

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	4253
• <i>Audition de S.E. Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary, ambassadeur d'Arabie saoudite en France, sur la situation régionale (sera publiée ultérieurement).....</i>	4253
• <i>Rapport 2015 de la délégation parlementaire au renseignement - Communication de M. Jean-Pierre Raffarin, président et audition conjointe de M. Bernard Bajolet, DGSE et de M. Patrick Calvar, DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure) (seront publiées ultérieurement).....</i>	4253
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4255
• <i>Protection de l'enfant - Examen en nouvelle lecture des amendements au texte de la commission.....</i>	4255
• <i>Nomination d'un rapporteur.....</i>	4265
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION.....	4267
• <i>Liberté de la création, architecture et patrimoine – Examen d'amendement.....</i>	4267
• <i>Liberté de la création, architecture et patrimoine – Examen d'amendement.....</i>	4268
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	4271
• <i>Démographie médicale – Table ronde.....</i>	4271
• <i>République numérique – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....</i>	4295
COMMISSION DES FINANCES.....	4297
• <i>Enjeux économiques et financiers de la construction du Grand Paris Express - Audition conjointe de MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, président du conseil de surveillance, et Philippe Yvin, président du directoire, de la Société du Grand Paris.....</i>	4297
COMMISSION DES LOIS.....	4325
• <i>Justice et affaires intérieures – Audition, conjointe avec la commission des lois, de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme.....</i>	4325
• <i>Droit des étrangers en France - Examen des amendements.....</i>	4333
• <i>Mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés - Communication.....</i>	4337

- *Communication* 4342
- *Nomination de rapporteurs* 4343
- *Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Examen des amendements aux textes de la commission* 4343
- *Assistance médicale à la procréation et à la gestation pour autrui - Examen du rapport d'information*..... 4359
- *Article 13 de la Constitution - Audition de M. Michel Pinault, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel*..... 4370
- *Article 13 de la Constitution - Audition de M. Laurent Fabius, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel* 4375
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination du Président de la République aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel*..... 4381
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination du Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel*..... 4382
- *Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Examen d'un amendement au texte de la commission*..... 4383

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 4385

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs* 4385

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE 4401

- *Audition de Mme Bariza Khiari, sénatrice de Paris, auteure de la note « Le soufisme : spiritualité et citoyenneté » publiée dans l'ouvrage Valeurs d'islam de la Fondation pour l'innovation politique »* 4401
- *Audition de Mme Christine Rodier, auteure de La question halal. Sociologie d'une consommation controversée* 4412
- *Audition de Mgr Philippe Bordeyne, recteur de l'Institut catholique de Paris* 4416

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL 4423

- *Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et accompagner les personnes prostituées - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission*..... 4423

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29 FÉVRIER ET A VENIR 4429

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 17 février 2016

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

Audition de S.E. Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary, ambassadeur d'Arabie saoudite en France, sur la situation régionale (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, puis de M. Christian Cambon, vice-président -

Rapport 2015 de la délégation parlementaire au renseignement - Communication de M. Jean-Pierre Raffarin, président et audition conjointe de M. Bernard Bajolet, DGSE et de M. Patrick Calvar, DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure) (seront publiées ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 17 février 2016**- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -**Protection de l'enfant - Examen en nouvelle lecture des amendements au texte de la commission***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 379 (2015-2016) pour la proposition de loi n° 345 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la protection de l'enfant.

M. Gérard Dériot, président. – Je vous prie d'excuser l'absence du président Milon, retenu ce matin. Le retard pris dans l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine repousse à demain soir, jeudi 18 février, l'examen de la proposition de loi relative à la protection de l'enfant et des conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi d'expérimentation territoriale pour résorber le chômage de longue durée.

Article 1er

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Puisque nous sommes en nouvelle lecture, je ne prolongerai pas des débats que nous avons déjà eus. Je vous propose de donner un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 7 et 15 qui réintroduisent le Conseil national de la protection de l'enfance.

M. Philippe Mouiller. – Je veux rappeler le désaccord du groupe Les Républicains à la création de cette instance, qui a été l'un des points d'achoppement de la CMP.

M. Jean-Noël Cardoux. – Il aurait fallu rechercher la complémentarité entre l'Observatoire national et le Conseil national de la protection de l'enfance. On parle sans cesse de simplification et on superpose les structures ! La préparation de ces réunions dans les départements, véritables grand-messes, fait perdre du temps et de l'argent.

Mme Claire-Lise Campion. – Le Conseil national de la protection de l'enfance, une proposition forte du rapport d'information de Michelle Meunier et Muguette Dini, assurera la cohérence d'une politique aujourd'hui très hétérogène selon les territoires. Loin de se superposer à d'autres instances, il remplacera les comités interministériels de l'enfance maltraitée et de l'adoption et le Conseil technique de la prévention spécialisée.

M. Gérard Roche. – Je suis favorable à la création du Conseil national de la protection de l'enfance tout en étant un départementaliste convaincu. Ne mélangeons pas tout : le conflit qui oppose les départements à l'État est financier. La loi sur la petite enfance a été votée, l'État n'a pas versé l'argent et l'ambiance est devenue très délétère.

Les départements remplissent leur compétence de protection de l'enfance de façon inhomogène. Tous les enfants de France doivent être traités de la même façon, nous travaillons pour la République. La compétence, ce n'est pas l'autonomie.

Mme Catherine Génisson et Mme Claire-Lise Champion. – Très bien !

M. Gilbert Barbier. – La politique sociale de l'enfance doit être supervisée par l'État parce qu'elle touche à la santé et à la santé mentale. En cela, elle appartient au domaine régalien. Je soutiens la création du Conseil national.

M. Michel Amiel. – Ces amendements sont contraires à l'esprit de la loi de 2007 qui a fait du département le chef de file de la politique de protection de l'enfance. Je n'y suis pas favorable.

M. René-Paul Savary. – Ce débat est récurrent parce que nous ne l'avons jamais tranché. Soit cette politique est régaliennne et l'Etat prend ses responsabilités, soit elle est décentralisée et on donne aux départements les moyens de l'assumer. Dans les faits, on les a mis en liberté surveillée : le payeur n'est pas le décideur. Plutôt que de nous perdre dans des débats théoriques, revenons les pieds sur terre. Pourquoi créer un Conseil national quand la coordination est suffisante aujourd'hui ? Pour se faire plaisir ?

Mme Corinne Imbert. – Conseiller n'est pas décider. Certains départements pourraient peut-être faire mieux en matière de protection de l'enfance : allons les voir. Mais ne soyons pas atteints de réunionite aiguë et, surtout, n'empêchons pas les départements qui font bien leur travail de continuer.

M. Daniel Chasseing. – La loi de 2007 est précise : elle confie au président du conseil départemental la protection de l'enfance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques nos 7 et 15.

Article 4

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 11 vise à ce que le référent départemental « protection de l'enfance » soit un médecin. Je vous propose de donner un avis favorable à cet amendement.

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

Mme Laurence Cohen. – Je ne comprends pas ce vote : il me semble que la commission avait trouvé un consensus sur cette rédaction la semaine dernière.

M. Gérard Dériot, président. – Cet amendement revient justement sur la rédaction qui avait été adoptée.

Article 5 ED

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je vous propose de donner un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 8 et 16 qui rétablissent le versement de l'allocation de rentrée scolaire due au titre d'enfants placés, sur un compte bloqué.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques nos 8 et 16.

Article 6

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 12 prévoit de s'en tenir à une liste des actes usuels que l'assistante familiale ne peut pas accomplir sans en référer préalablement au service de l'aide sociale à l'enfance. Je suis favorable à la rédaction proposée.

Mme Claire-Lise Champion. – Cet amendement prévoit une liste en négatif, ce sera plus sûr qu'une liste détaillant les actes autorisés – on en oublie toujours. Il vise par ailleurs à éviter toute confusion sémantique entre les actes usuels et les actes importants.

Mme Isabelle Debré. – Cet amendement, dont je comprends la philosophie, me pose un souci : ne crée-t-on pas une insécurité juridique terrible, si on oublie de mentionner un élément dans la liste ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les actes usuels sont l'invitation à un anniversaire ou le fait de passer le week-end chez un copain. Ne compliquons pas la vie de la famille d'accueil.

Mme Isabelle Debré. – Un protocole n'est-il pas signé quand un enfant est confié à une famille ? N'est-ce pas dans le projet pour l'enfant ? Je ne comprends pas.

M. Michel Amiel. – Cette liste mentionne des actes usuels qui ne peuvent pas être accomplis, ce qui est beaucoup moins dangereux qu'une liste mentionnant des actes qui peuvent l'être. Cette rédaction est profitable à tous, aux services de l'aide sociale à l'enfance comme aux assistantes familiales.

M. René-Paul Savary. – Tout cela existe déjà dans le projet pour l'enfant et le contrat d'accueil. Laissons la responsabilité à l'échelon local.

Mme Catherine Génisson. – Si cela fonctionne si bien, pourquoi ce texte ?

M. René-Paul Savary. – La réponse à une situation donnée diverge d'un enfant à l'autre, elle ne peut pas être stéréotypée.

M. Michel Amiel. – Le projet pour l'enfant est tout autre chose. Les assistantes familiales ont besoin d'un cadre sur les actes usuels qui ne soit pas trop contraignant.

Mme Claire-Lise Champion. – C'est justement pour répondre aux inquiétudes de Mme Debré et de M. Savary que j'ai déposé cet amendement. Une liste en positif ferait courir un risque d'oubli : les actes du quotidien sont innombrables. En négatif, le risque juridique est moindre.

M. Jean-Noël Cardoux. – Les assistants familiaux subissent une formation importante, ne l'oublions pas.

Mme Hermeline Malherbe. – « Subissent » ? Une formation n'est pas subie...

M. Jean-Noël Cardoux. – Je vous l'accorde, le terme « bénéficiant » est plus heureux. Pour avoir présidé une commission de discipline, je peux imaginer l'hypothèse d'une assistante familiale justifiant ne pas avoir commis tel ou tel geste qui aurait conduit à des dommages dramatiques parce qu'il était interdit.

Mme Corinne Imbert. – Quelle est la nature des actes usuels que l’assistante familiale ne sera pas autorisée à accomplir ? Si elle est annexée au projet pour l’enfant, la liste différera-t-elle selon le département ? Ce ne serait pas cohérent avec le souci d’homogénéisation.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Visiblement, il y aura besoin de faire de la pédagogie en séance. Ce qui est usuel est ce qui peut arriver tous les jours. Si la participation à un goûter d’anniversaire auquel l’enfant est invité tardivement n’est pas inscrite, l’assistante familiale ne peut pas y envoyer l’enfant, ce qui le stigmatise. Ce qui n’est pas usuel, c’est un séjour linguistique à l’étranger ou une intervention médicale bénigne. La liste diffère pour chaque enfant puisqu’elle dépend du projet conçu pour lui.

Mme Corinne Imbert. – Une liste différente d’un enfant à l’autre et d’un département à l’autre ? Ce sera une usine à gaz.

Mme Hermeline Malherbe. – Les assistants familiaux la demandent !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12.

Article 7 (supprimé)

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je suis favorable aux amendements identiques n^{os} 9 et 17 qui rétablissent la création de la commission pluridisciplinaire dans les départements.

Mme Claire-Lise Champion. – Le but est de généraliser les bonnes pratiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements nos 9 et 17.

Article 21 ter

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L’amendement n° 3 et les suivants visent à interdire les tests osseux pour déterminer la minorité ou la majorité d’un jeune. Je suis favorable à l’encadrement prévu par l’article 21 ter mais pas à l’interdiction totale.

Mme Aline Archimbaud. – Sans rouvrir le débat, les tests osseux comportent une marge d’erreur de vingt-quatre mois. Les médecins répugnent à les pratiquer parce qu’ils ne sont pas fiables. Le Haut Conseil de la santé publique en janvier 2014, le Conseil national de l’ordre des médecins en novembre 2010, le Comité des droits de l’enfant des Nations unies se sont prononcés contre, sans parler d’une volumineuse jurisprudence administrative et judiciaire. N’en faisons pas une question idéologique, trouvons d’autres solutions.

Mme Laurence Cohen. – De nombreuses voix se sont élevées dans le monde médical, y compris depuis notre discussion la semaine dernière, contre ces tests. Ces prises de position viennent de femmes et d’hommes aux sensibilités politiques très différentes. N’allons pas appuyer la loi sur des tests non fiables et non prouvés scientifiquement.

M. Michel Amiel. – Les avis scientifiques sont unanimes : ces tests, qui reposent sur des données américaines datant des années 1930 – le fameux atlas de Greuliche et Pyle, sont inefficaces. Ce serait positif pour le Sénat de les supprimer.

M. Jean-Louis Tourenne. – Le débat est biaisé. L'article 21 *ter* n'a pas pour objet d'étendre et de reconnaître les tests osseux ; il les encadre en en faisant un élément parmi d'autres pour déterminer la minorité. Puisque ces tests ne sont pas complètement fiables, rien n'empêche de considérer qu'il y a une présomption de minorité de dix-huit mois. Ajoutons que ces tests peuvent être effectués à la demande du jeune.

Ne laissons pas les départements seuls face au récit identique que leur servent les jeunes. Les filières leur ont appris l'histoire qu'il fallait donner : leur famille est décimée, victime de représailles ; un oncle et, souvent, un curé, les a aidés...

Les conséquences ne sont pas minces. Dans mon département d'Ille-et-Vilaine, un adulte reconnu comme mineur a violé une jeune fille dans un établissement d'accueil. Arrêtons l'angélisme. Les jeunes qui arrivent ne sont pas tous déshérités. On ne peut pas se contenter de leur histoire ; utilisons tous les éléments à notre disposition, dont les tests osseux.

Mme Evelyne Yonnet. – On effectue ce test entre 16 et 18 ans alors que c'est à ces âges que la marge d'erreur est la plus grande. J'ai entendu ce qu'a dit notre collègue sur cette affaire de viol, mais on ne peut pas généraliser à partir d'une exception. Les tests osseux posent un problème de fond, même si ce texte les encadre.

Mme Isabelle Debré. – Quand j'ai établi mon rapport sur les mineurs isolés étrangers en 2010, on n'utilisait que les tests osseux. La marge d'erreur peut être supérieure à dix-huit mois, en particulier si la personne a eu des problèmes de nutrition. L'article 21 *ter* présente l'avantage d'élargir le spectre à d'autres tests, entre autres psychologiques. Ces mineurs ne sont pas des délinquants. A l'époque, j'avais demandé qu'on mette au point pour eux un dossier médical qui les suive dans les départements. L'idée était d'éviter à la fois des dépenses et une exposition inutile aux rayons X.

M. Georges Labazée. – Je soutiens les propos de M. Tourenne. Depuis des années, le Conseil supérieur de l'adoption souhaite une législation sur les tests osseux, qui peuvent être utiles pour certains enfants. La loi, même imparfaite, répondra à cette instance.

Mme Claire-Lise Champion. – Le groupe socialiste votera contre les amendements qui modifient l'article 21 *ter*. Celui-ci précise tout le cadre nécessaire : les tests seront réalisés sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé, le doute profitera à l'intéressé ; en cas de doute sur sa minorité, il ne pourra pas être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen de son développement pubertaire. Les tests osseux sont la méthode d'examen la moins approximative à condition de tenir compte de la marge d'erreur.

Mme Laurence Cohen. – Chacun veut protéger les mineurs. Je ne fais de procès d'intention à personne, mais il est perturbant de s'appuyer sur un test dont la marge d'erreur est très importante, même si l'article l'encadre. Compte tenu des pressions qui s'exercent sur le jeune, pourra-t-il donner son accord en toute liberté ? Cet article représente un moindre mal mais le recours aux tests osseux doit être interdit.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je souscris aux propos de nos collègues Champion, Tourenne et Debré. Ajouter la proposition de Jean-Louis Tourenne d'autoriser ces tests à la demande de la personne, en cas de litige, n'est pas outrancier. Si nous sommes tous inquiets de la marge d'erreur, le juge est là pour apprécier. L'article donne les garanties nécessaires.

M. René-Paul Savary. – Scientifiquement, les tests osseux ne sont pas la panacée. Une circulaire de Mme Taubira adressée à tous les présidents de conseils départementaux a précisé tous les éléments servant à la vérification de l'âge des jeunes étrangers. Il faut une formation des travailleurs sociaux aux mineurs isolés étrangers puisque l'approche est différente de celle des autres enfants dont on a la charge – ce ne sont pas des délinquants. Les tests osseux sont un élément d'aide à la décision du juge, parmi d'autres ; un élément utile car ils sont, comme un premier électrocardiogramme, une base de comparaison pour la suite.

Mme Evelyne Yonnet. – Le test osseux est le plus fragile, scientifiquement, entre les âges de 16 et de 18 ans. Comment l'erreur est-elle gérée ? Que fait-on du jeune ?

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Le constat est partagé : les tests osseux ne sont pas fiables. Inscrire dans la loi que le test osseux n'est qu'un des éléments entrant dans un faisceau d'indices pour déterminer l'âge est un progrès par rapport à l'existant. Je suis défavorable aux modifications proposées de l'article 21 *ter*.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Faut-il interdire le test osseux si la marge d'erreur est de douze à dix-huit mois ? La marge d'erreur est prise en compte dans toute interprétation statistique. Sans être médecin,...

Mme Laurence Cohen. – Les médecins, on ne les écoute pas !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – La rédaction soutenue par la rapporteure permet d'approcher la vérité.

M. Michel Amiel. – Les tests osseux sont utilisés en médecine dans d'autres circonstances. Les Nations unies, dans le cadre de la Convention des droits de l'enfant, préconisent de ne pas les utiliser. Ces tests, qui ne présentent pas de dangerosité en tant que telle, sont jugés inefficaces. Alain Milon a déposé un amendement dans ce sens auquel je souscris. Pardonnez-moi de le dire trivialement, ces tests sont complètement désuets et ringards. Quant à l'affaire de viol rapportée par M. Tourenne, elle se serait produite, avec ou sans test osseux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3, ainsi qu'aux amendements n°s 13 et 1 rectifié.

M. Michel Amiel. – Je voterai l'amendement n° 2 de M. Milon.

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

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 14. Il n'est pas réaliste de saisir systématiquement un juge des enfants. La notion d'autorité judiciaire est suffisante.

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

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis favorable aux amendements identiques n°s 4 et 10 qui suppriment les comités départementaux d'éthique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques nos 4 et 10.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 5, déjà rejeté par le Sénat, qui interdit le placement en rétention de familles avec mineur. La ministre nous a expliqué que ce placement n'était décidé que dans des cas exceptionnels. Par exemple, le départ d'un avion très tôt le lendemain matin.

Mme Evelyne Yonnet. – Nous en avons déjà discuté lors de l'examen du projet de loi sur le droit des étrangers. Je voterai cet amendement.

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

Article 22 quater

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 6 qui remet en question l'accord entre l'État et l'Assemblée des départements de France sur la circulaire Taubira.

M. Jean-Marie Morisset. – L'accord a été pris en son temps et dans une situation particulière. Depuis, les choses ont changé. Il n'est pas bon de l'inscrire dans un texte législatif.

M. René-Paul Savary. – Le nombre fixe de mineurs accueillis par département prévu par l'accord a été transformé en pourcentage si bien que les structures sont débordées. Un mineur isolé étranger coûte entre 300 et 500 000 euros par an. A mon sens, cet article crée des charges nouvelles pour les départements.

M. Gérard Roche. – On parle beaucoup des pauvres jeunes qui arrivent, et pas assez des passeurs qui les escroquent. Je le regrette.

M. Jean-Noël Cardoux. – Le nombre de migrants a explosé depuis la circulaire Taubira. L'amendement de Mme Giudicelli adapte la loi à la réalité d'aujourd'hui.

Mme Laurence Cohen. – Je souscris aux propos de Gérard Roche. Nous avons tous été choqués par le chiffre de 10 000 enfants disparus sur les routes d'Europe entre les mains des mafias. L'amendement, s'il semble de bon sens, est dangereux. En optant pour une détermination annuelle de la capacité d'accueil par les départements, on risque de laisser tranquilles des départements qui ne fournissent aucun effort. La répartition doit être équilibrée et égalitaire. Il a fallu des pénalités pour que les municipalités acceptent de construire des logements sociaux.

Mme Evelyne Yonnet. – Le nombre très élevé de jeunes migrants en Seine-Saint-Denis pose la question de la répartition entre les départements. Michel Rocard le disait : la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde mais chacun doit en prendre sa part.

M. Jean-Louis Tourenne. – C'est la première fois, avec Mme Taubira, qu'un Gouvernement a reconnu sa responsabilité dans l'accueil des mineurs étrangers. L'État est responsable de la signature de la Convention des droits de l'enfant et de la politique d'immigration. Je ne suis pas d'accord avec M. Savary : pour avoir piloté le groupe de travail sur cette thématique, il n'y a jamais eu de chiffre absolu, mais toujours un ordre d'idées et une proportion. Cela dit, une grosse erreur d'appréciation a été commise : l'évaluation était de 1 500 jeunes, au lieu de 4 000 en réalité.

Les départements prennent en charge cette dépense imprévue que L'État devrait assumer. Il n'est pas possible de limiter l'accueil des enfants, sauf à les laisser mourir de faim – ce qui les pousse vers la délinquance. Je ne voterai pas l'amendement n° 6 de Colette Giudicielli. En revanche, l'État devrait prendre en charge le surplus, au-delà de 4 000.

Mme Catherine Génisson. – Il y a les discussions en commission et la réalité. Le Pas-de-Calais, où j'habite, doit gérer cette situation. Il va falloir travailler très activement sur les filières.

La notion de solidarité entre départements introduite à l'alinéa 2 est fondamentale, il faut effectivement y ajouter une prise en charge du surplus par l'Etat.

Mme Isabelle Debré. – S'il est vrai que Mme Taubira a travaillé sur ce sujet, le premier gouvernement à le faire était celui de M. Fillon, avec Michèle Alliot-Marie. Lorsque ces jeunes arrivent sur notre territoire, ils ont dans la poche un papier avec le nom et le numéro de téléphone de l'assistante sociale. Ils vont directement là où on leur assurera une protection mais aussi là où sont leurs copains. Ils ne restent pas dans le département où on les envoie. Les objectifs louables de la loi sont difficilement applicables sur le terrain.

Ce que j'avais inscrit dans mon rapport, alors que mon parti politique tenait les rênes du pays, c'est que l'État ne faisait pas son travail, financièrement comme humainement. Un président de conseil départemental peut-il trouver l'interprète du dialecte parlé par l'enfant ? C'est inapplicable. L'État doit prendre ses responsabilités plutôt que d'instaurer des quotas ici ou là.

Mme Hermeline Malherbe. – Le sujet n'est pas de savoir ce qu'a fait tel ou tel gouvernement. Christiane Taubira a pris le sujet à bras-le-corps sans y répondre complètement. Ce sont les services de l'État dans les départements, et non les départements, qui se chargent de chercher les interprètes.

Nous pouvons progresser dans la solidarité entre les départements. Il existe très peu de missions d'accueil pour ces mineurs, sauf jusqu'à douze ans. Il faut aussi préparer le passage à la majorité. Dépenser de l'argent public jusqu'aux dix-huit ans du jeune pour le renvoyer ensuite dans son pays ne sert à rien. L'amendement n° 6 est inapplicable.

M. Michel Amiel. – La situation a considérablement évolué depuis le rapport d'Isabelle Debré et le problème des mineurs isolés va s'accroître. Avec l'amendement n° 6, chaque département déterminera annuellement sa capacité à accueillir les mineurs isolés. Que fera-t-on, concrètement, lorsqu'un département décidera sa capacité réelle dépassée ? On risque d'aboutir à la situation horrible du Pas-de-Calais. Je me suis occupé des mineurs isolés pendant des années dans le département des Bouches-du-Rhône. La circulaire Taubira, si elle ne règle pas tout, est excellente. Que l'État prenne toutes ses responsabilités financières vis-à-vis des départements : les migrations ressortent d'une politique régaliennne, que les départements déclinent.

M. Dominique Watrin. – Le département du Pas-de-Calais a fourni des efforts considérables pour l'accueil des mineurs étrangers isolés, qui ne se règle pas dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Il a construit des structures d'accueil adaptées, qui coûtent extrêmement cher.

Le ministère de l'intérieur a accentué la lutte contre les filières mais dès que l'une est démantelée, une dizaine d'autres apparaissent. La seule solution est la solidarité entre les départements, sans limitation. Portons ensemble la question du financement de cette politique par l'Etat.

Les conditions de vie dans la jungle de Calais sont déplorables, indécentes et inhumaines. Le règlement de Dublin III autorise les mineurs à déposer une demande d'asile en Grande-Bretagne dans le cadre du regroupement familial. Or 30 % des réfugiés de Calais ont de la famille dans ce pays. Travaillons sur cette piste : que la Grande-Bretagne ferme sa frontière est inacceptable.

M. Daniel Chasseing. – Les départements ne peuvent pas agrandir leurs centres d'hébergement, les coûts d'investissement et de fonctionnement sont trop lourds. Si l'État indique que le nombre de mineurs étrangers va croître, il doit financer ces coûts en contractualisant avec les départements. Des conventions existent déjà entre départements : l'aide sociale à l'enfance de Paris, par exemple, paie d'autres départements pour accueillir des jeunes.

M. Georges Labazée. – C'est vieux, tout cela !

Mme Colette Giudicelli. – Je me suis rendue la semaine dernière à Calais avec le sénateur François-Noël Buffet, comme il y a huit mois. C'est dramatique. Des mamans et leurs enfants sont assis dans la boue. Près de 15 % du budget des départements est absorbé par le social. Il faut accueillir correctement ces jeunes abandonnés dès qu'ils ont débarqué du bateau. On ne peut pas obliger la Grande-Bretagne à le faire.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je propose de maintenir la rédaction issue de la navette.

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

Examen des amendements de séance

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Définition et objectifs de la protection de l'enfant et création d'un Conseil national de la protection de l'enfant			
Mme CAMPION	7	Rétablissement du Conseil national de la protection de l'enfant	Défavorable
Le Gouvernement	15	Rétablissement du Conseil national de la protection de l'enfant	Défavorable
Article 4 Désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfant dans chaque département			
Mme CAMPION	11	Impossibilité de nommer un professionnel de santé autre qu'un médecin comme référent « protection de l'enfant »	Défavorable

Article 5 ED			
Allocation de rentrée scolaire due au titre d'un enfant placé			
Mme CAMPION	8	Versement de l'allocation de rentrée scolaire sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations	Défavorable
Le Gouvernement	16	Versement de l'allocation de rentrée scolaire sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations	Défavorable
Article 6			
Modalité d'exercice des actes usuels de l'autorité parentale			
Mme CAMPION	12	Suppression de la liste indicative des actes usuels de l'autorité parentale que la personne à laquelle l'enfant est confié peut exercer sans en référer au préalable au service de l'aide sociale à l'enfance.	Défavorable
Article 7 (Supprimé)			
Validation du projet pour l'enfant par une commission pluridisciplinaire			
Mme CAMPION	9	Rétablissement de l'article 7 relatif à l'examen de la situation des enfants placés par une commission pluridisciplinaire	Défavorable
Le Gouvernement	17	Rétablissement de l'article 7 relatif à l'examen de la situation des enfants placés par une commission pluridisciplinaire	Défavorable
Article 21 ter			
Encadrement du recours à des tests osseux			
Mme COHEN	3	Interdiction du recours à la méthode des tests osseux pour déterminer l'âge d'un individu	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	13	Interdiction du recours à la méthode des tests osseux pour déterminer l'âge d'un individu	Défavorable
M. LECONTE	1 rect. bis	Interdiction du recours à la méthode des tests osseux pour déterminer l'âge d'un individu	Défavorable
M. MILON	2	Interdiction du recours à la méthode des tests osseux pour déterminer l'âge d'un individu	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	14	Réquisition des examens radiologiques osseux par le juge des enfants	Défavorable
Mme COHEN	4	Suppression des comités départementaux d'éthique	Défavorable
Mme CAMPION	10	Suppression des comités départementaux d'éthique	Défavorable
Mme COHEN	5	Interdiction du placement en centre de rétention administrative des familles comprenant un ou plusieurs mineurs	Défavorable
Article 22 quater			
Mesures de coordination relatives à l'introduction de la notion d'inceste dans le code pénal			
Mme GIUDICELLI	6	Détermination conjointe par le ministère de la justice et les départements de la capacité d'accueil de mineurs isolés étrangers	Favorable

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Michel Forissier en qualité de rapporteur sur la proposition de loi n° 394 (2015-2016) visant à développer l'apprentissage comme voie de réussite.

La réunion est levée à 11 h 05.

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

Mardi 16 février 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 55.

Liberté de la création, architecture et patrimoine – Examen d'amendement

La commission procède à l'examen de l'amendement n° 416 rect. bis du Gouvernement sur le projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine dont les rapporteurs sont M. Jean-Pierre Leleux et Mme Françoise Férat.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Gouvernement a déposé un amendement n° 416 rect. bis sur lequel nous devons nous prononcer.

Mme Françoise Férat, rapporteur. – Cet amendement a pour principal mérite de remédier à une faille juridique du texte de la commission et que l'amendement n° 515, adopté par la commission à mon initiative, ne permet pas de régler. Il concerne les communes ou Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) voisins qui auraient, par exemple, un monument historique en covisibilité et qui feraient le choix de deux formules différentes de protection dans le cadre de la délimitation des abords, le périmètre automatique des cinq cents mètres et le périmètre dit « intelligent » qui préserve la compétence de l'État.

M. Bruno Retailleau. – Que propose le Gouvernement ?

Mme Françoise Férat, rapporteur. – Sa proposition figure au dernier alinéa de l'amendement n° 416 rect. bis qui dispose que « *le périmètre délimité des abords prévu au troisième alinéa de l'article L. 621-30 est créé par décision de l'autorité administrative, sur proposition de l'architecte des Bâtiments de France, après enquête publique, consultation du propriétaire ou de l'affectataire domanial du monument historique et accord de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale* ».

Mme Marie-Pierre Monier. – La ministre a su se montrer conciliante sur d'autres dispositions. Je pense que nous pourrions donner un avis favorable à sa proposition.

Mme Françoise Férat, rapporteur. – Même si je reconnais que la ministre a fait preuve de souplesse sur certains sujets, cela ne peut pas être le seul argument. Cela étant dit, je propose de donner un avis favorable à cet amendement.

M. David Assouline. – Je suis d'accord. Cette disposition permettra de consolider le dispositif de protection du patrimoine.

La commission donne un avis favorable à l'amendement n° 416 rect. bis.

La réunion est levée à 15 heures.

Mercredi 17 février 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Liberté de la création, architecture et patrimoine – Examen d’amendement

La commission procède à l’examen de l’amendement CULT.32 de M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur sur l’article 7 bis AA du projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l’Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Jean-Pierre Leleux va vous présenter l’amendement CULT.32 sur lequel je vous propose de nous prononcer – dès à présent – en vue d’une seconde délibération que je demanderai à l’issue de l’examen du texte, ce soir.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Cet amendement a pour objectif de rectifier une erreur.

Adopté par la commission à l’initiative de notre collègue David Assouline, l’article 7 bis AA étend le mécanisme de la rémunération pour copie privée aux services de communication au public en ligne qui permettent aux utilisateurs d’obtenir la copie, dans le nuage, d’un programme de télévision ou de radio qu’ils éditent ou distribuent, au moment de sa diffusion, dits *network personal video recorder* (NPVR). Au regard des usages de copie, il apparaît en effet que ce type de copie est destinée à se substituer aux modalités actuelles de la copie effectuée par les particuliers sur les supports permettant la réception des programmes de télévision et de radio.

Au cours de la séance publique du 10 février, deux amendements sont venus encadrer le dispositif :

- l’amendement n° 506 de la commission, visant à ce que les diffuseurs ne soient pas privés des droits afférents à leurs programmes. Il prévoit à cet effet que seuls les services de NPVR proposés par les éditeurs des chaînes et de radio ou - avec l’accord des diffuseurs concernés - par les distributeurs soient couverts par l’exception de copie privée ;

- l’amendement n° 333 rect. de Mme Mélot, qui revient sur la disposition précisant que l’intervention d’un tiers dans l’acte de copie n’interdit pas de considérer que ces copies puissent être qualifiées de copie privée. La commission y avait donné un avis favorable, jugeant qu’une telle ouverture pouvait avoir pour conséquence d’élargir excessivement le champ d’application de la copie privée dans le nuage.

Or, l’adoption de l’amendement n° 333 supprimant deux alinéas identiques du présent article a eu pour conséquence malheureuse de limiter le champ de la rémunération pour copie privée, ce qui n’était évidemment pas l’objectif de la commission.

Il convient donc de préciser que le champ général demeure, tout en y incluant, sous les conditions précitées, les NPVR.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement CULT.32.

La réunion est levée à 17 h 55.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 17 février 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président, puis de M. Rémy Pointereau, vice
président -

Démographie médicale – Table ronde

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Hervé Maurey, président. – Les tables rondes sont pour notre commission le moyen de compléter son information, d'exercer sa mission de contrôle et de l'aider dans sa réflexion en vue d'un travail législatif ultérieur.

Parmi les sujets entrant dans le champ de notre compétence au titre de l'aménagement du territoire, la démographie médicale figure, avec le numérique, au premier plan. Il y a deux ans, sous la présidence de Raymond Vall, que je salue, notre commission avait créé, sur cette question, un groupe de travail présidé par Jean-Luc Fichet et dont j'étais le rapporteur. Dans notre rapport d'information *Déserts médicaux : agir vraiment*, nous avons osé préconiser l'introduction d'un peu de régulation dans l'installation des médecins – option dont on reconnaît de plus en plus, bien qu'elle fasse toujours réagir, qu'elle est sans doute le moyen de lutter contre une désertification dont les territoires ruraux ne sont plus les seules victimes et qui ne fait que s'aggraver. Alors que l'on n'a jamais eu autant de médecins, ils n'ont jamais été aussi mal répartis. Quel paradoxe !

Lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé, dont nous étions saisis pour avis, notre commission avait adopté à l'unanimité, à l'initiative de son rapporteur, Jean-François Longeot, un amendement visant à réguler l'installation des médecins – sans être, malheureusement suivie en séance plénière. Face à la force des lobbies, il n'est pas facile d'avancer.

Notre commission, de même que le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, est pourtant dans son rôle en s'intéressant à cette question, pour que les choses bougent enfin. Cela fait des années que le diagnostic est posé et que l'on met en place des mesures incitatives qui ne produisent pas les effets attendus parce qu'elles ne sauraient, à elles seules, apporter la solution.

C'est ainsi que nous avons souhaité mettre autour de la table, pour la première fois, responsables médicaux, assurance maladie et associations d'élus locaux.

M. Jean-François Longeot. – Je voudrais à mon tour remercier de leur présence l'ensemble des participants à cette table ronde.

Le sujet sur lequel nous souhaitons vous entendre – la démographie médicale et la lutte contre les déserts médicaux – est un sujet important qui préoccupe nombre de nos concitoyens et sur lequel nous avons besoin d'être éclairés de la manière la plus exhaustive, la plus actuelle et la plus objective possible.

Nous en avons déjà débattu à l'occasion de l'examen de la loi de modernisation de notre système de santé à l'automne dernier. Mais les mesures incitatives mises en œuvre par le Gouvernement dans le cadre du « pacte territoire santé » restent insuffisantes et ne permettront pas, à elle seules, de résoudre l'épineuse équation de la démographie médicale. Il faut aller plus loin, comme le recommandait le président Maurey dans son rapport de 2013.

La France n'a jamais compté autant de médecins – 198 365 en exercice régulier en 2015, dont 44,7 % de libéraux – mais ils n'ont jamais été aussi mal répartis sur le territoire. Les écarts de densité varient de 1 à 4 entre le département de l'Eure qui compte 167 médecins pour 100 000 habitants et Paris qui recense 678,2 médecins pour 100 000 habitants.

Nous savons aussi que la situation s'aggrave, à la fois en termes de disparités géographiques et en fonction des spécialités, avec des évolutions inquiétantes en médecine générale, rhumatologie, dermatologie, chirurgie générale et ORL. Les difficultés vont encore mécaniquement s'accroître, si aucune réponse forte n'est apportée : le « creux démographique » est attendu pour 2020.

L'objectif de cette table ronde n'est pas de dresser un état des lieux de la démographie médicale, que nous connaissons tous plus ou moins. Il s'agit de passer à la phase suivante, celle de l'élaboration de solutions qui fonctionnent, pour les millions de Français qui vivent dans des déserts médicaux.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous rassembler et mettre autour de la table des représentants des médecins et jeunes médecins, avec M. Patrick Bouet, Président de l'Ordre national des médecins et Mme Émilie Frelat, Présidente du Syndicat national des jeunes médecins généralistes (SNJMG) ; un représentant des infirmiers, qui ont mis en place des initiatives efficaces pour réguler la démographie de leur profession, avec M. Didier Borniche, Président de l'Ordre national des infirmiers ; une représentante de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS), qui est le financeur de notre politique de santé, en la personne de Mme Hedda Weissmann, sous-directrice responsable du département des professions de santé ; des représentants des territoires dans lesquels les difficultés d'accès aux soins sont les plus inquiétantes, avec Mme Catherine Arenou, vice-présidente de l'Association des maires ville et banlieue de France (AMVBF) et Mme Nathalie Nieson, députée de la Drôme et présidente de la commission santé de l'Association des petites villes de France (APVF).

Pour la bonne organisation de nos débats, je propose à nos invités de commencer par une brève intervention liminaire d'environ cinq minutes résumant les principales solutions préconisées par l'organisme qu'ils représentent, et leurs effets attendus, en s'en tenant à la question bien précise de la lutte contre les déserts médicaux ; à la suite de quoi nos collègues poseront leurs questions, en s'efforçant de limiter leur intervention à deux minutes.

Je souhaiterais me tourner pour commencer vers les élus des territoires qui connaissent des difficultés, les territoires ruraux, bien sûr, mais également les petites villes et les banlieues de grandes villes – je rappelle que l'APVF vient de publier, mardi 9 février dernier, un rapport pointant la fragilisation de l'offre de soins dans les petites villes en périphérie d'agglomération.

Quelle est l'étendue des besoins non couverts ? Comment la population réagit-elle ? Quels sont les leviers que vous utilisez déjà pour tenter d'y répondre ? Quelle est leur efficacité ? Telles sont les questions que je souhaiterais vous poser.

Mme Catherine Arenou, vice-présidente de l'Association des maires ville et banlieue de France – Notre association réunit les villes et banlieues autrefois classées zones urbaines sensibles et que l'on appelle aujourd'hui les quartiers « politique de la ville ». Ces quartiers, caractérisés par la densité du logement social et qui ont, depuis quelques années, reçu toute l'attention de la politique de la ville, sont aussi ceux qui ont subi les premiers un phénomène de désertification médicale. Dès 2007, la densité médicale y était inférieure de 47% à celle des autres agglomérations, pour les généralistes, et de 74 % toutes spécialités confondues. La situation, comme vous l'imaginez bien, n'a fait que s'aggraver depuis. Les bassins de vie qui comptent de tels quartiers enregistrent un important recul de la démographie médicale. Ainsi, à Grigny, celle-ci a reculé de 71 % en trois ans, sans capacité, dans un quartier aussi important que celui de la Grande Borne, de rattraper ce retard.

Depuis un certain nombre d'années, des dispositifs ont été mis en place, parmi lesquels les premières maisons de santé, financées dans le cadre de la politique de la ville et portées par les élus, sans aboutir à des effets positifs. Pourquoi ? Parce que dans ces quartiers, ce sont les services publics dans leur ensemble, qu'ils soient municipaux ou d'Etat, qui ont peu à peu fait défaut. Si bien que pour un médecin généraliste, rester installé dans un territoire en telle déshérence devient une gageure. Sans compter que près de 70 % des médecins généralistes ont, dans ces quartiers, plus de cinquante-cinq ans – une génération de hussards de la République appelée à disparaître bientôt, sans aucune perspective d'assurer leur succession.

Nous n'avons pas de solution miracle à proposer, mais sachant que dans ces territoires, les données de santé ne vont pas sans une importante composante sociale, qui alourdit et décentre la prise en charge médicale, ce qui n'attire pas les jeunes générations de médecins, nous avons, dans le cadre des programmes de rénovation urbaine de deuxième génération, lancé l'idée de travailler sur des équipements publics mutualisés, intégrant le social, le médical et le paramédical. Il s'agit de réinjecter, dans ces quartiers, du service public, en donnant, dans cet ensemble, toute sa place à la médecine.

M. Jean-François Longeot. – La représentante de l'Association des petites villes de France, retardée, prendra la parole un peu plus tard.

