le service que j'ai étudié a été créé pour eux. L'hospitalisation y est courte car elle est conçue comme un temps d'évaluation. Les soignants se plaignent de l'absence de solutions d'aval, qu'ils appellent des « lits de suite ».

M. René-Paul Savary. – Ce pourrait être de petites unités.

Mme Maryvonne Blondin. – Chacun crée son modèle.

Mme Isabelle Coutant. – Le service que j'ai étudié était piégé puisque les autres institutions ne voulaient plus des jeunes ensuite, en aval.

Rappelons que le regard de la société sur ces troubles pose problème. Je connais une jeune femme hospitalisée à 16 ans pour une bouffée délirante qui n'a plus jamais eu affaire à la psychiatrie ensuite. L'adolescence est une période où rien n'est joué. Le travail préventif peut y être particulièrement efficace.

M. Alain Milon, président. – Merci.

La réunion est close à 16 h 05.

Mardi 21 février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Audition conjointe sur les « Dys- » : Pr Paul Vert, professeur émérite de pédiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine, Pr Mario Speranza, chef du service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du Centre hospitalier de Versailles, Pr Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'École normale supérieure, Dr Michel Habib, président de Résodys (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition conjointe de Mme Béatrice Borrel, présidente de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et-ou handicapées psychiques (Unafam), et Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (Fnapsy) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 heures 40.

Vendredi 24 février 2017

- Présidence de M. Yves Daudigny, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition des docteurs Charly Carayon, psychiatre - chef de Pôle : Psychiatrie Enfant et Adolescent au centre hospitalier Alès – Cévennes, Thierry Fouque, psychiatre - chef de Enfant et Adolescent au CHU de Nîmes, et Emmanuel Lafay, psychiatre - chef de pôle du 30i03 au mas Careiron à Uzès (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition conjointe sur la place de la pédopsychiatrie à l'université et la formation des pédopsychiatres : Professeur Jean-Luc Dubois-Randé, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine et doyen de l'Université Paris Est Créteil Val de Marne, Professeur Benoît Schlemmer, chef de service de Réanimation médicale à l'hôpital Saint-Louis à Paris, doyen honoraire, Faculté de Médecine et Université Paris-Diderot, conseiller universitaire auprès du Directeur Général de l'ARS d'Ile de France, chargé de mission "Réforme du 3e cycle des études médicales", Professeur David Cohen, chef du département de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent de l'hôpital Pitié-Salpêtrière à Paris (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 heures.

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

Mercredi 15 février 2017

- 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 14 h 50.

Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et Simon Sutour

M. Jean Bizet, président. – Nous le soulignons depuis le début des travaux : le projet européen est devenu très largement illisible pour nos concitoyens. Pour retrouver son sens, il faut recentrer l'action de l'Union européenne là où sa plus-value est manifeste. Nous devons par ailleurs nous interroger sur le fonctionnement institutionnel et sur la façon dont il pourrait être amélioré.

C'est tout l'intérêt de la communication de Christian Cambon et Simon Sutour que je remercie d'avoir approfondi ces sujets difficiles mais essentiels dans la perspective d'un sursaut européen.

M. Christian Cambon. – Les crises de la dette souveraine, des migrants, le Brexit, les enjeux de sécurité sont autant de défis très importants auxquels l'Union européenne peine manifestement à répondre efficacement. Donc dans le cadre du travail approfondi mené par ce groupe, nous avons été conduits à nous interroger sur le fonctionnement du « triangle institutionnel » : Conseil, Commission, Parlement européen ainsi que sur le rôle du Conseil européen.

J'interrogerai ces deux points successivement mais je voulais tout d'abord souligner un élément. Les difficultés rencontrées ont naturellement renforcé la logique intergouvernementale et je crois que nous sommes dans un moment où l'opinion publique attend peut-être plus des Nations et des gouvernements que de toute organisation supranationale. Ceci appelle à réviser le rôle de la Commission européenne, si souvent vilipendée, parfois accusée de maux qui lui sont systématiquement imputés. La refondation du projet européen implique aujourd'hui une impulsion par les États membres, en meilleure coordination avec la Commission européenne, sur la base des traités qui ont été signés et ratifiés. C'est dans ce contexte que le rôle d'impulsion et de coordination du Conseil européen doit être réaffirmé, car c'est lui qui procède d'une logique démocratique perceptible par nos populations.

Je vous soumets en ce sens deux recommandations. La première porte sur l'adoption annuelle par le Conseil européen d'un programme de travail pour l'Union, comprenant un petit nombre de priorités, la Commission les mettant en œuvre. Deux avantages : améliorer la lisibilité de l'action européenne et prendre en compte très en amont le principe de subsidiarité. Une bonne part des difficultés que rencontre l'action de l'Europe au sein des opinions publiques vient de ce que les priorités ne sont pas très lisibles. On reproche à l'Europe de n'avoir pas su régler le problème de la croissance, le problème de l'insécurité, celui de l'émigration. Dans le même temps, en revanche, elle se consacre à des

problématiques perçues comme plus futiles telles que la composition des fromages ou des chocolats. Cette mauvaise perception pourrait être améliorée si nous rendons plus lisible l'action européenne, grâce à ce programme de travail de l'Union, comprenant quelques priorités, à charge pour la Commission de les mettre en œuvre.