Il serait intéressant d'entendre maintenant le point de vue des médecins. Récemment, le Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom) dénombrait 192 déserts médicaux dans lesquels vivent près de 2,5 millions de personnes. Comment réagissez-vous face à ce constat ? Quelles mesures, qui n'aient pas déjà été tentées, préconisez-vous pour assurer le renouvellement des médecins proches de la retraite, pour inviter les jeunes médecins à s'installer, et pour freiner l'« exode médical » du centre de la France vers les régions littorales et la façade Est ? Le pari des dispositifs incitatifs, qui s'accumulent depuis deux décennies, n'a pas permis d'empêcher l'aggravation de la désertification médicale : pourquoi continuer à espérer que cela suffise ? En quoi la régionalisation du *numerus clausus* annoncée par le Gouvernement permettrait-elle de résoudre le problème, alors qu'il y a urgence à agir d'ici à 2020 ?

M. Patrick Bouet, Président de l'Ordre national des médecins – Merci de nous accueillir pour cette table ronde qui traite du sujet majeur de l'accès aux soins. La catastrophe programmée que l'on annonce depuis de nombreuses années se révèle, depuis quelque temps, plus grave encore que ce que l'on imaginait il y a une décennie. Il y a aujourd'hui un désert républicain, dont le désert médical n'est qu'une expression. Comme cela a été dit, il est vain de penser que les incitations amèneront les médecins dans des lieux où la République a retiré

ses services. Seul un vaste programme d'aménagement du territoire est susceptible d'apporter des réponses – et nous sommes là pleinement dans le champ de votre commission.

Nous sommes convaincus, en deuxième lieu, que la formation actuelle des médecins ne permet pas aux jeunes professionnels d'anticiper des parcours professionnels ; qu'il n'y a pas de professionnalisation au cœur des études médicales. Il faut aujourd'hui cinq ans, après le diplôme, pour qu'un jeune médecin envisage son installation, alors qu'il y a vingt-cinq ans, la plupart des médecins avaient trouvé, dans l'année suivant leur thèse, le poste dans lequel ils allaient accomplir leur métier.

Troisième observation : il est vain de penser que nous fixerons des médecins dans les territoires pour toute leur carrière. Les jeunes professionnels ne veulent pas se voir imposer une carrière linéaire. Ils veulent de la mobilité et une mixité des exercices.

Pour parvenir à mettre en place des solutions, il faut mener, sur ces trois questions, une réflexion forte. Pour agir dès le court terme, il faut gagner sur ces cinq années d'installation, et créer un poste DES (diplôme d'études spécialisées) d'exercice dans les territoires de mêmes caractéristiques que le poste DES de chef de clinique assistant, permettant de fixer des praticiens dans les territoires en leur offrant les avantages des postes DES.

On ne peut que constater l'échec des mesures incitatives, qui n'ont pas permis d'aboutir. Nous ne sommes pas parvenus à créer les conditions d'une incitation rationnelle, équilibrée sur l'ensemble du territoire, et ce sont bien plutôt les initiatives des acteurs locaux, en particulier lorsqu'elles sont multifactorielles, associant l'université, la formation, les ordres régulateurs et l'ensemble des acteurs, qui ont donné des résultats.

Il faut se soucier du court terme et mettre en place une politique de professionnalisation dans le cadre des études afin de permettre des choix précoces de parcours professionnels. Si nous n'investissons pas dans le champ de la professionnalisation, il ne restera pas d'autre réponse que la contrainte, à laquelle nous ne sommes pas favorables – j'aurai l'occasion, dans le cours des échanges, de revenir sur les échecs d'une telle politique menée dans d'autres pays européens.

Mme Emilie Frelat, présidente du syndicat national des jeunes médecins généralistes (SNJMG) – Merci de nous associer à votre réflexion sur la démographie médicale. Il faut partir d'un constat : les jeunes médecins ne veulent plus travailler comme leurs aînés. Ils veulent combiner vie privée et vie professionnelle, exercer selon des modes d'activité multiples et susceptibles de changer au cours de leur parcours professionnel.

Le métier de médecin généraliste s'est énormément modifié ces dix dernières années. Nous avons beaucoup plus de patients lourds, de personnes âgées à prendre en charge, si bien que l'organisation actuelle ne correspond plus à la réalité du terrain. Ajoutons que les jeunes médecins ont peur de l'ambulatoire. Durant leurs études, ils ont été formés à l'hôpital. Ils ont, au grand maximum, en deuxième et troisième cycle, fait un an d'ambulatoire. Il est plus que nécessaire de mettre les étudiants en contact avec autre chose que l'hôpital : si on ne leur montre pas ce qu'est la médecine générale, dans les territoires, sans les confiner au CHU, on ne les amènera pas à travailler, à s'installer, à vivre dans des territoires qu'ils ne connaissent pas. Cela suppose de valoriser la filière de médecine générale, la maîtrise de stage – accueillir un étudiant est un emploi à plein temps –, diversifier le mode de rémunération

pour que la prise en charge du patient soit bien prise en compte, ce qui n'est pas le cas avec le paiement à l'acte.

Pour résumer, plus on mettra les étudiants en contact avec les territoires, plus ils auront envie de s'y fixer.

M. Jean-François Longeot. – La catastrophe, avez-vous dit l'un et l'autre, est plus importante que prévu. Vous faites tous deux le constat d'un échec des mesures incitatives et vous appelez à mettre en place des mesures de professionnalisation, en poussant les jeunes médecins, dont j'ai bien noté qu'ils ont d'autres aspirations que leurs aînés, à découvrir les territoires.

À ce stade, je pense qu'il sera intéressant d'entendre les infirmiers, qui ont été confrontés au même sujet et ont mis en place un dispositif de conventionnement sélectif pour réguler l'installation dans les zones surdotées. Quelles étaient les craintes exprimées avant la mise en place de ce mécanisme ? Qu'est-ce qui a réellement déclenché la volonté de mettre en place ce dispositif ? Les craintes initiales se sont-elles finalement matérialisées ? Quels sont aujourd'hui les effets sur la démographie des infirmiers libéraux ? Des professionnels se plaignent-ils de ce dispositif, en particulier chez les jeunes infirmiers ?

M. Didier Borniche, président de l'Ordre national des infirmiers. – Qu'est-ce qu'un infirmier aujourd'hui ? C'est un professionnel de santé, doté d'un haut niveau de compétence. Sa formation, composée de 2 100 heures de cours magistraux et 2 100 heures de stage, y compris en exercice libéral, se traduit par l'acquisition de dix compétences que l'on peut dire gravées dans le marbre.

Les effectifs de notre profession sont et vont rester en augmentation. Selon le récent scénario de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), cette augmentation devrait être de 1,5 % par an jusqu'en 2030, soit une progression similaire à celle de 1,2 % que nous avons connue depuis 2011.

Toutefois, la croissance de l'exercice en libéral a été plus importante, comme le note la Cour des comptes dans son rapport récent : 80 399 infirmiers libéraux installés en France en 2014, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 2013. Il y a aujourd'hui plus de 100 000 infirmiers libéraux, en incluant les remplaçants et l'exercice mixte. L'âge moyen des infirmiers est de 43 ans. La profession est à 83,7 % féminine.

Le constat d'une très forte disparité de densité selon les départements, dressé il y a environ dix ans, a amené les partenaires conventionnels, syndicats d'infirmiers libéraux et assurance maladie, à concevoir un dispositif de régulation des installations en zones excédentaires et d'incitation dans les zones déficitaires, mis en place à titre expérimental en septembre 2008 *via* la convention signée avec l'assurance maladie, avant d'être pérennisé en 2011. Depuis, ce dispositif a été étendu aux masseurs-kinésithérapeutes, aux sages-femmes et aux chirurgiens-dentistes.

Il repose sur l'identification de zones géographiques auxquelles sont appliqués des critères d'offre et de besoins. Les zones sont classées, selon l'importance des effectifs libéraux par bassin de vie, en cinq catégories : très sous-dotées, sous-dotées, intermédiaires, très dotées et surdotées. Ces zones sont fixées par arrêté des directeurs généraux des ARS, en tenant compte des honoraires moyens, de la part des personnes âgées de plus de 75 ans, de la densité pour 100 000 habitants, du nombre moyen d'indemnités kilométriques par infirmier

libéral. On recense ainsi 470 zones surdotées et 322 zones très sous-dotées, auxquelles s'ajoutent 172 zones sous-dotées et 213 zones très dotées ainsi que 1 978 zones intermédiaires, soit 3 155 zones au total.

Dans les zones très sous-dotées, un « contrat incitatif infirmier » est proposé aux professionnels s'installant ou déjà installés qui s'engagent notamment à exercer les deux tiers de leur activité libérale conventionnée dans la zone. En contrepartie, ils reçoivent une aide à l'équipement pouvant aller jusqu'à 3 000 euros et bénéficient de la prise en charge des cotisations sociales dues au titre des allocations familiales. Dans les zones surdotées, l'accès au conventionnement ne peut intervenir qu'en remplacement d'une cessation définitive d'activité dans la même zone. Résultat, le nombre d'installations de 2010 à 2014 progresse de 262 à 441 en zones très sous-dotées et recule de 1 771 à 985 en zones surdotées. En 2014, 173 installations en zones sous-dotées ont été recensées.

L'écart des densités départementales s'est un peu réduit mais il demeure fort. On peut juger les résultats insuffisants après sept années de dispositif mais il mérite d'être maintenu et amélioré, par un suivi plus fin de la situation dans les zones et des ajustements beaucoup plus réguliers – afin d'éviter, par exemple, les effets d'aubaine dans des zones limitrophes aux zones surdotées – ; par une réflexion sur l'utilisation des exonérations de cotisations sociales pour inciter davantage à l'installation dans les zones sous-dotées ; par une réflexion, enfin, sur une approche pluriprofessionnelle du conventionnement sélectif s'appuyant sur la notion d'équipe de soins primaires introduite par la loi de modernisation de notre système de santé.

Toutefois, ce conventionnement sélectif ne peut constituer une solution à lui seul. Il faut également évoluer en termes de coopération, de nouveaux modes d'exercice collectif et d'optimisation de la production de soins.

Une réforme des champs d'exercice professionnel doit également être mise en œuvre pour améliorer la prise en charge de premier recours. Les compétences des infirmiers se sont diversifiées et étendues, notamment depuis 2009, avec le diplôme rénové, reconnu au niveau licence. Le rôle de l'infirmier croît et peut encore croître en matière de prévention, d'éducation thérapeutique, de suivi des patients chroniques, de vaccination, de prescription de dispositifs médicaux et de produits.

L'évolution des pratiques infirmières a été au cœur de la recherche de solutions aux déserts médicaux et à l'accès aux soins dans certains systèmes de santé. Ainsi, au Royaume-Uni, les infirmières ont un rôle de diagnostic de premier niveau au sein du service NHS direct – *call-centers* d'orientation des patients – ou des NHS *walk-in-centers* – centres de soins de proximité proposant des bilans infirmiers sept jours sur sept. L'infirmière est ainsi un point d'entrée principal dans le système de soins, ce qui permet de réduire les pertes de chances en termes d'accès aux soins. Elle joue un rôle de triage par l'évaluation de l'état de santé du patient dont, selon la gravité, elle assure la prise en charge ou qu'elle réoriente vers le médecin généraliste, le médecin spécialiste ou l'hôpital. Autre exemple, la Suède a, dès 1994, décidé d'autoriser aux infirmiers la prescription de certains médicaments et examens de biologie en contrepartie d'une formation spécifique et dans un cadre strict.

Le bilan de ces dispositifs d'infirmiers praticiens est satisfaisant en termes d'accès aux soins, notamment dans le cadre des examens de routine, et les actions de prévention s'en trouvent accrues, à la plus grande satisfaction des usagers.

La loi du 26 janvier 2016 reconnaît légalement, par son article 119, un exercice en pratique avancée. Il permettra de conférer un cadre à un exercice infirmier en pratique avancée de premier recours. Dans le cadre de regroupements, de maisons de santé, de pôles mais également d'équipes de soins primaires sans regroupement physique mais dans une logique pluriprofessionnelle, l'infirmier en pratique avancée de premier recours pourra assurer une coordination soignante et sociale, une consultation infirmière de première ligne, une consultation longue de suivi des pathologies chroniques, la prescription infirmière et un champ élargi de la vaccination sans prescription, l'éducation thérapeutique du patient et enfin, un accès plus rapide au médecin spécialiste. Cette pratique avancée s'inscrit dans le développement de la coopération interprofessionnelle et le partage sécurisé d'informations de santé, à travers le dossier partagé, la messagerie sécurisée et la télémédecine.

Dans de nombreux pays, au travers de ces coopérations et du statut d'infirmier praticien en soins primaires, une solution efficiente à la problématique de l'accès aux soins a été trouvée tant en termes de délais et d'accessibilité économique que de santé publique, évitant le recours à l'hospitalisation puisque les soins primaires absorbent une partie de l'activité d'urgences et de chirurgie hospitalière.

M. Jean-François Longeot. – Je vous remercie de ces explications. Nous avons bien noté que lorsqu'il est accompagné par d'autres mesures, le conventionnement sélectif fonctionne.

En tant que principal financeur de notre politique de soins, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS) est la mieux placée aujourd'hui pour nous informer des différentes pratiques en matière de régulation démographique chez les professionnels de santé.

Quelles professions ont mis en place une régulation démographique volontariste ? Quel bilan peut-on en tirer ? Quels seraient les freins à la généralisation complète de tels dispositifs ? Quel est le bilan coût/efficacité des mesures incitatives mises en place jusqu'ici ? Que préconisez-vous à l'avenir pour les différentes spécialités médicales et les différentes catégories de territoires ?

Mme Hedda Weissmann, sous-directrice responsable du département des professions de santé de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). – Comme vient de l'indiquer M. Borniche, les partenaires conventionnels ont pris des mesures de régulation dans le cadre de diverses conventions, à commencer par celle des infirmières. Cette initiative est partie du constat d'une mauvaise répartition géographique des professionnels dans différents métiers.

Je ferai cependant un constat un peu plus nuancé que lui, car en comparaison de l'écart de densité qui, dans certaines professions paramédicales, en particulier celles des infirmiers, allait de 1 à 9, celui des médecins généralistes va de 1 à 2 – cela dit sans minimiser les problèmes que connaissent certaines zones, où les patients ont le plus grand mal à trouver un généraliste.

Permettez-moi de rappeler tout d'abord le champ dans lequel les conventions avec les professionnels de santé libéraux interviennent. Pour qu'une convention mette en place des mesures incitatives ou de régulation dans un cadre conventionnel, il faut que le code de la sécurité sociale lui en reconnaisse la compétence. Cela était le cas pour les infirmiers, mais pas pour les masseurs-kinésithérapeutes, ce qui a conduit à l'annulation, par le Conseil d'Etat,

du dispositif de régulation les concernant. Depuis, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a introduit cette nécessaire base juridique, de même que pour les sages-femmes, dont le dispositif de régulation manquait de cette assise, et les chirurgiens-dentistes, pour lesquels n'existaient, jusqu'à présent, que des mesures incitatives.

Hormis pour les infirmiers, qui avaient été pionniers en 2008, et ont même élargi la portée du dispositif par un avenant de 2011, un dispositif de régulation existait donc pour les masseurs-kinésithérapeutes, qui a été invalidé et sera renégocié en fin d'année, ainsi que pour les sages-femmes, *via* une régulation au conventionnement. Un tel dispositif, enfin, va s'ouvrir pour les chirurgiens-dentistes, à côté des mesures incitatives.

Je précise que la régulation porte sur le conventionnement et non l'installation, ce qui n'a pas la même portée selon les professions : autant une infirmière non-conventionnée a peu de chances de pouvoir s'installer, autant cela est moins vrai pour un masseur-kinésithérapeute, qui peut avoir d'autres activités. J'ajoute que la régulation n'a jamais bloqué le conventionnement : les dispositifs existants retiennent plutôt le principe du « un pour un » – un conventionnement pour un départ. Rappelons enfin que la régulation n'a pas été conçue pour imposer l'installation dans certaines zones. Tous les dispositifs existants ont toujours procédé, pour les zones sous-dotées et très sous-dotées, par des mesures incitatives.

Notre conviction est que lorsque les professionnels libéraux sont d'accord, on parvient à construire ensemble des solutions qui ont plus de chances d'être adoptées. On voit bien que les professions qui l'ont décidé sont parvenues à mettre en place une régulation, tandis que celles qui n'acceptent pas de faire de même – avec, aussi, de bonnes raisons, car les enjeux sont très différents selon les professions – restent en retrait. Dès lors que l'on a une base juridique, on peut mettre en place des dispositifs adaptés, précisément, à ces enjeux différents : telle est la force du dialogue conventionnel.

Quel bilan ? Je comprends bien que vu des territoires en tension, il n'apparaît pas sous le même jour que considéré au plan national et statistique. Vous savez que la semaine prochaine débute la négociation d'une nouvelle convention médicale et que l'accès aux soins entre dans les lignes directrices de la ministre et les orientations du Conseil de l'Ordre. Nous avons donc dressé un bilan du contrat incitatif, qui a bien fonctionné par rapport aux précédents, puisqu'il a recueilli davantage d'adhérents. On a le sentiment que cela a évité une détérioration de la situation dans certaines zones. En revanche, le mécanisme innovant de l'option santé-solidarité, par lequel des médecins venus de zones bien dotées étaient incités à venir en zone sous-dotée, n'a pas produit les résultats escomptés et mériterait d'être revisité. Autre constat : les mesures incitatives proportionnelles redonnent certes du revenu dans des zones où les médecins sont moins nombreux, mais ne résolvent pas le problème.

La négociation conventionnelle sera l'occasion de poser toutes ces questions, et d'ouvrir la discussion avec les jeunes médecins, que nous allons inviter à la séance d'ouverture, qui portera justement sur la démographie.

On voit qu'il n'y a pas de méthode ni de solution unique, comme en témoigne d'ailleurs l'inventivité au niveau local. Des études, comme celle de l'IRDES (Institut de recherche et de documentation en économie de la santé) ont montré que les maisons de santé pluriprofessionnelles, lorsqu'elles fonctionnent bien, améliorent la situation ou, du moins, évitent une détérioration.

Dans les professions en croissance, comme celle des infirmiers ou des sages-femmes, la régulation, qui évite que les installations se fassent toutes en zone surdotée, couplée à des mesures d'incitation, produit des résultats, ainsi qu'en témoignent les coefficients statistiques et les taux d'installation dans ces zones. Elle ne corrige pas tout, mais comble certaines inégalités de répartition. Mais tout dépend des professions, les enjeux étant différents selon qu'il s'agit des chirurgiens-dentistes, qui voient arriver beaucoup de diplômés, ou des médecins.

Le bilan est donc positif pour certains, plus mitigé pour d'autres. On n'a pas été au bout de l'inventivité, de la bonne articulation des différentes mesures. Ce qui m'amène à rebondir sur ce qu'a dit Mme Frelat : il est bon que les idées foisonnent, mais cela peut brouiller le paysage. Si bien que l'assurance maladie et les Agences régionales de santé (ARS) ont un rôle à jouer pour rendre les incitations lisibles, car bien souvent, les jeunes ne les connaissent pas.

Autre levier, la diversification des modes de rémunération. La convention médicale s'est engagée dans cette voie et nous nous efforçons d'avancer. Il s'agit aussi de mieux organiser le parcours de soin, afin de dégager du temps collectif. La simplification administrative, la télémedecine sont aussi des moyens de dégager du temps pour les médecins. Il faut faire jouer tous les leviers. Et pour certaines professions spécialisées où se pose un problème de délai de rendez-vous, comme celle des ophtalmologistes, l'idée d'une aide apportée par les orthoptistes, comme l'a permis la loi de modernisation de notre système de santé, peut aussi être un levier. Tout ce qui est exercice pluriprofessionnel, aussi, où un accord, repris par un règlement arbitral, sera renégocié l'an prochain, constitue également un gisement.

M. Jean-François Longeot. – Je vous remercie de vos contributions. Il s'agit, clairement, de mettre fin aux expériences qui ne fonctionnent pas et de poursuivre en direction des nombreuses voies qui s'ouvrent.

M. Hervé Maurey, président. – Mme Nielson devrait bientôt nous rejoindre ; en revanche, les maires ruraux n'ont pas souhaité répondre à notre invitation, jugeant qu'il n'est plus temps de débattre mais de passer aux actes. Le message qu'ils nous ont adressé est sans équivoque et témoigne d'une exaspération que je puis comprendre. Je le lis ! « *Nous déclinons l'invitation au motif que nous ne comptons plus le nombre d'auditions, de tables rondes, de participations à des travaux de réflexion sur le sujet. Nous considérons que l'heure n'est plus au diagnostic ni à la définition de réponses, à tergiverser entre mesures incitatives ou coercitives. La nécessité et l'urgence commandent. Les échanges polis autour d'une table ne peuvent faire illusion plus longtemps. L'heure est plutôt à assumer ses responsabilités. Par delà les corporatismes et idéologies de toute nature, il est plus que temps de la décision et de passer à l'action.* » Ce coup de gueule témoigne de l'exaspération des élus ruraux. Et ils ne sont pas seuls en colère, puisque malheureusement, les déserts médicaux gagnent sur l'ensemble des territoires.

Je remercie l'ensemble des intervenants pour leurs positions mesurées sur un sujet où l'on s'enflamme parfois de manière un peu vive et excessive. Permettez-moi quelques remarques, avant de passer la parole à mes collègues. Je ne suis pas d'accord sur l'idée qu'il y aurait désert médical où il y a désert républicain. Malheureusement, on trouve des déserts médicaux partout, et pas seulement là où les services publics sont absents. Je suis maire d'une ville de 11 000 habitants qui est une sous-préfecture, où les équipements sont satisfaisants et

que le train met à 1 h 20 de Paris. Pourtant, chaque année, un médecin part à la retraite que l'on n'arrive pas à remplacer.

Je note un consensus pour dire que l'incitation seule est un échec. Il est heureux qu'après vingt-cinq ans, on soit au moins d'accord là-dessus. Un certain nombre d'entre vous ont employé le terme de coercition. Mais ce que propose la commission que j'ai l'honneur de présider, ce n'est pas de la coercition, mais bien de la régulation, sur le modèle de ce qui existe pour les infirmiers. Une régulation, ainsi que cela a été rappelé, non pas à l'installation mais au conventionnement, ce qui n'est pas la même chose, et qui a produit des effets. C'est une piste dont je souhaite que l'on puisse débattre.

Il faut certainement, comme l'ont relevé plusieurs intervenants, améliorer le *cursus* des futurs médecins. On forme aujourd'hui davantage de futurs praticiens hospitaliers que de futurs médecins de ville. Les étudiants en médecine sont, de fait, presque entièrement formés à l'hôpital, ce qui est bien pratique, j'en conviens, pour les hôpitaux publics qui bénéficient ainsi de compétences à très bon marché, mais ne permet pas aux étudiants de découvrir la médecine ambulatoire.

J'aimerais que nos échanges mettent en avant des pistes et répondent à la question suivante : y a-t-il aujourd'hui d'autres solutions que la régulation que nous préconisons ? Mme Weissmann a évoqué la délégation d'actes. C'est un levier utile, que nous avons évoqué dans notre rapport, mais toute nécessaire qu'elle soit, elle n'est pas suffisante. Encore une fois, si vous voyez d'autres moyens que la régulation, nous serions heureux de les connaître.

M. Pierre Médevielle. – Je m'interroge sur l'enseignement de la médecine générale. Est-il pertinent, efficace ? Certes, la féminisation de la profession médicale fait que moins d'étudiants sont poussés vers la spécialité de généraliste, mais il me semble que le problème est moins quantitatif que qualitatif. Est-il pertinent de ne sélectionner nos futurs médecins que sur les maths et la physique ? En Roumanie, les jeunes étudiants – dont beaucoup sont du reste français – avant de commencer un *cursus*, sont envoyés en stage aux urgences, en Samu, chez les pompiers ou dans les maisons de retraites. On peut ainsi apprécier s'ils ont la fibre d'un médecin. Au regard de quoi le jeu de massacre qui a lieu chez nous en juin pour les premiers cycles ne me paraît pas opportun.

Je comprends les jeunes médecins, qui n'ont pas envie de souffrir comme leurs aînés, mais cela pose le problème des gardes. La dernière directive de l'ARS m'interpelle et m'inquiète : les gardes sont organisées dans les sous-préfectures, sur la base du volontariat de certains généralistes dans les centres hospitaliers. Ce qui veut dire que plus de cent jours par an, les week-end et les jours fériés, la permanence des soins n'est plus assurée pour ceux qui n'ont pas de moyen de transport. Il y a de quoi tirer la sonnette d'alarme. Que devient le serment d'Hippocrate ? Les animaux sont désormais mieux soignés que les êtres humains, puisque les vétérinaires se déplacent en toutes circonstances.

La régulation est pour moi la seule solution – pour peu que l'on installe des maisons de santé sur tout le territoire, qui permettront aux médecins de se répartir la charge et de travailler selon des horaires plus prévisibles, ce qui rassurera les plus jeunes. Il n'y a là rien de coercitif ; ils pourront choisir entre plusieurs sites sur le territoire. Je ne vois pas d'alternative.

M. Hervé Poher. – Je m’adresse surtout au représentant du Conseil de l’ordre des médecins, en m’excusant de la douleur exquise que je vais lui infliger d’emblée. J’ai lu le Livre blanc du Conseil, qui livre des réflexions, des propositions et où l’on trouve même de vieilles utopies, comme cette notion de démocratie sanitaire – car je n’oublie pas le *flop* phénoménal que furent les conférences sanitaires mises en œuvre en 2005-2006 : il faut dire que lorsque l’on met dans la même salle l’ARH, avec son rôle de comptable, et le corps médical, qui essaie de bien soigner, on finit dans une impasse.

Il est une chose que ce Livre blanc n’évoque pas, cependant, c’est le *numerus clausus* ou autres mesures contraignantes à l’installation. Sans doute est-ce compréhensible, puisqu’il s’agit d’un livre de propositions et non pas en défense. En revanche, le bulletin de l’Ordre des médecins de juillet 2015, intitulé *Démographie, huit idées reçues et corrigées*, m’interpelle. Dans son éditorial, on lit que les mesures contraignantes sont une fausse bonne idée, pour deux raisons. « *Tout d’abord parce que la profession dans son ensemble est vent debout contre cette perspective* », y lit-on. Pensez-vous, docteur, que lorsqu’une profession est franchement contre, on ne doit rien faire ? Le législateur que nous sommes a besoin de savoir, car à quoi bon travailler pour rien ? « *D’autre part, parce qu’il s’agit d’une mesure contre productive qui aboutirait à un abandon pur et simple de l’exercice libéral.* », poursuit l’éditorialiste. Mais si des mesures contraignantes étaient prises, quel serait, au vrai, le scénario ? Aux jeunes diplômés, on dira la chose suivante : la nation a payé pour vos études, vous avez un devoir de service public ; vous pouvez vous installer quand vous voulez, dans le secteur I ou II à votre choix, avec les horaires que vous voulez, les vacances que vous voulez, les thérapeutiques que vous voulez, les clients que vous voulez ; la seule chose que l’on vous demande, c’est de ne pas vous installer à certains endroits. En quoi ce scénario aboutit-il à un abandon de l’exercice libéral ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – N’est-il pas possible d’accorder la relation entre médecine hospitalière et médecine libérale ? Les praticiens des hôpitaux ne pourraient-ils exercer en libéral au profit des populations environnantes ?

Mon autre question est d’ordre moral ou déontologique. Dans ma commune, qui a besoin d’un dentiste, nous avons trouvé une candidate, mais qui nous dicte ses conditions : être payée 3 000 euros par mois, bénéficier d’une assistante médicale, et j’en passe. Les communes rurales qui ont des difficultés financières ne peuvent pas entreprendre de fonctionnariser ainsi les professions médicales ; ce serait mettre le doigt dans l’engrenage. Se lancer dans un soutien collectif sans limite, n’est-ce pas donner prise à la surenchère ?

M. Rémy Pointereau. – Dans l’excellent rapport Maurey, nous avons adressé un questionnaire aux départements, qui comportait une interrogation sur le caractère déterminant ou non des incitations financières. La majeure partie des réponses fut négative. Or, dans mon département, je n’en ai pas moins constaté qu’une zone franche créée à Bourges avait attiré tous les médecins des alentours, y compris certains qui se trouvaient en zone de revitalisation rurale (ZRR). Preuve que l’aspect financier compte malgré tout. Ne faut-il pas améliorer le dispositif des ZRR ?

Alors qu’un médecin était parti en retraite sans prévenir, il nous a fallu lui chercher un remplaçant. Nous avons trouvé un médecin roumain, mais en dépit des aides apportées, cela a été un échec. D’où ma question : ne pourrait-on demander aux médecins partant en retraite d’avertir de ce départ, et d’assurer le tutorat de leur remplaçant ? Car recourir à des médecins étrangers sans accompagnement aboutit souvent à l’échec.

M. Hervé Maurey, président. – Peut-être pouvons-nous donner la parole à nos invités, avant une nouvelle salve de questions. En commençant par le président de l'Ordre des médecins, qui a été interpellé par l'un de ses confrères : l'intérêt général ne doit-il pas primer sur celui des médecins ? Telle était en substance, sa question.

M. Patrick Bouet. – J'espère que c'est le sénateur plus que le confrère qui m'a interpellé. Il l'a fait en des termes très clairs, que je ne partage pas. Mais le débat n'est pas là.

M. Hervé Maurey, président. – Ah ?

M. Patrick Bouet. – Je veux parler du débat entre M. Poher et moi. Mais nous aurons l'occasion de le mener tous deux.

Comment construire une politique territoriale d'accès aux soins qui permette de respecter l'équité, en faveur de la population, sur l'ensemble du territoire ? Telle est la gageure. Se posent, de là, des questions de fond, dont la première porte sur ce qu'il faut entendre par accès aux soins : la présence permanente d'un médecin ou l'organisation de l'accès aux soins pour la population ? Faut-il mettre un professionnel de santé en tous points du territoire ou bien plutôt des centres de prestation et de distribution des soins, permettant aux professionnels d'irriguer le territoire ? Cette question est fondamentale, car nous oscillons pour l'heure entre des mécanismes de regroupements pluridisciplinaires et des initiatives de collectivités qui souhaitent maintenir dans leur territoire la présence permanente de professionnels.

Nous ne disons pas qu'il ne faut pas mettre en œuvre de régulation. Nous sommes d'ailleurs un organisme régulateur. Nous disons que la régulation ne peut être une solution unique, hors toute intégration dans l'ensemble des mécanismes des parcours professionnels – notamment la formation des jeunes. À quand la fin de la culture de l'expérimentation, pour aboutir à la vraie mise en place de protocoles visant à l'installation des professionnels et l'irrigation des territoires ?

Il ne s'agit pas d'inventer, cependant, pour retenir ce qui a été un échec ailleurs. Notre modèle de liberté totale, pose, de fait, un problème de répartition sur le territoire. Mais l'expérience inverse, en Europe, de coercition absolue, menée par l'Allemagne avant la réunification, dans un souci d'anticipation, n'est guère un exemple. Elle a consisté à contraindre les médecins, dans le cadre du conventionnement, à exercer dans un lieu désigné avant de choisir une installation de leur choix. Le résultat en est que dans les Länder de l'Est, il y a trois fois moins de médecins que dans les Länder de l'Ouest et que dans les grandes villes comme Berlin, des quartiers entiers restent sans médecins. L'Allemagne a fait le pari du conventionnel comme le seul moyen de mettre en œuvre la prise en charge des soins. Mais elle a ce faisant engagé un autre pari, consistant à ouvrir la porte de la prise en charge des soins aux assureurs complémentaires. Si bien que les médecins ont choisi d'aller vers l'assureur complémentaire plutôt que vers l'assureur obligatoire.

L'Angleterre a mis en place un système encore plus draconien : elle n'autorise que 100 000 médecins à s'installer librement. Tous les autres, pour pouvoir exercer en autonomie, doivent être admis dans la pratique de ces médecins autonomes – et notamment les médecins en provenance d'autres pays. C'est un échec, car dans les espaces sous-dotés, on assiste à une accélération majeure de la désertification.

Regardons à présent la Hollande, qui a choisi la voie du regroupement des professionnels et de la territorialité : elle a réussi son pari de créer des espaces communs à partir desquels les professionnels irriguent le territoire néerlandais. Ce n'est pas parfait, puisqu'il existe des problèmes dans certaines régions, notamment du nord, mais c'est encore un autre système.

Ne négligeons pas les enseignements de ces différentes tentatives. Ce que nous pensons, c'est que pour réussir la territorialité et assurer l'accès aux soins des populations, nous devons inventer un modèle regroupant un ensemble de dispositions, qui ne sauraient consister en de pures mesures incitatives à bourse ouverte, lesquelles ne donnent pas de résultats, mais doit tenir compte des spécificités territoriales, et par conséquent s'appuyer sur les initiatives locales.

J'ajoute que le problème de l'installation ne concerne pas seulement la médecine libérale : 40% des postes de praticien hospitalier ne sont pas pourvus. Il faut donc une politique qui vienne aussi irriguer les hôpitaux, car comment s'organiser *via* des groupements hospitaliers de territoire si ces groupements manquent de la ressource humaine nécessaire pour fonctionner ? Comme vous l'avez relevé, la permanence des soins a été totalement déstructurée à partir du moment où la loi a permis que ce soit le volontariat qui prévale pour les gardes – nous y étions défavorables. Elle est déstructurée tant au niveau de la médecine libérale que dans la capacité des hôpitaux à jouer le rôle d'acteurs complémentaires. C'est donc bien sur l'ensemble qu'il faut raisonner.

Un mot, pour finir, sur les médecins étrangers. L'exemple cité par M. Pointereau, nous le vivons en permanence. Le maire d'une région rurale m'a un jour interpellé sur ce problème. À la suite du départ en retraite d'un médecin, sa commune a restauré, pour 80 000 euros, le cabinet médical, et investi dans un chasseur de tête qui lui a trouvé une praticienne roumaine. Pour qu'elle puisse exercer en France, il a fallu, comme le veulent les règles européennes, en passer par la procédure d'autorisation d'exercice. Une fois cette jeune consœur installée, le maire réinvestit 40 000 euros pour créer, dans l'idée d'une maison médicale, un cabinet d'infirmier et de kinésithérapeute mais voilà que quatre mois plus tard, cette jeune consœur quitte la commune... pour aller s'installer huit kilomètres plus loin, dans une commune plus importante où le maire a mis en place, avec les professionnels de sa commune, une maison médicale. Moyennant quoi ce maire, ayant investi toutes ces sommes pour rien, m'envoie une lettre dans laquelle il me reproche d'avoir autorisé ce médecin à exercer.

Ceci pour dire qu'il est indispensable de dialoguer, pour construire les choses de concert, sans quoi on continuera, d'anathème en anathème, à se reprocher mutuellement notre manque de souplesse et d'adaptabilité.

Mme Emilie Frelat. – Il faut remettre les choses dans leur perspective historique. Sans chipoter sur la date exacte, disons que dans les années 1980, en gros, il n'existait pas de *numerus clausus*.

M. Hervé Poher. – En très gros ! Le *numerus clausus* a été instauré dans les années 1970.

Mme Emilie Frelat. – Je dois être trop jeune... Beaucoup de médecins sont alors arrivés sur le marché. Jusqu'au début des années 2 000, l'accès à l'internat était draconien. Ceux qui voulaient devenir spécialistes le passaient, et les autres devenaient des généralistes.

Puis s'est progressivement mis en place le résidanat pour les généralistes, c'est à dire l'obligation de passer par l'hôpital en externe, mais sans passer le concours de l'internat. Et depuis les années 2010, l'ECN (Epreuve classante nationale) s'est mise en place : nous sommes tous spécialistes et passons tous par l'internat.

Si bien qu'après la grande vague d'installation de médecins généralistes, qui a permis à tous les petits villages de France d'avoir un médecin, nous ne sommes plus suffisamment nombreux pour remplacer l'ensemble de ceux qui vont partir à la retraite. Mais l'enjeu est-il de se disputer les médecins entre communes ou d'assurer les soins sur un bassin de santé ? Les jeunes médecins ont clairement envie de travailler ensemble – pas forcément dans des structures telles que des maisons de santé, mais du moins dans des cabinets groupés, pour ne pas être isolés. Pourquoi ne pas prévoir, pour couvrir les besoins, un roulement entre les médecins déjà installés, ou bien des transports en commun ? Ce qui est sûr, c'est qu'il ne pourra plus y avoir un médecin dans chaque village.

Lorsqu'on me dit que les études ont été payées, mon cœur fait un bond. Quelques rappels : entre la quatrième et la sixième année d'études, durant lesquelles l'étudiant en médecine fait un vrai mi-temps à l'hôpital, il est payé 100 euros. Comment vivre avec 100 euros ? Soit on a l'aide de ses parents, ou d'une bourse, soit il faut travailler à côté. À l'hôpital, l'externe est certes formé, mais il joue le rôle de secrétaire, de brancardier, d'aide-soignant, etc. Cela permet de connaître la réalité des rouages de l'hôpital public, mais ce n'est pas ce qui fait vivre un étudiant en alternance – car il s'agit bien d'une sorte d'alternance. Il est vrai que l'externe fait aussi des gardes, mais elles sont payées 50 euros tout au plus. Je reconnais que la deuxième et la troisième année d'études sont clairement subventionnées par l'Etat et que durant l'internat où l'on se trouve à temps plein à l'hôpital, on est payés 1 200 euros – on n'a alors quasiment plus de cours. Mais franchement, les deux années d'externat que nous accomplissons fournissent un bon retour sur investissement. Nous ne nous en plaignons pas, car nous avons conscience des exigences de la permanence des soins, mais que l'on ne vienne pas nous dire que nos études sont payées : nous travaillons pour qu'elles le soient.

M. Hervé Maurey, président. – Je donne à présent la parole à Mme Nathalie Nieson, qui nous a rejoints.

Mme Nathalie Nieson, députée de la Drôme, présidente de la commission santé de l'Association des petites villes de France (APVF). – Je vous remercie de votre invitation à cette table ronde, qui touche à un vrai problème, auquel les maires des petites villes de France sont confrontés au quotidien – au point que la question de la présence médicale dans nos communes a compté parmi les sujets des dernières élections municipales, ce qui est symptomatique.

L'APVF est interpellée sur ce sujet depuis plusieurs années, et a produit quatre livres blancs en quinze ans. Et les préoccupations sont telles que nous avons été conduits à y revenir, dans une étude que vous trouverez sur notre site.

Les petites communes se heurtent à un vrai problème de présence médicale. Ce phénomène va au-delà des seules communes rurales et touche les communes périphériques des grandes villes. Je suis maire d'une ville de 10 000 habitants dans la Drôme, Bourg-de-Péage, dans une agglomération de 20 000 habitants, au carrefour du couloir rhodanien et du sillon alpin, à 20 km de Valence, 80 km de Grenoble et 100 km de Lyon ; une commune où se

pose pourtant un problème de démographie médicale, preuve que le problème ne concerne plus les seuls territoires ruraux reculés mais bien des bassins de vie assez dynamiques.

Quel est le constat ? En premier lieu, l'âge de nos médecins, dans un grand nombre de communes, est élevé. Beaucoup ont plus de 55 ans et la perspective de les remplacer est nulle. Obtenir un rendez-vous avec un médecin en place peut demander six à neuf mois – quand on a la chance d'être accepté comme patient. Alors que j'habite Bourg-de-Péage, j'ai dû aller chercher mon ophtalmo à Grenoble, car dans ma commune comme à Valence, aucun ne prenait de nouveau patient.

Entre installation de médecins libéraux et présence hospitalière, on constate un effet de ciseau. Nos petits hôpitaux voient des services fermer, des regroupements s'opérer, pour des raisons démographiques que l'on peut comprendre, mais le fait est que plus l'offre hospitalière se restreint, moins les médecins libéraux sont attirés.

L'APVF se veut un aiguillon. Nous sommes là pour pointer les problématiques que nous rencontrons. Faut-il être coercitif ? Faut-il être incitatif ? Nous n'avons pas de réponse à apporter à ce vrai débat. Mais ce qui est clair – et j'entends les remarques du président du conseil de l'Ordre des médecins – c'est que l'on ne peut pas s'en tenir à cette situation, appelée à se dégrader. Les élus des petites villes tirent la sonnette d'alarme. Ils ne restent pas inactifs, et formulent des propositions. Ils mettent de l'argent dans les maisons médicales, avec toutes les difficultés que cela suppose. J'ai bien entendu l'appel à évoluer vers des synergies ; nous comprenons que le médecin ne peut plus rester seul dans son cabinet, et nous sommes prêts à accompagner ce mouvement. Mais on sent que cela ne suffit pas. Il faut que les uns et les autres fassent preuve de bonne volonté, sauf à devoir en venir à une évolution par voie législative.

M. Didier Borniche. – On comprend bien, après tout ce que l'on vient d'entendre, que la solution ne saurait être unique

J'entends la colère de Mme Frelat et la partage. Le monde de la santé n'est plus dans la situation qui était la sienne il y a quelques décennies. Parmi les infirmiers, qui ont pourtant fait des efforts, le malaise est patent. Au cours des quarante dernières années, on a manqué d'infirmières, au point qu'il a fallu aller en chercher en Espagne et en Roumanie. Mais cela n'a pas fonctionné. On a alors entrepris d'ouvrir un peu plus les études et d'être plus incitatifs. Mais je crains que l'on ne retombe aujourd'hui dans les travers du passé. Dans le monde hospitalier, dont je suis issu, les conditions de travail sont devenues terriblement complexes et les rémunérations dérisoires si on les compare à celles d'autres pays. Une infirmière, à bac + 3 ou bac + 5, débute avec un salaire qui ne dépasse pas le salaire minimum de plus de 200 euros. Ce n'est guère incitatif.

Nous sommes entrés dans le virage ambulatoire. On veut diminuer le coût de l'hospitalisation, les temps de séjour à l'hôpital et renvoyer plus rapidement les patients chez eux. L'organisation doit être adaptée en conséquence. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui. Il arrive que nos collègues libéraux se retrouvent avec un patient, sorti le vendredi soir de l'hôpital public sans qu'aucune information leur soit transmise. C'est un problème.

Le monde infirmier est prêt à négocier ce virage des compétences, en bonne intelligence avec les médecins, avec lesquels nous formons, pour le patient, un important binôme. Nous sommes prêts à vivre cette réforme des compétences à travers le système LMD

(Licence, Mastère, Doctorat) mis en place il y a déjà un certain nombre d'années en Europe, et que la France a été parmi les derniers à rendre opérationnel.

Mme Nelly Tocqueville. – Les questions posées par Hervé Poher, qui s'est fait l'écho d'un grand nombre d'entre nous, nous concernent tous.

La réaction émue de Mme Frelat m'engage à m'interroger sur le coût total de la formation d'un médecin pour l'Etat. Telle est ma première question.

Je suis maire d'une commune de 800 habitants dont le médecin a pris sa retraite en s'excusant, et en laissant son rez-de-chaussée à disposition d'un remplaçant... que nous n'avons pas trouvé. Pourtant, nous sommes à vingt kilomètres de Rouen et les moyens de transport ne manquent pas.

Amener la télémédecine jusqu'au domicile du patient – je pense en particulier aux personnes âgées – ne serait-il pas une solution ? Car je veux bien que l'on raisonne en bassins de vie, mais il est des zones enclavées vers lesquelles il n'est pas facile d'organiser des transports en commun. M. Médevielle a également évoqué l'idée d'une première pratique en zone sous-dotée, avant l'installation, à l'instar de ce qui a cours dans d'autres pays.

M. Michel Vaspart. – Il faut une dizaine d'années pour former un médecin, et l'on sait, de surcroît, que certains diplômés en médecine n'exercent pas à plein temps, voire n'exercent pas du tout lorsqu'ils sortent de formation. Je suis donc surpris, surtout au vu du nombre d'instances qui se penchent sur la question, depuis le ministère jusqu'aux organisations professionnelles, que l'on n'ait pas desserré plus tôt le *numerus clausus*. Comment comprendre un tel manque d'anticipation ?

Je partage l'avis de notre président, et le propos du président de l'Ordre des médecins, venant après celui de Mme Arenou, m'a surpris : les déserts médicaux ne sont pas liés au reflux des services publics. On en trouve dans les villes, ainsi que l'a souligné la représentante de l'APVF, comme dans les secteurs ruraux – et le refus des maires ruraux de participer à cette table ronde montre assez que le problème est réel et ne peut attendre.

Je suis assez hostile, par principe, à l'obligation, et lui préfère l'incitation – à condition qu'elle fonctionne, car si les intéressés n'arrivent pas à s'organiser eux-mêmes, alors c'est au législateur d'intervenir.

M. Jean-Jacques Filleul. – D'accord sur cette conclusion. Il faudra sans doute, à un moment, en venir à rectifier une situation que nous déplorons tous depuis trop longtemps.

J'ai beaucoup de respect pour le médecin généraliste qui me suit et j'estime, pour ma part, que le tarif conventionnel de consultation, à 23 euros, est trop faible – espérons que les négociations qui vont bientôt débiter y remédient.

Pour avoir été maire durant plus de 30 ans d'une ville de près de 12 000 habitants, dans l'agglomération tourangelle, j'ai vu nombre de médecins libéraux partir à la retraite sans être remplacés. Le taux est à peu près d'un remplacement sur trois, alors que nous sommes à 10 km du CHU de Tours. J'ai voulu créer, dans le cadre d'une communauté de communes de 26 000 habitants, une maison de santé, qui réclamait un minimum de deux médecins généralistes pour démarrer : sur la dizaine de médecins en place dans la communauté de communes, un seul s'est déclaré volontaire. Aucun autre n'était prêt à modifier ses habitudes d'exercice en cabinet.

Je déplore également de constater que tous les spécialistes soient regroupés en centre-ville. Ceux qui habitent les villes périphériques doivent se rendre dans le centre-ville de Tours, où se trouvent les cabinets dans lesquels se regroupent plusieurs spécialistes. On peut comprendre que ces derniers y trouvent des avantages, mais cela pose un vrai problème de société.

Je suis favorable, non pas à la coercition, mais à une forme de régulation. Dans le cadre du pacte territoires-santé, il était prévu un revenu garanti pour les jeunes médecins souhaitant s'installer dans les zones déficitaires, afin de sécuriser leur installation sur cinq ans. Quel a été le sort de ce dispositif, qui me semblait intéressant ? Il y a de vraies questions, auxquelles il faudra bien apporter des réponses, faute desquelles nous devons en venir à légiférer. Pourquoi, par exemple, tant d'installations sur le littoral ? Je peux comprendre l'attrance pour le bord de mer, mais il y a là une vraie question pour la profession. J'ai rencontré, il y a quelques mois, les responsables d'une association de la région Centre regroupant différentes professions médicales, qui me disaient que la période de creux dans laquelle nous nous trouvons ne durerait pas : le *numerus clausus* ayant été desserré il y a quelques années, après avoir été bloqué – par l'Ordre national des médecins, ainsi que je l'ai souvent entendu dire – il y aura davantage de médecins dans les années à venir. Comment préparez-vous l'arrivée de ces nouveaux médecins ? Comment s'organisera leur installation ? Autant de questions intéressantes pour notre commission, que j'estime pleinement fondées à approfondir un sujet qui touche à l'aménagement du territoire.

M. Hervé Maurey, président. – J'envie votre relation avec votre généraliste, le mien est parti à la retraite en décembre...

M. Jérôme Bignon. – Je suis sensible au désespoir que suscite la désertification médicale. En 2011, j'ai répondu, pour mon territoire, à l'appel à projet relatif aux pôles d'excellence rurale. Le directeur de la maison de retraite du petit bourg de 1 200 habitants dans lequel je réside m'ayant annoncé que l'on n'aura bientôt plus de médecins, nous nous sommes mis autour de la table pour rechercher des solutions. Nous avons fusionné trois maisons de retraite, un ESAD, un foyer de vie opérant sur un territoire de 40 000 habitants. Nous sommes ainsi passés de cinq conseils d'administration et cinq directeurs, à un conseil de surveillance et un directeur, et avons répondu à l'appel à projet en constituant l'association Innovation Santé Autonomie, que j'ai présidée. Résultat, on a construit quatre maisons médicales pluriprofessionnelles sur un territoire de 40 000 habitants, toutes labellisées, deux grâce au fond de roulement de l'établissement public intercommunal de santé, outil de la loi Bachelot dont nous nous sommes saisis, deux avec la communauté de communes. Nous avons créé deux pôles de santé, aidé à créer une maison privée, certes non labellisée mais parfaitement équipée et ne restent plus à résoudre que certaines difficultés juridiques posées par une maison médicale remontant à 25 ou 30 ans.

Nous avons, dans le même temps, amélioré l'hospitalisation à domicile sur le territoire, fusionné des SIAD (Soins infirmiers à domicile), établi un plan de mobilité, mis en place le dossier médico-social unique (DMSU), avec le groupement de coopération sanitaire e-santé Picardie, si bien que les médecins sont informés des informations sanitaires touchant leurs patients – téléalarme, portage de repas, aide-ménagère, etc. Ce qui aide à organiser la sortie de l'hôpital dans de bonnes conditions.

Notre association Innovation Santé Autonomie, présidée par un médecin d'Amiens membre du conseil de l'Ordre qui a beaucoup œuvré pour mettre ce système sur pied, regroupe 67 médecins et professionnels paramédicaux. Et cela marche bien : nous

n'avons pas de difficulté pour faire venir des médecins et on nous demande déjà l'agrandissement d'une maison pluriprofessionnelle de santé que nous n'avons pas encore inaugurée. Bien sûr, il reste encore des problèmes, sur l'ambulatoire, le numérique et le sanitaire, mais vous voyez qu'ils sont déjà d'une autre nature que la préoccupation qui nous rassemble aujourd'hui. Preuve qu'il n'y a pas de fatalité, et qu'il est essentiel, au lieu de travailler en silo, chacun de son côté, que l'ARS, les élus et les médecins travaillent ensemble, de façon transversale.

M. Claude Bérit-Débat. – La coercition ? Les médecins n'en veulent pas, et elle n'est sans doute pas souhaitable. La régulation ? Elle est plus ou moins bien acceptée. Reste que dans les territoires ruraux, il se pose un vrai problème de présence médicale. Mon département compte en moyenne 42 habitants au km² et certains cantons ne dépassent pas 12 habitants au km². Je suis tenté d'avancer une idée un peu iconoclaste. De même que pour les crèches ou d'autres services, certaines communautés de communes voire d'agglomération prennent elles-mêmes les choses en main, ne sera-t-on pas conduits, demain, dans des territoires très ruraux, *via* l'incitation à laquelle faisait référence Jean-Jacques Filleul, à s'acheminer vers la fonctionnarisation des personnels médicaux ?

M. Hervé Maurey, président. – Encore faut-il trouver des médecins qui l'acceptent. J'ai expérimenté la création d'un centre municipal de santé. Le médecin que nous y avons embauché est parti et il n'en est jamais revenu d'autre.

M. Michel Raison. – J'admire la démonstration de Jérôme Bignon, mais des maisons de santé ont été créées ailleurs, y compris dans des territoires plus difficiles ; or, cela ne marche pas à tous les coups. Peut-être est-ce le littoral de la Somme qui a fait la différence...

La lettre des maires ruraux ne me choque pas. Nous sommes élus de la nation et n'avons pas le droit de baisser les bras, mais nous pourrions aussi avoir une telle réaction. Je n'oublie pas le sort qu'a connu l'amendement porté par Jean-François Longeot, le même que celui, similaire, que j'avais défendu à l'Assemblée nationale sous une autre majorité. Il y a de quoi se faire du souci. Pourtant, comme le soulignait tout à l'heure notre collègue Poher, ce que nous préconisons est loin du coercitif. Nous nous fondons, dans une logique pragmatique, sur ce qui a été fait pour la profession d'infirmier. On ne peut pas se contenter de nous opposer que ce n'est pas le même métier. Réguler en plafonnant les zones surdotées n'a rien d'extravagant. Il faudra finir par y arriver.

Je rejoins le propos de la représentante des jeunes médecins. C'est dès le stade des études que les choses se jouent. Les étudiants en médecine ne peuvent rester confinés, durant leurs périodes de stage, dans les CHU et les hôpitaux. C'est en faisant des stages dans les milieux qui se désertifient qu'ils gagneront un autre regard. On s'imagine que l'endroit n'est guère habitable, et on finit par s'y trouver bien. C'est un peu *Bienvenue chez les Ch'tis*. On commence par pleurer d'y être arrivé, et on finit par pleurer d'avoir à s'en aller. C'est un phénomène que je connais dans mon département de Haute-Saône : les fonctionnaires sont horrifiés d'y être mutés, et à la fin, ils ne veulent plus en repartir. Deux préfets y ont même acheté une maison ! C'est par la fréquentation de nos territoires, par les rencontres qu'ils y feront, que les jeunes médecins finiront par les aimer. Il faut absolument améliorer ces périodes de stages, car le danger est réel tant sont nombreux les médecins qui approchent de la retraite.

M. Jean-Yves Roux. – Je partage pleinement ce qu’a dit la représentante de l’APVF. J’habite les Alpes-de-Haute-Provence : pour aller voir un ophtalmo, je dois descendre à Marseille – 340 km aller-retour. Sans parler des délais de rendez-vous.

Lors de la Conférence de santé de juillet, le Premier ministre a annoncé plusieurs mesures qui pourraient avoir un impact sur la démographie médicale. Il a annoncé un *numerus clausus* régional, qui fait peut-être partie des solutions. J’aimerais connaître votre sentiment sur cette mesure et savoir comment vous entendez la mettre en place si elle devait se concrétiser.

Ma deuxième question s’adresse à la vice-présidente de la CNAMTS. Je suis élu d’un département identifié par le schéma régional d’organisation des soins (Sros) comme présentant un risque de désertification médicale et dans lequel beaucoup de patients, ne parvenant pas à trouver un médecin traitant, se trouvent du même coup exclus du parcours de soins. Et tous ne peuvent se tourner vers un praticien installé en ville, car j’ai cru comprendre que les médecins ne peuvent enregistrer trop de patients, sous peine de pénalité. Comment résoudre le problème ?

M. Jean-François Rapin. – Je veux dire tout d’abord à ma jeune consœur Mme Frelat que la situation étudiante qu’elle a décrite tout à l’heure était la même il y a trente ans. Nous avons vécu le même parcours. Mais quand je sortais de douze heures de garde, même si elles n’étaient pas très bien payées, j’étais fier. C’est un métier qui demande vocation.

Mme Emilie Frelat. – La vocation est là, ce n’est pas la question.

M. Jean-François Rapin. – Personne ici ne niera que la question qui nous occupe touche à l’aménagement du territoire. Jérôme Bignon nous a cité un exemple pour nous montrer que la décision revient aux élus, sur un territoire de dimension intercommunale.

Le constat a également été fait que de nombreuses mesures incitatives avaient échoué. Permettez-moi de citer mon expérience d’élus de la région Nord-Pas-de-Calais et membre de sa commission santé. C’est une région qui s’est voulue très incitative pour maintenir les médecins, généralistes et spécialistes, sur le territoire, en ouvrant des postes et des financements aux internes. Ces mesures n’ont que partiellement fonctionné, il faut le reconnaître. Nous avons même tenté, à l’époque, d’attirer des médecins en participant aux grands salons médicaux comme le Medec, pour y présenter la région, ses plateaux techniques et son projet médical de territoire, éléments essentiels pour attirer des médecins, notamment en milieu rural. Encore faut-il que les hôpitaux soient bien pourvus en médecins – le président du Conseil de l’Ordre a rappelé que 40 % des postes n’y sont pas pourvus.

L’échange entre les autorités décisionnaires de la santé et les élus compte aussi beaucoup. A l’époque où Xavier Bertrand était ministre de la santé, une possibilité avait été ouverte, dans la loi dite HPST, d’intégrer des élus à la commission exécutive des agences régionales d’hospitalisation. J’ai eu la chance de faire partie de cette commission, qui comprenait six élus, issus de tous les bancs politiques, pour décider du choix des matériels et de l’avenir des territoires concernés. C’est une expérience essentielle.

Il faut aussi revoir la question des études, et faciliter l’accès aux études médicales de ceux qui sont issus des territoires ruraux. La preuve est faite qu’un étudiant issu d’un territoire rural revient volontiers s’y installer. Mon père, qui a cessé son activité à 70 ans, a été remplacé par un jeune médecin issu de chez nous qui avait fait son stage de découverte

professionnelle, en troisième, dans son cabinet. Nous l'avons parrainé, en l'aidant comme nous le pouvions, durant toutes ses études, et il est revenu s'installer chez nous.

Un mot, pour finir, sur les médecins étrangers. Au sein de mon cabinet médical, nous avons vécu une expérience formidable, d'ailleurs médiatisée à l'époque. Une jeune praticienne roumaine est venue s'installer parmi nous, et nous l'avons encadrée. Aujourd'hui, elle a une clientèle débordante, et elle est totalement intégrée au territoire.

Tout ceci pour dire que c'est davantage en combinant un ensemble de mesures qu'en ayant recours à la coercition que l'on ressourcera nos territoires. Étant entendu que l'on ne pourra d'emblée remplacer tous les médecins qui vont bientôt partir en retraite. Il y faudra un peu de temps, mais il faut agir sans tarder.

Il y a dix ans, j'avais proposé au président du conseil départemental de l'ordre des médecins – qui d'ailleurs reprochait à l'époque à l'élu local que j'étais d'avoir embauché un médecin roumain dans son cabinet – que l'on puisse s'appuyer sur les hôpitaux publics pour remettre le patient au cœur du projet médical. Mon idée était, à l'instar des bus qui se déplacent pour les dons du sang, de promouvoir une médecine itinérante – « foraine ? » m'avait-on répliqué à l'époque – en s'appuyant sur une structure publique. Un médecin généraliste, accompagné peut-être d'un infirmier, aurait ainsi pu aller passer quelques heures sur les places de village, pour assurer un premier accès aux soins.

Mme Annick Billon. – Je rejoins les propos de nos collègues Poher et Vaspart et souhaite revenir sur la notion de vocation, en disant à Mme Frelat que j'ai été choquée par son intervention. N'oublions pas que le métier de médecin est particulier, que l'on ne saurait l'exercer sans vocation. Cessons de faire croire à tous ceux qui veulent se lancer dans la médecine que s'ils ne réussissent pas en France, ils pourront aller suivre un *cursus* en Roumanie et revenir tranquillement s'installer en France où ils le souhaitent. La médecine n'est pas à la portée de tout le monde.

Lorsque vous dites que les fonctions d'externe représentent pour l'Etat un bon retour sur investissement, je suis profondément choquée. Nous nous sommes tous investis dans des études, quelles qu'elles soient, sans être forcément rémunérés, fût-ce 100 euros par mois ou par garde. Et certains ont dû travailler, être caissier, garder des enfants. Ce que vous avez dit n'est pas acceptable. Vous avez voulu être médecin, il faut assumer. Les contraintes que vous évoquez ne sont pas nouvelles, elles étaient déjà les mêmes il y a trente ans, comme l'a rappelé notre collègue.

Vous avez choisi un très beau métier, mais qui exige une vocation. Et puisque l'incitation n'a pas fonctionné, il va falloir passer à autre chose. Ma fille est en première année de médecine. Je trouve désolant qu'il n'y ait aucune sélection à l'entrée. Certains ont eu leur bac de justesse et seront incapables d'être médecins. Faisons une sélection à l'entrée, on aura des gens capables de devenir médecin, et qui ont la vocation.

M. Guillaume Arnell. – J'ai eu moi-même la chance d'entamer des études de médecine dans la belle ville de Lyon et je n'ai malheureusement pas pu les mener à terme, victime de la sélection à l'époque outrancière du *numerus clausus*. Après un bac S passé avec mention et alors que ma moyenne était très confortable, je n'ai pourtant pas pu poursuivre. C'est une frustration qui ne m'a pas quitté, et d'autant moins quand je vois la situation actuelle. J'avais vraiment la vocation, et, étant particulièrement attaché à mon territoire, je n'avais qu'une ambition, celle de revenir y exercer.

Le problème de la démographie médicale est important. Le représentant de l'Ordre des médecins a rappelé qu'il ne concerne pas les seuls médecins généralistes, mais aussi le milieu hospitalier. J'en veux pour preuve ce que je constate sur mon territoire qui compte, sur 54 km² et pour 38 000 habitants, une vingtaine de médecins libéraux assurant très peu de gardes, ce qui favorise un report vers l'hôpital, qui se retrouve engorgé alors même qu'il connaît déjà des difficultés, manquant de spécialistes, d'urgentistes, d'anesthésistes. Si bien que la qualité des soins qui y sont offerts n'est pas optimale. Ce territoire souffre d'un manque criant de spécialistes – dermatologues, endocrinologues, cardiologues – alors que l'on y recense des pathologies lourdes comme le diabète ou l'hypertension. Sans jeter la pierre, il faut tout de même dire que les médecins installés dans mon île y sont largement attirés par la mer, la qualité de vie qu'ils y trouvent, et ne jouent pas toujours pleinement leur rôle. D'où une aggravation des difficultés dans un territoire éloigné des centres hospitaliers de Pointe-à-Pitre ou Fort-de-France. Et je crains que ce territoire ne soit pas seul dans ce cas.

La République n'a-t-elle pas une responsabilité dans ces difficultés ? Si l'incitation ne porte pas ses fruits, il faudra bien passer à autre chose.

M. Jean-François Mayet. – Il est vrai que médecin, couvé en milieu hospitalier, craint de se retrouver devant une patientèle éloignée des centres urbains. L'isolement familial est aussi une crainte. On peut comprendre que l'avenir de ses enfants, s'ils se trouvent éloignés du collège, du lycée, de l'université, soit une préoccupation. Le résultat, c'est qu'un département comme le mien, l'Indre, se trouve très déficitaire en médecins, y compris dans son chef-lieu. Vous soulignez combien il serait important de faire découvrir les territoires aux étudiants. Dans l'Indre, depuis dix ans, nous cherchons à attirer ceux qui sont originaires du département, en leur proposant de les subventionner pour s'installer. La première année, notre réunion d'information a attiré une dizaine de participants, la deuxième année, ils n'étaient plus que trois ou quatre, et depuis à l'avenant : cela n'a jamais vraiment marché.

Les maisons médicales ? Dans mon département, j'ai participé à l'inauguration d'une dizaine d'entre elles. Aujourd'hui, elles sont trois ou quatre à n'avoir plus de médecin. On a investi beaucoup d'argent pour rien. Comme on dit chez nous, la cage ne fait pas l'oiseau.

La télémédecine ? Depuis sept ou huit ans, nous avons monté un dispositif qui couvre toutes les zones de l'Indre depuis Châteauroux. Et cela fonctionne. Un patient qui souffre d'un épisode cardiaque trouve, en s'y connectant, un médecin qui lui conseille les premiers gestes et prend les premières décisions médicales.

Les médecins étrangers ? Le centre hospitalier de Châteauroux, qui a bonne réputation, en compte environ 40 %.

Ceci pour dire que l'on a tout essayé. Mais il n'en reste pas moins que la désertification gagne du terrain. On a en France de plus en plus de médecins, et au risque de choquer, je mets les pieds dans le plat, car j'enrage : quand dissuadera-t-on enfin les médecins de s'installer dans les zones où ils sont déjà trop nombreux ? Je demande que l'on mette en place, pour s'en sortir, un déconventionnement sélectif. Notre réunion d'aujourd'hui ressemble à celle que nous avons eue il y a quatre ou cinq ans : depuis, rien n'a changé. C'est presque un appel au secours que je lance.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour votre intervention qui résume bien nos échanges : des tentatives de solution utiles mais insuffisantes, le sentiment que le temps

de la régulation est venu. Seul bémol, je ne dirais pas comme vous que rien n'a changé : il me semble que ces dernières années, les esprits ont évolué et que chacun ici s'accorde à dire que l'incitation ne suffit pas. D'où ma question : quelle autre solution que la régulation ? L'amendement qu'avait à nouveau porté Jean-François Longeot n'est certes pas passé, mais il a recueilli plus de voix que précédemment. Preuve que l'idée fait son chemin. Cela dit, il y a désormais urgence, car la situation ne fait qu'empirer.

M. Didier Borniche. – Ce n'est pas une critique, mais ces échanges me semblent très médico-centrés.

M. Hervé Maurey, président. – C'est un peu le sujet de la table ronde...

M. Didier Borniche. – Certes, mais j'ai tendance à penser que si vous m'avez invité, c'est aussi pour recueillir l'avis des infirmiers, qui sont d'autres professionnels de santé.

Quel peut être notre rôle ? Je reviendrai, pour l'illustrer, trente ou quarante ans en arrière, lorsque l'on s'est rendu compte que l'on allait manquer de gynécologues-obstétriciens. Qu'a-t-on fait alors ? On a modifié la formation des sages femmes, en leur donnant d'autres prérogatives. On a fait évoluer la profession, et l'on sait aujourd'hui les services qu'elle rend dans la prise en charge des parturientes.

Or, la formation des infirmiers est en train de connaître, avec les futur masters, que nous attendons toujours – avec impatience – une profonde mutation. Ce serait là l'occasion de nous permettre d'apporter notre concours à une meilleure prise en charge de nos concitoyens, non seulement dans le milieu libéral mais aussi à l'hôpital, où l'on se heurte à de vrais problèmes. Il s'agit d'organiser ensemble le système, en distribuant différemment les compétences. Saisissons la chance qu'ont su saisir nos collègues du Québec, des États-Unis, du Royaume-Uni, où les infirmiers se voient reconnus d'autres prérogatives – sans que cela remette en cause la fonction du médecin.

Mme Nathalie Nieson. – L'APVF souhaite, avant tout, que l'on avance par le dialogue, car c'est la voie la plus positive. Si l'on n'y parvient pas, c'est alors qu'il faudra peut-être passer par la voie législative et en venir au coercitif.

Au-delà, nous préconisons de mettre en place, au même titre qu'il existe des zones de sécurité prioritaires, des zones de santé prioritaires, identifiées par l'Etat, où serait engagée une démarche globale pour irriguer les territoires.

Mme Hedda Weissmann. – La formation et l'installation ont beaucoup été évoquées, et nous sommes persuadés qu'il existe des réponses de ce côté-là. Cela dit, permettez-moi de rappeler certains dispositifs existants, qui gagneraient à être mieux connus. Ainsi du statut de praticien territorial de médecine générale, créé par la loi. Ces praticiens sont aujourd'hui au nombre de 1 300. Le dispositif est assorti d'un revenu minimum, peu utilisé et pourtant apprécié des jeunes médecins généralistes car il offre une protection sociale améliorée en cas d'arrêt de travail et de maternité – la Conférence de santé prévoit d'ailleurs de l'élargir à l'ensemble des médecins. Cela fait partie des mesures qui peuvent favoriser la pratique libérale des jeunes femmes médecins.

Il est vrai que certains patients peinent à trouver un médecin traitant. Vous avez évoqué, en revanche, une restriction quant au nombre de patients par médecin. Tel n'est pas le

cas, au contraire : il existe une incitation indirecte à accepter des patients comme médecin traitant, puisqu'une partie de la rémunération indirecte est proportionnelle au nombre de patients déclarés. Si les médecins ne prennent plus de nouveaux patients, ce n'est pas parce que cela ne leur est pas permis mais parce qu'ils ne peuvent pas l'assumer. Les caisses primaires mettent généralement en oeuvre des solutions pour que les patients qui ne trouvent pas de médecin traitant ne soient pas pénalisés dans leur parcours. Nous menons des études pour mesurer l'ampleur de ce phénomène, que nous prenons très au sérieux. Nous avons également eu un échange avec le Conseil de l'Ordre sur le sujet.

J'en viens à la question de la régulation. Il me semble que nous nous heurtons à un problème de diagnostic, et de modèle – sur lequel nous ne sommes pas tous d'accord. Où sont les besoins ? Il existe de multiples zonages, ceux des ARS, ceux qui concernent plus généralement les territoires fragiles. Pour affiner le zonage, il faudra une synergie entre l'ARS, les collectivités territoriales et les acteurs concernés, afin de concentrer l'effort, sans saupoudrage, là où le déficit risque d'être pérenne.

Les professionnels de santé s'accordent tous à dire que pour qu'une action marche, il faut que ce soit eux-mêmes qui la portent. Ce n'est donc pas parce que certaines incitations n'ont donné que des résultats décevants qu'il faut laisser tomber toute incitation. Ce qu'il faut, c'est éviter les incohérences qui font gaspiller de l'argent. Et le jour où les médecins penseront, comme l'ont pensé les infirmiers, que la régulation dans les zones surdotées est un sujet, et que compétence sera donnée aux partenaires conventionnels, alors on pourra discuter de mesures adaptées. En revanche, l'analyse n'a pas prouvé, l'exemple des infirmiers en témoigne, que la régulation dans les zones surdotées réglait le problème des zones sous-dotées. Ce sont deux sujets différents.

Enfin, il faut, en effet, faire connaître les territoires. Certaines caisses d'assurance maladie, comme celle de la Drôme, mènent des actions en ce sens. Beaucoup d'acteurs peuvent, sur cette question, jouer un rôle.

Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président.

M. Rémy Pointereau, président. – Permettez-moi de livrer quelques chiffres : 57 % des départements connaissent une baisse du nombre des médecins inscrits au tableau de l'Ordre en activité régulière sur la période 2007-2015. Le département de la Nièvre recense la plus forte diminution, avec un recul de 16% ; ce recul est de 14% dans le Cher et la Creuse. La France compte 192 déserts médicaux dans lesquels vivent 2,5 millions de Français. Un Français sur cinq avoue avoir déjà renoncé aux soins en raison de l'éloignement. Ce tableau étant dressé, je donne la parole à M. le président du Conseil de l'Ordre.

M. Patrick Bouet. – La discussion l'a bien montré, la mesure unique, emblématique, qui résoudrait tous les problèmes n'existe pas. Le législateur a, évidemment, la responsabilité de légiférer, et l'Ordre n'entend nullement le contester, d'autant que nous sommes souvent associés à la réflexion.

Je rappelle quelques éléments fondamentaux. Nous formons, chaque année, 7 500 médecins, qui viennent remplacer des générations de 14 000 praticiens. Si bien que jusque dans les années 2025, nous resterons incapables d'assurer un remplacement pour un départ. Ce n'est qu'à cette date que nous en viendrons à remplacer des cohortes moins importantes, pouvant descendre jusqu'à 3 500 et que, sans toutefois augmenter le nombre des médecins, nous parviendrons à le stabiliser. Ajoutons que le temps des études médicales s'est

considérablement allongé, en même temps que l'on a vu reculer le temps de la décision d'installation, qui ajoute cinq années supplémentaires. Le choix définitif d'installation est aujourd'hui opéré par des médecins de 35 ans, quand il l'était par des médecins de 25 ans, à l'époque où la médecine générale n'était pas encore devenue spécialité. Autant d'éléments dont il faut tenir compte dans le raisonnement.

Deuxième observation, c'est se tromper que ne parler que du quantitatif. On entend dire qu'il y a aujourd'hui 98 000 médecins généralistes en France. Non, il y a environ 80 000 médecins inscrits, dont seuls 60 000 sont en exercice. Ce qu'il faut envisager, ce n'est pas le nombre global, mais le nombre, par spécialité, de médecins en exercice. Négocier le virage ambulatoire, replacer les praticiens dans la proximité, soit, mais quand on regarde les cohortes de spécialistes en exercice, on s'aperçoit qu'elles n'y suffiront pas. Ce qui signifie qu'il y a une réflexion à mener sur l'exercice et l'obtention du diplôme, faute de quoi on continuera de se tromper, en s'imaginant que l'on dispose de 100 000 médecins généralistes. Sous trois ans, nous allons subir une hémorragie de généralistes. Nous tablons sur 12 000 demandes de qualification en médecine d'urgence, 8 000 demandes en médecine gériatrique, qui feront disparaître autant de professionnels, ainsi qualifiés en DES, de la cohorte des généralistes.

Troisième point, le *numerus clausus* régional ne résout pas le problème. Il affecte simplement le *numerus clausus* d'un indice d'adaptation aux besoins. Si l'on raisonne régionalement, ce n'est pas pour faire un examen régional, mais pour définir les besoins dans une région et les capacités de formation de l'Université. Si l'on impose à une université qui n'est pas capable de former plus de 9 000 étudiants chaque année d'en former 15 000, on va au devant de difficultés – comme on disait à l'époque où j'ai été formé, on fera des emboles de couloir, car nous étions alors 15 000 et ne pouvions accéder aux chambres des malades.

Dernière remarque enfin – et c'est ce qu'il ressort de positif de ce débat – nous ne gagnerons ce combat qu'ensemble : collectivités, professionnels de santé, usagers, gouvernance. C'est en analysant les besoins des territoires que nous gagnerons. En un mot, le système de formation doit cesser de former des internes pour les hôpitaux et en venir à former des médecins pour les territoires.

M. Rémy Pointereau, président. – Pour vous résumer, la solution n'est pas unique, et elle doit être portée, collégialement, par tous.

Mme Emilie Frelat. – Les jeunes médecins sont motivés, il n'y a aucun doute là-dessus, mais la manière de travailler qui leur est actuellement proposée ne leur convient plus. Nous devons travailler ensemble pour aboutir à un modèle attractif, non pas tant sur le plan financier que de l'organisation, ce qui est plus complexe.

M. Jean-François Longeot. – Je remercie l'ensemble des intervenants. Ce débat témoigne qu'il y a une vraie volonté de résoudre le problème. Il faut y parvenir par la concertation, car s'il faut en venir à le faire par la loi, on risque des déconvenues.

Des pistes ont été évoquées. Celle de la télémédecine soulève le problème de l'aménagement du territoire en haut-débit, alors que certaines zones ne disposent pas même de la 2G. Le *numerus clausus* est un paramètre important, mais il ne faut pas oublier que 25 % des étudiants en médecine ne deviennent jamais médecin. Et il est loin d'être dit qu'une simple augmentation du *numerus clausus* règlera le problème d'aménagement du territoire. Car c'est moins d'un manque de médecins que du manque de médecins sur certains territoires

dont nous souffrons. On aura beau avoir 10 % ou 15 % de médecins en plus, s'ils ne viennent pas s'installer sur les territoires déficitaires, on n'aura pas résolu le problème.

Il faut avoir la volonté d'aboutir, et nous l'avons. Le dialogue nous fera avancer pour résoudre ce problème crucial, qui a cette conséquence que 2 à 3 millions de nos concitoyens n'ont pas accès aux soins.

M. René-Paul Savary. – Je suis chargé au sein de ma formation, d'un groupe de travail sur les déserts médicaux. L'idée d'une modification du cursus a émergé de notre réflexion, que les propos du président de l'Ordre viennent conforter. Pourquoi ne pas envisager, en quatrième ou cinquième année, d'avoir recours, dans le cadre d'une formation, au statut de collaborateur non thésé ? Cela serait utile aux médecins qui souhaitent être remplacés. On peut imaginer que l'assurance maladie serve un bonus supplémentaire au titre de la formation, et cela permettrait aux cabinets habilités d'avoir un médecin supplémentaire.

M. Patrick Bouet. – Le problème est que l'Europe reproche déjà à la France d'être le seul pays à autoriser l'exercice médical en remplacement à des médecins non thésés. C'est pourquoi nous parlons plutôt d'un DES d'exercice dans les territoires.

M. Rémy Pointereau, président. – Merci à tous d'avoir participé à cette table ronde.

République numérique – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Hervé Maurey, président. – L'Assemblée nationale a adopté le 26 janvier en première lecture le projet de loi d'Emmanuel Macron et Axelle Lemaire pour une République numérique.

Ce texte devrait venir en discussion au Sénat fin avril ou début mai. Il a été envoyé au fond à la commission des lois. Un examen attentif de ses dispositions fait apparaître qu'une douzaine d'articles relèvent de notre compétence au titre de l'aménagement numérique du territoire.

Si vous en êtes d'accord, je suggère que notre commission se saisisse pour avis de ces articles. Il me semble même que, si la commission des lois en était d'accord, ce serait bien d'avoir une délégation au fond sur ces mesures.

Il en est ainsi décidé.

M. Patrick Chaize est nommé rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 325 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une République numérique.

La réunion est levée à 11 h 35.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 10 février 2016****- Présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président –****Enjeux économiques et financiers de la construction du Grand Paris Express -
Audition conjointe de MM. Jean-Yves Le Bouillonec, président du conseil de
surveillance, et Philippe Yvin, président du directoire, de la Société du Grand
Paris***La réunion est ouverte à 10 heures 31.*

M. Vincent Delahaye, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir notre collègue Jean-Yves Le Bouillonec, président du conseil de surveillance, député-maire de Cachan, et M. Philippe Yvin, président du directoire de la Société du Grand Paris.

C'est la première fois depuis sa création en 2010 que nous recevons la Société du Grand Paris pour une audition. Nous avons naturellement vocation à nous intéresser aux grands opérateurs de l'État, surtout quand, comme c'est le cas aujourd'hui, il s'agit d'un opérateur qui va dépenser 25 milliards d'euros dans les années à venir.

Cette audition est aussi d'actualité, puisque nous avons décidé de créer un groupe de travail sur le financement des infrastructures de transports. Elle marque en quelque sorte le lancement de ce groupe de travail.

Enfin, elle permettra peut-être également de réagir à l'annonce du Premier ministre, samedi dernier d'une contribution exceptionnelle de l'État pour le financement de la ligne de RER Éole.

La Société du Grand Paris a été créée par la loi du 3 juin 2010. Elle a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transports publics du Grand Paris baptisé Grand Paris Express et d'en assurer la réalisation.

Ce réseau est constitué de soixante-douze gares, que la Société du Grand Paris a pour mission de construire et d'aménager, et de deux cents kilomètres de lignes nouvelles interconnectées au réseau existant - métro, RER et Transilien.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, président du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris. – Je préside le conseil de surveillance de la Société du Grand Paris depuis juillet dernier, succédant à André Santini, qui avait été nommé par le Gouvernement lors de la précédente mandature. La tradition qui s'est installée veut que ce soit un maire qui préside le conseil de surveillance. Préalablement, je présidais le comité stratégique de la Société du Grand Paris.

La gouvernance de la Société du Grand Paris est composée du directoire, du conseil de surveillance qui regroupe les représentants de l'État, ceux de chaque département et de la région Île-de-France, co-financeurs du projet et enfin du comité stratégique, qui

regroupe les maires ou les chefs d'exécutif des intercommunalités de l'ensemble des territoires accueillant soit une gare, soit le réseau.

Ce comité stratégique a été installé en même temps que les autres instances lors de la mise en place de la Société du Grand Paris. Sa vocation est de créer une instance de réflexion des maires et des exécutifs locaux.

Sur le fond, je voulais simplement préciser que la Société du Grand Paris a été installée dans le cadre du dispositif législatif que portait Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du Grand Paris. La Société du Grand Paris visait à façonner l'avenir de la métropole parisienne à travers l'un de ses enjeux, celui de la mobilité en tentant de relayer les grands sites aéroportuaires et de développement économique.

Les deux assemblées ont fait évoluer le projet jusqu'à en faire un projet de développement territorial à vocation économique – renforcer la métropole dans la compétition mondiale – mais, dans le même temps aussi, faire en sorte que les Franciliens, et notamment les Parisiens de la première urbanité, trouvent un moyen de circuler dans des conditions de confort. Je ne vous fais pas de dessin sur la réalité actuelle de cette situation...

M. Francis Delattre. – Les relégués vont pouvoir s'exprimer !

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. – Bien évidemment, le projet a été conçu pour permettre une mobilité entre banlieues. Quand vous habitez dans ma commune du Val-de-Marne, pour aller de l'autre côté du département, vous êtes obligés de rentrer dans Paris. Les dysfonctionnement du système de transports actuel en Île-de-France le conduisait à l'embolie. Nous savions très bien que, dans les vingt années à venir, il ne serait plus possible de faire fonctionner le système.

Dans un deuxième temps, cette commande passait par une redistribution des dispositifs, et notamment le fait que tous les territoires non visités, quels qu'ils soient dans la région francilienne, en bénéficient. Je répondrai volontiers à vos questions sur l'enjeu de la réorganisation de l'ensemble des fonctionnalités de mobilité pour permettre à l'ensemble des Franciliens de profiter de ce dispositif.

Le dispositif a été mis en place. Il est actuellement à l'œuvre, puisque la ligne 15 Sud est en cours de réalisation.

Je voulais terminer mon propos en rappelant qu'on ne peut opposer les territoires entre eux. C'est une grande difficulté que de rentrer à la fois dans la mise en œuvre d'un projet qui va, dans les dix ans à venir, constituer une réponse aux difficultés de mobilité des Franciliens, tout en étant par ailleurs dans le questionnement et l'amélioration du réseau actuel, qui dysfonctionne, qui est malade, notamment les RER, du fait de l'absence d'interventions et de travaux. La Cour des comptes vient d'évoquer cette période de trente ans pendant laquelle les réseaux existants ont souffert de sous-investissements chroniques.

Une question lancinante est donc évoquée dans les territoires chaque fois que les dispositifs sont en œuvre, dans les réunions publiques, etc., celle d'arriver à faire aboutir ce grand projet, qui est sûrement le premier grand projet d'infrastructure que notre pays assume aujourd'hui. Il convient toutefois, dans le même temps, de ne pas écarter les enjeux pour améliorer le dispositif et le réseau actuel. C'est tout l'enjeu de la conciliation entre le projet du

Grand Paris Express et le plan de mobilisation pour les transports porté par la région Île-de-France, qui a avant tout vocation à améliorer le réseau existant.