Ma seconde proposition concerne l'incarnation de l'Union européenne par le président du Conseil européen. Prévue par le Traité de Lisbonne, elle n'a pas vraiment convaincu. Et si nous devons interroger nos concitoyens sur le nom de la personne qui exerce actuellement le mandat de Président du Conseil européen, je ne suis pas sûr que nous obtiendrions la bonne réponse. Comment faut-il y remédier ? Faut-il fusionner les postes de président du Conseil européen et de président de la Commission, à traités constants ? Mais dans une telle hypothèse la Commission serait-elle absorbée par le Conseil européen ou l'inverse ? Il serait plus convaincant et opportun de renforcer la légitimité du Président du Conseil européen. Aujourd'hui élu par le Conseil européen, il pourrait l'être à l'avenir, sur proposition du Conseil européen, par le Parlement européen et la Réunion permanente des parlements nationaux, réunis en Congrès. Ce mode d'élection ferait de lui le garant du respect du principe de subsidiarité. Mais cela suppose une modification des traités, notamment pour supprimer la présidence tournante du Conseil. C'est donc pour nous un objectif qui ne peut être que de moyen et long terme, car le temps est à la refondation de l'édifice Union européenne et pas à la modification des traités européens qui absorberait tout notre élan politique et ne répondrait pas à l'aspiration des citoyens européens. Ce n'est pas au moment où on constate un excès de température qu'il faut casser le thermomètre. La solution à la situation que connaît l'Europe n'est évidemment pas principalement la révision des traités !

J'en viens maintenant au fonctionnement du triangle institutionnel. Je précise immédiatement que réaffirmer, comme je vous le propose, le rôle d'impulsion du Conseil européen n'affecterait pas l'équilibre existant entre méthode communautaire – la Commission européenne – et méthode intergouvernementale – le Conseil.

S'agissant de la Commission européenne, elle devrait continuer à concentrer son droit d'initiative sur les priorités communes arrêtées par le Conseil européen et dans le respect du principe de subsidiarité. Elle le présenterait pour se faire chaque année un programme de travail, resserré, débattu devant le Parlement européen et la nouvelle Réunion permanente des parlements nationaux. Nous l'avons dit, il faut rendre aux Parlements nationaux un pouvoir d'appréciation et d'influence sur ce que fait l'Europe, car l'une des critiques de base qui est adressée à l'Europe est que ses décisions passent « inaperçues » et que les Parlements nationaux sont dessaisis d'une partie de leurs pouvoirs, sans que jamais l'opinion publique n'en ait pris la mesure et n'en ait pleinement conscience.

Les textes présentés par la Commission européenne continueraient à être votés par le Conseil et le Parlement européen. Cette consolidation du rôle de la Commission s'accompagnerait d'une révision de son mode de fonctionnement afin de réduire le nombre de commissaires comme celui des directions générales. Je rappelle qu'actuellement, il y a 33 directions, en comptant les services de support.

Depuis 2014, la Commission se concentre sur une dizaine de priorités maximum chaque année. Le périmètre des directions générales doit s'adapter à ce recentrage par la fusion de certaines d'entre elles et une adaptation, en conséquence, des moyens humains mis à leur disposition. Cette réflexion vaut pour le nombre d'agences de l'Union européenne. Elles sont au nombre de 43. De la même façon, en application des dispositions prévues par le Traité de Nice, qui n'ont pas été mises en œuvre, le nombre de commissaires doit également être

adapté en conséquence. Il faudra accepter d'abandonner la logique d'un commissaire par État ! Elle contribue à créer des portefeuilles d'activités parfois peu dotés ou anecdotiques. Le plafonnement du nombre de commissaires déjà envisagé par le Traité de Nice a été d'ailleurs confirmé par le Traité de Lisbonne, mais n'a pas encore été mis en œuvre. Revenons à l'esprit originel des pères fondateurs, avec une Commission concentrée, politique, composée d'experts de haut niveau, disant l'intérêt général, et non une Commission tentée par la surréglementation que nous dénonçons il y a un instant !

J'en viens maintenant au Parlement européen. Afin de renforcer sa légitimité démocratique et compte tenu de la nécessaire émergence d'une représentation européenne des parlements nationaux, il pourrait être envisagé une révision du mode d'élection au Parlement européen qui n'est pas perçu aujourd'hui comme un organe pleinement représentatif d'un peuple souverain. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle allemande en 2009, les contingents nationaux de députés se traduisent en fait par des inégalités de représentation considérables : un député européen allemand représentant 860 000 citoyens contre 67 000 pour un député maltais ! Dans un souci de meilleure représentation démocratique, il faudrait d'une part définir un mode de scrutin uniforme pour l'ensemble de l'Union, avec des listes respectant les principes de juste représentation démographique et d'égalité des sexes et d'autre part, réduire le nombre de parlementaires européens, en garantissant une représentation des petits États.

Enfin, le Conseil de l'Union européenne verrait le vote à la majorité qualifiée devenir la règle commune, sauf en matière de défense. Évolution rendue possible par le fait que les textes soumis à son examen seraient issus du programme de travail du Conseil européen.