M. Philippe Yvin, président du directoire de la Société du Grand Paris. - Comme l'a indiqué à l'instant Jean-Yves Le Bouillonnet, le projet du Grand Paris Express est l'une des composantes du plan d'amélioration des transports en Île-de-France qui résulte de l'accord entre les élus régionaux et le Gouvernement intervenu successivement en 2011 sous l'égide de Maurice Leroy, puis en 2013, sous le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

En ce qui concerne le Grand Paris Express lui-même, il s'agit de réaliser un nouveau réseau de métro entièrement automatique de deux cents kilomètres. Il s'agit aussi de prolonger la ligne 14 du métro existant pour assurer une meilleure liaison entre le cœur de l'agglomération parisienne et l'aéroport d'Orly.

Toutes ces lignes constituent des projets qui sont menés en parallèle. Chaque ligne progresse à son rythme en fonction des études et des travaux qui, comme le rappelait Jean-Yves Le Bouillonnet, vont commencer bientôt, notamment sur la ligne 15 Sud.

Ce projet représente aujourd'hui, en prenant en compte les décisions du Premier ministre annoncées le week-end dernier, un ensemble financier d'environ 28 milliards d'euros, qui se décomposent en 24,5 milliards d'euros pour les lignes du Grand Paris Express, leur conception et leur réalisation, auxquels il convient d'ajouter une contribution de la Société du Grand Paris au plan de mobilisation des transports en Île-de-France pour environ 3 milliards d'euros, afin de financer notamment l'amélioration des RER - les schémas de modernisation des RER - ainsi que les interconnexions.

Pour répondre à la remarque qui a été faite il y a quelques instants, l'enjeu de ce nouveau réseau n'est pas seulement de construire deux cents nouveaux kilomètres de métro, mais également de veiller à ce qu'il soit connecté avec l'ensemble du réseau existant : les interconnexions sont presque aussi importantes que la construction du réseau lui-même.

Cela signifie que l'ensemble des lignes de RER, du métro historique et des Transiliens vont être connectées au nouveau réseau à au moins un point d'interconnexion. Ceci permettra aux habitants de la grande couronne et, au-delà, aux salariés qui viennent des départements voisins tous les jours pour travailler en Île-de-France d'avoir accès au réseau grâce à ces points d'interconnexion, et de gagner ainsi beaucoup de temps dans leur trajet quotidien entre leur domicile et leur travail.

Nous prenons également grand soin de préparer l'intermodalité, qui suppose un aménagement des espaces publics autour des gares. Cette intermodalité, nous la voulons numérique et électrique, c'est-à-dire totalement dématérialisée : avec votre Smartphone, vous pourrez demain prendre le Grand Paris Express et, pour faire le dernier kilomètre, trouver les aménagements nécessaires autour des gares pour prendre un véhicule électrique, un vélo, le bus. Il faudra pour cela réorganiser les lignes de bus autour des soixante-huit nouvelles gares, chiffre arrêté aujourd'hui, les trois lignes du prolongement de la ligne 11 étant réalisées sous l'égide de la RATP.

La Société du Grand Paris a également vocation à acquérir le matériel roulant qui va circuler sur ces lignes. Celui-ci sera ensuite racheté par le Syndicat des transports

d'Île-de-France (STIF). Nous estimons à environ deux milliards d'euros le montant que nous consacrerons à l'acquisition des trains nécessaires pour circuler sur ces lignes.

La Société du Grand Paris développe également autour des gares, sur le foncier qu'elle acquiert des opérations immobilières et des opérations d'aménagement. En effet, la loi du 3 juin a donné compétence à la société pour compléter son intervention en tant que réalisateur du nouveau réseau de transports par des opérations connexes portant sur le foncier des gares et des opérations d'aménagement, toujours en accord avec les maires concernés.

Le modèle de financement de la société repose pour l'essentiel sur des ressources fiscales affectées par le Parlement, qui a décidé, dans la loi de juin 2010, de lui affecter trois recettes spécifiques : la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France, la taxe spéciale d'équipement et l'imposition forfaitaire sur les entreprises du réseau (IFER).

Ces recettes représentent environ 500 millions d'euros aujourd'hui, et ont donc vocation à permettre le remboursement d'emprunts à très long terme, qui vont être contractés au fur et à mesure de l'avancement des travaux par la Société du Grand Paris.

La Société du Grand Paris bénéficiera aussi, quand le réseau sera mis en service, de recettes d'exploitation que paieront les exploitants, sous forme de péage, comme ceux que perçoit Réseau ferré de France (RFF) aujourd'hui pour les voies ferrées, soit environ 200 millions d'euros, et de recettes domaniales venant de ses propriétés - commerces, publicité, recettes issues du numérique - le tout représentant environ 40 millions d'euros par an, qui viendront s'ajouter aux recettes parafiscales.

La Société du Grand Paris dispose actuellement, du fait qu'elle perçoit des taxes depuis 2010, d'une trésorerie importante d'environ 900 millions d'euros. Il lui faut néanmoins d'ores et déjà avoir recours à l'emprunt. Pour cela nous avons conclu deux accords, l'un avec la Caisse des dépôts et consignations et l'autre avec la Banque européenne d'investissement (BEI), ce qui représente pour chacune des deux institutions environ 4,5 milliards d'euros.

Nous bénéficions également pour nos études, à hauteur de 30 millions d'euros, d'une subvention de l'Union européenne, au titre du programme d'interconnexion pour les grandes agglomérations européennes. Nous venons également de bénéficier de subventions du Programme investissement d'avenir au titre des innovations apportées par la conception du métro.

La montée en puissance du projet se traduit dans notre budget, puisque celui-ci comportait environ 650 millions d'euros de dépenses en 2015 tandis que le budget 2016 s'élèvera à 1,11 milliard d'euros.

La ligne 15 Sud, qui sera la première à entrer en service d'ici la fin 2022, entre le Pont de Sèvres, à Boulogne-Billancourt, et Noisy-le-Grand, à Champs-sur-Marne, représente huit lots de génie civil, pour un montant d'environ trois milliards d'euros de marchés de travaux publics. L'ensemble de ces marchés sera lancé d'ici la fin de ce premier semestre et attribué d'ici un an. C'est évidemment, pour les entreprises de travaux publics qui connaissent en ce moment quelques difficultés, un chantier important.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vais me permettre de poser quelques questions sur un sujet que je connais bien, et dans lequel la ville dont je suis le maire est impliquée.

Je m'interroge avant tout sur le financement de ce grand projet, qui me semble essentiel pour la région Île-de-France - même si certains peuvent s'estimer oubliés ou insuffisamment bien traités. Le fait d'avoir une liaison de banlieue à banlieue et de pôle économique à pôle économique, sans forcément passer par le cœur de Paris, est capital pour le développement de notre région Île-de-France.

Pour ce qui est du financement, vous nous indiquez des recettes annuelles - taxe sur les bureaux, taxe spéciale d'équipement, taxe sur les IFR - qui représentent 500 millions d'euros. 500 millions d'euros pour financer 28 milliards d'euros me paraît, même sur une très longue durée, insuffisant même si les taux sont bas aujourd'hui. Vous indiquez pouvoir emprunter 9 milliards d'euros à relativement court terme. N'y a-t-il pas encore des incertitudes sur le financement global ? J'ai l'impression qu'il y en a plus que ce vous voulez bien nous dire...

J'avais proposé, en son temps - et je propose toujours - que l'on puisse prévoir une taxe sur des plus-values immobilières autour des gares. Je pense qu'il s'agit d'équipements qui apportent une valeur ajoutée aux propriétaires. Si certains territoires n'en veulent pas, ils peuvent la refuser, mais pour ceux qui la souhaitent, je pense qu'il ne serait pas aberrant qu'une partie de cette valeur ajoutée serve au financement de ces équipements.

En tout état de cause une taxe de cette nature serait justifiée d'un point de vue économique et permettrait sans doute de réaliser plus rapidement cette infrastructure indispensable à l'Île-de-France. Je voudrais connaître votre sentiment sur cette proposition.

Je voudrais également savoir à quels projets vont être affectés les 3 milliards d'euros dont vous avez parlé concernant la modernisation des transports de la région visant à améliorer les réseaux existants. Des précisions ont-elles déjà été apportées ou les choses sont-elles encore en cours de discussion ?

Par ailleurs, comment ce projet du Grand Paris Express peut-il s'articuler avec les projets de candidature de la région aux jeux Olympiques de 2024 et à l'exposition universelle de 2025 ? Existe-t-il déjà des réflexions et un travail en commun ? J'imagine que oui. Ce serait bien de nous l'indiquer.

On a enfin, avec la loi de programmation des finances publiques de 2014 à 2019, un jaune budgétaire relatif aux opérateurs de l'État comprenant le montant de leurs dix plus importantes rémunérations. La Société du Grand Paris a participé à l'exercice pour la première fois à l'automne dernier, et apparaît au septième rang. Ma question ne porte pas sur le montant, mais sur la capacité de la Société du Grand Paris à recruter les meilleurs collaborateurs. Y a-t-il de la concurrence ou y arrivez-vous assez facilement dans le cadre du budget actuel ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Vous nous avez fourni une belle plaquette, avec de beaux chiffres – 23 milliards d'euros -, des taux de rentabilité de 7 % à 8 %, etc. Malheureusement, l'expérience prouve qu'en matière d'investissements dans les grandes infrastructures, on est très souvent face à des débordements de coûts. Quelle garantie a-t-on que ces chiffres soient respectés ?

La deuxième question porte sur le mode de financement du Grand Paris Express. Il existe des emprunts. Certains sont sur fonds d'épargne. Pouvez-vous être plus précis sur le taux auquel vous empruntez ? N'est-il pas plus intéressant que ce soit l'État qui emprunte ?

Quel est l'intérêt de passer par une structure intermédiaire ? Passer par les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ou par d'autres types d'emprunts n'a-t-il pas pour conséquence de renchérir le coût du financement ?

Je voudrais enfin faire part de mon étonnement s'agissant des cartes. La brochure de présentation décrit souvent la liaison avec l'aéroport Charles-de-Gaulle comme essentielle. Objectivement, tous les RER B qui vont à Charles-de-Gaulle sont maintenant omnibus, et les conditions pour aller à Orly sont une catastrophe, puisqu'il faut changer à Massy-Palaiseau pour cause de rupture de charge.

M. Vincent Delahaye, président. – Belle gare !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Certes, mais quand on va à Shanghai avec le Maglev, on met 7,5 minutes pour parcourir exactement la même distance !

Je ne parle même pas des conditions de sécurité : le président d'une compagnie aérienne m'a confié que presque 100 % des employés de sa compagnie ont été victimes d'agressions dans le RER B à certaines heures !

Concrètement, pourquoi le projet de CDG Express en liaison directe n'est-il pas intégré à ce projet ? Quel va être le gain de temps pour la liaison directe avec les aéroports ? Selon les tableaux, il est relativement minime !

N'est-on pas en train d'établir des projets concurrents qui vont du coup diminuer la viabilité d'un projet de liaison directe avec les aéroports ? Cela reste problématique. On parle de compétitivité, et on dit qu'il existe des avantages considérables, en France, sur les liaisons aéroportuaires, avec des aéroports qui disposent notamment de possibilités d'extensions, contrairement aux autres aéroports, comme Londres en particulier : si les liaisons avec les aéroports restent aussi catastrophiques, nos trois aéroports parisiens n'en tireront pas l'avantage compétitif qu'ils devraient en tirer. Pourquoi ne prévoit-on donc pas une liaison directe vers ces aéroports dans le projet ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je voudrais que l'on revienne sur les premiers travaux préparatoires, qui ont débuté en avril 2015 sur la ligne 15 Sud. Je veux que l'on nous explique les retards qui sont d'ores et déjà annoncés pour la mise en service de cette ligne. Au départ, elle devait être mise en service en 2020 ; on évoque maintenant 2022. Sur le plan de la sémantique, on parle plus de décalage que de retard. Je crois que ce sont néanmoins de vrais retards, et je pense que nos collègues auront à cœur d'entendre vos explications.

Deuxième question : où en sont les enquêtes publiques ? L'année 2016 va être consacrée aux enquêtes publiques et aux déclarations d'utilité publique à l'échelle de l'ensemble du projet. Des concertations doivent être menées avec les collectivités territoriales et avec les habitants. Le sont-elles ?

Parmi les inquiétudes, il faut également tenir compte des aléas du sous-sol parisien. Est-on sur ce point parfaitement au clair ?

Je pense également à l'achat des tréfonds. Je n'oublie pas que le Parlement a voté le changement juridique et la création possible d'une servitude d'utilité publique, sans obligation d'achat des tréfonds mais, pour autant que je sache, le décret d'application en Conseil d'État n'est pas encore paru. Si ? ... Vous me rassurez donc sur ce point.

Vous avez par ailleurs indiqué qu'il fallait investir deux milliards d'euros en matériel ferroviaire. Comment va-t-on faire l'acquisition de ce matériel ferroviaire ?

S'agissant de la politique que vous conduisez en matière de marché public, je pense qu'il serait utile que vous nous rappeliez les dispositifs que vous mettez en œuvre. En existe-t-il qui puissent permettre aux PME et aux TPE de participer aux appels d'offres afin de leur faciliter l'accès à la commande publique ?

Enfin, je relève que vous avez écarté les partenariats public-privé (PPP). J'aimerais en connaître la raison.

M. Philippe Yvin. – Le modèle de financement a été arrêté en 2013. Il est basé sur des taux d'emprunt autour de 4,5 %, chiffre fixé par prudence. Il s'agit des modèles financiers que donnent l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Aujourd'hui, on en est très loin... C'est une excellente nouvelle car tout argent gagné au début sera utile au projet, mais il faut rester prudent.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – À combien en est-on effectivement ?

M. Philippe Yvin. – Pour ce qui concerne la BEI, le taux sera fixé au jour où nous dégagerons les tranches de 100 millions d'euros chacune. À chaque tranche, un taux fixe à quarante ans sera déterminé. Si nous avons emprunté en septembre dernier, nous aurions bénéficié d'un taux fixe à 1,75 % de la part de la BEI.

Il s'agit également de prêts à quarante ans pour la Caisse des dépôts et consignations. J'insiste sur ce point, car vous savez qu'il est aujourd'hui difficile d'obtenir des emprunts obligataires au-delà de vingt ans. Des prêts à quarante ans sont donc extrêmement favorables. Basés sur le livret A, leur taux serait aujourd'hui de 1,5 %.

Par ailleurs, nous allons cette année débloquer la dotation de la Société du Grand Paris, de manière à préparer notre insertion sur le marché obligataire.

Grâce aux contacts internationaux que nous avons par l'intermédiaire de CDC international avec les fonds souverains internationaux, nous n'aurions aujourd'hui aucune difficulté, si nous le souhaitions, à lever des fonds.

En ce qui concerne les coûts, il faut évidemment rester modeste. Il y a une différence entre les coûts que vous pouvez estimer sur la base d'études préliminaires et les coûts que vous pouvez ensuite préciser au moment du vote de l'avant-projet qui est remis par les maîtres d'œuvre. Nous aurons, lorsque nous obtiendrons les résultats des huit premiers lots de génie civil, une idée plus précise de la façon dont les entreprises sont en mesure de répondre aux objectifs fixés par notre maître d'œuvre.

Je reste prudent en la matière, compte tenu du volume en jeu. Aujourd'hui, par rapport aux estimations faites en 2012, nous sommes dans l'épure, mais j'ai indiqué à plusieurs reprises, notamment au conseil de surveillance, que c'est le résultat des études d'avant-projet qui nous donnera une idée plus précise du montant de l'investissement de chacune des lignes.

Vous m'avez demandé des précisions par rapport à notre contribution au plan de mobilisation des transports. En ce qui concerne le RER E, à l'ouest, un milliard d'euros

avaient déjà été prévus dans l'accord conclu avec la région en 2013. Le Premier ministre a décidé d'ajouter 500 millions d'euros à cette contribution. La contribution de la Société du Grand Paris à ce projet sera donc de 1,5 milliard d'euros.

Je précise que, bien entendu, cet engagement supplémentaire sera financé par des recettes nouvelles, car il ne s'agit absolument pas, à travers cette décision du Gouvernement, de mettre en cause la solidité de notre modèle financier. Le Gouvernement prévoit de compléter la part de la taxe sur les bureaux affectés à la Société du Grand Paris par une part qui existe déjà. Il ne s'agira donc pas d'augmenter cette taxe. Je rappelle que le produit de la taxe sur les bureaux est actuellement réparti entre la Société du Grand Paris, la région Île-de-France, et l'Union pour le logement social. Une part est par ailleurs reversée au budget général de l'État. Celle-ci devrait être désormais affectée à la Société du Grand Paris pour lui permettre de compléter ses emprunts à très long terme auprès de la Caisse des dépôts et consignations et pour financer cette contribution supplémentaire de 500 millions d'euros annoncée par le Premier ministre.

M. Vincent Delahaye, président. – Quel est le montant de cette part ?

M. Philippe Yvin. – La partie actuellement disponible pour le budget de l'État est de 35 millions d'euros par an. Sur la base des accords que nous avons avec la Caisse des dépôts et consignations, il faudrait entre 25 et 30 millions d'euros pour compléter le montant de la taxe sur les bureaux perçue par la Société du Grand Paris pour faire face à cet investissement de 500 millions d'euros.

Par ailleurs, s'agissant du plan de mobilisation, 352 millions d'euros sont apportés par la Société du Grand Paris à la modernisation des RER, 300 millions d'euros pour le prolongement de la ligne 11 du métro entre la mairie des Lilas et Rosny-sous-Bois, et 800 millions d'euros pour le prolongement de la ligne 14 au nord. J'ai indiqué que le prolongement entre Paris et Orly de la ligne 14 figurait dans les projets, mais il existe déjà un prolongement au nord depuis la gare Saint-Lazare qui rejoindra la mairie de Saint-Ouen, puis, à terme, la grande gare de Pleyel sous la responsabilité de la RATP, à hauteur de 800 millions d'euros soit, au total, 3 milliards d'euros.

967 millions d'euros ont déjà été engagés par la Société du Grand Paris au cours de ses différents conseils de surveillance, dans le cadre des conventions de financement conclues, soit avec la SNCF, soit avec la RATP.

Vous m'avez interrogé sur le positionnement de la Société du Grand Paris vis-à-vis de la candidature de la France aux jeux Olympiques de 2024 et à l'exposition universelle de 2025. Nous entretenons évidemment des liens étroits avec les deux comités d'organisation. Pour ce qui concerne les Jeux olympiques de 2024, nous participons au Comité des transports qui a été mis en place.

Le Premier ministre, à l'été 2014, a souhaité que nous puissions être au rendez-vous en 2024 pour une partie du réseau. Notre objectif est d'être prêts pour ce qui concerne la ligne 15 Sud, la ligne 16 entre Noisy-le-Grand et Pleyel, la ligne 17 entre Pleyel et l'aéroport de Roissy, la ligne 14 Sud entre Paris et Orly, et la ligne 18, chère au président, entre Orly et Saint-Quentin-en-Yvelines.

Pour ce qui concerne l'exposition 2025, vous le savez, Jean-Christophe Fromentin a conçu son projet en liaison étroite avec le Grand Paris Express. Son idée est que le village

global soit à proximité immédiate d'une gare – plusieurs sites ont été évoqués, comme le triangle de Gonesse ou Saclay – et que des villages thématiques soient également réalisés autour de plusieurs gares du Grand Paris Express. Nous travaillons étroitement avec lui, ainsi qu'avec Pascal Lamy.

En ce qui concerne le sujet des rémunérations des collaborateurs de la Société du Grand Paris, nous sommes certes un EPIC, mais en concurrence directe avec le secteur privé pour le recrutement d'ingénieurs de très haut niveau, denrée rare dans ce secteur. Deux cents personnes travaillent aujourd'hui pour la Société du Grand Paris, ce qui est peu compte tenu de l'ampleur du projet, mais nous voulons rester très concentrés sur la fonction de maître d'ouvrage. Par ailleurs, environ 1 200 personnes travaillent aujourd'hui à plein-temps sur le projet dans des entreprises privées - cabinets d'architecte pour concevoir les gares ou grandes sociétés d'ingénierie ferroviaire, qui sont excellentes et qui ont une réputation mondiale remarquable. Toutes sont aujourd'hui mobilisées : SETEC, Egis, SISRA, Ingérop, Artelia. Elles recrutent elles aussi pour ce projet des ingénieurs de très haut niveau. Pour l'instant, nous arrivons à faire face à la demande, mais il est vrai que le vivier de ces ingénieurs spécialisés en ferroviaire est assez réduit.

Vous avez évoqué la concurrence possible avec le CDG Express. Nous défendons, avec Augustin de Romanet, l'idée que les deux projets sont tout à fait complémentaires. La ligne 17 a une vocation triple. Elle va bien sûr servir à relier l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle au centre de Paris. Nous avons d'ailleurs déjà anticipé sur le futur *hub* Air France qui sera vraisemblablement réalisé à partir des années 2030 compte tenu de la croissance du trafic. C'est également une ligne qui finira au Mesnil-Amelot, ce qui n'est pas anodin. Le Mesnil-Amelot, situé en Seine-et-Marne, constituera en effet une gare de rabattement extrêmement importante pour l'entrée dans la métropole, y compris pour les 20 % de salariés de la plate-forme qui habitent l'Oise.

Deuxième objectif de la ligne 17 : c'est une ligne qui va soutenir des territoires à très fort potentiel économique, comme Pleyel bien sûr, le territoire du Bourget – sujet que connaît bien Vincent Capo-Canellas, car ce territoire jouit d'un très gros potentiel et est en plein développement économique autour des métiers de l'aérien – la zone du triangle de Gonesse, qui va être ouverte à l'urbanisation, conformément au schéma directeur de la région Île-de-France, et tous les territoires autour de l'aéroport de Roissy.

Le troisième objectif de cette ligne 17, qui sera à tarification STIF, contrairement au CDG Express, concerne les salariés : 80 % des déplacements des salariés de Charles-de-Gaulle, comme d'Orly se font aujourd'hui en voiture individuelle, faute de transports en commun adaptés. C'est donc un enjeu extrêmement important pour les dizaines de milliers de salariés qui travaillent sur ces plates-formes, alors que le CDG Express est une ligne directe sans arrêt entre la plate-forme aéroportuaire et la gare de l'Est destinée aux voyageurs qui souhaitent accéder directement au cœur de la métropole.

Ce sont deux projets complémentaires, et je rappelle que c'est d'ailleurs le Parlement, dans la loi de 2010, qui a décidé qu'aucun financement public ne serait affecté au CDG Express. C'est donc un projet qui doit trouver un financement autonome à travers ses deux entreprises-supports que sont SNCF Réseau et ADP.

Vous avez évoqué, Monsieur Delahaye, la taxe sur les plus-values immobilières. Je rappelle que vous l'aviez votée puisqu'elle figurait dans la loi de 2010, sur proposition de

Christian Blanc. Le Parlement l'a supprimée dans une loi de finances ultérieure, mais c'est quelque chose que vous aviez effectivement adopté à l'origine.

Marie-Hélène Des Esgaulx a évoqué le calendrier. Là aussi, il faut rester prudent : ce sont des travaux de très grande ampleur. Nous pouvons rencontrer des difficultés, notamment liées au sous-sol parisien. Il faut en tenir compte. Le calendrier ne doit pas être un sujet de polémique. Un tunnelier progresse de dix à vingt mètres par jour. Une fois que les neuf tunneliers de la ligne 15 Sud seront en route, ils iront à leur rythme ! Les objectifs fixés sont raisonnables, mais ce n'est qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux que le calendrier pourra être confirmé.

Vous avez parlé à juste titre du sous-sol parisien : on a bien vu que l'on rencontrait des difficultés dans les études d'avant-projet de la ligne 15 Sud, y compris à Cachan, commune de Jean-Yves Le Bouillonnet. La ligne traverse d'anciennes carrières et des poches de gypse qui peuvent être extrêmement dangereuses quand celui-ci se dissout au contact de l'eau. Nous disposons en France d'un comité des experts de travaux souterrains. Il se réunit très régulièrement pour vérifier l'ensemble des études techniques des maîtres d'œuvre et valider les solutions. C'est un sujet délicat.

Ce projet a fait l'objet de plusieurs milliers de sondages géotechniques. C'est la plus grande campagne jamais réalisée à ce sujet en Île-de-France. Nous la poursuivrons au fur et à mesure des besoins.

Enfin, vous avez abordé le sujet des tréfonds. Je remercie le Parlement d'avoir voté cette disposition dans la loi de transition énergétique. Sans cela, nous n'aurions pu tenir les délais, puisque nous aurions eu plusieurs milliers de parcelles de tréfonds à acheter, ce qui était impossible dans les délais.

Grâce à la création d'une servitude d'utilité publique, nous pouvons, dès lors que la déclaration d'utilité publique est obtenue, lancer les travaux et indemniser *a posteriori* les propriétaires, sans avoir besoin d'acheter ces tréfonds, comme pour un immeuble ou pour un terrain.

S'agissant des enquêtes publiques et de leur calendrier, deux déclarations d'utilité publique ont déjà été obtenues pour la ligne 15 Sud et pour la ligne 16. Deux enquêtes publiques ont été réalisées en 2015 pour la ligne 14 Sud et la ligne 15 Ouest ; les dossiers vont être transmis prochainement au Conseil d'État. Il nous reste trois enquêtes publiques à réaliser : elles vont l'être au cours de ce premier semestre. Celle de la ligne 18 commencera fin mars. Suivra celle relative à la ligne 17. Nous finirons autour du 10 juillet avec la ligne 15 Est. Nous espérons donc, d'ici la fin du printemps 2017, avoir obtenu l'ensemble des déclarations d'utilité publique nécessaires.

Pour ce qui concerne les matériels roulants, la loi prévoit qu'ils devront être achetés par la Société du Grand Paris. Ils seront ensuite rachetés par le STIF au fur et à mesure des besoins pour être mis à la disposition des opérateurs. Pour la première fois, des lignes de métro vont en effet être mises en concurrence entre différents opérateurs, conformément aux réglementations européennes, sauf la ligne 14 Sud, la RATP bénéficiant d'un droit de suite puisqu'elle exploite déjà la ligne 14. Les autres lignes feront quant à elles bel et bien l'objet d'une mise en concurrence.

Pour ce qui concerne les marchés publics, nous avons souscrit à la plate-forme de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, de manière que les PME et TPE puissent être informées en continu des marchés auxquels elles peuvent accéder. Ce sera notamment le cas de tout ce qui concerne les marchés des gares, où les entreprises de bâtiment trouveront facilement leur place, mais il faut bien dire que, pour les gros lots de génie civil, il faut que nous arrivions là aussi, pour être au plus proche du calendrier, à limiter les interfaces entre différentes entreprises. Ce seront donc plutôt des groupements de grande importance. Très peu d'entreprises sont en effet capables de les réaliser.

Enfin, vous avez évoqué les partenariats public-privé (PPP). C'est un sujet quelque peu difficile. Le PPP, classiquement, pour un secteur industriel et commercial, fonctionne avec des recettes commerciales. Or, compte tenu de la répartition des responsabilités en Île-de-France sur ce sujet, il était pratiquement impossible de conjuguer les deux, puisqu'il existe une autorité politique indépendante, le STIF, syndicat de collectivités locales, qui prend les décisions pour ce qui concerne les dépenses et les recettes de fonctionnement du système de transport, des opérateurs de transport encaissant ces recettes. Nous ne pouvons donc construire un modèle avec des recettes commerciales. On aurait pu envisager une réalisation de type conception-réalisation, mais ceci n'a pas été retenu à l'origine du projet. Cela aurait pu l'être. Au stade actuel, on ne peut évidemment pas revenir sur le modèle de maîtrise d'ouvrage public tel qu'il a été engagé.

M. Francis Delattre. – Toutes mes excuses si je suis intervenu un peu rapidement tout à l'heure... J'ai été élu sénateur sans l'investiture de personne. Je suis un homme libre. Je me suis présenté quinze fois aux élections : j'ai toujours été élu comme un homme libre, et je m'exprimerai ici comme un homme libre !

Je défends un territoire en difficultés, le Val-d'Oise. Vous nous expliquez que vos projets sont destinés à réduire les inégalités urbaines : excusez-moi de vous dire que le projet est excellent pour 6,5 millions d'habitants de la région Île-de-France et déplorables pour les autres 5,5 millions, hormis Massy et quelques pôles aux limites du projet. Pour le reste, nous payons des taxes et nous ne bénéficions pratiquement d'aucun service !

Je citerai simplement les discussions que nous avons eues sur les lignes 14, 15 et 17, qui constituent la liaison La Défense-Roissy. Sur un pareil trajet, on aurait pu estimer que le Val-d'Oise compterait des gares permettant des interconnexions intelligentes. Nous n'en avons aucune !

On nous a expliqué que l'intérêt résidait dans le fait que La Défense soit à moins de trente minutes de Roissy. C'est défendable mais, pour un territoire comme le nôtre, cela ne l'est pas !

Vous disiez très justement que des interconnexions sont possibles. Dans le département du Val-d'Oise, toutes les villes de la vallée de Montmorency vous ont écrit pour que le Transilien H soit au moins intégré dans la gare stratégique de Saint-Denis-Pleyel : aucun des maires n'a jamais reçu une réponse de l'un de vous deux ! Le président du conseil général peut-être, mais pour ce qui nous concerne, rien !

Que devons-nous dire à nos populations ? Nous payons pourtant la taxe spéciale en question ! On nous dit qu'on va tous profiter du système. Je prétends que ce projet est très beau pour ceux qui en bénéficient, mais que ce sont les territoires les plus en difficultés qui restent à l'écart. C'est là qu'il y a le plus de ghettos, c'est là que l'Agence nationale pour la

rénovation urbaine (ANRU) va devoir dépenser dans les années qui viennent des sommes incroyables. Pensez-vous que ce soit une politique équilibrée ?

Notre président dit à juste titre que les liaisons de ville à ville sont une très bonne chose. Nous sommes d'accord. Nous avons deux projets de liaisons tangentielle avec le système classique, à l'est et l'ouest. La tangentielle Est a démarré péniblement, et la tangentielle Ouest est différée.

Ce n'était pas un projet stupide, monsieur le directeur, puisqu'il utilisait des infrastructures déjà existantes et complètement à l'abandon ! Ce projet qui nous permettait de nous organiser, notamment avec les Yvelines, est tombé totalement à l'eau ! Pourquoi ? Vous allez nous dire que c'est de la responsabilité du STIF, mais le STIF est focalisé sur le projet du Grand Paris Express, et c'est naturel !

Pour être plus précis et en revenir à la ligne 14 Saint-Lazare-Saint-Denis-Pleyel, vous dites que le projet sera à peu près achevé dans deux ou trois ans. Nous sommes d'accord mais, pour l'instant, prendre les transports en commun entre Pleyel et Roissy reste un véritable parcours du combattant ! Le premier contact des touristes avec Paris est proprement scandaleux, c'est incroyable dans un pays comme le nôtre !

La rocade formée par les lignes 15 et 16, quant à elle, est exemplaire : qu'est-ce qu'on aimerait y être ! C'est vrai que c'est ce qui manque à la région parisienne, mais nous sommes un département qui reste en dehors de toutes les rocades. Nous sommes *de facto* interdits de toute possibilité de développement ! Tout le monde sait, ici comme ailleurs, que les déplacements sont essentiels pour les projets que nous avons.

Par ailleurs, je pense que tout mettre à La Défense est dangereux par les temps qui courent : la région parisienne a besoin d'aménagements, comme tout le reste du territoire, et ce projet qui recentralise tout ne va pas dans ce sens !

Je ne suis pas maire de Cergy, mais Cergy se transforme. Cergy, qui était une ville nouvelle, un pôle de développement, est en train de se développer en cul-de-sac, entre l'A 104, qui ne se boucle pas, et l'absence de transports en commun. Et pourtant, messieurs les directeurs, nous avons aussi des écoles d'ingénieurs à Cergy et nous avons l'ESSEC ! L'École centrale voulait s'implanter dans la vallée de Seine, qui est une zone industrielle où l'on trouve des centres de développement et de recherche de deux constructeurs nationaux, qu'on a mis d'office je ne sais plus trop où, alors qu'ils auraient dû s'installer sur les sites où se trouve l'industrie que nous souhaitons sauvegarder.

Peut-être que tout ceci ne vous intéresse pas, mais ce sont des sujets qui, au quotidien, nous préoccupent !

Puisque nous avons exceptionnellement l'occasion de vous dire les choses, je terminerai avec ce qui nous gêne le plus. On aurait au moins pu bénéficier, autour du corps central de votre projet, de liaisons correctes !

Je vais citer un dernier exemple de ce qui nous préoccupe. Nous avons deux universités, celle de Villeteuse et celle de Cergy. Vous pensez que ce sont des universités pourries ? Non ! Les deux pôles sont cités parmi les meilleurs pôles mathématiques mondiaux ! Pourquoi ne leur donne-t-on pas une chance de pouvoir travailler, mutualiser, etc. ? On n'a pas de transports ! Je ne dis pas que notre projet vaut celui de l'Ouest, mais les

enfants du Nord doivent bénéficier des mêmes opportunités que ceux de l'Ouest ! Avec ce projet, vous allez aggraver les différences territoriales, et les territoires relégués finiront par en payer lourdement les conséquences !

M. Roger Karoutchi. – Monsieur le président, il serait temps de réfléchir à la disparition de la Société du Grand Paris et de faire en sorte que ce qui était initialement envisagé autour du STIF soit réorganisé.

La Société du Grand Paris est devenue un système dans lequel les Franciliens, entreprises comme particuliers, paient de plus en plus d'impôts, ce qui permet à l'État de dire qu'il possède un trésor de guerre, dont il fait ce qu'il veut. Il annonce un coût d'un milliard d'euros pour ceci, Manuel Valls annonce hier 500 millions d'euros pour participer au prolongement d'Eole... Je ne critique pas le Gouvernement actuel, puisque c'est le précédent qui a mis cette structure en place, mais celle-ci permet de lever taxes et impôts sur l'Île-de-France pour financer l'intégralité des travaux du Grand Paris Express.

Je regrette l'extension déraisonnable du Grand Paris Express, d'autant que les maires de gauche et de droite y ont participé. Ce devait initialement être un cercle – qui avait d'ailleurs été prévu par la RATP et la SNCF – avec une sorte de doubles périphériques urbain, composé d'un métro à proximité - 5 à 7 kilomètres de Paris - et un projet de métrophérique SNCF à 15 ou 20 kilomètres de Paris, passant en grande couronne.

Les deux projets ont été supprimés au profit du Grand Paris Express. Chacun a voulu ajouter des lignes et des gares et, aujourd'hui, la 14 Nord a deux ans de retard, voire trois ans, sur un total de cinq ans, tout comme la 15. Plus personne ne croit que tout sera terminé en 2030. Tout le monde considère que l'on s'en sortira vers 2035 ou 2040. Vous dites d'ailleurs vous-mêmes qu'il ne faut pas polémiquer sur le calendrier : si ! Pour les gens desservis, il y a quand même un problème de calendrier.

Notre président de séance estime qu'il faut tenir compte de l'augmentation de la valeur foncière autour des gares. Peut-être mais, dans le même temps, on a reconnu que, pour financer les travaux de transports en Île-de-France – et pas seulement le Grand Paris Express – on avait considérablement augmenté le versement transport (VT) des entreprises franciliennes depuis cinq à dix ans. Si l'on augmente à nouveau le poids des taxes, elles auront intérêt à partir en régions : ce sera beaucoup plus intéressant que de rester en Île-de-France !

Je comprends très bien que la structure qui a été créée avance mais, la réalité, c'est que, d'ici cinq ans, il faudra se remettre autour d'une table, revoir le projet, probablement le réduire ou en tout cas le simplifier. Le grand projet, la grande desserte qui plairait à Francis Delattre, était composée en grande partie de la 18. Or, on en est à dire que la liaison entre Versailles-Chantiers et Saint-Denis-Pleyel verra le jour bien après 2030.

L'état du réseau actuel est scandaleux, la SNCF, durant vingt ans, n'ayant rien investi dans le matériel en Île-de-France afin de financer les TGV. Elle a voulu faire du national avec l'argent des Franciliens ! Résultat : entre 1980 et 2000, on n'a pas modernisé le réseau, on a eu les accidents que l'on a connus à cause d'un matériel usé ou d'un réseau vétuste. On essaye maintenant de faire du rattrapage, on ajoute le Grand Paris Express - projet auquel je suis par ailleurs favorable ! On n'arrivera pas à régler la facture de la rénovation de l'existant tout en créant le Grand Paris Express. Si les marchés financiers basculent, ou si une

crise financière se produit dans les années qui viennent, nous ne pourrons pas tout payer. À un moment, il faut peut-être se montrer raisonnable !

M. Vincent Eblé. – Merci à Jean-Yves Le Bouillonnet et à Philippe Yvin de venir à notre rencontre pour évoquer ce beau sujet que, comme les orateurs précédents, je connais bien pour avoir été membre du conseil de surveillance de la SGP pendant quelques années en tant que président du conseil général de Seine-et-Marne.

Notre commission des finances se préoccupe en premier lieu des questions de financement et d'équilibre économique avant d'étudier les questions de configuration des investissements, leur géographie, leurs tracés, leurs caractéristiques techniques, toutes autres questions néanmoins passionnantes.

Apprécier un investissement, c'est étudier son utilité. La question essentielle des interconnexions – vous ne vous y êtes pas trompé, cher Philippe, puisque vous l'avez évoquée dès votre propos introductif – est tout à fait centrale. Elle pose la question de savoir à qui cette infrastructure peut bénéficier demain. Si nous réalisons, sur un schéma circulaire, un « manège de chevaux de bois qui tourne sur lui-même » – je reprends là une métaphore qui a déjà été utilisée, mais que tout le monde n'a pas entendue – l'investissement est déraisonnable !

Le Grand Paris Express n'a pas uniquement vocation à desservir un certain nombre de gares selon un schéma circulaire : il faut évidemment que l'ensemble du système de mobilité francilienne soit irrigué. Puisque les financements sont effectivement franciliens dans la totalité du territoire régional, il faut, lorsqu'on paye à Château-Landon, Louan-Villegruis-Fontaine ou Cocherel, que l'on puisse se dire que le dispositif, même s'il n'arrive pas chez soi, n'est pas inutile pour les déplacements. La question des interconnexions est donc centrale. Vous le savez, Philippe, et vous le dites mais, dans la réalité, nous n'avons, nous, aucune garantie que ces interconnexions vont exister. Je rejoins donc, de ce point de vue, notre collègue Delattre, qui plaide pour sa paroisse valdoisienne.

Prenons une gare qui n'est pas en Seine-et-Marne, celle du Vert de Maisons, censée mettre le réseau en contact avec le RER D et tout le réseau francilien sur les lignes R, c'est-à-dire Melun et, au-delà, Montereau, Nemours, Fontainebleau, voire Montargis : ce sont des centaines de milliers d'usagers qui n'ont pas d'interconnexion. Ils vont donc continuer à aller sur Paris-Centre selon les schémas habituels, et croiser ce nouveau réseau sans même avoir la possibilité de le prendre ! Il y a là une véritable question qui n'est pas simplement un effet de manche, mais qui est absolument centrale du point de vue de la fonctionnalité !

Au Sénat, comme dans toutes nos assemblées locales ou nationales, il y a des fluctuations, des équilibres politiques, selon les échéances électorales. Un seul rapport de force ne bouge jamais, c'est le rapport de force entre Franciliens et provinciaux. D'ailleurs, j'ai relevé que les prises de parole émanent beaucoup de Franciliens - et pour cause ! Ce rapport de force ne bougera pas plus dans l'avenir. Or, si nous sommes majoritaires dans les prises de parole ce matin, dans l'assemblée, nous sommes minoritaires.

La question est donc de savoir comment ce dispositif peut bénéficier du soutien de financements publics nationaux. Aujourd'hui, le financement est à 100 % francilien. Je rappelle qu'avec 6 millions de voyageurs par jour, les transports publics franciliens transportent un nombre de voyageurs bien supérieur à celui du réseau à grande vitesse de province. Or, par qui le réseau à grande vitesse français a-t-il été financé, et par qui l'est-il

encore aujourd'hui ? Il est financé sur des budgets nationaux ! Il existe pour partie des contributions territoriales, en particulier régionales, mais enfin, il y a une sérieuse contribution du budget de l'État !

Cette affaire est essentielle, pas seulement pour les dynamiques franciliennes : c'est la région capitale qui est concernée, et il n'existe pas de contribution nationale. C'est donc une vraie question qui reste ouverte, et qu'il faudrait à mon avis pouvoir reprendre.