M. Simon Sutour. – À côté de la réflexion à mener sur le triangle institutionnel européen et le rôle du Conseil européen, il convient de s'attarder sur le renforcement de l'association des parlements nationaux à l'action européenne. Je vous rappelle que le traité sur l'Union européenne dispose, à son article 12, que " les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union européenne ". Cette action s'opère à plusieurs niveaux, qu'il s'agisse du dialogue politique avec la Commission européenne, mis en place en 2005 ou du contrôle de subsidiarité instauré par le protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne.

L'examen de ces dispositifs et la pratique que nous en avons depuis cette date montrent qu'ils sont améliorables, en vue de rapprocher un peu plus l'Union européenne des citoyens, sans préjudice du rôle accordé par les Traités au Parlement européen. Le renforcement du rôle des parlements nationaux dans la construction européenne doit permettre d'aboutir à un véritable partage de l'exercice de la souveraineté entre l'Union européenne et les États-nations, qui est au cœur même de la notion de subsidiarité.

J'esquisserai tout à l'heure quelques pistes concernant l'amélioration du contrôle du principe de subsidiarité. Une amélioration du dialogue politique doit également être envisagée. Cet échange direct entre les parlements nationaux et la Commission européenne est centré sur le fond des documents transmis par la Commission européenne. La Commission européenne doit normalement répondre dans les trois mois aux observations des parlements nationaux. Ce délai est cependant rarement respecté. Les réponses de la Commission européenne devraient, par ailleurs, être mieux argumentées.

Il apparaît également nécessaire de faire émerger un droit d'initiative ou « carton vert », qui confère aux parlements nationaux la possibilité de proposer des actions à mener par l'Union européenne ou d'amender la législation existante. Avec la subsidiarité, nous disposons d'un pouvoir de sanction à l'égard de la Commission européenne. Nous l'avons vu au Sénat, lorsque nous avons participé à l'adoption d'un carton jaune sur le droit de grève des travailleurs détachés, ce qui a conduit la Commission européenne à retirer son projet. Avec le carton vert, les parlements nationaux pourraient être force de proposition et avoir ainsi un rôle un peu plus positif. Un seuil minimal de parlements nationaux participant à cette procédure, un délai et un échéancier de participation devraient être mis en place. Je vous rappelle que ce droit existe déjà, depuis le Traité de Lisbonne, pour le Parlement européen, via les rapports d'initiative. Le « carton vert » permettrait aux parlements nationaux de disposer d'un outil semblable. Avant d'opérer une révision des Traités à ce sujet, j'insisterai sur le fait que le carton vert est déjà expérimenté de manière informelle. Le Sénat s'est ainsi déjà associé à des initiatives menées par nos homologues britanniques ou néerlandais.

Les parlements nationaux doivent également pouvoir contribuer à l'élaboration du programme de travail annuel présenté par la Commission. Aujourd'hui, seuls le Parlement européen et le Conseil ont un échange de vues avec la Commission, en amont de l'adoption de son programme de travail. A l'heure actuelle, nous intervenons avec la commission des affaires européennes en aval. Nous adressons en effet chaque année à la Commission européenne, après la publication du programme de travail, un avis politique présentant nos observations sur celui-ci.

Nous devons également nous interroger sur la représentation des parlements nationaux. L'élection des parlementaires européens au suffrage universel n'a pas permis, depuis 1979, de renforcer le lien entre les citoyens et l'Union européenne. L'idée de la mise en place d'un Sénat européen permettant de mieux associer les parlementaires nationaux aux débats européens est, de son côté, régulièrement avancée depuis une vingtaine d'années. Elle vise à mieux prendre en compte l'expression des citoyens via leurs représentants dans l'élaboration des textes européens.

Depuis sa création en 1989, la COSAC a joué un rôle déterminant pour mettre en réseau les Parlements nationaux. La coopération parlementaire s'est aujourd'hui diversifiée et vise la défense, le fonctionnement de la zone euro ou la justice et les affaires intérieures. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin et de donner un cadre et une visibilité à ces formes de coopération interparlementaire. Sans créer une nouvelle institution, il pourrait être envisagé une agrégation de ces différentes formes d'association au sein d'une Réunion des parlements nationaux, en partant de l'acquis que représente la COSAC. Il s'agit, sur la base des Traités, d'en faire une instance identifiable par le citoyen où s'exprimeraient, sans préjudice des compétences du Parlement et du Conseil, des préoccupations parfois insuffisamment prises en compte. Ce qui contribuerait indéniablement à élargir la base démocratique de l'Union.

À l'instar du Bundesrat allemand, cette assemblée serait composée de délégués désignés par leurs chambres et se réunirait à Strasbourg au moins deux fois par semestre et en tant que de besoin. Elle serait le cadre idoine pour l'exercice du carton vert. Les sessions plénières, précédées de réunions de commissions thématiques, adopteraient des résolutions sur les grands sujets européens. Cette représentation serait systématiquement consultée sur les sujets ayant trait à la souveraineté des Etats membres : défense, migrations, contrôle d'Europol et d'Eurojust... La COSAC réunit à l'heure actuelle les commissions des affaires européennes. Sa transformation en une Réunion des parlements nationaux permettrait d'associer les commissions législatives.