M. Philippe Dallier. – Je vais essayer de positiver un peu. Tout comme je crois à la métropole du Grand Paris - pas forcément celle qu'on a mise en place – je crois à ce projet de transports qu'est le Grand Paris Express. Il est nécessaire pour la métropole, pour la région, même si tout le monde n'a pas la chance d'avoir une gare à proximité, et pour la France entière, l'attraction de la région capitale étant un enjeu national.

On peut aussi rappeler, comme Vincent Eblé l'a fait, que ce projet est financé par les Franciliens. Je l'ai répété plusieurs fois en séance, nos collègues de province disent souvent que l'on investit 30 milliards d'euros au détriment d'autres investissements. Pas du tout ! Au moins, la présentation que vous nous avez faite a le mérite d'être claire : vous nous avez rappelé les différentes sources de financements, particuliers, entreprises d'Île-de-France, emprunts à long terme.

Ceci étant dit, le plan financement tient sur une page, et c'est assez rassurant quand on le voit présenté ainsi, mais j'aimerais savoir s'il en existe une version année après année, à quarante ans, cinquante ans, soixante ans.

À mon avis, il existe, ce n'est pas très difficile à faire. J'aimerais connaître les différentes hypothèses. Vous en avez déjà formulé une sur les taux d'intérêt, qui pourraient bouger. 4,5 % par rapport à la situation actuelle, c'est effectivement prudent. Cela donne de la marge, mais il existe d'autres hypothèses en fonction de l'avancement des travaux et des retards éventuels. De ce point de vue, si jamais on arrivait à tenir tous les délais, tout le monde se réjouirait, même si l'on peut penser qu'il existe des risques.

Il est vrai qu'on a terminé les emprunts du métro parisien dans les années 1970, alors que celui-ci datait du début du XX^e siècle. Après tout, emprunter sur quarante ans ou cinquante ans, même s'il fallait rallonger un peu les délais pour cause de difficultés, pourquoi pas ? J'aimerais donc être rassuré et voir ce tableau, s'il existe.

Enfin, un point sur la tarification. On n'en parle pas beaucoup. Pourtant, on sait bien que ce sera peut-être la variable d'ajustements principale. On a beaucoup parlé, cette semaine et la semaine dernière, de la manière de financer le passe Navigo à tarif unique. Tout cela est très sympathique : avant les élections régionales, on le met en service, et on s'aperçoit ensuite qu'il manque 300 à 400 millions d'euros. Il va falloir les trouver quelque part. On a un accord entre l'État et la région. Chacun fait un effort, la RATP aussi si j'ai bien compris, et c'est le *statu quo* : on reste sur la base des 70 euros par mois, tout le monde paye le même tarif.

Étant donné l'ensemble des projets de transports qu'il faut financer, il est à mon sens évident qu'on ne pourra en rester à une tarification qui progresserait suivant le coût de la construction, ainsi que l'indique votre tableau.

C'est une hypothèse, mais je me demande si elle est crédible, et je voulais savoir si vous en aviez fait d'autres pour pallier à l'avenir un problème de financement.

M. Vincent Capo-Canellas. – On voit que la question des transports passionne, et qu'elle est essentielle à tous les territoires de l'Île-de-France au sens large. On est sans doute face à un défi colossal. On voit bien qu'il existe un retard de transports en Île-de-France. Quand on compare le montant de l'investissement à rapporter au nombre de voyageurs, on voit bien qu'il existe un déficit, et que ce déficit n'est pas prêt d'être couvert.

Première question : on constate une certaine porosité entre les financements de la SGP et le plan de mobilisation de la région, et on comprend, en écoutant Philippe Yvin, que cette porosité a sa limite. Les 500 millions d'euros annoncés par le Premier ministre supposent que le prélèvement au profit du budget de l'État s'arrête. Cela représentera 30 millions d'euros de moins pour le budget général. La question qui se pose est de savoir si, au-delà du projet que vous portez, il n'y a pas une réflexion plus globale - et vous êtes sans doute outillé pour nous aider à y réfléchir - sur le financement des transports en Île-de-France, ainsi que sur la gouvernance.

Il existe d'autres modèles, mais on a le sentiment qu'on n'est pas allé jusqu'au bout de la question des transports, que des territoires se sentent aujourd'hui oubliés ou insuffisamment desservis, et qu'on n'a pas épuisé la modernisation du réseau de transports. Il suffit de considérer les problèmes que connaissent la ligne A et la ligne B du RER. Abonnez-vous au compte Twitter du B : je vous garantis que c'est édifiant. Il ne se passe pas deux heures sans incident ! C'est scandaleux. On ne sait même pas comment on peut avancer !

Cela me permet de rebondir sur la question des gares, sur laquelle Fabienne Keller a déjà beaucoup travaillé. Pour construire l'intermodalité, ne faut-il pas savoir qui possède les gares, qui les finance, qui les entretient ?

Dernier point concernant la question des délais et des jeux Olympiques : aura-t-on besoin d'un véhicule législatif pour accélérer un certain nombre de procédures ? On voit bien, sur les acquisitions foncières et sur l'ensemble des procédures de marchés publics ou d'urbanisation, qu'il existe un certain nombre de limites qui peuvent être contraignantes.

Enfin, je rejoins Philippe Dallier : même s'il reste beaucoup de choses à faire, ce qui est fait ici est utile à l'ensemble du pays.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. – Le terme de « défi » colossal est exactement celui qui caractérise la réalité dans laquelle nous nous trouvons.

L'inaction a duré quarante ans. On n'a pas seulement placé l'acteur public en obligation de tout remettre en état, mais de répondre à l'évolution de quarante ans de modes de vie des habitants. Il s'agit d'un double défi, réhabiliter ce qui existe afin que les installations puissent fonctionner dans les meilleures conditions de sécurité, de confort et de dignité – l'exemple de la ligne B est un exemple d'indignité – et, dans le même temps, faire en sorte que la capacité de la région Île-de-France reste à l'image de la vocation mondiale de ce territoire, qui nous concerne tous.

Le vrai problème vient du fait que l'acteur public, à chaque fois qu'il doit affronter ce double défi, hésite au point de ne rien faire. C'est ce qui s'est passé pendant quarante ans.

Je salue la loi de 2010, dont j'ai été un ardent défenseur. J'ai siégé ici, en commission mixte paritaire, tout en étant très perplexe sur les conditions que proposait le Gouvernement. Ce défi est celui nous tentons de relever. Beaucoup de questions qui ont été posées sont d'une très grande pertinence, relèvent de la compétence du STIF. À côté, ce réseau sera l'instrument de demain, qui modifiera la vie des gens d'aujourd'hui.

Quand vous êtes à Saint-Rémy-les-Chevreuse et que vous désirez aller à Nanterre, vous devez passer par l'intérieur de Paris. Demain, vous irez soit à Massy, soit à Arcueil-Cachan, et vous vous rendrez, par les axes, directement à Nanterre, réduisant ainsi de trois-quarts la durée du déplacement.

La Société du Grand Paris a été conçue comme l'opérateur qui allait réaliser ce réseau nouveau pour le territoire francilien des prochaines années. Pourquoi l'a-t-on fait ? Parce que les opérateurs préexistants étaient incapables de l'assumer.

C'est pourquoi on en est arrivé à l'idée de la Société du Grand Paris, que je défends aujourd'hui parce que je pense que c'est le seul moyen de faire bouger toutes les lignes en même temps. Sans cela, rendez-vous dans quarante ans, avec une situation pire encore, et en ayant raté les trains du Grand Paris mondial et le développement du territoire !

Les questions que vous posez, cher Francis Delattre, sont pertinentes. Je les ai évoquées avec Vincent Eblé et Michel Berson quand je présidais Paris Métropole. Le réseau que nous construisons n'aura de réalité que s'il sert l'intégralité du territoire francilien. C'est pourquoi le STIF, la RATP et la SNCF ont la responsabilité de réordonner l'intégralité du fonctionnement du réseau actuel qui, depuis trente ans, ne dessert pas les territoires éloignés. Quand il le fait, c'est dans des conditions qui ne sont plus compatibles avec la vie des gens.

Enfin, ce projet sert tous les territoires. La population s'est éloignée du cœur de Paris au fil des décennies et des siècles. Aujourd'hui, nous ne pouvons faire fonctionner ce territoire que si nous répondons aux besoins de tous.

Je me permets de dire enfin que ce projet comporte aussi une véritable démarche urbaine pour toutes les villes traversées. Toutes celles qui construisent une gare ont également engagé un processus de rénovation urbaine. Des ingénieries tout à fait nouvelles peuvent être mises en œuvre, notamment en matière numérique. Je suis très marqué par la potentialité numérique que peut porter ce projet. On va faire travailler durant des années et des années des entreprises françaises dans ce secteur.

Au total, je pense que la création de la Société du Grand Paris est un choix pertinent, compte tenu de l'état catastrophique dans lequel se trouvait la région Île-de-France en matière de mobilité, et dont les premières victimes étaient les Français.

M. Philippe Yvin. – Quelques compléments par rapport à ce qu'évoquait Francis Delattre. Je confirme ce qu'a dit Jean-Yves Le Bouillonnet : beaucoup des questions que vous avez soulevées à fort juste titre relèvent des orientations politiques du STIF.

Sur le point précis des interconnexions, notre responsabilité est d'avoir un dialogue constructif mais très ferme avec les opérateurs historiques pour que celles-ci soient réalisées.

Bien entendu, cette opération comporte des coûts. Une enveloppe de 1,5 milliard d'euros a été réservée pour cela, dont 30 % financés par la Société du Grand Paris et 70 % par

le contrat de plan État-région. Celui qui est entré en vigueur prévoit ce complément. C'est extrêmement satisfaisant pour les interconnexions.

Pour ce qui est du cas particulier de la ligne H, nous sommes très favorables à l'arrêt à Saint-Denis-Pleyel. C'est un coût important, du fait de la position de cette ligne au milieu du plus gros faisceau ferré de région parisienne, celui de la gare du Nord. Je pense, notamment dans la perspective de l'installation du village olympique à Saint-Denis et des travaux de franchissement du réseau ferré qui sont envisagés, que cet arrêt serait très opportun. Comme nous l'a demandé le STIF, nous avons engagé des études avec la SNCF en ce sens.

Je pense que le choix proposé au Parlement par Christian Blanc, celui d'un outil dédié à ce projet indépendant des aléas budgétaires, était le bon. Si on l'avait fondu dans une autre structure, je crains que ce projet ne soit pas allé très loin.

J'ai déjà largement répondu à propos des interconnexions. Le Premier ministre a confirmé ce week-end la réalisation de la gare de Bry-Villiers-Champigny. C'est la seule gare nouvelle SNCF sur l'ensemble du projet. Je puis vous dire que les études ont maintenant bien avancé, puisque nous sommes saisis de scénarios qui vont être soumis au STIF et qui pourraient faire l'objet d'un débat public assez prochainement. Les solutions envisagées par SNCF Réseau paraissent réalisables dans le cadre du budget d'interconnexion que j'évoquais précédemment.

Philippe Dallier a évoqué le sujet du plan de financement à long terme. Nous communiquerons à la commission ces tableaux, qui existent bien entendu.

S'agissant du problème du financement du fonctionnement des transports en Île-de-France, celui-ci se posera dans les années qui viennent, compte tenu des derniers travaux d'infrastructures. Je vous renvoie à l'excellent rapport produit par Gilles Carrez sur le sujet il y a quelques années, qui évoquait différentes pistes. Il méritera d'être repris.

En ce qui concerne la question de l'éventuel véhicule législatif nécessaire pour tenir les calendriers, nous les avons déjà obtenus pour le foncier. Vous le savez, la loi de 2010 a déjà prévu la prise anticipée des parcelles avec la déclaration d'utilité publique, les décrets mentionnant également l'urgence. C'est ce qui avait été prévu, je le rappelle, au moment du texte de loi sur la réalisation du stade de France. De ce point de vue, je pense que nous sommes assez protégés.

Il reste un sujet que vous avez soulevé, celui de l'allotissement. C'est un sujet délicat, compte tenu de notre souhait de faire participer les PME et les TPE, mais il est vrai que l'ordonnance sur la généralisation des allotissements peut poser problème pour les très gros marchés de génie civil, qui pourraient être interrompus du fait de la rédaction actuelle de l'ordonnance. C'est une question qui méritera d'être abordée pour sécuriser les calendriers.

M. Marc Laménie. – J'ai un regard extérieur. En tant que représentant d'un département rural, je suis un peu éloigné de ce grand projet - mais nous devons rester solidaires.

Mes interrogations - nous sommes à la commission des finances - portent sur l'enjeu financier. Nous sommes conscients qu'il s'agit là d'un investissement très important. Le but est d'améliorer la vie quotidienne de tous les Franciliens, et nous soutenons les

transports publics, mais 90 % du projet sont souterrains et, même si je fais confiance aux ingénieurs et à toutes celles et tous ceux qui travaillent dans l'ombre, je m'interroge sur la pertinence de ce choix.

Par ailleurs, vous l'avez évoqué, toutes les procédures – déclaration d'utilité publique, enquêtes, etc. – sont très compliquées. Au total, je crois qu'il s'agit d'un sujet qui demande beaucoup de compétences et qui est très complexe.

M. Philippe Dominati. – L'état catastrophique du réseau existant a été souligné par plusieurs intervenants, quelles que soient les sensibilités politiques.

Le fait de créer une structure comme la Société du Grand Paris pour porter le projet du Grand Paris Express constitue une spécificité bien française, sans équivalent en Europe, qui traduit l'incapacité de l'État à trancher et à arbitrer entre ses multiples sociétés de transport sur le plan national, qu'il s'agisse de la SNCF ou de la RATP. Les élus parisiens, par le passé, ont connu l'affrontement entre Meteor et Eole, avec des retards de livraison qui se comptent en décennies.

Je remercie les deux présidents pour leur présence. Ils ne sont pas en cause. C'est le résultat de l'arbitrage politique. Certes, en tant que représentants de l'État, vous ne pouvez que défendre le projet de Christian Blanc, mais celui-ci masque toutefois l'incapacité de l'État à avancer en matière de transports en Île-de-France.

Ma première question m'est suggérée par ce qu'a dit Roger Karoutchi : il existe une société spécialisée, dont le caractère est régional, la RATP. Pourquoi la Société du Grand Paris ? La RATP n'a-t-elle plus les compétences pour assurer ce service aux Franciliens ? N'a-t-elle plus d'ingénieurs capables d'avoir une vision pour la région métropole ? Je ne comprends pas l'utilité de la Société du Grand Paris dans ce contexte.

En deuxième lieu, l'État ne veut pas payer. Vous l'avez tous dit : ce sont les Franciliens et les entreprises franciliennes qui paient. À l'origine, on devait percevoir 4 milliards d'euros sur les sommes prêtées à l'industrie automobile. On touchera au mieux 1,5 milliard d'euros. Allez-vous faire appel au capital de l'État au lieu d'emprunter immédiatement les 4 milliards d'euros ? Quel est l'engagement maximum de l'État ? Cela représente environ deux ans de recettes des entreprises et des usagers franciliens. En fait, la Société du Grand Paris est là pour éviter à l'État de payer. Les entreprises vont acquitter une partie de leur fiscalité à la Société du Grand Paris, une autre partie, par le biais du versement transport, allant aux autres mécanismes de transports. En saucissonnant les prélèvements sur les contribuables franciliens et sur les entreprises, on peut multiplier les sociétés.

D'ailleurs, on pourrait peut-être envisager une cinquième société d'État pour la liaison Charles-de-Gaulle Express ! On parle de société privée : rappelez-moi qui en sont les actionnaires ? À la SNCF comme chez ADP, c'est l'État qui tient les rênes !

La troisième conséquence est dramatique : aucune de ces sociétés d'État ne tient jamais les délais. Cela ne s'est jamais produit, que ce soit pour la SNCF ou pour la RATP. Or, l'environnement institutionnel a changé depuis la création de la Société du Grand Paris. Depuis quelques jours, nous avons la Métropole du Grand Paris, une superstructure, qui plus est régionale. À quand le pouvoir régional ? Il est anormal que le contribuable régional finance la totalité du système - à moins que l'on me démontre que l'État va apporter beaucoup plus d'argent que prévu en capital...

Il existe aussi un problème de légitimité vis-à-vis des Franciliens. Vous êtes une société d'État qui porte le nom de Société du Grand Paris. Il y a à présent une collectivité nouvelle qui s'appelle Métropole du Grand Paris. Allez-vous changer de nom ? Arrêtons la confusion avec ce millefeuille ! Les gens ne savent pas s'ils ont en face d'eux des fonctionnaires de l'État ou des politiques élus démocratiquement pour représenter des collectivités territoriales ! C'est l'une des questions qui se pose, en attendant la fusion, qui me semble plus que nécessaire, des entreprises d'État, dans ce périmètre régional. Peut-être peut-on gagner du temps, et symboliquement, transformer le nom de la Société du Grand Paris en Société d'exploitation des transports collectifs d'Île-de-France, par exemple !

M. Charles Guené. – Je ne suis pas un régional de l'étape. Cela rassurera donc Vincent Eblé sur l'éclectisme de ses collègues.

Le Grand Paris Express est certes une société d'investissements, mais je suis assez surpris qu'on n'examine pas l'équilibre global du système, en particulier l'exploitation.

Ce sujet a été abordé par plusieurs collègues. On voit bien qu'un tel système a des coûts de fonctionnement. Je suppose que la société d'investissements ne s'occupe pas des gares, ni du coût de fonctionnement en général, le fonctionnement devant être mis en balance avec les péages qui sont facturés.

Ces péages vont-ils permettre à l'exploitation de trouver l'équilibre ? Certes, vous avez évoqué un trafic supplémentaire, mais cela sera-t-il suffisant pour équilibrer cette exploitation ? On sait que les variables d'ajustement sont basées sur le tarif aux usagers ou sur des financements complémentaires de la part d'acteurs comme le STIF ou les sociétés d'exploitation elles-mêmes.

Pouvez-vous nous en dire plus, ou est-ce totalement étranger à votre préoccupation ?

Mme Marie-France Beauvils. – Je ne suis pas non plus francilienne, mais je suis cependant très intéressée par l'évolution du système de transports de l'Île-de-France. Beaucoup d'habitants de Touraine viennent en effet travailler en Île-de-France, jusque sur le plateau de Massy. On ne peut donc se désintéresser de la façon dont fonctionne le réseau de transports.

Je rappelle que les difficultés que l'on rencontre sont très anciennes : une part de celles-ci provient de l'insuffisance de financements du réseau ferré. La difficulté à passer du Sud pour aller vers l'Est et rejoindre Lyon fait partie des problèmes liés au nœud ferroviaire que l'on essaye de traiter depuis des décennies, pour lequel le manque de financement a été criant durant très longtemps. Je continue à regretter – et on y reviendra probablement ailleurs – qu'on ait abandonné les recettes autoroutières destinées à financer la remise à niveau du réseau ferré : cela aurait pu participer au désengorgement d'une partie du réseau francilien, ce qui constitue un élément important qu'il ne faut pas oublier...

Mme Fabienne Keller. – Absolument : l'Écotaxe !

Mme Marie-France Beauvils. – Vous avez mis en avant l'intermodalité, la nécessité d'avoir des interconnexions de qualité : je partage complètement votre sentiment. Toutefois, vous avez également rappelé que les lignes seraient soumises à concurrence en

matière d'exploitation. Ne risque-t-on pas de se heurter à une certaine incohérence entre la volonté d'interconnexion et la mise en concurrence ?

Par ailleurs, vous avez mentionné le fait que vous alliez pouvoir intervenir autour des gares. C'est un vrai sujet puisque, dès qu'on réalise une infrastructure, les propriétaires essaient immédiatement de tirer profit de l'investissement public, sans y avoir obligatoirement participé. Vous souhaitez favoriser le traitement des inégalités sur le territoire : encouragerez-vous la construction de logements sociaux dans le périmètre autour des gares ? Faire en sorte que les salariés franciliens puissent se loger à proximité des gares qui vont leur permettre de se déplacer vers leur lieu de travail me semble un sujet non négligeable.

Mme Fabienne Keller. – En introduction, je voudrais, comme Marie-France Beaufils, si elle me le permet, déplorer la disparition de l'Écotaxe. Ce n'est pas la première fois, avec Marie-Hélène Des Esgaulx, que nous regrettons la suppression de cette ressource pérenne, qui manque cruellement chaque année, au financement des réseaux ferroviaires et à celui des voies d'eau.

J'aurai quatre questions à poser.

La première, qui me tient à cœur - mais vous allez me dire que tout est décidé - concerne ce que Marc Laménie a évoqué à propos de la profondeur de ce réseau.

Je ne me résous pas à ce que l'ensemble des gares soient situées entre moins trente mètres et moins quarante mètres, si je ne m'abuse, certaines étant encore plus profondes, ce qui représente, je le rappelle, un immeuble de huit à dix étages. Nos brillants architectes vont nous faire des gares formidables avec lumière naturelle, montées et descentes très profondes, mais je rappelle que c'est beaucoup plus profond que les stations les plus profondes du RER actuel. J'ai un peu suivi le processus de discussions, qui a conduit progressivement à passer en dessous d'un certain nombre d'infrastructures. L'existence de gares urbaines a imposé la contrainte souterraine, mais je voudrais néanmoins souligner qu'à terme, quand le réseau sera construit, il ne restera plus que les gares - peu importe où passe le tuyau, qui n'a pas d'usage pour le voyageur - qui demeureront très profondes pour des décennies.

C'est donc un regret que je formule. Pourriez-vous expliquer brièvement pourquoi on en est arrivé là et dire si aucune solution d'aération des gares n'est envisageable, ce qui réduirait considérablement les coûts ?

En deuxième lieu, je voudrais aborder un sujet qui m'est cher, celui des gares et vous poser la question de leur gouvernance : quel pilotage pour la phase investissement puis pour la phase exploitation ?

La question suivante n'est pas tout à fait la même : quelle gouvernance pour les quartiers de gares, qui génèrent un potentiel économique, qui permettent des logements bien desservis, mais aussi des commerces, des bureaux, des activités publiques, sociales, culturelles, etc. ? De nouveaux centres-villes pourraient se développer autour des gares. Quelles réflexions pourriez-vous impulser pour qu'elles fassent l'objet d'une véritable gouvernance ?

En bonne provinciale, je vous poserai une question qui concerne le maillon ferroviaire Massy-Valenton, qui supporte aujourd'hui les TGV d'interconnexion, qui passent notamment à Massy et à Champs-sur-Marne, les RER C, et les trains de fret — à peu près

deux cents par jour, avec des sections à voies uniques qui sont aujourd'hui un des principaux blocages des liaisons province-province, qui passent par le Sud de Paris. Il y a eu, je crois, une enquête publique préalable commune avec le Grand Paris puisque, derrière la création d'un nouveau maillon, on trouve aussi la création de la gare d'Orly, donc l'interconnexion avec la ligne 14. Le nouveau maillon Massy-Valenton est plutôt pour 2030, mais pourriez-vous nous donner des assurances sur la cohérence des projets tels qu'ils sont planifiés aujourd'hui ? C'est un petit point, mais cela peut rentabiliser des lignes rapides existantes sur la France entière, en facilitant l'interconnexion, et permettre également des dessertes efficaces en TGV de la grande couronne de Paris.

M. Michel Berson. – Je voudrais formuler une réflexion d'ordre général sur le projet du Grand Paris Express et poser ensuite une ou deux questions concernant la ligne 18, ligne stratégique, qui concerne le plateau de Saclay, qui m'est cher, comme chacun le sait.

Je n'ai pas le même sentiment qu'un certain nombre de mes collègues, qui se sont exprimés ce matin de façon peut-être un peu sévère à l'égard de la Société du Grand Paris.

Je pense que la Société du Grand Paris est un outil indispensable pour réaliser ce grand projet particulièrement ambitieux qu'est le Grand Paris Express.

Les opérateurs traditionnels - STIF, RATP, SNCF - n'étaient pas en capacité de réaliser un projet aussi ambitieux, aussi novateur, il fallait une structure dédiée, souple, non bureaucratisée. – j'espère qu'elle ne se bureaucratise pas – et qui dispose de ressources propres, sans quoi on n'aurait pu réaliser le projet qui va permettre de donner un contenu, une réalité à ce qu'on appelle le Grand Paris, c'est-à-dire l'une des huit grandes métropoles mondiales, qui existe aujourd'hui, qui s'organise, qui se développe, qui se structure. Grâce à cette infrastructure nouvelle, le Grand Paris existera vraiment, mais pas avant. On en a donc encore pour dix à quinze ans !

S'agissant de la ligne numéro 18, une enquête publique est intervenue, suivie d'une concertation qui a eu lieu l'an dernier, en mai ou juin. Je crois que ni la rentabilité ni l'opportunité de cette ligne ne peuvent aujourd'hui être mises en question.

Cependant, j'ai quand même quelque inquiétude sur sa réalisation. Je voudrais savoir, messieurs les présidents, quelles réponses vous apportez aux questions suivantes...

Première question qui fait débat en ce moment, celle du tracé aérien ou du tracé souterrain, avec une différence budgétaire de l'ordre de 250 millions d'euros, si mes informations sont bonnes. Ces 250 millions d'euros ne font pas l'objet d'un financement spécifique. Ils sont pris sur l'enveloppe globale qui, elle, n'a pas bougé. En outre, il faut comptabiliser les six gares supplémentaires nées de la concertation. On est en effet passé de quatre à dix gares avec le même budget. Sur le plan financier, il existe un blocage.

Par ailleurs, est-il opportun de réaliser une ligne souterraine ? Pour le fervent défenseur des laboratoires de recherche que je suis, il y a là un vrai problème ! La contrainte des vibrations est une contrainte très forte pour les laboratoires. Il s'agit là du premier pôle scientifique et technologique européen, où sont déjà concentrés plus de 15 % de la recherche française. Par conséquent, aussi bien pour des raisons budgétaires que scientifiques, il ne me paraît pas souhaitable de construire un métro souterrain. Le tracé aérien peut être intégré sur le plan environnemental.

C'est mon sentiment, mais je voudrais savoir si ce débat continue. Une enquête publique commence sur ce secteur fin février ou fin mars. On va avoir le même débat : la Société du Grand Paris tient-elle bon sur le projet arrêté pour l'instant ?

Concernant le financement de ce projet, on m'a donné des chiffres que vous allez me confirmer. La ligne 18, d'Orly à Versailles, coûte, me dit-on, de l'ordre de 2,7 milliards d'euros. Le tronçon plus court, celui qui doit être réalisé pour 2024, c'est-à-dire le tronçon Orly-CEA-Saint Aubin, est de l'ordre de 1,2 à 1,4 milliard d'euros.

Je voudrais, si c'est possible, avoir des chiffres concernant la réalisation de la ligne 18 dans sa globalité et dans son tronçon prioritaire. Quand on connaît bien le projet, 2024 paraît une contrainte très forte pour le tronçon prioritaire. Le Premier ministre a souhaité accélérer la réalisation de ce tronçon, ce qui me paraît être une bonne chose, car c'est un tronçon stratégique pour faire vivre les atouts de ce plateau. Est-ce encore tenable, compte tenu des retards déjà pris, notamment sur la ligne 15, qui constitue un bon exemple ? Personnellement, j'émetts quelques doutes, mais j'aimerais connaître votre sentiment.

Enfin, il demeure un problème de financement. Je ne reviens pas sur les 500 millions d'euros, ni sur les 4 milliards d'euros d'emprunts, etc. Quand on additionne les chiffres, on voit bien que le compte n'y est pas ! Par conséquent, il faudra imaginer d'autres recettes. Les recettes commerciales, lorsque les tronçons seront réalisés et en exploitation, ne seront pas négligeables, mais ne permettront pas de réaliser la soudure. Je pense qu'il faudra donc envisager d'autres recettes que les trois recettes fiscales existantes, ou que les recettes commerciales qu'on peut imaginer.

Les collectivités territoriales vont-elles être à nouveau mises à contribution ? Ce sont elles qui ont demandé le passage de quatre à dix gares : c'est un coût supplémentaire. Vont-elles être amenées à y participer ? Les voyageurs vont-ils être également sollicités à un niveau beaucoup plus élevé que ce que l'on imagine, sachant que le prix du transport en commun, en région Île-de-France, est le moins cher d'Europe ? Quand on achète un billet, on paye à peine 30 % du coût du transport, alors que, dans la plupart des pays, on est aux environs de 50 %. Est-ce une piste actuellement en cours d'examen ?

Toutes les idées qui ont été lancées pour consolider le financement du projet ont finalement été abandonnées : taxation des plus-values foncières, participation du transport routier, Écotaxe... Il me paraît nécessaire de continuer à y travailler si nous voulons réaliser pour 2030 ou 2035 le Grand Paris, qui, sans le Grand Paris Express, n'aurait ni squelette ni structures et ne pourrait devenir suffisamment attractif et compétitif à l'échelle mondiale.

M. Éric Doligé. – On a parlé de l'Île-de-France, du Grand Paris et du reste : pour moi, il n'y a pas le Grand Paris et le reste, il y a la France. Nous qui sommes dans le reste du pays, nous sommes très concernés par ce dossier. J'aimerais donc savoir si, dans le cadre des réflexions et du fonctionnement du Grand Paris Express, il a vraiment été tenu compte du reste et si, dans le cadre des financements, il existe une réflexion sur ce sujet.

Cela a été dit : nous sommes très concernés, car beaucoup de provinciaux font le va-et-vient pour venir travailler en région parisienne.

Deuxièmement, vous avez parlé des PPP, et vous avez dit que ce n'était pas possible du fait de l'absence de recettes : je ne pensais pas qu'il fallait des recettes pour

réaliser des PPP, sachant qu'on en fait beaucoup sans recette. Je n'ai donc pas très bien compris votre réponse.

Troisièmement, j'aimerais savoir s'il y a un dossier particulier, à l'intérieur de ce projet global, qui fait ressortir l'importance des fouilles, les coûts et les délais qu'elles entraînent ? Quel impact cela peut-il avoir sur le dossier ?

S'agissant du financement, j'ai une idée - mais elle n'est peut-être pas bonne. J'ai entendu ce matin que le montant de la fraude dans les transports parisiens représentait environ 300 millions d'euros par an. Peut-être pourriez-vous, à l'intérieur de la Société du Grand Paris, monter une brigade anti-fraude pour essayer de récupérer cette somme afin de financer votre projet. C'est une idée qui n'est peut-être pas saugrenue...

Cinquièmement – cela rejoint ce qui a été dit tout à l'heure par certains – il y a la Société du Grand Paris, la Métropole du Grand Paris, la région Île-de-France, le STIF, Grand Paris Express, etc. Pour nous, vu de l'extérieur, c'est totalement illisible : alors qu'on a parlé de simplification, de millefeuilles, etc., on est en train d'en créer de nouveaux dans de nouveaux domaines.

Enfin, je constate une fois de plus que, dans les grandes infrastructures, on est incapable, en France, de réaliser un projet dans des délais raisonnables, compatibles avec l'évolution de la société. C'est vrai dans ce cas particulier, mais aussi dans nos provinces reculées où, pour faire un pont sur la Loire, il faut entre vingt et trente ans. Le jour où il est réalisé, tout a changé : c'est vraiment insupportable !

On est là dans le même cas de figure, avec des projections très loin dans le temps, qui seront dépassées. Vous n'y pouvez rien, mais c'est une constatation assez dramatique si l'on veut être compétitif sur le plan international, un certain nombre de pays allant plus vite dans la réalisation de leurs infrastructures.

M. Gérard Longuet. – Paris est la capitale de la France. La carte de la France a été profondément et durablement modifiée par le réseau national des TGV. Je souhaiterais que l'on puisse disposer, à un moment ou à un autre, d'une réflexion écrite sur l'articulation du réseau du Grand Paris avec les différents accès au TGV national.

J'ai bien noté ce qui était prévu pour Paris-Massy, Charles-de-Gaulle et, d'une certaine façon, Saint-Lazare mais rien, dans les documents qui existent sur la gare du Nord, la gare de Lyon, ou la gare de l'Est ne nous éclaire actuellement. Je suis persuadé que vous y avez réfléchi : une note écrite sur ce sujet serait la bienvenue.

M. Philippe Yvin. – Marc Laménie évoquait les procédures. Elles sont en effet très complexes, mais on ne peut que respecter la législation. Il est vrai qu'on a créé ces dernières années, au confluent du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, un certain nombre de procédures dont beaucoup sont des transpositions de directives européennes qui amènent à franchir beaucoup d'obstacles avant d'arriver au projet. On évoquait les délais, mais il y a tout ce qui existe en amont.

Ce dont je puis témoigner, c'est que nous n'avons pas perdu de temps depuis la création de la Société du Grand Paris, alors que les travaux vont commencer bientôt sur la ligne 15 Sud. Cinq ans, ce n'était pas de trop.

Il nous reste encore beaucoup d'étapes à franchir. Outre les déclarations d'utilité publique, il nous reste toute une série de procédures environnementales, prévues par les lois sur l'eau et sur la protection des espèces animales et végétales, sur les installations classées pour l'environnement, etc. La Société du Grand Paris, comme tous les maîtres d'ouvrage, se doit donc d'être exemplaire en la matière.

Philippe Dominati a repris les propos de Roger Karoutchi sur l'opérateur unique en Île-de-France. C'est un point de vue. Connaissant le système depuis une trentaine d'années, je pense que le choix de Christian Blanc était le bon. L'idée d'un opérateur dédié à un projet précis, avec des financements spécifiques, me semble-t-il, était bonne.

Pour ce qui concerne l'exploitation, je rappelle que la Société du Grand Paris n'est en rien concernée par l'exploitation des transports, qui relève uniquement du STIF. Nous sommes uniquement une société de projet.

Marie-France Beauvils a émis des inquiétudes concernant les sujets de la concurrence et de l'interconnexion : les travaux d'interconnexion vont être réalisés dans le cadre du projet. Notre intention – ceci a été soulevé par beaucoup d'orateurs – est de travailler très étroitement, dès l'amont des travaux, avec la SNCF et la RATP, de façon à ce que ces travaux soient opérationnels le jour de la mise en service des nouvelles lignes.

C'est un sujet déconnecté du choix des opérateurs, qui appartiendra au STIF. Ces opérateurs, qu'il s'agisse de la RATP ou d'autres, en fonction des résultats des appels d'offres, disposeront de ces interconnexions opérationnelles entre les nouvelles lignes et le réseau historique.

Vous avez évoqué le logement, qui nous tient à cœur. Dans toute la mesure du possible, sur le foncier que la Société du Grand Paris est amenée à acquérir, nous mettrons en œuvre des opérations de logement, en accord avec les maires concernés sur la nature des programmes qu'ils souhaitent développer dans leur commune.

Je rappelle que les estimations du comité scientifique international, qui travaille depuis l'origine du projet sur les impacts économiques du Grand Paris Express, établissent celui-ci à environ 10 % du PIB de la région Île-de-France, soit 60 milliards d'euros sur 600 milliards d'euros de PIB.

Je rappelle que l'Île-de-France ne consomme qu'environ 22 % des 30 % de PIB qu'elle produit. Il existe une redistribution des richesses créées aujourd'hui par l'Île-de-France. Ce projet est donc non seulement financé entièrement par les Franciliens, mais une partie des richesses supplémentaires qu'il générera en Île-de-France bénéficieront aussi aux autres régions françaises.

Fabienne Keller a posé plusieurs questions.

La profondeur des gares résulte des études techniques. Un débat existe depuis l'origine pour savoir s'il faut ou non les faire en aérien ou en souterrain. Quand on voit les difficultés, sur la ligne 18, à faire accepter des viaducs en Île-de-France, on comprend qu'il aurait été très difficile d'aller au-delà de 15 % de réseau aérien, ainsi que cela a été retenu. En outre, en zone urbanisée dense, notamment en petite couronne, il est très difficile d'insérer des viaducs.

De plus, la profondeur des gares est uniquement liée à la nature du sous-sol parisien et au relief. De nombreuses collines traversent la géographie de l'Île-de-France. Il faut donc s'y adapter. On a toujours essayé d'être le plus haut possible. Beaucoup de gares sont à vingt mètres. Cela dépend vraiment de la nature des sous-sols. Les études d'avant-projet recherchent toujours une implantation le plus haut possible pour limiter les coûts.

La gouvernance est un sujet que vous aviez soulevé dans votre rapport. Nous partageons beaucoup de vos préoccupations, mais ce sujet relèvera là aussi des choix politiques qui pourront être faits par le STIF.

S'agissant des quartiers autour des gares, nous sommes dans le droit commun des opérations d'aménagement. Il appartient aux collectivités territoriales concernées, soit les communes, soit les établissements publics territoriaux de la métropole ou les communautés d'agglomération qui viennent de se créer en grande couronne, de prendre des décisions. Nous avons mis en place des comités de pôle pour chacune des soixante-huit gares. La Société du Grand Paris finance une étude à hauteur de 100 000 euros pour chacune d'elles afin de préparer les aménagements des espaces publics environnants.

Au-delà, pour ce qui est des opérations d'aménagement, il s'agira d'une collaboration entre les collectivités territoriales et leurs outils d'aménagement quand elles en ont déjà - sociétés d'économie mixte ou établissements publics d'aménagement de l'État - mais si les maires souhaitent que nous nous impliquions, nous le ferons bien volontiers.

Pour ce qui est de l'affaire de Massy-Valenton, les décisions n'ont pas été prises. Cela rejoint plusieurs questions qui ont été posées sur la rocade TGV, qui constituait un projet SNCF très intéressant, mais qui n'a pas fait l'objet de décisions pour l'instant.

Là où le sujet se pose, sur la ligne 14, les travaux préparatoires vont permettre d'intégrer, le moment venu, le choix de la ligne TGV pour Orly, soit qu'elle s'arrête à Pont-de-Rungis, soit qu'elle s'arrête à l'aéroport d'Orly proprement dit. La décision ne nous appartient pas, mais ce sera possible avec la configuration du réseau que nous préparons.

Michel Berson a rappelé les questions qui se posent pour la ligne 18. C'est effectivement un débat qui persiste. Certains riverains des villages de l'Essonne et des Yvelines au bord de la vallée de Chevreuse refusent en effet le tracé en viaduc. Le surcoût, en souterrain, serait de 150 millions d'euros pour cette seule partie, mais si on l'enterrait à cet endroit, il faudrait le faire sur l'ensemble de la ligne. Cela représente un surcoût de 900 millions d'euros, ce qui est totalement irréaliste.

Je précise à Michel Berson que les estimations actuelles pour la ligne 18 sont de 2,73 milliards d'euros, ainsi qu'en a décidé le conseil de surveillance en novembre dernier, et d'environ 2 milliards d'euros pour la partie allant jusqu'à Saint-Quentin. La décision que nous avons prise est de ne pas interrompre la construction des viaducs, ce qui n'a pas de sens, mais de demander à notre maître d'œuvre d'étudier le tracé entre Orly et Saint-Quentin en un seul tenant.

Éric Doligé est revenu sur les PPP : autant les PPP avec recettes commerciales n'étaient pas envisageables, autant on aurait pu penser aux PPP que nous connaissons dans les départements pour la construction de collèges, pour lesquels la collectivité paie des loyers. C'est un schéma qui aurait pu se concevoir. Nous le savons tous, financièrement, cela aurait

coûté plus cher, puisque les sociétés privées empruntent à un taux plus élevé, mais on aurait peut-être gagné du temps et de l'argent en délais. C'est un débat qui a été tranché par le Gouvernement précédent avant que je ne prenne mes fonctions. On aurait pu concevoir des sociétés de projet par ligne qui fassent appel à des investisseurs privés. Ce n'est pas le choix qui a été fait. Aujourd'hui, il paraît difficile de revenir dessus.

Vous avez évoqué le sujet des fouilles archéologiques. C'est un vrai sujet. Des fouilles archéologiques peuvent en effet provoquer un certain retard, comme sur la ligne 15 Sud. On pouvait s'y attendre, la périphérie proche de Paris ayant eu beaucoup d'implantations humaines depuis l'âge de fer. On a ainsi trouvé des sites mérovingiens, et même, à Vitry, un os de mammouth ! Il faut donc vraisemblablement, au-delà du diagnostic, réserver un certain temps pour les fouilles. Ceci a été intégré dans le calendrier des travaux pour six mois environ, en espérant que les fouilles n'iront pas au-delà.

Je crois avoir répondu aux questions qui ont été posées. S'agissant du TGV, la rocade est un projet SNCF...

M. Gérard Longuet. – Ce qui serait intéressant, c'est de savoir ce que vous en pensez.

M. Philippe Yvin. – Nous répondrons précisément à la question de Gérard Longuet par écrit s'agissant des TGV actuels. L'ensemble du projet SNCF, dont l'avant gare à Pleyel, avant la gare du Nord, est un projet qui appartient à la SNCF.

M. Vincent Delahaye, président. – Merci, messieurs les présidents, d'avoir répondu très largement aux questions de nos collègues.

La réunion est levée à 12 heures 33.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 10 février 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président et de M. Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Justice et affaires intérieures – Audition, conjointe avec la commission des lois, de M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l’Union européenne pour la lutte contre le terrorisme

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Avec M. Jean-Paul Emorine, vice-président de la commission des affaires européennes, nous avons le plaisir d’accueillir M. Gilles de Kerchove pour examiner l’apport de l’Union européenne dans la lutte contre le terrorisme. Il présentera les différents aspects de cette politique avant que nous échangions.

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Le président Bizet ne peut malheureusement pas être présent aujourd’hui. Nous sommes heureux de recevoir M. de Kerchove afin d’aborder la coordination européenne contre le terrorisme, sujet de préoccupation pour la France.

M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l’Union européenne pour la lutte contre le terrorisme. – L’Europe traverse une crise existentielle grave. Moi qui ai consacré vingt ans à promouvoir l’Europe de la sécurité, je n’en ai jamais connu d’une telle ampleur. Si la sécurité intérieure est bien une compétence partagée entre l’Union européenne et les États membres, ces derniers en assurent en l’état actuel 90 %, ils en sont les premiers responsables. Le traité de Lisbonne dispose également que les États membres sont les seuls responsables de la sécurité nationale, ce qui signifie que le secteur du renseignement échappe aux compétences de l’Union européenne : les États membres en ont la compétence exclusive. Après les attentats de Paris, les chefs de gouvernement ont voulu se réunir à Bruxelles afin d’envoyer un message fort.

La crise migratoire et la toxicité du lien noué entre terrorisme et migrations constituent également des défis. La présence d’un passeport syrien contrefait près du Stade de France, le 13 novembre, n’est pas due au hasard.

Les services de renseignement estiment que la principale menace est représentée par les citoyens d’États membres qui se sont radicalisés sans établir de lien direct avec une organisation terroriste, par internet, la télévision satellitaire, la prison, la rencontre d’un imam itinérant, et susceptibles de commettre des attentats de petite ampleur, de façon opportuniste. Abou Moussab al-Souri a théorisé cette stratégie dont l’effet psychologique est important. Les combattants étrangers sont plus de 5 000 à provenir de l’Union européenne. S’il faut éviter de penser qu’Al-Qaeda est finie, puisque des franchises s’en revendiquent, Daech est une organisation considérable par le nombre de ses combattants, son emprise territoriale, ses moyens financiers, sa maîtrise des réseaux sociaux, sa communication stratégique. Ces derniers mois, elle est sur la défensive en raison des frappes aériennes qui la visent.

Cette pression militaire accrue pourrait malheureusement se traduire par une multiplication des attentats – on l’a déjà constaté avec les attentats à Suroç et Ankara en Turquie, dans le Sinaï, à Beyrouth, à Paris et en Tunisie. Cette organisation qui gagnait de nouveaux territoires, recrutait massivement, a besoin de montrer des succès quand elle est mise en difficulté. Autre conséquence, le retour accru de nos ressortissants issus de Daech et de Jabhat al-Nosra. S’il n’est pas simple pour eux de partir, les bombardements rendent un départ possible. Des responsables de Daech pourraient aussi quitter la Syrie et l’Irak pour rejoindre la Libye.

Cinq facteurs sont susceptibles d’amplifier cette menace : les États faillis se sont multipliés, or les organisations terroristes aiment les zones de non droit ; la tension entre Chiites et Sunnites grandit en raison du sentiment que l’Iran gagne la partie ; les pays du printemps arabe doivent restructurer leur appareil sécuritaire, à l’image de la Tunisie dont plus de 5 000 ressortissants ont rejoint Daech – imaginez la digestion de leur retour, pour ce petit pays ; le salafisme se propage – les experts divergent sur l’impact de l’idéologie sur la radicalisation : pour schématiser, Gilles Kepel le pense, comme moi, quand Olivier Roy met davantage en avant la marginalisation ; les nouvelles technologies de l’information et de la communication se développent et accroissent la capacité d’un individu isolé à commettre un attentat. Je ne serais pas étonné de voir émerger le cyberterrorisme d’ici cinq ans. Les explosifs ont été miniaturisés. Une bombe faisant exploser un avion peut avoir la taille d’une batterie d’iPad, ce qui explique que les Américains demandent que les appareils électroniques puissent être allumés lors de l’embarquement à l’aéroport. L’un des premiers numéros du magazine d’Al-Qaeda en péninsule arabique expliquait comment fabriquer une bombe dans la cuisine de votre maman ; un jour, un virus de synthèse pourra sans doute être mis au point dans la cuisine de votre maman.

L’Union européenne n’est pas la première responsable de la sécurité intérieure, mais elle est soucieuse d’apporter son soutien à l’action des États. Dans leur déclaration après les attentats de janvier, les chefs d’État et de gouvernement ont demandé davantage d’efforts de répression, de prévention et de soutien aux pays tiers. Ils l’ont confirmé en décembre, et ces objectifs ont été discutés lors de réunions avec les ministres de l’intérieur et de la justice. La France joue un rôle moteur considérable en la matière.

Le volet répressif a pour but de s’assurer que les États accèdent aux données utiles, le fichier PNR sur les passagers aériens par exemple – le Parlement européen devrait adopter cette mesure dans un mois – mais aussi qu’ils participent correctement aux plateformes européennes. Il faut comprendre les obstacles techniques, juridiques et culturels qui l’empêchent. Le Système d’Information Schengen (SIS) n’a pas fonctionné correctement dans plusieurs cas, dont celui de Mehdi Nemmouche. La base de données d’Europol pâtit des réticences de la communauté du renseignement à partager ses informations. Hors du cadre de l’Union européenne, il faut faire en sorte que les services de renseignement se coordonnent mieux. En décembre, pour la première fois, le Conseil européen a demandé aux services de renseignement de structurer leur coopération en dehors du cadre institutionnel de l’Union. L’interopérabilité des bases de données doit être assurée, or elles ont chacune leur logique et leur but. L’emploi de faux documents par les terroristes rend nécessaire le croisement des informations de différents fichiers, ce qui est compliqué dans la mesure où le principe de protection des données est qu’elles ne puissent être utilisées que pour la finalité pour laquelle elles ont été recueillies.

La Commission européenne vient de saisir le Conseil d’une proposition de modifier le code frontières Schengen pour prévoir un contrôle systématique des ressortissants

européens aux frontières extérieures. Tous les Américains sont contrôlés lors de leur entrée aux États-Unis. L'Union européenne ne fait pas de même. Si la crainte d'encombrements aux aéroports a pu peser lors de l'adoption de la législation, il peut y être répondu grâce aux lecteurs de passeports biométriques. Certains États membres renâclent car la mesure entraînerait des contraintes comme le déploiement des lecteurs dans tous les points de passage aux frontières. Le contrôle des ressortissants de pays tiers entraîne le besoin d'équipement de toutes les îles grecques en branchements et terminaux informatiques, afin de procéder à des contrôles de sécurité.

Le trafic d'armes pose également problème. Il semble facile d'acquérir une Kalachnikov en Belgique pour 300 euros. La France a pris des initiatives pour lutter contre le financement du terrorisme et encouragé la Commission européenne à affiner son dispositif. La quatrième directive anti-blanchiment a été adoptée récemment. La Commission compte y ajouter des éléments sur les cartes prépayées, mentionnées après les attentats de novembre, les monnaies virtuelles ou le trafic d'œuvres d'art.

La lutte contre le terrorisme relève des ministres de l'intérieur mais aussi de ceux de la justice. La Commission a saisi le Conseil d'un projet de Directive tendant à définir le crime de djihadisme de façon harmonisée. La résolution 2178 des Nations unies nous en fait obligation.

Eurojust peut aider le Conseil à aborder le problème des combattants étrangers. Certains pays se montrent extrêmement répressifs vis-à-vis des personnes de retour de Syrie ; d'autres sont tentés par des politiques plus nuancées. Que faire quand on n'a pas de preuve ? Les seules preuves sont parfois électroniques. Au début, les djihadistes étaient extrêmement narcissiques et publiaient des photos d'eux avec le drapeau de Daech sur Facebook, ce qui est suffisant. Mais ces données sont stockées sur des *clouds* américains. Les messages échangés sur *Whatsapp* entre deux Français sont stockés aux États-Unis. Le juge français doit émettre une requête d'entraide pénale qui prend au moins dix mois et peut se heurter aux exigences du quatrième amendement de la Constitution américaine. Les Britanniques sont en train de négocier un accès plus rapide à ces données. La Commission y travaille également.

Le deuxième volet politique porte sur la prévention, à la fois directe et indirecte – les politiques de contexte telles que l'éducation, la jeunesse, la culture, le sport ou l'accès à l'emploi. Le commissaire en charge de ces questions doit faire prochainement une communication sur la mobilisation de programmes européens dans cette direction.

La prévention plus directe consiste d'abord en la détection précoce des signaux faibles. La France a beaucoup investi ce domaine récemment. Je m'en réjouis. En arrivant au ministère de l'intérieur, Manuel Valls et ensuite Bernard Cazeneuve ont été sensibilisés à ces questions et œuvré pour apporter très rapidement des réponses non sécuritaires. La question porte sur une meilleure formation des acteurs de première ligne tels que la police de proximité, les travailleurs sociaux et les professeurs.

La prévention concerne aussi Internet et les réseaux sociaux. Le commissaire Avramopoulos a lancé un partenariat public-privé avec les grands opérateurs Google et Facebook pour enlever les contenus en contradiction avec leur charte d'utilisation. Europol a mis sur pied une équipe qui trie les contenus, entre liberté d'expression et infraction à la charte, inspirée de l'exemple de Scotland Yard. Les contenus signalés par l'équipe britannique sont retirés à 93 % alors qu'ils ne le sont qu'à 33 % quand ils sont signalés par de

simples utilisateurs. La Commission a recruté un groupe d'experts du contre-discours, surtout britanniques, afin de définir une communication stratégique.

Le troisième axe de la prévention porte sur la réintégration des ressortissants partis en Syrie. Si 2 000 Français rentrent, peut-être que 50 % seront traduits en justice et 20 % contrôlés en permanence par les services de renseignement. Reste un grand nombre de personnes dont il faudra bien faire quelque chose, sans la preuve qu'ils aient du sang sur les mains. Le Gouvernement français imagine une prise en charge d'une dizaine de mois comprenant du *coaching* psychologique et une formation à la citoyenneté. J'en suis très partisan.

Quant aux pays du pourtour de la Méditerranée, je passe 60 % de mon temps à nouer des partenariats de sécurité avec eux, qu'il s'agisse de la Turquie ou d'États des Balkans occidentaux.

L'Union européenne est confrontée à quelques défis. Elle doit détecter les signaux faibles. Un expert français a analysé les comportements en prison il y a dix ans et récemment mis en évidence la pratique de la *taqiya* – la dissimulation – qui consiste à éviter les signes extérieurs de radicalisation. L'Union européenne doit connecter les données qu'elle possède. Les États-Unis ont reconnu qu'ils auraient pu empêcher le 11 septembre en reliant les indices dont leurs différents services disposaient. Elle doit aussi penser hors du cadre, enrichir son analyse. Un service de renseignement confronté à des milliers de personnes potentiellement dangereuses doit se concentrer sur quelques cas, ce qui suppose de disposer d'une palette de compétences. J'approuve la démarche de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), qui s'adjoit les services de sociologues, de psychologues, de spécialistes des nouvelles technologies.

L'Union européenne doit aussi trouver le difficile équilibre entre sécurité et liberté. Une vision inexacte consiste à voir le Parlement européen comme le défenseur des libertés et le Conseil des ministres comme celui de la sécurité. Il faudra être créatif pour développer des réponses équilibrées.

Un sujet important n'est pas discuté à Bruxelles : celui du chiffrement. De nombreuses entreprises ont réagi aux révélations d'Edward Snowden. Faut-il les obliger à donner leurs clés de chiffrement ? Les ministères de l'intérieur n'ont pas une grande culture de l'expression de besoins, contrairement aux ministères de la défense. Il est important de développer l'industrie européenne de la sécurité. La France a des champions mondiaux. La cybersécurité a un très grand potentiel, avec une croissance de 6 à 8 % par an.

L'antisémitisme et l'islamophobie sont préoccupants. En Allemagne, des tensions existent, notamment autour du parti Pegida. Je suis séduit par la proposition de Wolfgang Schäuble de lever un impôt européen sur le pétrole pour financer la sécurisation des frontières et l'intégration des migrants. Enfin, comment promouvoir un islam européen et non un islam en Europe ? Il faut aider les musulmans pour que l'exercice de leur culte puisse être serein, ouvert et transparent.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci de la clarté de cet exposé très complet. Quels sont les progrès dans l'enregistrement des arrivées de migrants aux frontières de l'Europe ? Y a-t-il une montée en régime des moyens humains de Frontex ?

M. Michel Mercier. – J’ai envie de vous entendre plus longuement sur chacun des sujets que vous abordez. Vos propos sont passionnants et rejoignent ceux de nombreux policiers et magistrats que nous entendons. Comment voyez-vous une meilleure coordination des services de renseignement européens ? Il est évident que les terroristes ne connaissent pas la notion d’État et élaborent leurs actions sur plusieurs territoires. Comment nous mettre sur le même plan ?

M. Daniel Raoul. – Je suis très impressionné par votre précision. L’interopérabilité des bases de données pose un problème de cybersécurité. Plus on multiplie les points sources, plus on s’affaiblit vis-à-vis des pirates. J’ai découvert ce soir la *taqyia*, dissimulation autorisée par la charia. Va-t-on s’appuyer uniquement sur les messages numériques pour détecter les signaux faibles, en développant des algorithmes ? Ne serait-ce pas, là aussi, une porte d’entrée pour les pirates ?

Mme Fabienne Keller. – Vous montrez la belle Europe, qui se penche sur les préoccupations des citoyens. Le renforcement des frontières, la coordination des services de renseignement nécessitent de l’argent. Outre la taxe Schäuble – une bonne piste –, y aurait-il d’autres financements ? Pourrait-on utiliser les restes du budget européen ?

Des observateurs suggèrent de créer un fonds de rachat des armes à feu dans les Balkans pour lutter contre leur trafic. Qu’en pensez-vous ?

M. Alain Vasselle. – La France débat de l’état d’urgence et de la déchéance de nationalité. Dans quelle catégorie, de la répression, de la prévention ou de l’aide aux pays tiers, les classez-vous ? Quelles seraient les répercussions de ce vote sur l’Union européenne ? Où iraient ces personnes ? Comment les autres États membres réagiraient-ils ?

Comment expliquer le déficit de contrôle aux frontières ? L’arsenal juridique européen n’est-il pas efficient ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci de votre exposé. Quelles sont vos recommandations sur le contre-discours ? J’avais assisté à un séminaire organisé par le président Obama à Washington où des promoteurs proposaient gratuitement des messages vidéo très forts de prévention contre le terrorisme. Apparemment, les États européens n’en voulaient pas. Pourquoi un tel refus ?

M. Richard Yung. – Merci de cet exposé passionnant. Le lien entre migration et terrorisme n’est pas vécu en France comme ailleurs. Le ministre de l’intérieur a développé l’idée selon laquelle les auteurs des attentats étaient d’abord des citoyens français. Comment voyez-vous les choses ?

Au développement du salafisme, j’ajouterais le wahhabisme. L’Arabie saoudite est un pays difficile à appréhender, qui prétend combattre Daech et Al-Qaeda tout en propageant des idées proches. Certains manuels scolaires saoudiens expliquent qu’il ne faut pas serrer la main d’un incroyant. Comment « taquiner » ce pays, dont la situation politique est fragile ?

Les réseaux terroristes se financent entre autres par la contrefaçon. C’est préoccupant. On manque de vision et de stratégie en la matière.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Les attentats du 13 novembre ont été organisés depuis le territoire d’un autre pays européen, fomentés par des

individus en Syrie et exécutés après une traversée de l'Europe. Les Français envoient conjointement des agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et de la DGSJ dans les points d'arrivée des migrants. C'est dire que nous sommes sensibilisés au risque d'une dissimulation dans la masse d'individus dangereux, d'où l'intérêt d'une surveillance accrue de ces flux.

M. Didier Marie. – Vos propos sont rassurants, puisque vous mesurez l'ampleur des difficultés et la totalité des spectres à couvrir, et inquiétants, puisque nous sommes confrontés à l'urgence et que nombre de dispositifs ne sont pas encore prêts.

Quels éléments de coordination ont-ils été mis en place à l'échelle européenne ? On constate des problèmes de coordination interne aux pays, entre la police et le renseignement, entre les dispositifs européens et nationaux, et entre la sécurité intérieure et extérieure. Que pensez-vous de l'institutionnalisation d'un conseil restreint de sécurité réunissant les ministres de l'intérieur, de la défense et des affaires étrangères ?

Quel est l'état d'avancement du renforcement de Frontex et du déploiement des gardes-frontières ? C'est une solution pour aider les pays qui rencontrent des difficultés dans la gestion des migrants, comme la Grèce.

L'Union européenne soutient la Turquie en lui versant trois milliards d'euros. Diplomatiquement, quels sont les moyens de pression et de contrôle de la mise en œuvre des mesures que l'Europe demande ? Comment faire pour les États faillis ?

M. Yves Détraigne. – Nous avons débattu, dans un temps pas si éloigné, de la protection des données personnelles. Je songe à la directive sur le fichier PNR. Le nuage de données peut fournir des informations sensibles à des personnes mal intentionnées, d'où la nécessité de scruter la toile. *Quid* de l'avenir de cette protection ? Faut-il se résoudre à être sous surveillance permanente ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – La question des clés de chiffrement nous a paru extrêmement compliquée. Le chiffrement peut représenter un argument commercial pour les acteurs de l'internet, qui garantissent aux clients que personne n'aura accès à leurs données. Dans le cas de l'auto-chiffrement, même l'entreprise n'y a pas accès. La difficulté est d'autant plus grande que leur siège est aux États-Unis. Quel levier l'Europe peut-elle avoir ?

M. François Pillet. – Quand on entend une personne chargée au plus haut niveau du renseignement, on ressent un effroi supplémentaire. J'ai appris ce soir des informations nouvelles et inquiétantes. Pour accéder au renseignement, il faut réussir le difficile parcours du combattant des législations nationales protégeant les libertés publiques. Au-delà des différences techniques, n'aurait-on pas besoin d'une coordination des lois et réglementations nationales ?

M. Jean-Paul Emorine, vice-président. – Les visas européens sont attribués selon une liste de critères communs. Y en a-t-il de nouveaux intégrant la menace terroriste ?

M. Gilles de Kerchove. – Les compétences de l'immigration et du contrôle des frontières extérieures ont été pendant longtemps exercées sans lien avec les questions de sécurité, véritable « schizophrénie institutionnelle » qui résulte de la façon dont l'Union européenne s'est construite. En effet, on a communautarisé les compétences par étapes et en

laissant volontairement de côté les aspects sécuritaires ; ainsi les compétences relatives à l'immigration et au contrôle des frontières extérieures, confiées à l'Union par le traité d'Amsterdam, ont-elles été exercées depuis des années sans beaucoup de lien avec les questions sécuritaires – en prenant ses fonctions, le nouveau directeur de Frontex a constaté que ses services étaient absents de la lutte contre la criminalité et le terrorisme, en particulier qu'ils n'avaient pas accès, dans l'opération Triton en Méditerranée, aux fichiers d'Europol. Les choses changent, chacun comprend bien qu'il faut recouper les témoignages et les informations du plus grand nombre de sources disponibles : Frontex et Europol ont passé, il y a deux mois, un accord pour échanger leurs données à caractère personnel, c'est le b-a ba.

Face à la crise migratoire, les États membres se mobilisent pour que les États en première ligne, en particulier la Grèce, disposent des outils de contrôle, ne serait-ce qu'une connexion suffisante à internet pour l'accès rapide au système Eurodac. La situation est critique : j'ai constaté, dans un *hotspot* en Italie, combien les services étaient débordés lorsque, dans un épisode de beau temps et de mer calme, quelque cinq mille migrants sont arrivés en quelques jours alors que la capacité d'accueil n'était que de trois cents places...

La procédure d'IPCR, dispositif intégré pour une réaction à l'échelon politique en situation de crise, a été déclenchée pour la crise migratoire ; elle force les acteurs à partager leurs informations sur les migrants qui entrent sur le territoire communautaire. Est-ce à dire que tous les migrants font l'objet d'un enregistrement en bonne et due forme, avec prise d'empreintes digitales ou biométriques ? Ce n'est certainement pas encore le cas.

Sur les services de renseignement, je rappelle que l'Union n'a pas de compétence ; cependant, dans la pratique, les services de renseignement des États membres échangent des informations au quotidien dans la lutte antiterroriste. Faut-il structurer davantage cette coopération ? Le Conseil européen l'a demandé, les services de renseignement y travaillent dans le Groupe anti-terroriste. Il faut s'assurer, ensuite, que les États aient tous un niveau élevé de renseignement, c'est loin d'être le cas ; la France a atteint un haut niveau, grâce à des équipements comme des satellites, des services complets – la DGSE, la DGSI, l'Académie du renseignement – et une véritable culture du renseignement, ce qui place votre pays au tout premier rang européen, avec la Grande-Bretagne, quand d'autres pays ont encore beaucoup d'efforts à faire.

Il faut également parvenir à ce que les services de renseignements partagent leurs informations avec le Système d'information Schengen (SIS) et Europol. Des États membres s'y refusent avec Europol, perçu comme un service de police et non de renseignement – le circuit doit alors passer par les services de police de l'Etat membre. En revanche, le SIS a démontré son efficacité, la France a fait des progrès spectaculaires dans le partage d'information : la plupart des fiches « S » figurent désormais dans le SIS, c'est loin d'être le cas pour les autres pays et j'en alerte les ministres concernés dès que j'en ai l'occasion. Nous avons intérêt à partager les informations très en amont, comme le fait la DGSI, parce que nous pouvons obtenir des résultats en agrégeant des faits qui paraissent peu significatifs pris isolément – c'est le cas, par exemple, quand un individu fiché en France prend, à Berlin, un billet pour la Turquie...

Il m'est difficile de répondre sur les algorithmes et la cybercriminalité ; ils peuvent effectivement aider à cibler des comportements anormaux, les services de renseignement travaillent dans ce sens et, de fait, plus notre dispositif passe par les technologies numériques, plus il est vulnérable à la cybercriminalité – je sors là de ma compétence, je sais que les services sont mobilisés et qu'il faut mettre l'ensemble des États

membres à niveau, c'est l'objet de la directive de 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information, ainsi que de la stratégie européenne en la matière.

Je ne peux guère répondre non plus sur la disponibilité des fonds ; la commission Juncker a récemment mobilisé des fonds additionnels pour faire face à la crise migratoire, et nous pouvons compter également sur les fonds mobilisés pour aider les pays en première ligne, en particulier la Grèce et l'Italie.

Serait-il judicieux de racheter les armes de guerre qui sont dans les Balkans ? C'est la première fois que j'entends cette idée... créative, dont le coût serait probablement très élevé, surtout si l'on compte que des armes pourraient provenir aussi du Proche-Orient et de Libye...

Quant au débat franco-français sur l'état d'urgence et sur la déchéance de nationalité, je ne saurais m'y inscrire, vous le comprendrez.

Notre contrôle aux frontières extérieures est-il suffisant ? Nous pouvons faire bien mieux, c'est pourquoi je soutiens la proposition de la Commission tendant à modifier le code frontières Schengen afin de prévoir un contrôle systématique des ressortissants européens aux frontières extérieures, la Suisse par exemple contrôle 100% des entrants *via* ses aéroports ; la Commission européenne a fait des propositions à cet égard.

Quel contre-discours face à la radicalisation islamiste ? Je ne crois pas trop à un contre-discours qui serait diffusé par les gouvernements, mais plutôt au soutien apporté aux voix modérées qui, dans la société civile, s'élèvent sur ce sujet. Il y a des initiatives, Tweeter dispense par exemple une formation de quelques jours – qu'a suivie l'équipe de campagne du président Obama. Beaucoup peut être fait en la matière, avec des « repentis » qui reviennent de théâtres d'opération, ou encore dans les pays d'où viennent des terroristes – nous soutenons des actions en Tunisie et au Liban par exemple, bientôt en Jordanie.

Quel lien entre les migrants et le terrorisme ? La menace terroriste est endogène, des nationaux sont partis combattre en Syrie – mais le risque existe bien que Daech instille le doute sur les groupes de migrants, on l'a vu avec l'un des terroristes du Stade de France, détenteur d'un faux passeport syrien et entré comme migrant sur le territoire de l'Union ; les conséquences seraient alors très fortes dans l'opinion.

Quelle cohérence dans notre attitude envers le wahhabisme et le salafisme ? L'Union européenne doit débattre de ce sujet difficile, comme les États-Unis l'ont fait ; l'Arabie Saoudite est un pays allié, actif dans le partage de renseignement, confronté à de nombreux défis sur son territoire – nous avons de nombreux dossiers à évoquer avec eux, ils en sont bien conscients, en particulier le prosélytisme en dehors de leur territoire national.

Sur la contrefaçon, j'avoue manquer d'éléments...

M. Richard Yung. – L'Union des fabricants vient de publier un rapport, je vous le communiquerai.

M. Gilles de Kerchove. – Je le lirai avec attention.

Comment renforcer la coordination entre les services de l'Union ? Le mouvement est en marche, je travaille désormais étroitement avec le service européen d'action extérieure; nous travaillons également à renforcer les liens entre le service européen d'action extérieure et

Europol, de même que, dès que j'en ai l'occasion, j'implique à l'extérieur de l'Union européenne les services d'Eurojust, d'Europol, de Frontex et du Cepol.

Sur l'aide à la Turquie, je ne saurais rien dire de plus que nous serons bien sûr vigilants à ce que les fonds européens aillent effectivement aux actions qu'ils visent.

Avec la Libye, nous attendons que le Gouvernement soit confirmé, parce qu'il est impossible d'envisager une coopération sans partenaire ; cependant, il y a effectivement une grande urgence.

Quel équilibre, dans le traitement des données, entre protection de la vie privée et sécurité publique – en particulier dans le PNR ? La question est difficile, sensible, je crois qu'il est possible de concilier les deux termes, plutôt que de les opposer comme on le fait trop souvent – et je vois un exemple intéressant dans le *privacy by design*, mis en place par l'État de l'Ontario, au Canada.

Quel levier vis-à-vis de l'auto-chiffrement ? Encore une question complexe. Des experts nous disent qu'on ne peut forcer les fournisseurs d'accès et les sociétés du web à communiquer les codes, ni même réserver cette possibilité aux seuls services de renseignement, sans fragiliser l'ensemble d'internet ; la Grande-Bretagne, cependant, a choisi cette voie et l'on en débat aux États-Unis. Je crois que nous devons en débattre également et en approfondir les aspects techniques.

Les différences de législations nationales sur les services de renseignement sont, effectivement, un vrai sujet et, de l'aveu du Président du GAT, constituent un frein à la coopération. La matière n'étant pas de la compétence de l'Union, on pourrait imaginer que des États membres signent un traité entre eux, un « Schengen du renseignement » ; au lendemain des attentats de Paris, le Premier ministre belge a évoqué une « CIA européenne », mais l'initiative ne peut en revenir qu'aux États membres : à eux de s'organiser comme ils l'entendent.

Pour ce qui est des visas, des mécanismes de vérification existent dans le cadre de l'examen des demandes.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci, Monsieur le coordinateur, pour toutes ces informations utiles.

La réunion est levée à 18h40.

Mardi 16 février 2016

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures

Droit des étrangers en France - Examen des amendements

La commission examine les amendements sur le projet de loi n° 339 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La semaine dernière, la commission a rejeté tous les amendements déposés, la plupart d’entre eux étant d’ailleurs identiques à ceux déposés en première lecture, pour adopter une motion tendant à opposer la question préalable. Je vous en rappelle les raisons : le texte de l’Assemblée nationale, après l’échec de la commission mixte paritaire, ne tient aucun compte des propositions du Sénat, sur le fond comme sur la forme. En outre, trois éléments nouveaux ont été insérés, ce qui pose de sérieuses difficultés constitutionnelles. Ils visent à permettre aux étrangers d’accéder au service civique, à supprimer l’assignation à résidence sous surveillance électronique et à permettre à l’autorité administrative d’opposer l’irrecevabilité à une demande d’asile formulée en rétention au-delà des cinq premiers jours de celle-ci. J’é mets un avis défavorable à l’ensemble des amendements, en cohérence avec la question préalable.

M. Jean-Yves Leconte. – Je comprends la position du rapporteur. Pour autant, certains des amendements rétablissent des éléments dont il déplore la suppression par l’Assemblée nationale. Il les soutiendrait sans doute s’ils étaient examinés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ponctuellement, je le pourrais, mais la question préalable porte sur l’ensemble du texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Votons.

La commission émet un avis défavorable à l’ensemble des amendements.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Visite médicale des étudiants étrangers		
M. LECONTE	6	Défavorable
Mme BENBASSA	35	Défavorable
Article 5 Autorisation provisoire de séjour pour les étudiants titulaires d’un master		
M. MÉZARD	15	Défavorable
Article 8 Contrôle du droit au séjour du titulaire d’une carte de séjour temporaire ou d’une carte pluriannuelle		
Mme ASSASSI	31	Défavorable
Mme BENBASSA	36	Défavorable
M. KALTENBACH	7	Défavorable
Article 9 Carte de séjour temporaire autorisant l’exercice d’une activité professionnelle		
M. KALTENBACH	9	Défavorable
Article 10 Délivrance de la carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » ; procédure « étrangers malades »		
Mme BENBASSA	37	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. KALTENBACH	10	Défavorable
M. COLLOMBAT	16	Défavorable
Article 10 bis Autorisation provisoire de séjour pour les parents d'enfants malades		
Mme BENBASSA	38	Défavorable
M. MÉZARD	24	Défavorable
Article 11 Cartes de séjour pluriannuelle		
M. COLLOMBAT	19	Défavorable
M. COLLOMBAT	22	Défavorable
M. KALTENBACH	11	Défavorable
M. MÉZARD	17	Défavorable
M. MÉZARD	18	Défavorable
Article 13 Coordinations		
Mme BENBASSA	39	Défavorable
Article 13 quater Délivrance de plein droit de la carte de résident permanent		
M. LECONTE	2	Défavorable
Article 13 sexies Extension du régime de l'ordonnance de protection aux violences commises par l'ancien conjoint, concubin, ou partenaire de pacte de solidarité civile		
M. MÉZARD	25	Défavorable
Article 14 Obligation de quitter le territoire français et interdiction de retour sur le territoire français		
Mme BENBASSA	40	Défavorable
M. KALTENBACH	12	Défavorable
Mme BENBASSA	41	Défavorable
Mme BENBASSA	42	Défavorable
M. KALTENBACH	13	Défavorable
M. KALTENBACH	14	Défavorable
Mme BENBASSA	43	Défavorable
Mme BENBASSA	44	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 18 A Régime contentieux de la décision de placement en rétention		
Mme BENBASSA	45	Défavorable
Article 18 Faculté de requérir la force publique pour escorter une personne assignée à résidence auprès des autorités consulaires en vue de préparer son départ		
M. LECONTE	4 rect.	Défavorable
Article 19 Caractère subsidiaire du placement en rétention administrative par rapport à l'assignation à résidence		
Mme ASSASSI	32	Défavorable
Mme BENBASSA	46	Défavorable
M. LECONTE	3	Défavorable
Article 20 Faculté d'assigner à résidence à la fin de la rétention		
Mme ASSASSI	33	Défavorable
Article 22 Caractère prioritaire de l'assignation à résidence par rapport au placement en rétention administrative		
Mme BENBASSA	47	Défavorable
Article 25 Transmission d'informations en vue de la lutte contre la fraude au séjour		
Mme ASSASSI	34	Défavorable
Mme BENBASSA	48	Défavorable
M. MÉZARD	26	Défavorable
M. MÉZARD	28	Défavorable
M. MÉZARD	27	Défavorable
M. MÉZARD	29	Défavorable
Article 29 Mesures de coordination		
M. LECONTE	5 rect.	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
M. MÉZARD	30	Défavorable

Mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés - Communication

La commission entend une communication de M. François-Noël Buffet sur le déplacement en Grèce effectué par une délégation de la commission dans le cadre de la mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La semaine dernière, le président Bas a conduit une délégation de notre commission à Athènes et dans l'île grecque de Lesbos. Elle se composait de MM. Collombat, Frassa, Kaltenbach, Leconte, Zocchetto ainsi que Mmes Deromedi et Di Folco et votre serviteur. Ce déplacement s'inscrivait dans le cadre de notre mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés. L'objectif était d'observer la mise en place des *hotspots* et la mise en œuvre de la procédure de relocalisation. Le *hotspot* de Lesbos est, à ce jour, le seul à être effectivement ouvert avec celui de Lampedusa en Italie.

En 2015, 856 723 migrants sont arrivés en Grèce, dont plus de 851 000 par voie maritime. Cela représente 82 % des arrivées en Europe. Lesbos en a accueilli dans les 500 000, soit 58,4 % des arrivées en Grèce et 48 % des arrivées en Europe. L'île se situe à quelques encablures de la Turquie, seul un bras de mer d'une dizaine de kilomètres sépare les deux pays.

La procédure de relocalisation, créée par deux décisions du Conseil de l'Union européenne des 14 et 22 septembre 2015, représente une dérogation temporaire au Règlement « Dublin ». Elle consiste à transférer certains demandeurs d'asile de la Grèce ou de l'Italie vers d'autres pays de l'Union où sera instruite leur demande d'asile.

La clé de répartition entre les pays est fondée sur plusieurs critères : la taille de la population pour 40 % ; le produit intérieur brut pour 40 % ; le nombre moyen de demandes d'asile antérieures pour 10 % et le taux de chômage pour 10 %. La France doit ainsi accueillir 30 750 personnes en deux ans.

La procédure de relocalisation est ouverte aux personnes arrivées en Grèce ou en Italie entre le 24 mars 2015 et le 26 septembre 2017, qui ont introduit une demande d'asile dans ces pays et dont la nationalité atteint au moins 75 % de taux de reconnaissance d'une protection internationale dans les pays de l'Union européenne. En pratique, les Syriens, les Erythréens, les Irakiens, les Centrafricains et les Yéménites.

Dans un souci de bonne intégration dans le pays de relocalisation, le choix de ce dernier se fonde sur les compétences linguistiques et les liens familiaux culturels ou sociaux du demandeur. La capacité d'accueil des États est également prise en compte.

Selon l'article 5 de la décision du Conseil européen du 22 septembre 2015, les États communiquent au moins une fois par trimestre leur capacité d'accueil. La relocalisation est proposée par les autorités italiennes et grecques avec l'aide du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). L'État membre ne peut refuser la relocalisation que si le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public ou s'il existe des motifs sérieux d'exclusion du statut de réfugié.

Fait peu connu, l'État de relocalisation reçoit 6 000 euros pour chaque demandeur d'asile, et l'Italie ou la Grèce 500 euros, financés sur le fonds « asile, migration et intégration ».

Au 24 janvier, 646 personnes ont été proposées à la relocalisation depuis la Grèce pour 595 places offertes ; 416 relocalisations ont été acceptées. La France, qui a offert 70 puis 100 places, a été sollicitée pour 176 relocalisations. Elle en a accepté 103 et rejeté 8. La France est ainsi le premier État d'accueil des demandeurs d'asile relocalisés depuis la Grèce, probablement parce qu'il est le pays ayant le mieux structuré sa procédure.

L'île de Lesbos compte plus de 3 000 places sur six sites, dont le *hotspot* de Moria, créé le 8 octobre 2015. Par définition, un *hotspot* enregistre et filtre les migrants. Les autorités grecques y sont soutenues par 114 agents de Frontex et 6 agents de l'EASO. Ceux qui ne peuvent prétendre à la relocalisation doivent formuler une demande d'asile à la Grèce ; les migrants non demandeurs d'asile se voient notifier leur retour dans leur pays d'origine.

Malgré l'hiver, 2 000 à 3 000 personnes arrivent chaque jour sur l'île de Lesbos, essentiellement en provenance de Turquie, sur de petites embarcations. La traversée est très rapide. Soit les passeurs désignent un responsable dans le bateau, soit ils y montent eux-mêmes et changent d'embarcation à mi-chemin en laissant les migrants. Certains se jettent à la mer pour bénéficier de la procédure de sauvetage.

La mise en place du *hotspot* de Lesbos a été longue et laborieuse. Si la décision de le créer a été prise en septembre, elle n'a été effective que bien après. Il fonctionne presque normalement depuis peu de temps. Son premier rôle est d'identifier la nationalité des personnes, de les enregistrer puis de les orienter vers une demande d'asile en Grèce, une relocalisation ou un retour.

Selon les autorités grecques, la moitié des arrivants peuvent prétendre à l'asile, les autres relevant de l'immigration économique. Tous reçoivent une injonction de quitter le territoire sur un bout de papier de la taille d'une carte postale. Dès lors, ils ont un mois pour quitter la Grèce, sauf les Syriens qui bénéficient de six mois. Le document les autorise à se rendre au Pirée, le port d'Athènes, d'où ils sont censés faire des démarches en vue de l'asile ou rentrer chez eux – ce qu'ils ne font pas. Ils continuent leur chemin vers l'Allemagne et le nord de l'Europe par les Balkans. Si la frontière avec la Macédoine était fermée, la situation serait intenable en Grèce. En pratique, les migrants peuvent atteindre l'Allemagne en deux jours quand les candidats à la relocalisation doivent attendre au moins deux mois le résultat de la procédure. Cela encourage les arrivants à mettre en place des stratégies. Un meilleur contrôle aux frontières grecques rendrait la procédure de relocalisation plus intéressante.

Le contrôle de l'identité des migrants est insuffisamment approfondi. La première approche des autorités grecques assistées de Frontex relève d'un système déclaratif, sans croisement avec des fichiers. L'interface entre les bornes Eurodac et le fichier européen fonctionne mal. Néanmoins, on peut être identifiés dès leur passage dans le *hotspot*, des personnes appartenant à des réseaux terroristes – le chiffre exact n'est pas communicable. On essaie aussi d'y déterminer les auteurs d'infractions pénales, qui font alors l'objet d'une procédure en Grèce. Les passeurs sont turcs à 80 %, ce qui exacerbe la tension entre la Grèce et la Turquie.

Le printemps verra augmenter fortement le nombre de migrants. Le dispositif établi en Grèce et en Italie suffira-t-il à gérer les flux ? La réponse est plutôt réservée. Il faut

continuer à aider la Grèce à se structurer pour améliorer le contrôle et traiter les problèmes au Moyen-Orient, à la source, pour combattre les mafias qui organisent la traite des réfugiés.

En 2015, les migrants arrivant en Grèce par la mer Égée étaient des hommes à 55 %, des femmes à 17 % et des enfants à 28 %. En 2016, la proportion est respectivement de 43 %, 21 % et 36 %.

Mme Esther Benbassa. – Ces enfants sont-ils seuls ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Certains le sont. Nous avons discuté avec un Afghan de 14 ans, ses parents avaient payé son voyage. Le coût de la traversée de Calais jusqu'en Angleterre pourrait atteindre jusqu'à 7 000, voire 10 000 euros.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Un reportage diffusé il y a quelques semaines montrait une accélération de ces déplacements d'enfants seuls.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mardi dernier à Calais, on m'a rapporté le cas d'un enfant de dix ans arrivé seul. Un homme s'est présenté, il a affirmé être son oncle ou son cousin et l'a emmené. On n'a plus jamais revu l'enfant.

Globalement, à cause d'une mise en place un peu longue, nous ne pourrions véritablement mesurer l'efficacité du *hotspot* qu'au cours de l'année 2016. Des questions se posent sur sa capacité à accueillir d'autres migrants en effectuant les contrôles d'identité nécessaires. En revanche, les choses sont bien organisées des points de vue sanitaire et humanitaire. La vraie gangrène est la mafia – que l'exploitation s'ajoute à la misère est le plus insupportable. Pour lutter contre, il faut une coordination européenne forte ; elle est malheureusement encore balbutiante.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci à la commission et au président Bas d'avoir organisé ce déplacement.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage les observations factuelles du rapporteur. On évalue à 10 000 le nombre d'enfants disparus en 2015 sur la route de l'Europe. Ce chiffre horrible fait froid dans le dos. Comment mettre fin à cette situation inquiétante dans laquelle le crime organisé tient une grande place ?