Pour mettre en œuvre au mieux ses missions, la Réunion des parlements nationaux devra pouvoir avoir un échange avec le Président du Conseil européen, celui de la Commission européenne et des membres de celle-ci. Il s'agira également d'intégrer systématiquement les parlements nationaux aux différentes étapes des grands dossiers européens, avec des débats préalables à l'adoption de nouveaux instruments et l'audition régulière des commissaires en charge de ces dossiers. Les rapporteurs du Parlement européen devraient également pouvoir être auditionnés par les parlements nationaux, à leur demande. La pratique n'est, pour l'heure, pas satisfaisante.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Une des faiblesses que j'ai sentie plusieurs fois niveau du Conseil, c'est que la continuité de l'institution est assurée par les directeurs. Une réunion des représentants politiques a lieu tous les trois ou six mois, ensuite ce sont des fonctionnaires qui prennent le relais et qui ont un pouvoir qui me semble trop important. Je trouve très bien de retrouver l'idée de l'Europe des fondateurs mais il faut veiller à ce que la représentation reste au niveau politique. Chaque fois que je vais à Bruxelles, je ressens un manque de légitimité politique auprès des interlocuteurs rencontrés. Je ne suis pas sûr que ce point ait été traité par nos collègues.

M. Christian Cambon. – Nous avons esquissé quelques pistes sans prétendre avoir couvert le champ des possibles. Le sens des propositions que nous vous soumettons, c'est effectivement de renforcer le Conseil européen, cela ne passe pas seulement par les compétences mais aussi par l'investissement effectif des Etats pour le pilotage politique de l'Union européenne.

Mme Éliane Giraud. – Je ne sais pas si c'est à ce niveau-là qu'il faut prendre en compte la remarque que je tiens à formuler, mais il m'apparaît que l'on n'évoque jamais le cas des régions. Or aujourd'hui les régions gèrent des fonds européens importants, elles gèrent une partie du deuxième pilier de la politique agricole commune. Je m'aperçois sur le terrain de manière très concrète que, même lorsqu'un projet est financé par l'Europe, les élus ne le disent pas. Là où on pourrait rendre l'action européenne plus proche des citoyens, on a l'impression qu'au contraire on la rend difficile d'accès avec des dossiers très techniques. Dans les cas où le dossier est mené à bien, on n'en parle plus.

Nous avons de grandes régions aujourd'hui qui sont constituées pour être des acteurs du développement économique, pour être compétitives, pour passer des accords, en coordination avec les Etats, de développement stratégique dans certaines filières, je pense notamment à la micro-électronique. Comment pouvons-nous réaliser en France, c'est le cas pour d'autres pays qui ont également des régions dotées de compétences importantes telles que l'Allemagne, un renouveau du lien entre l'État, l'Europe et les régions.

M. Jean-Pierre Masseret. – À la lecture de la synthèse de ces propositions, vient à l'esprit le fait que l'on réagit par rapport à ce que nous vivons en France pour une part. En effet, le Parlement français sur les questions européennes est incroyablement soumis au pouvoir exécutif. Contrairement à d'autres pays où le premier ministre ou le ministre des affaires étrangères reçoit une délégation de discussion de la part de son Parlement, nous apprenons à la lecture des quotidiens du soir ce que le gouvernement français compte faire lors des sommets européens. Notre position est donc typiquement franco-française.

Cela m'amène à poser la question de savoir si nous ne sommes pas en décalage et quel est le rapport de forces. Si l'on veut faire bouger les lignes, il faut être conscient du rapport de forces en vigueur. Quel est-il dans l'espace européen ? Notamment pour ce qui

concerne la création d'un Sénat européen qui semble se dessiner, je ne suis pas sûr que nous obtenions l'adhésion des pays membres de l'Union européenne. Beaucoup considèrent en fait que le Conseil européen sert de seconde chambre au Parlement européen. Le Parlement européen lui-même a-t-il d'ailleurs envie d'avoir une seconde chambre à ses côtés ?

Cela ne nous dispense pas de faire des propositions, mais il faut que nous ayons la lucidité de connaître la capacité de résonance de ces propositions auprès des autres Etats membres. Il faut veiller à ne pas apparaître comme étant trop différents au sein du concert européen dans nos propositions. Nous risquerions alors d'être mis de côté lors des discussions importantes. Je fais part ainsi de mes interrogations quant à l'efficacité du dispositif.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je voudrais féliciter les rapporteurs. Il me semble tout de même qu'un mot manque et qu'il est fondamental : celui de citoyenneté européenne. C'est absolument essentiel si nous voulons rapprocher l'Union européenne de ses ressortissants. C'est une avancée majeure qui a été introduite par le traité dit de Maastricht, qui répondait à une attente considérable. Malheureusement, cette citoyenneté européenne est restée une coquille vide. Nous n'avons rien fait depuis, nous n'avons rien ajouté à ce chapitre alors qu'il y a vraiment des choses à faire. Nous devons mieux intégrer les citoyens européens, les ressortissants européens.

L'Union européenne se caractérise par la mobilité, vous avez plus de ressortissants européens qui habitent dans un pays dont ils ne sont pas citoyens que vous n'avez d'habitants à Luxembourg. J'avais proposé il y a déjà plusieurs années qu'il y ait des représentants de ces ressortissants sur le modèle des députés et des sénateurs des Français de l'étranger. On pourrait imaginer des représentants des expatriés français au Parlement européen. J'avais été auditionnée il y a très longtemps par la commission des affaires institutionnelles sur ce sujet pour proposer une petite structure qui pourrait être adossée à la réunion des parlements nationaux dont nous avons parlé pour que les ressortissants européens puissent avoir une voix.

C'est d'autant plus fondamental que l'on voit les conséquences de l'absence de représentation de ces citoyens européens pour le Brexit par exemple. Ainsi les ressortissants européens vivant sur le sol britannique n'ont pas une voix au chapitre. De la même manière, tous les ressortissants britanniques vivant dans un autre pays que le Royaume-Uni n'ont pas pu voter.

M. Christian Cambon. – En première réponse à Jean-Pierre Masseret, il a bien sûr raison de dire que nos propositions ressortent de la situation française mais elles sont aussi inspirées par l'équilibre des pouvoirs qui caractérise nos institutions.

En réponse à Éliane Giraud, je rappelle qu'il existe à Bruxelles une structure qui s'appelle le comité des régions dans laquelle notre ancien collègue Jacques Blanc a siégé pendant de nombreuses années. Cette instance est saisie par l'institution communautaire ou bien s'auto-saisit des questions relatives aux collectivités territoriales. Nous pourrions d'ailleurs ajouter à nos propositions une revalorisation, une revitalisation du rôle du comité des régions. Car il est tout à fait juste de dire, singulièrement maintenant que nous avons réduit le nombre des régions françaises pour qu'elles soient d'importance européenne, que celles-ci doivent peser d'autant plus. J'appartiens à la région d'Île-de-France qui vient de s'apercevoir que pendant plus de 15 ans nous n'avons jamais eu recours aux crédits des fonds structurels auxquels nous avons droit. La voix des régions doit effectivement se faire entendre.

Ceci est en relation avec ce que disait Joëlle Garriaud-Maylam sur la citoyenneté. La citoyenneté européenne est un beau projet en soi. Être citoyen c'est avoir des droits et des devoirs, ce concept ne prend corps que lorsque l'on vit sa citoyenneté, plutôt que lorsque l'on la reçoit. De même chaque région a besoin de se sentir plus représentée dans les instances européennes.

M. Simon Sutour. – Afin de rassurer Jean-Pierre Masseret, je voudrais poursuivre sur le sujet des régions. Ces réflexions sont également très franco-françaises car il existe bien un comité des régions, mais on compte également des États membres dans lesquels il n'existe pas de régions. Je suis bien sûr d'accord pour que l'on inscrive dans nos propositions la revalorisation du rôle des régions, mais c'est un aspect très franco-français. Les régions, certaines distribuent les fonds européens sur la base des directives communautaires.

Cela me permet de faire la liaison avec les observations de Jean-Pierre Masseret. Nos propositions ne sont pas franco-françaises, elles sont issues d'un travail que nous faisons depuis un certain nombre d'années au niveau européen. En tant que commission des affaires européennes, nous participons aux réunions de la COSAC, nous rencontrons régulièrement nos homologues des différents parlements européens. Ce que nous proposons est partagé par beaucoup d'autres pays.

Nous avançons de facto : s'agissant de la COSAC dont j'ai une longue expérience, j'ai déjà vu évoluer son rôle. Je vous rappelle que la COSAC est la réunion des commissions des affaires européennes des parlements nationaux des États membres. Nous voulons améliorer son caractère démocratique pour la transformer en une réunion des parlements nationaux et non plus des seules commissions des affaires européennes de ces parlements. Je parle sous le contrôle du président Jean Bizet qui participe également aux réunions de la COSAC. Je me souviens que pendant de nombreuses années on nous recommandait de ne pas voter de motion sur de nombreux sujets. Aujourd'hui nous nous emparons de sujets de fond. Lors de la réunion qui a précédé le sommet de Bratislava, nous avons parlé de la Turquie et nous avons pris des positions sur ce sujet. Nous avons adopté un texte.

Ainsi l'évolution vers la réunion des parlements nationaux, qu'on l'appelle ou non le Sénat européen, pourrait aboutir. Cela n'enlève rien au président du Conseil européen tout en étant un facteur de démocratisation des institutions européennes très important. Cette proposition est issue d'un travail concret que nous menons depuis de nombreuses années, c'est une position partagée par de nombreux États membres. Il existe d'autres exemples de telles avancées. J'ai parlé du carton vert, ce sont les Néerlandais qui avaient lancé cette idée que nous avons soutenue.

S'agissant du rapport de forces, certaines de ces propositions que nous faisons sur la Refondation de l'Europe nécessitent la révision des traités. Or l'adoption d'un nouveau traité est très compliquée, elle n'est pas notre priorité.

L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour

M. Jean Bizet, président. – Une Europe recentrée est une Europe qui respecte pleinement la subsidiarité. Au Sénat, nous sommes très engagés dans les nouveaux pouvoirs

de contrôle que le traité de Lisbonne a confiés aux parlements nationaux. Mais peut-on aller plus loin ? C'est le sens du travail qu'ont accompli Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, en s'appuyant notamment sur leur expérience de la COSAC qui réunit les représentants des parlements nationaux.