Les empreintes digitales sont systématiquement enregistrées sur le fichier Eurodac mais le croisement ne se fait pas immédiatement. À l'exception des personnes relocalisées, la Grèce pourrait donc avoir à examiner les demandes d'asile des personnes réadmissibles en application du Règlement « Dublin », ce serait très lourd pour elle. Cela nous amène à interroger la finalité d'Eurodac. Bernard Cazeneuve demande que les services de justice et de police y aient accès.

Attention : c'est Frontex qui assure véritablement le contrôle des frontières de la Grèce, et non les Grecs. Ne nous trompons donc pas : mettre en cause la qualité de ce contrôle, c'est mettre en cause Frontex et pas la Grèce.

N'oublions pas que recevoir les réfugiés et traiter leurs demandes coûte plus cher à la Grèce, dont on connaît la situation de crise, que l'ensemble de la procédure d'asile à la France. Les Européens se durcissent, ils font appel à l'Otan tandis que la Grèce a recours à l'armée. Ce retour des forces de l'ordre au premier plan risque d'annihiler les efforts que les

Grecs fournissent depuis deux ans pour améliorer leur système de traitement de la demande d'asile.

L'Union européenne, parce qu'elle est schizophrène envers la Turquie, n'est pas prise au sérieux. Si la Turquie ne fait pas tout ce qu'il faudrait pour empêcher le départ des migrants, elle en accueille deux fois plus que l'ensemble de l'Europe. Compte tenu de son évolution politique, il n'est pas raisonnable de la considérer un pays d'origine sûr.

La relocalisation est devenue une option quand elle devait être la norme. Une espèce de stand en assure la publicité à Lesbos. Tout change... Et les propos du Premier ministre ce week-end contredisent les déclarations de Bernard Cazeneuve hier qui refusait les quotas, expliquant que les demandes d'asile ne pouvaient pas être plafonnées. Quitte à tout changer, ne peut-on pas ouvrir la procédure de relocalisation depuis la Turquie, le Liban ou la Jordanie plutôt que d'encourager les migrants à enrichir les passeurs en risquant leur vie ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me félicite de ce déplacement. La Grèce fait tout ce qu'elle peut pour sortir les migrants de la mer. Au mois d'août, il en arrivait jusqu'à 10 000 par jour sur la petite île de Lesbos – 400 par jour dans un petit îlot voisin de 200 habitants. Ils sont réchauffés, nourris, accueillis.

Le coût pour le pays est estimé à une somme comprise entre 300 millions et 1 milliard d'euros – 600 millions selon la Banque de Grèce. La contribution de l'Union européenne, parlons-en : elle atteint seulement 10 %.

Pour moi, le problème n'est pas les passeurs. Quelque 600 relocalisations pour 900 000 arrivées par an, cela ne fonctionne pas. Le système est surréel ! Les gens arrivent, ils sont enregistrés puis triés selon leurs chances d'obtenir le statut de réfugié. De là, ils prennent le ferry jusqu'à Athènes puis remontent par les Balkans vers la Terre promise – l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ils s'évaporent tous dans l'atmosphère.

Le Premier ministre s'inquiète de l'appel d'air créé par l'Allemagne. À sa place, je m'inquiérais plutôt de l'inverse. S'il n'y avait pas cet appel d'air, que se passerait-il ? Tous les réfugiés resteraient en Grèce. La relocalisation ne concerne qu'une part minime des migrants. Tant que le flux transite, et même si cela fonctionne mal, cela reste supportable pour les pays de transfert. Sauf à régler les problèmes de la Syrie et de l'Irak, je crains que la situation n'empire. Or je n'ai pas l'impression que l'Europe se soit lancée dans une méditation profonde sur ce sujet.

M. Yves Détraigne. – Pardonnez-moi cette question naïve : comment expliquer que les migrants préfèrent l'Allemagne et la Grande-Bretagne ?

Mme Catherine Tasca. – Merci au rapporteur d'alimenter notre réflexion par des données objectives précises, dont certaines n'étaient pas connues.

En somme, la relocalisation fonctionne comme un entonnoir : la disproportion est flagrante entre le nombre de réfugiés qui atteignent les côtes européennes et les relocalisations effectives. Autre signe de l'inadéquation de la politique européenne, il s'inscrit dans le temps long alors que le phénomène migratoire s'accélère.

Vos observations, monsieur le rapporteur, mériteraient d'être communiquées aux autorités européennes.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il serait effectivement opportun de transmettre officiellement nos travaux à la Commission européenne.

M. René Vandierendonck. – Fermons les yeux un instant pour imaginer M. Buffet en ministre de l'intérieur. Que proposerait-il concrètement que M. Cazeneuve n'a pas fait ?

Il faut toujours le rappeler, le Gouvernement a dégagé 9 millions d'euros pour compenser les charges anormales que l'accueil des mineurs étrangers isolés faisait peser sur les départements. On ne peut pas parler de ces enfants sans émotion. Quand le maire de Roubaix, que j'ai été, demande au procureur d'intervenir après avoir vu des enfants se prostituer dans les rues, être livrés aux réseaux ou se livrer à la mendicité, et qu'il ne se passe rien... Une émotion ne doit pas en cacher une autre.

Mme Esther Benbassa. – Je regrette de ne pas avoir pu venir à Lesbos. Avant de mettre en cause les autres, interrogeons-nous... J'ai constaté l'inefficacité de l'administration française dans les camps à la frontière turque. J'y ai rencontré une famille de médecins et une d'ingénieurs, dont les enfants sont nés en France. Ils ont un métier, ils parlent parfaitement le français, ils veulent venir chez nous. Ils ont effectué le voyage jusqu'à Ankara, et il est coûteux, pour déposer une demande à notre ambassade ; on les a renvoyés au motif qu'il leur manquait un numéro... Depuis un an et demi, la France n'a pas récupéré leur numéro d'enregistrement auprès du Haut-commissariat aux réfugiés. C'est totalement surréel, comme le dit M. Collombat. Commençons par la micro-histoire avant de nous lancer dans la macro-histoire.

Les habitants de Lesbos font tout ce qu'ils peuvent avec leurs petits moyens pour secourir les arrivants, ils méritent le prix Nobel de la paix qu'on a demandé pour eux.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les interventions du rapporteur et de nos collègues m'évoquent un livre de Gérard Fuchs, publié dans les années 1970, intitulé *Ils resteront*. Oui, les migrants économiques restent. Leur taux de retour, quel que soit le gouvernement et son appartenance politique, demeure extrêmement faible. Mieux vaudrait coopérer avec la Turquie, la Jordanie et le Liban pour y installer des *hotspots*. Sans être la solution miracle, ce serait un début ; nous contournerions les passeurs.

Mme Esther Benbassa. – Ces pays n'en peuvent plus.

M. François Bonhomme. – Plus je vous écoute, plus je me pose de questions. La solution, on le sait, est politique et militaire. En cas de déstabilisation d'un autre pays du pourtour méditerranéen, qu'advierait-il ? Prenons l'Algérie : elle compte 40 millions d'habitants, dont les deux tiers ont moins de quarante ans. L'Europe aurait-elle la capacité de traiter de tels flux migratoires ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La préférence pour l'Allemagne et la Grande-Bretagne s'explique d'abord par des raisons historiques : de nombreux migrants y ont des liens familiaux, surtout en Allemagne. Il y a aussi, évidemment, le fait que Mme Merkel s'est dite prête à accueillir 500 000 personnes. Cette décision, qui répond aussi à des besoins économiques...

Mme Esther Benbassa. – C'est faux !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – ... est susceptible de créer un appel d'air car 700 000, 800 000 ou peut-être 900 000 personnes voudront tenter leur chance. Enfin, la possibilité de trouver facilement du travail joue pour les pays nordiques et surtout pour l'Angleterre.

Les mineurs isolés restent en Grèce pour le moment ; ils ne font pas l'objet d'une procédure de relocalisation.

Que René Vandierendonck se rassure : je ne suis pas ministre ! Plus sérieusement, il faut raisonner à plusieurs niveaux. D'abord, l'Europe devrait installer des *hotspots* dans les pays d'origine ou voisins des migrants ; ces centres, financés par elle, fonctionneraient selon ses normes. Pour cela, une négociation internationale s'impose.

Ensuite, l'Europe reste un nain politique. Faute d'un *leadership* fort et d'une politique migratoire claire, nous élaborons des solutions au fil de l'eau. Les outils existent, manque un patron. La France pourrait l'être parce qu'elle en est capable et tout simplement parce qu'elle est la France.

Enfin, au niveau national, à Calais et à Grande-Synthe, nous devons adopter des solutions de type *hotspots*, avec une présence permanente de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) pour traiter les demandes en urgence. Actuellement, le représentant de l'Ofpra se rend une fois par semaine à Calais pour faire savoir aux migrants qu'ils peuvent déposer une demande d'asile ; puis, alors qu'il s'en est retourné à Paris, le passeur vient les en dissuader, en leur faisant croire qu'on les enverra en prison et qu'il peut les conduire en Angleterre dès le lendemain. Il faut un dispositif complet, pour traiter les demandes immédiatement.

Mme Esther Benbassa. – Tout à fait !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'installation de 125 conteneurs règle le problème sanitaire à Calais, ce qui manque désormais est une présence permanente de l'État en matière d'immigration, de sécurité comme de justice. Il est impensable qu'aucune poursuite pénale ne soit engagée à Calais !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci au rapporteur et à vous tous pour ce débat très riche.

La réunion est levée à 10 h 10

Mercredi 17 février 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 20

Communication

M. Philippe Bas, président. – Je vous prie d'excuser mon retard, dû à une prolongation de la réunion du Bureau de notre commission. Nous y avons parlé de l'état d'avancement des missions en cours et de la création de deux nouvelles missions, l'une sur les conditions et le processus d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, l'autre sur le

désendoctrinement et la déradicalisation des djihadistes et France et à l'étranger. Puis, nous avons débattu des conditions dans lesquelles nos travaux devaient être ou non filmés. L'usage des caméras appliqué à nos débats internes risque de restreindre notre liberté de parole et de favoriser les postures, de sorte que le Bureau n'a pas souhaité pour l'instant modifier nos pratiques.

Nomination de rapporteurs

M. Philippe Bas, président. – Nous devons nommer un rapporteur pour le projet de loi pour une République numérique. Je vous propose la nomination de **M. Christophe-André Frassa**.

M. Christophe-André Frassa est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 325 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une République numérique.

M. Philippe Bas, président. – M. Michel Mercier assume déjà le suivi de l'état d'urgence. Il me semblerait naturel que la commission le désigne comme rapporteur pour le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

M. Michel Mercier est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 3473 (A.N. XIV^{ème} lég.) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Examen des amendements aux textes de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 390 (2015-2016) pour la proposition de loi organique n° 278 (2015-2016) et son texte n° 391 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 279 (2015-2016), adoptées par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

M. Philippe Bas, président. – Nous commençons par examiner trois amendements du rapporteur.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Je propose un amendement n° 17 à l'article 5 de la proposition de loi pour corriger une erreur d'imputation au « compteur outre-mer ».

Alors que l'article 3 de la proposition de loi organique interdit de retirer un « parrainage » à partir du moment où il a fait l'objet d'une publication, je propose, avec un amendement, que cette interdiction prenne effet à partir de l'envoi du « parrainage ».

Enfin, je suggère de supprimer l'alinéa 8 de l'article 8 A de la proposition de loi organique.

L'amendement n° 17 et les amendements n°s 50 et 51 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président. – Nous en venons à l'examen des amendements au texte de la proposition de loi organique.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Jean Louis Masson. – Le système des « parrainages » est censé empêcher les candidatures fantaisistes. L'expérience montre qu'il donne lieu à des situations extravagantes : certains candidats qui représentent une frange importante des électeurs ne peuvent pas se présenter, et inversement. Il suffit de rappeler les exemples opposés de MM. Gluckstein et Le Pen en 2002.

Un candidat soutenu par au moins 5 % des électeurs doit pouvoir se présenter, quels que soient les « parrainages ». Tel est le sens de mon amendement n° 13.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Avis défavorable, car cela ne correspond pas à l'esprit du texte.

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

M. Jean Louis Masson. – Chacun sait que les « parrains » subissent des pressions. La bonne foi n'est pas ce qu'il y a de plus répandu en politique.

Mon amendement n° 14 sanctionne pénalement ceux qui tenteraient d'empêcher les maires d'accorder leur « parrainage » à un candidat.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Une incrimination pénale ne relève pas du domaine de la loi organique. En outre, les sanctions prévues diffèrent de celles prévues par le code électoral en cas d'achat des voix. Par conséquent, avis défavorable aux amendements n°s 14 et 15 qui ont le même objet.

M. Jean Louis Masson. – L'amendement n° 15 prévoit une sanction en cas de représailles *a posteriori*. Une incrimination propre rendrait la sanction plus dissuasive. Le Parlement doit marquer sa volonté de réagir contre ce type de pression.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 14 et 15.

Article 1^{er}

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Nous avons adopté un amendement pour que les vice-présidents des conseils consulaires puissent présenter des candidats. Le Gouvernement y est hostile car il craint qu'en multipliant les parrains, on multiplie aussi les candidats. La réforme conduite en 2013 pour la représentation des Français établis hors de France a conduit à diminuer le nombre des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), et donc de « parrains », de 155 à 90. Le texte de la commission ne fait que rétablir un nombre de « parrains » proche de celui initial au titre de cette instance. Avis défavorable donc à l'amendement n° 43, ainsi qu'aux amendements n°s 9, 37, 10 et 38 qui proposent l'ajout de l'ensemble des conseillers consulaires à la liste des « parrains ». Ce ne serait pas cohérent.

M. Christophe-André Frassa. – Le raisonnement du Gouvernement ne tient pas. Jusqu'à la réforme de 2013, la représentation des Français hors de France était assurée par les 155 membres de l'AFE plus 12 sénateurs. Si l'on ajoute les 11 députés qui représentent

désormais les Français hors de France aux 90 membres de l'AFE, le nombre de « parrains » reste inférieur à celui de 2012. L'autre erreur du Gouvernement vient de ce qu'il considère que les vice-présidents de conseil consulaire n'exercent aucune fonction exécutive locale, alors qu'ils sont précisément assimilés dans la loi sur le non-cumul des mandats à des chefs d'exécutifs locaux. Le Gouvernement fait preuve de mauvaise foi. Je souscris à la position du rapporteur.

M. Jean-Yves Leconte. – J'y souscris également. Pour être parfaitement honnête, on augmenterait quand même légèrement le nombre des « parrains » : il y en a 70 de plus. L'argument de fond n'en reste pas moins valide : ils sont assimilés à des exécutifs locaux.

M. Christophe-André Frassa. – La loi de 2013 reste floue. Les membres des conseils consulaires sont-ils comparables à des conseillers municipaux ou à des conseillers départementaux ? Les candidats peuvent solliciter leurs parrains dans trente départements, étant entendu que les Français de l'étranger représentent un département virtuel qui compte 2,5 millions d'habitants, dont 23 parlementaires et 443 conseillers consulaires. Ce n'est pas énorme si l'on compare par exemple avec le département de Mme Troendlé, qui ne compte que 680 000 habitants.

M. Alain Richard. – En 2010, le Conseil constitutionnel a réglé le problème : pour le calcul de la représentation, on ne considère que les Français immatriculés au registre, soit 1,6 million de personnes et pas 2,5.

M. Christophe-André Frassa. – Cela ne ruine pas mon argument sur la disproportion.

M. Jean-Yves Leconte. – Je comprends la préoccupation de mon collègue. Cependant, si l'on suit son raisonnement, tous les élus locaux de proximité devraient aussi être considérés comme des « parrains » possibles. Restons-en à la proposition du rapporteur.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Objectivement, les conseillers consulaires doivent être assimilés à des conseillers municipaux. En 2013, le Sénat avait unanimement souhaité que les élections consulaires soient concomitantes aux élections municipales. En suivant ce raisonnement, tous les conseillers municipaux devraient être « parrains ». Si l'on veut se montrer raisonnable, mieux vaut ne donner cette possibilité qu'aux seuls vice-présidents.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 43, 9, 37, 10 et 38.

Article 2

Mme Éliane Assassi. – Mon amendement n° 28 supprime l'article 2.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Avis défavorable. Cette réforme n'est ni celle du rapporteur, ni celle de la commission des lois, ni même celle du député Jean-Jacques Urvoas. C'est la somme des remarques qui ont été faites lors de la dernière élection présidentielle. La transmission directe des « parrainages » au Conseil constitutionnel n'altère pas la démocratie. Il peut y avoir débat sur la publication au fil de l'eau, pas là-dessus.

Mme Éliane Assassi. – Elle pénalise les candidats.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11, 39 et 44.

Article additionnel après l'article 2

M. Jean Louis Masson. – Le passage du septennat au quinquennat et l'inscription des élections législatives dans la foulée de l'élection présidentielle a changé le fonctionnement des institutions. Les élections législatives ne jouent plus le rôle fondamental qui était le leur en 1978 ou en 1986. Pour éviter de les marginaliser davantage, le mieux serait qu'elles aient lieu en même temps que l'élection présidentielle. D'où mon amendement n° 16.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Nous devons faire face à plusieurs difficultés juridiques. La Constitution impose un délai obligatoire de quinze jours entre les deux tours de l'élection présidentielle alors que le code électoral ne prévoit qu'une semaine entre les deux tours des élections législatives. Sauf à modifier l'article 7 de la Constitution, cet amendement ne pourrait pas valoir. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

Article 13

M. Jean Louis Masson. – La publication des « parrainages » ne répond pas à une logique de transparence, mais à la volonté qu'ont certains partis dominants de perturber les autres. Certains candidats s'épuisent à recueillir des « parrainages » pendant trois mois ; d'autres plastronnent. D'où mon amendement n° 12.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Dès lors qu'il y a transmission directe des « parrainages » au Conseil constitutionnel, comment les candidats pourront-ils connaître le nombre de « parrainages » qu'ils ont obtenus ? L'Assemblée nationale a proposé une publication au fil de l'eau des « parrainages », dès leur collecte. La semaine dernière, nous avons décidé d'anonymiser les « parrainages » pendant la collecte, pour éviter les pressions. M. Masson fait le choix de supprimer la publication des « parrainages », même *a posteriori*. Le groupe socialiste et républicain suggère de publier les noms des parrains au fil de l'eau et de les publier intégralement à l'issue de la collecte. Quant à moi, je propose de rendre public le nombre des parrains pendant la collecte sans donner leurs noms pour éviter le harcèlement. Mais, pour garantir la transparence, je souhaite une publication intégrale une fois la collecte terminée. Avis défavorable aux amendements n^{os} 12 et 45. Avis favorable à l'amendement n° 46.

M. Alain Richard. – Un doute subsiste : les candidats en quête de « parrainages » ne pourront pas connaître le nom de ceux qui ont déjà signé en leur faveur. Ils en sortent affaiblis, particulièrement ceux qui sont à la marge. Il vaudrait mieux que les candidats puissent connaître ces noms, sans pour autant qu'on les rende publics.

M. Alain Anziani. – Allons jusqu'au bout du principe de responsabilité. Celui qui parraine un candidat doit en avoir le courage. Un principe de transparence totale doit également s'appliquer non seulement au nombre, mais aussi au nom des parrains. Garantissons à chaque candidat les moyens d'être certain que ses partisans sont rassemblés derrière lui.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il ne s'agit pas de transparence mais d'exercer une pression sur les parrains, c'est parfaitement clair ! La proposition de notre rapporteur est convenable : le candidat pourra suivre ses « parrainages ». Une fois les jeux faits, plus de

pression possible. Le fond de l'affaire, c'est que le principe d'égalité a cédé le pas au principe d'équité.

Mme Jacqueline Gourault. – Je suis sensible aux arguments de M. Richard. Les candidats ne savent pas s'ils ont atteints le seuil de 500 « parrainages ». Comme le dit notre rapporteur, mieux vaut publier la liste des parrains en fin de campagne pour éviter les pressions mais n'oublions pas l'information des candidats.

M. Alain Vasselle. – Effectivement, les candidats doivent savoir de combien de « parrainages » ils disposent. D'ailleurs, le texte que nous avons adopté lors de notre dernière réunion était équilibré. Si nous acceptons cet amendement, il faudra également voter celui qui remplace la publication du nombre des « parrains » par celle de leurs noms.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Le parrain reçoit un récépissé qu'il peut toujours adresser au candidat qu'il soutient. Avec ce que nous proposons, les noms seront publics à la fin du processus de collecte.

M. Alain Richard. – Mais que faire lorsque vous avez 490 signatures et qu'il ne reste que trois jours avant la clôture ?

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Nous prévoyons, à terme, une transmission numérique qui devrait permettre une transmission instantanée, sans possibilité, au demeurant, de retirer le « parrainage ».

On reproche au dispositif actuel de ne pas être transparent : pour les candidats ayant recueilli plus de 500 signatures, un tirage au sort est effectué pour ne publier que 500 noms et les « parrainages » des candidats n'ayant pas obtenu ces 500 signatures ne sont pas publiés. À mon sens, la démocratie, c'est la transparence, et le nom de tous les parrains doit être connu.

En revanche, pour éviter d'éventuelles pressions, je propose de ne pas publier les noms des parrains au fil de l'eau. Les candidats devront se contenter des récépissés.

M. Jean Louis Masson. – Il y a deux types de pressions : celles exercées par les candidats sur leurs éventuels parrains et celles qui visent à dissuader les parrains d'apporter leur signature à tel ou tel candidat. Ce sont ces dernières qui me paraissent les plus graves et il faut être d'une totale mauvaise foi pour prétendre qu'il n'y a pas de pressions.

M. Didier Marie. – Si les noms ne sont pas publiés au fil de l'eau, les parrains seront relancés par les autres candidats.

M. Alain Anziani. – C'est vrai. Quant aux pressions, il y en a toujours à l'occasion des élections

M. Jacques Bigot. – Les parrains ne sont pas des citoyens ordinaires, ce sont des élus, qui font l'objet de pressions quotidiennes. Pour faire de la politique, il faut du courage : j'ai vu des maires donner leur signature à des candidats du Front national alors qu'ils ne partageaient pas leurs idées : ils le faisaient au nom de la démocratie.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne peux laisser passer de tels propos ! Les pressions sont évidentes ! Demain, vous supprimerez les isoloirs ? Vous auriez hurlé au loup si cette disposition avait été présentée par Nicolas Sarkozy !

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Mon avis sur l’amendement n° 12 reste défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Opposé à la publication du nom de parrains au fil de l’eau, je suis défavorable à l’amendement n° 45. En revanche, je souhaite la publicité des « parrainages » après la clôture de la période de recueil, d’où mon avis défavorable sur l’amendement n° 17.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 45 puis à l’amendement n° 17.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Avis favorable sur l’amendement n° 46 qui prévoit la publication du nom de tous les parrains, y compris pour les candidats n’ayant pas recueilli les 500 signatures.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 46.

Article additionnel avant l’article 4

M. Alain Anziani. – La période intermédiaire a été allongée, ce qui a posé beaucoup de difficultés, même si cette durée a permis au Conseil constitutionnel de disposer de plus de temps pour étudier les « parrainages » et au Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) de mieux organiser la campagne officielle. Néanmoins, le Conseil constitutionnel reconnaît que cette période est désormais trop longue. Pourquoi ne pas la réduire ?

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Cet amendement, qui modifie la définition de la période intermédiaire et propose d’en revenir au système en vigueur avant 2006, est intelligent. En votant cet amendement, qui divise par cinq la durée de la période intermédiaire, nous nous épargnerions le débat sur l’égalité et l’équité et nous rétablirions un certain équilibre.

En outre, cet amendement démontre que toute modification, même mineure, de nos règles peut avoir des conséquences extrêmement lourdes. Personne n’avait imaginé que l’allongement de la « période intermédiaire » diminuerait par deux le temps dévolu à la campagne officielle. Cela dit, pourquoi a-t-on allongé la durée de la « période intermédiaire » en 2006 ? Parce qu’on a considéré qu’il n’était matériellement plus possible d’organiser la campagne officielle en 48 heures. Il ne s’agit donc pas d’un débat entre ceux qui voudraient museler les candidats de moindre importance et les défenseurs d’une stricte égalité, mais de l’impossibilité de commencer une campagne officielle un lundi alors que la liste des candidats a été rendue publique le vendredi précédent. Je souhaite donc le retrait de cet amendement.

Mme Jacqueline Gourault. – Je refuse l’expression « candidats de moindre importance ».

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Je ne visais personne en particulier.

M. Jean Louis Masson. – Il serait dangereux de réduire la durée de la campagne officielle, car le débat doit se dérouler à armes égales pendant suffisamment de temps. Sinon, on fait comme dans une République bananière ou africaine, et l’on met les moyens de l’État à

la disposition d'un ou deux candidats, tandis que les autres sont marginalisés. Une vraie démocratie doit donner ses chances à tous les candidats, qu'ils soient « petits » ou « grands ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous sommes face à une manipulation, pas à un problème technique. Je ne suis pas hostile à la réduction de la « période intermédiaire », mais cela ne règlera pas le problème de fond : il est inacceptable de remplacer le principe d'égalité par celui d'équité.

M. Alain Anziani. – Votons cet amendement pour, en commission mixte paritaire, obtenir la réduction de la « période intermédiaire ».

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Ce serait la meilleure solution s'il n'y avait les difficultés techniques soulevées par le ministère de l'intérieur.

Pour ce qui est de la référence à la République bananière, si tel était le cas, M. Masson ne serait pas sénateur et n'aurait pas la même liberté d'expression.

M. Jean Louis Masson. – Avec moi, tout est possible !

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Réduire la période intermédiaire, pourquoi pas, mais il n'est pas concevable d'en revenir à trois jours, comme avant 2006. Nous devons parvenir à un accord en commission mixte paritaire. Sur cet amendement, je m'en remets donc à la sagesse de la commission pour que vive le débat dans l'hémicycle.

M. Philippe Bas, président. – La troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dit que : « Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin, à dix-huit heures ». Cet amendement remplace « sixième » par « troisième » : sa portée est donc considérable puisqu'il réduit le temps durant lequel les Français pourront connaître le nombre exact de candidats entre lesquels ils auront à choisir.

M. Alain Richard. – La durée de la campagne officielle serait dérisoire. Certes, beaucoup de nos compatriotes choisissent leur candidat au dernier moment, mais la campagne électorale commence bien avant qu'elle ne devienne officielle. Avec cet amendement, il serait possible de réduire la période intermédiaire qui s'ouvre entre la clôture des candidatures et le début de la campagne officielle.

Mme Catherine Troendlé. – N'y a-t-il pas confusion entre période intermédiaire et durée de la campagne officielle ?

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement implique que les règles d'équité seront appliquées jusqu'à trois semaines avant l'élection présidentielle. Il va falloir que nous réfléchissions à l'équité réelle.

M. Michel Mercier. – Le Gouvernement vous a entendu avec la création d'un secrétariat d'État qui est chargé de l'égalité réelle !

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement a une très grande portée, notamment en ce qui concerne l'équité simple appliquée par les grands médias audiovisuels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne comprends plus rien.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Une campagne présidentielle se déroule en trois phases : le premier temps, celui de la campagne préliminaire, avec la collecte des « parrainages ». Le principe d'équité s'applique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Non, c'est l'absence de règle.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Je le redis : c'est l'équité qui s'applique. Arrive ensuite le moment où les candidats ont recueilli 500 signatures et s'ouvre la « période intermédiaire ». Enfin, la campagne officielle commence et les conditions d'égalité sont très précises. Le Gouvernement a rendu hommage à nos travaux en retenant la notion d'égalité réelle, ce qui s'est traduit dans un intitulé ministériel. Le débat ne porte ni sur la campagne officielle, ni sur la période préliminaire. Certes, un amendement aurait pu proposer un allongement de la durée de la campagne officielle, mais tel n'est pas le cas. Notre débat porte donc sur la « période intermédiaire », qui durait un week-end jusqu'en novembre 2006. Le fait d'avoir allongé cette durée à près de trois semaines pose problème puisque le principe d'égalité s'applique avec liberté éditoriale. L'amendement de M. Anziani revient à trois jours.

Sur le fond, faut-il préciser les règles d'équité pendant la « période intermédiaire » comme notre président le suggère, tout en disposant de suffisamment de temps pour organiser le scrutin ? N'oublions pas que nous en débattons en commission mixte paritaire.

M. Michel Mercier. – Notre travail, passionnant au demeurant, est un peu vain. Il n'est en effet pas impossible que la campagne présidentielle ait déjà commencé. En outre, personne ne regarde la campagne officielle qui est sans intérêt. Ne devrait-on pas prendre en compte la réalité ? L'élection présidentielle de 2017 ne sera pas celle de 1962, ne serait-ce que par l'existence des élections primaires dont personne ne semble mesurer l'impact. Les candidats issus de ces primaires n'ont pas besoin de « parrains » puisque deux à trois millions de Français votent pour eux.

M. Alain Richard. – Ne serait-il pas cohérent de faire passer la campagne officielle de deux à trois semaines ? Rouvrons le débat avec l'Assemblée nationale.

M. Alain Anziani. – Il s'agissait d'un amendement d'appel : il est tout de même curieux d'être passé de deux jours à trois semaines. Une durée intermédiaire serait préférable. En outre, je soutiens la proposition de M. Richard.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je croyais que l'amendement de M. Anziani allongeait la durée de la campagne officielle : or c'est l'inverse ! En revanche, je suis tout à fait favorable à la suggestion de M. Richard.

M. Philippe Bas, président. – On augmenterait ainsi la durée de la campagne officielle et on réduirait la période intermédiaire.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Pour de simples raisons matérielles, la « période intermédiaire » ne peut pas être réduite à trois jours.

En revanche, il faudrait rectifier l'amendement pour remplacer « troisième » par « cinquième » ou « quatrième ». Alors, la « période intermédiaire » serait plus longue qu'avant 2006 mais plus courte qu'aujourd'hui. Modifier la durée de la campagne officielle ne sera possible qu'à condition de modifier la durée de la « période intermédiaire ». Je vous propose donc de maintenir le principe d'égalité durant la « période intermédiaire », qui serait

raccourcie d'une semaine. En commission mixte paritaire, nous aborderons la question de la durée de la campagne officielle.

Je proposerai que la durée de la campagne officielle demeure fixée à quinze jours, que la durée de la « période intermédiaire » soit raccourcie et que le principe d'égalité soit maintenu pour cette période. Ensuite, nous essayerons d'obtenir en commission mixte paritaire un allongement de la durée de la campagne officielle sur trois semaines, avec en contrepartie un principe d'équité pour la « période intermédiaire ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne peux vous suivre s'il s'agit de réduire le temps durant lequel s'applique le principe d'égalité.

Mme Sophie Joissains. – S'agit-il de réduire ou de supprimer la période où prévaut le principe d'égalité ? Si tel est le cas, je ne voterai pas cet amendement.

M. Michel Mercier. – Le but est de l'augmenter.

M. Jacques Mézard. – Notre rapporteur nous propose d'en revenir en commission mixte paritaire au principe d'équité durant la « période intermédiaire ». Nos concitoyens vont penser que nous touchons aux règles un an avant l'élection pour favoriser certains candidats.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a imaginé l'issue de la commission mixte paritaire, mais nous n'en sommes pas encore là.

Mme Catherine Tasca. – Nous allons vers un allongement de la campagne officielle et donc du principe d'égalité pour ce qui est de l'accès aux médias. Notre rapporteur a raison de rappeler que nous devons tenir compte de l'Assemblée nationale si nous voulons faire prévaloir nos propositions.

M. Hugues Portelli. – Effectivement, plutôt que de tenir des propos surréalistes, voyons ce que les députés accepteront de retenir de nos propositions.

M. Alain Richard. – Ne sous-estimons pas le poids de l'opinion publique dans ce débat : les membres de la commission mixte paritaire en tiendront nécessairement compte.

M. Alain Anziani. – Aujourd'hui, je propose à la commission de conserver le principe d'égalité dans la période intermédiaire, même réduite. Merci à notre rapporteur pour son sens de l'anticipation.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Pour résumer, revenir à trois jours pour la durée intermédiaire n'est techniquement pas possible. L'allongement de la campagne officielle aurait beaucoup de vertu mais, pour y parvenir, il faudrait réduire le temps de la « période intermédiaire », sans revenir à trois jours. Il semble évident qu'avec les trois semaines actuelles de « période intermédiaire », avec le principe d'égalité en vigueur, on appauvrit le débat public, compte tenu du nombre de candidats. Ce constat est d'ailleurs dressé par le Conseil constitutionnel et le CSA. Compte tenu de la liberté éditoriale, ce principe divise par deux le temps d'antenne consacré à l'élection présidentielle.

Si nous suivions l'Assemblée nationale qui souhaite que le nom des parrains soit rendu public au fil de l'eau, le nombre de candidats parrainés augmenterait à coup sûr, car

nous serions plongés dans un feuilleton à rebondissements. Nous pourrions même connaître des appuis citoyens pour que leurs maires parrainent des candidats sympathiques.

La proposition de M. Anziani aboutit à perdre deux semaines d'égalité. Ma proposition consisterait à en regagner une sur celles perdues. Si la durée de la campagne officielle est allongée, le principe d'égalité est instauré avec des conditions de programmation comparable. En revanche, je propose un principe d'équité pendant la moitié de la période intermédiaire actuelle tandis que l'autre moitié resterait régie par le principe d'égalité.

Quelle stratégie retenir ? Soit nous adoptons l'amendement éventuellement rectifié de M. Anziani et nous évitons le débat dans l'hémicycle sur l'égalité et l'équité en supprimant l'article 4.

Mme Jacqueline Gourault. – Et si nous supprimions la proposition de loi ?

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Soit, nous n'adoptons pas cet amendement et nous votons un texte conforme à celui des députés. L'intervention de M. Mercier est particulièrement intéressante : à chaque élection présidentielle, on nous demande de changer les règles : ce n'est pas acceptable.

Mme Sophie Joissains. – Nous n'avons aucun intérêt à modifier l'existant, sinon la presse va nous accuser de vouloir favoriser les deux partis majoritaires.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons tranché cette question la semaine dernière. Notre rapporteur va travailler sur l'amendement n° 49 rectifié dont nous reparlerons demain matin.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Il est faux de dire qu'il n'existe que deux partis majoritaires en France. L'application du principe d'équité garantira au moins autant de temps de parole à Mme Le Pen qu'aux candidats issus des primaires de gauche et de droite.

Mme Sophie Joissains. – Mais au Parlement, ce seront bien les groupes PS et LR qui voteront ce texte. Et on nous le reprochera.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et les deux partis au pouvoir utilisent le troisième comme repoussoir. Voyez ce qui s'est passé en Provence-Alpes-Côte-D'azur !

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Si l'on supprime l'article 4, les autres amendements tombent.

M. Pierre-Yves Collombat. – Car vous êtes contre.

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, ils sont contraires à la position de la commission et notre rapporteur nous propose un avis défavorable.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 49 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2, 34, 29, 3, 30, 18, 36, 42, 27, 31, 32, 33 et 19.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Bien entendu, je défendrai le principe d'égalité pour la période intermédiaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais sur une période réduite !

Articles additionnels avant l'article 6

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Les amendements n^{os} 20, 21 et 22 portent respectivement sur les incompatibilités et inéligibilités parlementaires et le cumul des mandats dans le temps. Ils n'ont aucun lien, même indirect, avec le texte, et me semblent donc irrecevables.

Les amendements n^{os} 20, 21 et 22 sont déclarés irrecevables.

Article 6

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 23, 35 et 47. Il s'agit de la période retenue pour les comptes de campagne. Certes, nous ne devons pas changer les règles pour l'élection à venir. Pour l'élection suivante, l'article 6 fait passer cette période d'un an à six mois. Ces amendements nous appellent en fait à légiférer sur les primaires, quand l'article 6 fixe une borne à leur déroulement. Cela vaut mieux : légiférer sur le déroulement des primaires pourrait modifier l'esprit des institutions et achèverait, après l'instauration du quinquennat, de dénaturer l'élection présidentielle.

M. Alain Richard. – Votre position est sage. Pour autant, ne pas envisager de légiférer sur les primaires serait irréaliste. Au moins, nous devrions lancer une mission d'évaluation de leur impact, car elles offrent une large exposition médiatique et occasionnent d'importantes dépenses. Certes, elles relèvent du domaine associatif, mais elles impliquent les pouvoirs publics puisque le vote a lieu en mairie.

M. Alain Anziani. – Dès lors que le Conseil constitutionnel affirme que les primaires concernent l'ensemble des électeurs puisqu'elles sont ouvertes, et ont de ce fait une influence sur le résultat de l'élection, comment ne pas en tenir compte dans les comptes de campagne ? C'est une vraie question. Assurons-nous que le législateur s'en emparera aussitôt après la prochaine élection présidentielle. Faut-il aller jusqu'à imposer une primaire à chaque parti ? Sinon, certains auront plus d'exposition médiatique que d'autres.

M. Philippe Bas, président. – Je doute qu'un président de la République sortant se soumette jamais à une primaire. Mais sa fonction lui confère aussi un accès privilégié aux médias... Il serait difficile de rendre les primaires systématiques.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Si un président de la République parvient à se faire réélire, il ne pourra quand même pas briguer un troisième mandat consécutif. Il pourra donc y avoir une primaire dans chaque camp...

M. Hugues Portelli. – Je suis d'accord avec M. Anziani. Aux États-Unis, la législation fédérale encadre le financement des primaires et celle des États fixe les conditions pour y participer. La Cour suprême a d'ailleurs modifié l'une et l'autre législation. En France aussi, nous devons nous poser ces questions. La majorité et l'opposition sont des notions toutes relatives en matière d'élection présidentielle, et elles le deviendront de plus en plus.

M. Alain Vasselle. – Il serait regrettable que nous légiférions sur les conditions de l'élection présidentielle sans tenir compte des conséquences de la médiatisation des primaires socialistes lors de la dernière élection, sur laquelle elles ont beaucoup pesé.

M. Jean-Yves Leconte. – Faut-il obligatoirement une évolution législative pour tenir compte de cet état de fait ? Cela transformerait le rôle des partis politiques et le sens de l'élection présidentielle. Il ne s'agit pas de fermer les yeux, mais abstenons-nous de légiférer au fil de l'eau.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce débat est intéressant. Il faut trancher. L'amendement n° 47 maintient la durée actuelle, et il n'est pas bon de changer les règles à proximité du scrutin. Du reste, il est toujours possible à un candidat de se présenter en dehors des primaires. Je ne crois pas en leur généralisation, qui ne répond pas à la logique de nos institutions.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Ne rien changer est la position la plus simple. Je rappelle que cette modification n'a pas été demandée par le Gouvernement ou les auteurs de la proposition de loi, mais résulte d'avis du Conseil d'État et de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP), qui déplorent le flou des règles existantes. Pour la dernière élection, la CNCCFP a retenu 400 000 euros dépensés par le candidat Hollande pour les primaires, et rien d'autre. Si nous ne changeons rien, le poids des primaires sera défini de manière acrobatique...

M. Michel Mercier. – C'est une question essentielle, qui révèle notre hypocrisie collective : aucun candidat élu ne peut prétendre avoir respecté le plafond des dépenses.

M. Philippe Bas, président. – Ni sans doute aucun candidat battu...

M. Michel Mercier. – Hélas, les comptes sont gardés à Fontainebleau par un gendarme en retraite, qui a tout donné au juge au lieu de refuser d'ouvrir les coffres. Soyons logiques : on ne peut pas être élu avec 22 millions d'euros. La politique, c'est aussi de la communication. Nous ne pouvons pas continuer à avoir un président de la République qui n'a pas respecté les règles, et dont le Conseil constitutionnel déclare systématiquement les comptes conformes, alors qu'il voit tous les manquements du candidat arrivé deuxième. Mieux vaut fixer un plafond réaliste, par exemple à 40 millions d'euros.

M. Philippe Bas, président. – Les dépenses culmineraient alors à 65 millions d'euros...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 23, 35 et 47.

Article additionnel après l'article 6

M. Christophe Béchu, rapporteur. – L'amendement n° 24, qui porte sur les missions temporaires des parlementaires, est irrecevable.

L'amendement n° 24 est déclaré irrecevable.

Article 7

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 25 rectifié, qui propose 18 heures pour tout le monde, alors que nous avons choisi 19 heures, ce qui s'écarte trop d'une position de compromis. Même avis sur les amendements n^{os} 48 rectifié et 26.

M. Alain Vasselle. – Mon amendement n° 26 ne fait que reprendre une suggestion de M. Richard la semaine dernière en maintenant 18 heures pour les communes

rurales, et en leur permettant de prolonger jusqu'à 19 heures. Cela limite l'impact du résultat des cent premiers bulletins sur le résultat du vote. C'est une solution de compromis.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Si nous ne nous en tenons pas à l'heure unique, l'Assemblée nationale tranchera en faveur de 19 et 20 heures. Or une même heure partout en France est préférable pour cette élection.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 25, 48 rectifié et 26.