M. Simon Sutour. – La réflexion sur la plus-value européenne constitue le corollaire de celle sur l'avenir des institutions européennes actuelles. Toute réforme institutionnelle doit aller de pair avec une meilleure organisation entre les différents niveaux de décision et la recherche du niveau d'intervention le plus pertinent. La subsidiarité doit constituer, à ce titre, le principe constitutif de toute action européenne.

Celui-ci n'est véritablement reconnu par les Traités que depuis 2009 alors qu'il a fallu attendre 2014 pour voir la Commission européenne présenter un programme de travail annuel enfin resserré sur 10 priorités. Il convient d'ailleurs de saluer la Commission Juncker pour cette initiative et particulièrement le rôle de Franz Timmermans, son premier vice-président, chargé notamment de l'amélioration de la législation. Je ne partage pas les appréciations entendues ici ou là sur Jean-Claude Juncker. Il forme avec Franz Timmermans un véritable tandem au service de l'Union européenne. Nous leur devons un resserrement de l'action de la Commission européenne sur quelques priorités et le retrait de près de 80 textes devenus obsolètes.

L'objectif de la construction européenne ne saurait être réduit à celui d'une uniformisation. L'harmonisation et la convergence peuvent laisser une marge d'appréciation aux Etats membres. Un meilleur respect du principe de subsidiarité au niveau européen permettrait de renforcer la prise en compte de la diversité de nos territoires, notamment des territoires d'outre-mer, dont la spécificité n'est pas assez relevée au niveau européen. Cette réflexion à mener sur la répartition des compétences implique, en tout état de cause, un rôle accru des parlements nationaux.

Établi par un protocole annexé au Traité de Lisbonne, le contrôle de subsidiarité est aujourd'hui un principe ancré au cœur de l'activité européenne des parlements nationaux. Les « actes législatifs européens », définis comme tels dans les traités, sont soumis au contrôle des parlements nationaux, c'est-à-dire la grande majorité des règlements et des directives. Il s'agit en effet de textes créateurs de normes qui s'imposent à tous les États membres, ce qui justifie que les parlements nationaux aient à en connaître.

Les parlements nationaux peuvent opérer ce contrôle de subsidiarité avant l'adoption d'un acte législatif par les institutions européennes – c'est ce qu'on appelle les cartons jaunes et orange – en alertant celles-ci sur la non-conformité d'un projet d'acte au principe de subsidiarité. Ils peuvent également demander à leur gouvernement de former en leur nom un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne d'autre part, dans les deux mois suivant l'adoption d'un acte législatif, c'est ce qu'on appelle le carton rouge. Il n'a pas été encore utilisé.

Le contrôle de subsidiarité permet ainsi aux parlements nationaux d'intervenir directement auprès des institutions européennes, indépendamment des gouvernements. Il leur permet également d'influer directement sur le processus législatif européen. En participant pleinement à ce contrôle, les parlements nationaux ont une chance d'aboutir à la modification d'un projet d'acte, voire à son abandon. En effet, le traité prévoit que plus le nombre de parlements nationaux adoptant un avis motivé sur un même projet d'acte législatif est élevé,

plus les obligations incombant à l'institution auteure de la proposition sont fortes. La procédure reste cependant perfectible afin de renforcer la qualité de ce contrôle.

La Commission européenne devrait, au préalable, mieux justifier le recours à une proposition législative et ne saurait limiter la justification de son intervention à l'approfondissement du marché intérieur.

Les parlements nationaux disposent de huit semaines à compter de la transmission du projet de texte par la Commission européenne pour évaluer le respect du principe de subsidiarité. Ce délai peut apparaître court et devrait être porté à dix semaines. En cas d'avis motivé, la Commission européenne doit également s'attacher à répondre plus rapidement – un délai de 12 semaines devrait être fixé – en insistant précisément sur les arguments soulevés par les parlements nationaux.

Les actes délégués ou d'exécution – auxquels la Commission européenne a trop fréquemment recours – devraient être transmis aux parlements nationaux aux fins de contrôle du respect de principe de subsidiarité. Les actes délégués ou d'exécution constituent en effet des compléments des actes législatifs, voire, dans certains cas, de nouveaux actes législatifs. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 a permis de mieux associer le Parlement européen et le Conseil à leur élaboration mais ne fait pas mention du rôle que doivent avoir les parlements nationaux.

L'arrangement trouvé le 19 mars 2016 avec le Royaume-Uni, mais rendu caduc par une sortie de celui-ci, pourrait également être repris. Ainsi, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par un projet d'acte législatif de l'Union représentent plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux, la présidence du Conseil devrait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil afin que ces avis motivés et les conséquences à en tirer fassent l'objet d'une délibération approfondie. À la suite de cette délibération, les représentants des États membres mettront fin à l'examen du projet d'acte en question ou ils le modifieront pour prendre en compte les préoccupations exprimées.

Ce point me permet de répondre à notre collègue Jean-Pierre Masseret qui soulignait que certains gouvernements devaient respecter les points de vue de leurs parlements lors des négociations au Conseil. Le mandat impératif est interdit par notre Constitution... Je relève cependant que sur les questions de subsidiarité, le gouvernement approuve la plupart du temps nos avis motivés.

Au-delà de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité, il est également permis de s'interroger sur la simplification des normes mais je laisse Yves Pozzo di Borgo aborder ce sujet.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Avant d'amorcer notre réflexion sur la simplification, j'aimerais rappeler à la suite de Simon Sutour, un principe simple, au cœur de la construction européenne. Toute délégation de souveraineté doit être opérée pour répondre de manière pratique à des besoins spécifiques. Ces transferts ne sauraient s'imposer aux États et doivent reposer sur les Traités et non sur une lecture biaisée de ceux-ci. L'Union européenne est avant tout une fédération d'États-nations. Il convient d'en tirer les conséquences.

Mais revenons à la norme européenne. Celle-ci est souvent perçue, à tort ou à raison, comme peu lisible, trop complexe, tatillonne ou simplement injustifiée. Elle constitue souvent l'illustration d'une Europe éloignée des citoyens et de leurs attentes. Le projet

européen qui devrait constituer une chance et une opportunité, notamment dans le domaine économique, peut parfois apparaître comme une source de contraintes et une entrave à nombre d'activités. La commission des affaires européennes a d'ailleurs travaillé sur cette question et vient de soumettre au Sénat une proposition de résolution européenne.

Il convient tout d'abord de saluer le travail entrepris par la Commission Juncker en faveur de la lutte contre l'inflation normative et l'allègement de la charge réglementaire. La Commission européenne est aujourd'hui dotée d'un poste de conseiller spécial pour l'amélioration de la réglementation. L'objectif assigné à celui-ci est de permettre la réduction des charges administratives imputables à la norme européenne et stimuler ainsi croissance, emploi et investissements. Il a pris le relais du groupe de haut niveau sur les charges administratives, créé en 2007, et va dans le sens d'une meilleure application du principe de subsidiarité. Il s'agit aujourd'hui de moins légiférer et de mieux légiférer. La visibilité et la compréhension de l'action de l'Union européenne par les citoyens européens passe par une telle rationalisation.

La mise en place du programme REFIT – acronyme anglais pour « réglementation affûtée » en octobre 2013 – constitue également une indéniable avancée qu'il convient d'encourager. Le dispositif vise à évaluer l'acquis réglementaire et adopter, le cas échéant, les mesures correctives nécessaires. Il s'agit de répondre à l'objectif louable d'allègement de la charge réglementaire et de lutte contre la « bureaucratie inutile » que la Commission européenne s'est assigné.

Il convient aujourd'hui de poursuivre ces efforts et rendre la norme européenne plus claire, plus lisible et plus accessible. Cela passe notamment par une réflexion sur l'impact de toute nouvelle législation. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016 a permis quelques avancées. La Commission associe plus directement les acteurs concernés, via la consultation de leurs représentants qui peut prendre la forme de réunions de groupes de discussions ou d'audiences. Une attention particulière est également portée aux petites et moyennes entreprises avant toute prise de décision, en déterminant si un acte européen les affecte et le cas échéant évaluer l'impact en fonction du poids des différents types de PME (micro, petites et moyennes) dans les secteurs concernés.

Il s'agit désormais d'aller plus loin. Une répartition des coûts et des avantages doit systématiquement être effectuée par rapport à la taille de l'entreprise avant d'être analysée qualitativement et, si possible, quantitativement, en ayant soin de préciser les impacts tant directs (coûts administratifs et coûts de mise en conformité) qu'indirects (concurrence dans la structure du marché). Cette étude doit déboucher sur la recherche de mesures alternatives ou d'atténuation. Celles-ci doivent permettre d'assurer le respect du principe de proportionnalité, qui peut prendre la forme d'exemptions. Par exemple les entreprises en dessous de certains seuils n'ont pas à se conformer à certaines obligations spécifiques lorsque cela ne remet pas en cause l'objectif initial de la législation.

Le même raisonnement s'applique aux collectivités locales. Nombre de mesures récentes ont mis en avant un écart substantiel entre les gains liés à l'objectif poursuivi par l'Union européenne et le coût pour la mise en œuvre de celui-ci par les collectivités locales. Ces dernières constituent souvent le premier échelon de mise en œuvre des politiques européennes, il convient d'apprécier leur situation si l'on souhaite que la poursuite des objectifs européens soit optimale. Il s'agit de favoriser une meilleure intégration verticale, entre les niveaux fédéral, national, régional et local et exploiter au mieux les compétences de chaque échelon.

Une attention particulière doit également être portée à la clarification de la procédure de comitologie qui permet d'adopter actes délégués et actes d'exécution dont parlait Simon Sutour.

Enfin, concernant la simplification, il conviendra de renforcer à l'avenir le contrôle politique sur les mandats de normalisation accordés au CEN, l'organisme européen de normalisation. Il s'agit d'éviter les normes inutiles ou néfastes à l'activité des petites et moyennes entreprises. Je pense à l'interdiction de principe quant à l'utilisation du plomb dans le cristal dont les ressorts peuvent paraître obscurs. Je vous rappelle que le Sénat s'était mobilisé il y a quelques années sur la question du vin rosé, menacé par les normes européennes.

M. Jean-Pierre Masseret. – On sait que Jean-Claude Juncker est sans doute le responsable politique européen le plus conscient de l'embonpoint administratif pris par Bruxelles ces dernières années. Pour autant, sauf dans quelques cas particuliers, les citoyens sont-ils concernés par cette évolution ? Le problème tient surtout à ce que les dirigeants politiques européens se cachent derrière directives et règlements de l'Union européenne dont ils sont à l'origine mais dont ils n'assument pas la responsabilité. Les citoyens se détournent aujourd'hui de l'Europe moins pour des questions de subsidiarité qu'en raison de l'absence de résultats. La plus-value européenne n'est pas au rendez-vous. Il s'agit là, de la question la plus importante, les gens ne voient pas ce qu'apporte l'Union européenne. Ce qui amène une réflexion sur ce qu'est l'identité nationale et ce qu'est l'identité européenne complémentaire, j'insiste souvent sur ce sujet. A la souveraineté nationale doit s'ajouter une souveraineté européenne pour que les gens perçoivent la plus-value que représente l'action européenne sur leur vie quotidienne et sur leur avenir. C'est moins une question de subsidiarité que de courage politique en vérité. Il ne faudrait pas tomber sur ce qui n'est pas la vraie raison de la contestation de l'Europe aujourd'hui, ce qui est une tragédie d'ailleurs.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Oui, le vrai dilemme tient aujourd'hui à ce que les priorités politiques sont nationales. On l'a vu en matière de politique régionale européenne, avant que les régions ne deviennent les guichets de celle-ci. La DATAR captait alors les fonds européens qu'elle mettait au service de sa propre politique, via les contrats de plan. Il n'existe aucune priorité politique nationale accordée à l'Europe, personne n'étant rémunéré politiquement en fonction des résultats européens. Nous sommes au fond dans une situation qui peut s'apparenter à de la manipulation : on se sert de l'Europe pour faire du national. Les crédits européens sont ainsi utilisés aujourd'hui en compensation du manque de crédits nationaux...

M. Simon Sutour. – Tout en attribuant à Bruxelles la complexité des procédures de mises à disposition de ces fonds... Là, on parle d'Europe...

M. Jean Bizet, président. – Pour répondre indirectement aux propos de notre collègue Jean-Pierre Masseret, Jean-Claude Juncker a pris la mesure, dès son entrée en fonctions, de la pléthore d'initiatives législatives devenues obsolètes, faute d'avancée politique notamment. 80 ont ainsi été supprimés. Certains Etats n'ont d'ailleurs pas apprécié.

Le problème tient aujourd'hui à l'ambiance concernant l'Union européenne. Elle est mauvaise et il convient d'inverser la tendance. Notre proposition de renforcer le rôle d'impulsion du Conseil européen pourrait y participer. Cela devrait responsabiliser les chefs d'Etats. Dans l'architecture actuelle, où la Commission européenne devrait conserver son monopole en matière d'initiative même s'il sera encadré, le Conseil européen aura

véritablement un devoir d'impulsion. Cela pourrait donner une meilleure image et améliorer l'ambiance...

Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne

Cette audition est commune avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes.

Le compte rendu figure à la rubrique de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Mercredi 22 février 2017

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères -

La réunion est ouverte à 8h30.

Synthèse des travaux du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne : rapport d'information du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 27 FÉVRIER ET A VENIR**

**Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative,
démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en
2017**

Mercredi 1^{er} mars 2017

à 16 heures

Salle Clemenceau – demi salle côté vestiaire

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 16 heures

- Audition des représentants des organisations représentatives des salariés, avec un représentant de la Confédération générale du travail (CGT), Mme Marylise Léon, secrétaire nationale en charge de l'évolution des règles du dialogue social, et M. Frédéric Sève, secrétaire national, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Gilles Lecuelle, secrétaire national de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), en charge du dialogue social, et M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), en charge du dialogue social ;

à 17 h 30 :

- Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs, avec M. Michel Guilbaud, directeur général du Mouvement des entreprises de France (Medef), MM. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation, et Florian Faure, directeur des affaires sociales et de la formation, de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), et M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P).

**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 1^{er} mars 2017

à 9 heures

Salle demi Clemenceau – côté écran

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 9 heures :

- Audition de M. Frédéric Melki, président directeur général du bureau d'études Biotope.

à 10 heures :

- Audition commune de M. Jean-François Asmodé, directeur de l'Office de génie écologique (OGE), M. Pascal Fournier, gérant du Groupe de recherches et d'études pour la gestion de l'environnement (GREGE), M. Stéphane Pradon, directeur adjoint d'Egis environnement,

Mme Rebecca Briot, directrice adjointe, et M. Vincent Guillemot, directeur des études, de Dervenn.

à 11 h 30 :

- Audition de M. Jean-Claude Lemasson, vice-président de Nantes métropole, chargé de l'agriculture périurbaine, de l'arbre en ville, des forêts urbaines et des risques et pollutions ;

à 13 h 30

Salle n° 67

- Échanges de vues sur les orientations du rapport.

à 14 h 30

Salle demi Clemenceau côté écran

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 h 30 :

- Audition de M. Philippe Martin, président, et M. Christophe Aubel, directeur, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

à 16 heures :

- Audition de M. Nicolas Forray, président de la section « Milieux, ressources et risques », et M. Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

à 17 heures :

- Audition commune de Mme Anne Marie Ducroux, présidente de la section environnement du Conseil économique social et environnemental (CESE), et Mme Françoise Lavarde, secrétaire générale de la commission nationale du débat public (CNDP).