Article 8

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 1, 7 et 40.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n^o 41.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 41.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons aux amendements sur le texte de la proposition de loi.

Articles additionnels après l'article 1^{er} AA

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 3 et déclare irrecevable l'amendement n^o 2. Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 7, 6 et 5 et déclare irrecevable l'amendement n^o 4.

Article 1^{er} A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 8.

Articles additionnels après l'article 1^{er} A

Les amendements n^{os} 9, 11 et 12 sont déclarés irrecevables.

Article 2 ter

M. Christophe Béchu, président. – L'amendement n^o 16 supprime les dispositions proposées par MM. Sueur et Portelli sur les sondages. Le Gouvernement y est défavorable. C'est dire son aveuglement !

M. Jean-Pierre Sueur. – La réflexion progressera certainement en son sein. Il modifie l'amendement en maintenant son sujet, ce qui invalide son argument selon lequel cet amendement serait un cavalier.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 16, ainsi qu'à l'amendement n^o 13 et à l'amendement n^o 14.

Articles additionnels après l'article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 1 rectifié et 15 rectifié.

La commission donne les avis suivants :

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	13	Défavorable
M. MASSON	14	Défavorable
M. MASSON	15	Défavorable
Article 1^{er} Actualisation de la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle		
Le Gouvernement	43	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	9	Défavorable
M. CADIC	37	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	10	Défavorable
M. CADIC	38	Défavorable
Article 2 Transmission au Conseil constitutionnel des présentations des candidats à l'élection présidentielle		
Mme ASSASSI	28	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	11	Défavorable
M. CADIC	39	Défavorable
Le Gouvernement	44	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
M. MASSON	16	Défavorable
Article 3 Publicité de la liste des auteurs de présentation de candidats à l'élection présidentielle		
M. MASSON	12	Défavorable
M. ANZIANI	45	Défavorable
M. MASSON	17	Défavorable
M. ANZIANI	46	Favorable
Article additionnel avant l'article 4		
M. ANZIANI	49 rect.	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Principe d'équité de traitement médiatique avant la campagne officielle		
M. COLLOMBAT	2	Défavorable
Mme ASSASSI	34	Défavorable
Mme ASSASSI	29	Défavorable
M. COLLOMBAT	3	Défavorable
Mme ASSASSI	30	Défavorable
M. MASSON	18	Défavorable
Mme MORIN-DESAILLY	36	Défavorable
M. ZOCCHETTO	42	Défavorable
M. GORCE	27	Défavorable
Mme ASSASSI	31	Défavorable
Mme ASSASSI	32	Défavorable
Mme ASSASSI	33	Défavorable
M. MASSON	19	Défavorable
Article additionnel avant l'article 6		
M. MASSON	20	Irrecevable
M. MASSON	21	Irrecevable
M. MASSON	22	Irrecevable
Article 6 Durée de la période couverte par les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle		
M. MASSON	23	Défavorable
Mme ASSASSI	35	Défavorable
M. ANZIANI	47	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
M. MASSON	24	Irrecevable
Article 7 Horaires de fermeture des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle		
M. VASSELLE	25 rect. bis	Défavorable
M. ANZIANI	48 rect.	Défavorable
M. VASSELLE	26 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 8 Inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales		
M. LECONTE	1	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	7	Défavorable
M. CADIC	40	Défavorable
M. LECONTE	41	Favorable

PROPOSITION DE LOI

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 1^{er} AA		
M. MASSON	3	Défavorable
M. MASSON	2	Irrecevable
M. MASSON	7	Défavorable
M. MASSON	6	Défavorable
M. MASSON	5	Défavorable
M. MASSON	4	Irrecevable
Article 1^{er} A (Supprimé) Réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne à l'ensemble des élections		
M. MASSON	8	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} A (Supprimé)		
M. MASSON	9	Irrecevable
M. MASSON	11	Irrecevable
M. MASSON	12	Irrecevable
Article 2 <i>ter</i> Diffusion des mises au point de la Commission des sondages en période électorale		
Le Gouvernement	16	Défavorable
Mme ASSASSI	13	Défavorable
Mme ASSASSI	14	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 (Suppression maintenue)		
Mme GARRIAUD-MAYLAM	1 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. CADIC	15 rect.	Défavorable

Assistance médicale à la procréation et à la gestation pour autrui - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de M. Yves Détraigne et Mme Catherine Tasca sur « l'assistance médicale à la procréation et la gestation pour autrui ».

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Nous avons travaillé en plein accord, et nous partagerons la présentation de ce rapport, qui porte sur un sujet présentant une grande difficulté technique.

Peu de questions suscitent autant de débats et de passions dans la société civile que celles que vous nous avez chargés de traiter. Sans doute est-ce parce que s'y confrontent des impératifs que leurs promoteurs présentent chacun comme plus légitimes que les autres : l'intérêt supérieur des enfants, le droit de mener une vie familiale normale, le droit à l'identité, ou certains principes éthiques majeurs comme l'indisponibilité de l'état des personnes, l'inviolabilité et la non-patrimonialité du corps humain. À cela s'ajoute le désir d'enfant, si subtilement décrit par le doyen Jean Carbonnier, dans son ouvrage *Droit et passion du droit sous la Cinquième République* : « Plus impalpable que le besoin, le désir : le désir d'enfant, intensément éprouvé, des couples sans enfant aspire à être transcendé en un droit à l'enfant ».

Ce désir d'enfant est bien le moteur des revendications qui se sont fait jour récemment en matière d'assistance médicale à la procréation (AMP) et de gestation pour autrui (GPA). Nous décrirons dans quelques instants plus en détail la stratégie suivie par ces couples qui ont cherché à mettre en échec les interdits structurants de notre droit national en recourant, à l'étranger, aux techniques prohibées en France.

Toute la difficulté vient de ce qu'au centre de cette politique du fait accompli, il y a un enfant, qui ne peut être tenu pour responsable des actes de ses parents et ne doit, par conséquent, pas être la victime de la répression qui s'ensuit. Cette dernière préoccupation doit-elle cependant primer toutes les autres et emporter la décision ? D'autres exigences, qui traduisent les principes humanistes qui inspirent notre code civil, ne doivent-elles pas, au contraire, prévaloir ? Telles sont les questions que nous nous sommes posées.

Le débat ne pourra progresser que si l'on parvient à avoir une vue sincère et authentique de l'état du droit et de la réalité de la situation des personnes concernées, débarrassée des slogans ou des anathèmes, qui desservent la vérité. Les enfants concernés sont-ils bien « des fantômes de la République » ? Leur vie est-elle impossible ? Tout est-il déjà écrit ou le législateur a-t-il encore la main ? Peut-on faire comme si les décisions des juges européens ou nationaux ne s'imposaient pas à nous ?

Nous avons cherché à concilier la défense légitime des principes éthiques qui traduisent notre conception humaniste de la société et la préservation du droit des familles concernées à vivre, autant possible, comme les autres. Nous ne pouvons plus nous contenter

de laisser les juges décider seuls, comme ils ont été contraints de le faire, dans le silence du législateur. Il appartient aujourd'hui au Parlement et au Gouvernement de se saisir de la question.

La législation relative à l'AMP et à la GPA a été fixée par les lois bioéthiques du 29 juillet 1994. Le régime retenu pour l'assistance médicale à la procréation est celui d'un encadrement strict : sont seules autorisées les inséminations artificielles ou les fécondations *in vitro*, avec recours ou non à des dons d'ovocytes, de spermatozoïdes ou d'embryons. Les techniques autorisées de l'AMP ne s'adressent qu'aux couples hétérosexuels en âge de procréer qui présentent une infertilité médicalement constatée. Un célibataire, un couple homosexuel ou un couple trop âgé ne peuvent y avoir accès. La notion d'infertilité sociale, parfois utilisée pour désigner le fait que les choix de vie légitimes de certaines personnes – en clair, les couples homosexuels – ne leur permettent pas d'avoir un enfant naturellement, est totalement étrangère au droit français, qui ne s'attache qu'à l'infertilité médicale.

La gestation pour autrui désigne l'opération par laquelle un couple – les parents d'intention – demande à une femme de porter pour eux un enfant qu'elle s'engage à leur remettre à sa naissance. Elle est traitée à part et fait l'objet d'une prohibition absolue, l'article 16-7 du code civil disposant que « toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle ». Cette prohibition civile s'accompagne d'une répression pénale assurée par les articles 227-12 et 227-13 du code pénal, qui punissent la substitution ou la dissimulation volontaire d'enfant, ainsi que la provocation à l'abandon d'enfant ou l'entremise en vue de cet abandon.

Le désir d'enfant a conduit certains couples qui étaient exclus du bénéfice des techniques procréatives précitées à y recourir, malgré tout, à l'étranger, dans des pays où celles-ci sont légales : par exemple, la Belgique ou l'Espagne s'agissant du recours à l'AMP par des femmes célibataires ou des couples de femmes, et les États-Unis, l'Inde, l'Ukraine ou le Canada s'agissant du recours à la GPA par des couples hétérosexuels ou des couples homosexuels. Nous ne disposons pas de statistiques fiables sur le nombre d'enfants français qui naissent chaque année dans le cadre d'une GPA. En 2014, le ministère de la justice a été saisi de 47 dossiers dans lesquels une GPA était suspectée. Il faut cependant tenir compte du caractère souvent clandestin de ces pratiques. Alors qu'au Royaume-Uni la pratique est légale sous certaines conditions, 271 couples britanniques ont eu recours à une GPA à l'étranger cette même année 2014.

Une fois l'opération réalisée, ces couples reviennent en France et certains revendiquent la reconnaissance de la filiation ainsi établie à l'étranger. Pour les couples de femmes ayant eu recours à une AMP, il s'agit d'obtenir l'adoption de l'enfant par la conjointe de la mère. Dans le cas de la GPA, une fois la filiation entre l'enfant et les parents d'intention établie au regard du droit étranger, les couples ont eu recours à deux stratégies. La première était, comme en matière d'AMP, de faire établir directement le lien de filiation avec le parent d'intention, par adoption, reconnaissance de maternité ou possession d'état. L'autre stratégie, plus récente, consistait à tenter d'obtenir la transcription de l'acte étranger dans les registres de l'état civil français. Cette transcription vise à faciliter la preuve de la filiation à l'égard des administrations, puisqu'elle permet d'obtenir la délivrance de copies d'état civil qui attestent de la filiation alléguée.

Le droit français s'est alors trouvé confronté d'une part à une situation légale qu'il n'autorise pas – dans le cas de l'AMP – et, d'autre part, à une situation qu'il prohibe expressément – dans le cas de la GPA.

Le recours à l'AMP à l'étranger par les couples de femmes semble s'être accéléré récemment. Selon des travaux de sociologie, au sein de couples de femmes avec enfants interrogés en 2012, pour les enfants les plus âgés, la proportion d'enfants issus d'une union hétérosexuelle est bien plus importante que la proportion d'enfants conçus par insémination artificielle avec donneur : 52 % des enfants de plus de 5 ans contre 24 %. Cette tendance s'inverse complètement pour les enfants plus jeunes. Seulement 2 % des enfants de moins de 5 ans sont issus d'une relation hétérosexuelle alors que 74 % ont été conçus par insémination artificielle avec donneur.

Une fois l'insémination artificielle avec donneur de spermatozoïdes réalisée à l'étranger, ces couples reviennent en France. La filiation de l'enfant est alors établie sans difficulté à l'égard de la mère qui accouche, en application de la règle *mater semper certa*, et l'épouse de la mère dépose une demande d'adoption, comme le lui permet la loi du 17 mai 2013 relative aux couples de personnes de même sexe, qui a ouvert l'adoption aux couples homosexuels.

Les juges saisis de la demande d'adoption se trouvent donc confrontés à une situation de conception de l'enfant que le droit français n'autorise pas.

Pour autant, bien que cette confrontation ait donné lieu à d'importantes divergences jurisprudentielles, elle ne se rencontre que rarement. Dans la plupart des cas, les juges ignorent purement et simplement les modalités de conception de l'enfant.

En effet, à moins de le révéler, le recours à une AMP est indécélable. Si le parquet peut le soupçonner, il est difficile à prouver car il suffit au couple concerné d'affirmer que l'enfant a été conçu lors d'une relation hétérosexuelle n'ayant pas donné lieu à l'établissement d'un lien de filiation à l'égard du père. La femme qui a eu recours à une insémination artificielle avec donneur à l'étranger bénéficie, comme toute femme enceinte, d'un suivi médical de sa grossesse et d'un accouchement en France, sans avoir à révéler, à aucun moment, les modalités de conception de l'enfant. Cet état de fait est confirmé par le nombre de décisions d'adoption de l'enfant du conjoint. Selon la chancellerie, entre le 13 mai 2013 et le 17 juillet 2014, 254 décisions ont prononcé l'adoption plénière et neuf décisions seulement l'ont refusée.

Ce n'est que dans les cas où le recours à une AMP a été révélé au cours de la procédure que les juges ont été amenés à se prononcer sur l'existence d'un contournement de la loi française. Dans ces hypothèses, certains tribunaux de grande instance ont choisi de prononcer l'adoption de l'enfant ainsi conçu alors que d'autres s'y sont refusés sur le fondement de l'existence d'une fraude à la loi française. Face à ces divergences jurisprudentielles, la Cour de cassation a été saisie de la question. Dans deux avis du 22 septembre 2014, elle a estimé que le recours à une insémination artificielle avec donneur à l'étranger ne faisait pas obstacle au prononcé de l'adoption de l'enfant par l'épouse de la mère, dès lors que les conditions légales de l'adoption étaient réunies et qu'elle était conforme à l'intérêt de l'enfant.

À notre tour, nous devons nous prononcer sur les suites à donner à de telles demandes. Nous avons écarté l'idée de faire échec à l'adoption, par la conjointe de la mère, de l'enfant conçu par AMP à l'étranger. Pour atteindre un tel objectif, le législateur aurait pu traiter l'AMP comme la GPA et prohiber expressément les AMP effectuées en violation des conditions du droit français. Nous n'avons pas retenu cette première option car l'AMP ne

pose pas les mêmes questions éthiques que la GPA, puisqu'elle est d'ores et déjà autorisée dans notre droit à certaines conditions.

Le législateur aurait également pu prévoir, au moment de l'adoption, que le juge s'assure que l'enfant a bien été conçu en conformité avec les règles du droit français. Nous avons également écarté cette seconde option car, en droit français, sauf action particulière, la filiation est établie sans contrôle des conditions de conception de l'enfant. Prévoir le contraire aurait emporté un changement radical du modèle existant et risqué de porter atteinte au respect de la vie privée. Une telle réforme se serait en outre heurtée à d'importantes difficultés pratiques. En effet, comment prouver que l'enfant a été conçu par AMP à l'étranger ? Il suffirait au couple concerné de prétendre que l'enfant est né d'une relation hétérosexuelle antérieure.

Nous écartons également l'ouverture de l'AMP aux couples de femmes. Une telle réforme suppose de modifier les conditions d'accès à ces techniques, en supprimant celle de l'altérité sexuelle du couple et l'exigence que son infertilité soit médicalement constatée.

Nous n'avons pas retenu cette proposition, car la suppression de l'exigence d'une infertilité médicalement constatée bouleverserait la conception française de l'AMP, en ouvrant la voie à un « droit à l'enfant » et à une procréation de convenance. Cette réforme aurait également pour conséquence de bouleverser nos règles d'établissement de la filiation.

En effet, si le choix était fait d'ouvrir l'accès à l'AMP aux couples de femmes, l'établissement du lien de filiation à l'égard de l'enfant ne pourrait plus se fonder, comme actuellement, sur l'assimilation de l'engendrement avec tiers donneur à une procréation charnelle du couple receveur. Les règles du droit commun seraient désormais inapplicables.

Il faudrait prévoir un nouveau mode d'établissement de la filiation passant, par exemple, par une « déclaration commune anticipée de filiation » faite devant le juge ou le notaire, comme le proposent Mmes Irène Théry et Anne-Marie Leroyer dans leur rapport *Filiation, origines, parentalité*.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous avons choisi de ne pas proposer de modifier les conditions d'accès à l'AMP. Puisque nous ne proposons pas de faire échec à l'adoption de l'enfant conçu par AMP à l'étranger ni, à l'inverse, d'ouvrir l'AMP en France aux couples de femmes, nous nous sommes orientés vers la voie médiane tracée par la Cour de cassation dans ses deux avis du 22 septembre 2014. À cette occasion, la Cour a validé la possibilité pour l'épouse de la mère d'adopter l'enfant de celle-ci, sans modifier les conditions d'accès à l'assistance médicale à la procréation fixées par le droit français.

Cette solution a le mérite de s'articuler sans difficultés avec les règles françaises. La mère est bien celle qui a accouché de l'enfant et l'adoption de celui-ci par sa conjointe est autorisée par la loi du 17 mai 2013, qui n'a pas subordonné le prononcé de l'adoption à un contrôle des modalités de conception de l'enfant.

Elle préserve, en outre, la structure des règles d'établissement de la filiation tout en tenant compte, de manière pragmatique, des situations de fait et de l'intérêt supérieur de l'enfant à voir sa filiation établie à l'égard de l'épouse de sa mère.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – En dépit de sa remise en cause actuelle, il nous semble nécessaire de réaffirmer la prohibition de la GPA, dont la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) a fragilisé l’effectivité.

Jusqu’à récemment, la stratégie des couples qui cherchaient à faire reconnaître en France la filiation établie, par GPA, à l’étranger s’était heurtée au refus de la Cour de cassation, qui réaffirmait le caractère d’ordre public de la prohibition de la GPA et invalidait, par conséquent, les demandes de transcription, de reconnaissance de filiation ou d’adoption présentées par les parents d’intention. La Cour de cassation avait même durci sa position en 2013, en estimant que le recours à la GPA était constitutif d’une fraude et qu’en conséquence, cette fraude entachait tous les actes qui en découlaient, qui devaient être tenus pour invalides.

Cette jurisprudence a été remise en cause par les décisions *Menesson* et *Labassée* de la CEDH rendues le 26 juin 2014, dont la portée a été beaucoup discutée en doctrine.

Dans un premier temps, ces arrêts reconnaissent le droit à chaque État membre d’interdire le recours à la GPA. Ils constatent aussi que les conditions de cette prohibition en France ne portent pas atteinte au droit des parents comme des enfants de vivre une vie familiale normale, en dépit des difficultés administratives qu’ils peuvent rencontrer.

Toutefois, ces mêmes arrêts concluent dans un second temps à une violation du droit des enfants au respect de leur vie privée. En effet, la Cour estime que le droit à l’identité est une composante de ce droit au respect de la vie privée. Elle considère donc que l’identité des enfants nés de GPA est atteinte en ce que la France refuse de reconnaître leur filiation biologique paternelle.

Certains auteurs, ainsi que les promoteurs de la reconnaissance des filiations issues de GPA, ont défendu une lecture extensive de cette décision, en faisant valoir que le raisonnement de la Cour devait être étendu à la filiation biologique maternelle. Une telle interprétation obligerait la France à reconnaître la filiation maternelle si la mère d’intention a fourni à la mère porteuse ses ovocytes.

Toutefois la doctrine, dans son immense majorité, n’a pas retenu cette interprétation. En effet, celle-ci procède d’une assimilation abusive entre filiation biologique paternelle et filiation biologique maternelle. Or, le biologique ne se réduit pas forcément au génétique. C’est d’ailleurs tout le problème en matière de GPA, puisque la mère porteuse accouche biologiquement de l’enfant. Surtout, imposer la reconnaissance de la filiation génétique maternelle reviendrait, pour la CEDH, à invalider la règle selon laquelle la mère est celle qui accouche. Or cette règle du droit civil est une règle fondamentale de notre droit de la filiation. La Cour s’est bien gardée de s’engager dans la voie d’une telle remise en cause.

En revanche, en ce qui concerne la filiation biologique paternelle, sa décision s’impose à la France et l’oblige à en accepter l’établissement ou la transcription à l’état civil, ce qui fragilise l’effectivité de la prohibition de la GPA, puisque la GPA réalisée à l’étranger ne peut être absolument privée d’effets en France.

Le Conseil d’État et la Cour de cassation en ont d’ores et déjà tenu compte. Le premier a ainsi validé la circulaire de la ministre de la justice, qui visait à octroyer un certificat de nationalité aux enfants nés de GPA à l’étranger, si l’un de leur parent est français. On a ainsi résolu certaines situations inextricables dans lesquels la France refusait à l’enfant né de GPA les papiers nécessaires pour revenir en France, alors même que l’État sur le

territoire duquel la GPA avait été réalisée refusait de reconnaître l'intéressé comme son ressortissant.

La Cour de cassation a, quant à elle, admis par deux arrêts du 3 juillet 2015 la transcription d'un acte d'état civil étranger résultant d'une GPA, après avoir toutefois constaté que les allégations de cet acte correspondaient à la réalité – en l'espèce, la mère désignée dans l'acte de naissance était bien la mère porteuse. La presse a hâtivement considéré que ces arrêts tranchaient la question. Or, compte tenu des particularités des espèces, la Cour de cassation a évité de se prononcer sur la question cruciale. En effet, le père biologique étant en couple avec un autre homme, l'acte d'état civil russe mentionnait seulement la mère porteuse comme mère de l'enfant, ce qui correspondait à la réalité de la filiation aux yeux du droit français. Ce n'est que lorsque le conjoint du père biologique demandera à adopter l'enfant que le juge judiciaire devra se prononcer sur les conséquences à tirer du recours frauduleux à la GPA. En effet, l'adoption apparaîtra alors comme l'aboutissement d'un processus visant à créer une double filiation paternelle à l'égard d'un enfant par le recours à la GPA.

Les arrêts de la CEDH ont nourri un intense débat, qui a vu s'affronter les promoteurs de la GPA, ses opposants et ceux qui, sans défendre cette pratique, souhaitaient faire prévaloir l'intérêt des enfants.

Ce débat est faussé par deux idées inexactes. La première est que les enfants issus de GPA seraient des « fantômes de la République », comme nous l'avons beaucoup entendu. Or, comme le ministère de la justice nous l'a confirmé, ces enfants peuvent vivre en France, sur la base de l'acte d'état civil étranger, exactement comme le font chaque jour les enfants de couples étrangers ou les jeunes Français, nés à l'étranger, pour lesquels les parents n'ont pas demandé la transcription de leur acte de naissance à l'état civil français. Certes, ils font face à quelques difficultés administratives, mais, comme la CEDH l'a d'ailleurs reconnu, ces difficultés ne sont pas constitutives d'une atteinte excessive à leur droit à mener une vie familiale normale.

Ainsi, un juge saisi d'un problème lié à l'autorité parentale ou à la nationalité de l'enfant s'appuiera sur l'acte d'état civil étranger pour le régler. De même, et contrairement à ce qui a pu être soutenu, il est vraisemblable qu'un enfant né de GPA pourra hériter de sa mère d'intention sur la base de l'acte d'état civil étranger.

Il est vrai que la jurisprudence de la Cour de cassation de 2013 a créé un doute : la fraude corrompt tout. Devait-on en conclure qu'il fallait priver l'acte étranger de tout effet juridique ? Les décisions de 2015 ont levé tout doute à ce sujet, puisque la Cour de cassation a accepté la transcription de l'acte étranger, indépendamment de la circonstance du recours éventuel à la GPA. Ceci signifie que la Cour accepte de distinguer entre les conséquences qu'il faut tirer du recours à la GPA.

La seconde idée fautive est que l'instauration en France d'une GPA éthique réduirait le recours aux GPA à l'étranger. Or le pays européen dont les ressortissants recourent le plus à des GPA à l'étranger est le Royaume-Uni qui a pourtant mis en place une GPA éthique depuis le milieu des années 1980. La raison en est toute simple : les vocations altruistes manquent pour satisfaire la demande des couples en désir d'enfant.

Quel équilibre proposer entre l'impératif qui s'attache à la prohibition de la GPA et le souci de permettre aux enfants concernés de vivre une vie familiale aussi normale que possible ? Commençons par écarter deux options opposées.

D'une part, il faut refuser d'entériner le principe d'une transcription complète de l'acte d'état civil étranger, ce qui reviendrait à priver d'effets la prohibition de la GPA. D'autre part, il ne nous semble pas non plus opportun de s'en remettre à la sagesse de la Cour de cassation. Le législateur n'a pas à se défaire sur le juge d'une décision éthique aussi importante.

Il nous semble plus que jamais nécessaire, au moment même où elle est fragilisée, de réaffirmer notre attachement à la prohibition de la GPA, au nom des principes humanistes qui la justifient. Ce renforcement de la prohibition de la GPA est susceptible d'emprunter deux voies.

La première est celle du durcissement de la répression pénale, par le relèvement des quantums de peines encourues. Nous sommes conscients du caractère largement symbolique de ce renforcement, dans la mesure où rares sont les faits qui peuvent être poursuivis en France. Toutefois, les symboles ont aussi leur importance, et la réponse que nous vous proposons ne s'y limite pas.

La seconde proposition pour consolider la prohibition de la GPA est d'engager le Gouvernement à conduire des négociations internationales, multilatérales ou bilatérales, afin d'obtenir des pays pratiquant la GPA qu'ils interdisent aux ressortissants français d'y recourir.

Mme Esther Benbassa. – Impossible !

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous sommes conscients que cette négociation demandera du temps. Toutefois il y a, nous semble-t-il, plusieurs raisons d'espérer.

Tout d'abord, il y a un précédent : la convention de La Haye sur l'adoption prévoit, en son article 17, qu'aucun État signataire ne peut prononcer une adoption en faveur de ressortissants étrangers s'il ne s'est pas préalablement assuré qu'ils étaient autorisés à adopter dans leur propre pays. Ensuite, on constate que plusieurs pays réfléchissent à interdire le recours à la GPA par des couples étrangers. C'est le cas au Royaume-Uni depuis l'origine. Ce fut le cas en Grèce jusqu'à très récemment. L'Inde et la Thaïlande ont pris des engagements en ce sens, suite à des scandales retentissants.

À nos yeux, la réaffirmation par la France de la prohibition de la GPA constitue un préalable, même s'il ne faudra pas attendre le succès de la négociation internationale pour prendre, en France, les mesures qui s'imposent. En effet, une fois ce préalable posé, il conviendra d'apporter une réponse à la situation créée par la nouvelle jurisprudence de la CEDH. Comment concilier alors le respect de la prohibition de la GPA avec la prise en compte de la situation des enfants nés de GPA ? Nous recommandons de s'en tenir à une lecture stricte des exigences posées par la CEDH.

Prétendre qu'on puisse faire moins serait juridiquement faux : les juges français feront prévaloir la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la CEDH, sur toute loi qui y serait contraire. En revanche, nous n'avons aucune obligation juridique à aller plus loin que ce que demande la CEDH.

Quel est notre proposition dans ce strict cadre ? Nous aurions pu nous contenter d'inscrire dans la loi le principe selon lequel la filiation biologique paternelle dûment établie est transcrite à l'état civil français. Cette solution, assez simple, présentait deux

inconvenients : d'une part, elle conduisait à la transcription, certes partielle, d'un acte étranger qui établit, par ailleurs, une filiation interdite au regard du droit français ; d'autre part, elle ne nous permet pas de réaffirmer symboliquement la prohibition de la GPA. Nous l'avons donc écartée.

La proposition que nous formulons est tout autre : autoriser expressément l'enfant, et lui seul, à faire établir sa filiation dans le respect strict des exigences du droit français. L'enfant pourrait donc agir en recherche de paternité ou de maternité, dans les conditions du droit actuel. Il pourrait ainsi faire reconnaître sa filiation paternelle biologique, ce qui satisferait les conditions posées par la CEDH. En revanche l'établissement d'un lien de filiation avec le parent d'intention ne serait pas possible, car ce serait contraire à la règle fondamentale de notre droit civil selon laquelle la mère est celle qui accouche. Dans le cas d'un couple d'hommes, la filiation d'intention du compagnon du père biologique ne pourra non plus être établie sur la base de cette action en recherche de filiation. L'impératif de prohibition de la GPA serait ainsi respecté.

À nos yeux, cette deuxième option présente trois mérites par rapport à la première, qui justifient de la privilégier.

Tout d'abord, elle ne reconnaît qu'à l'enfant le pouvoir de faire établir sa filiation. Symboliquement, cela sanctionne le fait que les parents ont contourné la loi française et qu'ils ne peuvent réclamer pour eux-mêmes la protection qu'elle accorde au mineur. La mesure pourrait ne sembler que symbolique, puisque, l'enfant étant mineur, ce sont ses administrateurs légaux qui l'exerceront à sa place, c'est-à-dire, le plus souvent, ses père et mère allégués. Toutefois, il est vraisemblable que le tribunal de grande instance sera conduit à désigner, sur le fondement de l'article 388-2 du code civil, un administrateur *ad hoc* pour représenter les intérêts propres de l'enfant dans cette action en recherche de filiation.

De plus, l'option proposée offre à l'enfant une situation juridique plus solide que dans le cas de la transcription de l'acte d'état civil étranger, puisqu'elle établit sa filiation paternelle au regard du droit français.

Enfin, elle évite de transcrire dans notre ordre juridique un acte d'état civil étranger contraire à la prohibition de la GPA. Les parquets pourront donc continuer à refuser de transcrire ces actes contraires à notre ordre public.

La modification législative correspondante pourrait consister à compléter l'article 16-7 du code civil qui pose le principe de la nullité des conventions de GPA, afin de préciser que cette prohibition ne préjudicie pas au droit de l'enfant de faire établir sa filiation sur le fondement des articles 325 et 327 du code civil, qui prévoient respectivement les actions en recherche de maternité et de paternité.

Bien sûr, il est tout à fait improbable que les parents cherchent à faire établir la filiation maternelle avec la mère porteuse. Non seulement rien ne les y oblige, mais une telle reconnaissance de filiation ne présenterait aucun intérêt pour l'enfant, parce qu'elle n'engagerait pas la mère porteuse qui résiderait dans un autre pays et aurait abandonné tous ses droits sur le mineur. Toutefois, maintenir cette possibilité permet de réaffirmer le principe selon lequel la mère ne peut être que celle qui accouche.

Il nous paraît aussi nécessaire, pour assurer le plein respect de la prohibition de la GPA, de confirmer qu'aucune autre action – par exemple une adoption ultérieure de l'enfant

du conjoint ou une action en possession d'état – tendant à établir une filiation d'intention, en prolongement du processus frauduleux de recours à la GPA, ne puisse prospérer. Ceci évitera que le lien de filiation contraire à notre droit puisse être reconstruit ensuite par un autre biais.

La proposition que nous vous soumettons vise, comme vous l'aurez noté, à consolider la prohibition de la GPA, tout en assurant la situation de l'enfant. Cela étant acquis, il nous a paru nécessaire de faciliter la vie des familles constituées à partir de GPA. Le point crucial est certainement de conférer au parent d'intention une place privilégiée auprès de l'enfant. Nous recommandons de l'autoriser à recevoir une délégation d'autorité parentale pérenne, qui lui permettra d'être, dans la vie quotidienne, à égalité avec l'autre parent, pour s'occuper de l'enfant.

S'agissant de la GPA, nous avançons forcément sur un chemin de crête. Tout n'est pas possible, et il serait illusoire de le prétendre, comme il serait illusoire de penser que nous pourrions faire comme si la décision de la CEDH ne s'imposait pas à nous. Nous avons tenté de ne pas déroger aux principes humanistes qui justifient, à nos yeux, la prohibition de la GPA. La solution que nous avons trouvée consiste à reconstruire la filiation litigieuse à partir des règles du droit français. Ceci suppose, toutefois, une modification législative.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette communication prudente : vous ne remettez pas en cause les règles votées à trois reprises par le Parlement sur ces questions depuis la loi de 1994, présentée par Mme Veil, après avoir été élaborée par M. Kouchner en 1992. Le Parlement a toujours défendu les mêmes conditions d'accès à l'assistance médicale à la procréation, et a toujours maintenu son interdiction de la GPA. Cependant, nos engagements internationaux nous lient, et nous devons tenir compte de la CEDH. Nous le faisons avec circonspection, en restant fidèles aux votes renouvelés depuis plus de vingt ans.

Mme Esther Benbassa. – Merci pour ce rapport riche et éclairant. De culture américaine – j'ai étudié et enseigné pendant des années à Stanford – je suis d'accord, en principe, avec vous sur la PMA. Notre position est toutefois hypocrite, puisque vous rappelez vous-même que le recours à des PMA à l'étranger se développe. Pourquoi la garder ? Pour des raisons politiques ? Vous préconisez l'adoption par la mère d'intention, qui participe au projet familial, ce qui revient à reconnaître la PMA. Pourquoi, dès lors, l'interdire ?

La GPA ne met pas en cause l'humanisme mais l'éthique : j'ai vu à Stanford des couples choisir sur catalogue un ovocyte selon des critères de QI, pour 60 000 dollars... Il est vrai qu'il y a aussi quelques rares GPA effectuées gratuitement, par conviction. Je ne sais pas si je suis pour ou contre la GPA : ce n'est pas comme choisir un produit en magasin...

M. Pierre-Yves Collombat. – Justement, si !

Mme Esther Benbassa. – La GPA découle d'un projet de longue haleine. Pourquoi renforcer sa prohibition ? Pourquoi placer les enfants qui en sont issus dans des difficultés extrêmes ? C'est cela qui manque d'éthique ! D'ailleurs, en France, suite à une circulaire de Mme Taubira, les tribunaux ont déjà reconnu des enfants issus de la GPA. Dès lors que ces enfants existent, ils ont droit à une identité, à des papiers ! Ce n'est pas à eux d'effectuer une recherche en paternité ou en maternité... Puisque nous avons voté le mariage pour tous, reconnaissons qu'on se marie aussi pour fonder une famille.

M. Jean-Pierre Sueur. – Votre communication a été écoutée dans un silence impressionnant. Instaurer le droit à l'enfant changerait le fondement de plusieurs de nos

conceptions. Il est plus juste de considérer que l'enfant a des droits, et la société des devoirs envers lui. Ce que vous proposez est raisonnable. Toute autre solution entraînerait des contradictions. Le père génétique est le père, et il ne peut y avoir deux mères. Très pédagogique, votre rapport est conforme à ce qu'ont déclaré ceux – j'en étais – qui ont voté le mariage pour tous : cette loi n'induisait pas de modifications en matière d'assistance médicale à la procréation. La circulaire de la garde des sceaux et la Cour de cassation ont reconnu à juste titre une identité aux enfants conçus dans des conditions illégales en France.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Alain Vasselle. – Bravo pour ce rapport sur un sujet sensible et complexe. Le sujet est ardu. On a l'impression que vous avez dû effectuer des contorsions pour arriver à la solution qui nous donnera bonne conscience. Mais *quid* de l'enfant dans tout cela ? Un couple homosexuel voulant satisfaire un désir d'enfant pense-t-il vraiment à l'avenir de celui-ci ? Dès lors que l'enfant est là, il doit avoir tous les droits qu'a un enfant né d'un couple hétérosexuel. Quant à la GPA, il faut des mesures fortes pour en dissuader. Les juges qui acceptent l'adoption après une PMA sont-ils fondés à le faire ? Il ne saurait y avoir deux mères.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il existe un rapport de Mme André, M. Milon et M. de Richemont sur la GPA.

M. Jean-Yves Leconte. – Le vertige des possibles rend difficile de s'arrêter à des solutions absolues et définitives. Néanmoins le droit doit viser à assurer la cohésion de la société malgré ses transformations. La Russie, pays qui a le plus été choqué par le vote du mariage pour tous, pratique la GPA sans aucun scrupule. Les tests ADN que l'on utilise pour établir une paternité pourraient ne plus suffire à identifier une mère. Le monde évolue. Nous tâtonnons pour trouver des solutions. Avec davantage de coopération internationale, on éviterait des aberrations. Dans les pays où la GPA se pratique, les actes de naissance intègrent déjà les parents d'intention. Vos propositions peuvent contribuer à régler la situation ; je doute qu'elles soient suffisantes. Les Français ne sont pas des sujets de la Nation, mais des citoyens. On ne peut pas les traiter différemment lorsqu'ils sont hors du territoire. Cela suppose une gestion de l'état civil ambitieuse, dans un cadre multilatéral, sans lequel par transitivité tout ce que vous proposez pourra être détourné.

Mme Esther Benbassa. – C'est déjà le cas.

M. Jean-Yves Leconte. – Ceux que l'on considère comme des enfants de Français nés à l'étranger doivent pouvoir bénéficier de tous leurs droits. Vous y êtes attachés, et le Défenseur des droits aussi.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bas, président. – Il faut effectivement aborder ces sujets avec humilité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ma position est simple, pour ne pas dire sommaire. L'argument du « cela se fait à l'étranger » est un peu court. Pourquoi alors refuser la polygamie, la polyandrie, la consommation de khat ? Des droits de l'enfant, on est passé au droit à l'enfant, ce qui signifie que l'enfant n'est plus considéré comme une personne, mais comme le produit d'un projet. En obtenant le droit de se marier, les homosexuels ont aussi découvert ce qu'était le divorce. Un projet d'enfant ne donne pas droit à un enfant. Il faut

évidemment adopter le point de vue des enfants et comprendre qu'on les met dans une situation invraisemblable en décidant qu'ils sont notre propriété.

Déjà dans la Rome antique, l'adoption séparait clairement le projet intellectuel et le projet biologique. Je souscris à votre point de vue tout en m'interrogeant sur la proposition n° 4 : en incitant l'enfant à chercher sa filiation paternelle, ne complique-t-on pas encore davantage la perception de son identité ? Avec l'adoption, on échappe à ces problèmes contestables d'hérédité.

Mme Esther Benbassa. – La délégation d'autorité parentale que vous accordez aux parents d'intention vaut-elle dans le cas d'une GPA ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Oui.

M. Philippe Bas, président. – La formule n'a rien de nouveau. La Cour de Cassation s'est prononcée en 2006 sur une affaire concernant un couple de femmes. Elle a accordé la délégation de l'autorité parentale à la compagne de la mère, qui s'occupait le plus souvent de l'enfant. C'est une mesure qui ne peut se prendre que dans l'intérêt supérieur de l'enfant. La proposition n° 5 applique les principes de cette jurisprudence à la situation d'un enfant né d'une GPA à l'étranger et dont la filiation paternelle est reconnue. Le compagnon ou la compagne du père peuvent alors bénéficier de la délégation de l'autorité parentale.

Mme Esther Benbassa. – Cela suppose que la filiation ait été reconnue. N'est-ce pas contradictoire avec ce que vous proposez ?

M. Philippe Bas, président. – Non : la filiation du père est reconnue dans ce cas de figure.

M. Jean-Pierre Sueur. – La proposition n° 5 n'est pas claire. Par mère d'intention, on désigne celle qui a souhaité avoir recours à la GPA. Vous lui déléguez l'autorité parentale...

M. Philippe Bas, président. – Ce cadre existe déjà.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais ici, la délégation ne se fait-elle pas au préjudice de la mère biologique ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Dans la GPA, la mère porteuse n'a pas de droits. Elle n'en réclame d'ailleurs pas.

M. Alain Richard. – Elle n'en a pas... au regard du droit français. Il n'en va pas forcément de même dans son pays d'origine. On ne peut pas écarter la possibilité d'un conflit entre les droits.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Si la GPA est menée dans un pays où la pratique est acceptée, la mère porteuse perd ses droits.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Nous avons procédé à de nombreuses auditions. Entre les partisans du *statu quo* absolu et ceux de l'ouverture à tout vent, l'écart est irrémédiable. Ces questions sont passionnelles. Notre rôle est de privilégier une approche juridique et médiane. Bien sûr, nous risquons de prêter flanc aux critiques du trop ou du trop peu. Il n'est pas souhaitable pour autant de mettre à bas l'édifice de notre droit civil qui

garantit la stabilité de notre société. Par conséquent, nous avons cherché à consolider notre État de droit tout en apportant des réponses pour les enfants issus de ces nouvelles pratiques. L'intérêt supérieur de l'enfant : comment savoir quel il est ? Il n'existe aucune étude définitive sur ce concept, que seuls invoquent les adultes qui recourent à ces pratiques.

Quant à « l'hypocrisie » de la PMA, je précise que notre souci premier est de permettre l'application du droit français. Nous ne souhaitons pas ouvrir cette possibilité à toutes les femmes au prétexte que cela se fait au-delà des Pyrénées. Notre vision de la société est plus ambitieuse. La loi de 2013 a ouvert le droit à l'adoption aux couples homosexuels. Ce droit doit pouvoir se concrétiser quelles que soient les circonstances de la conception de l'enfant.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ce qui compte, c'est la consolidation des principes de notre droit français. Nous devons également veiller à donner des droits aux enfants nés de ces nouvelles techniques sans forcément encourager celles-ci.

La commission autorise la publication du rapport.

La réunion est levée à 12 h 35

Jeudi 18 février 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05

Article 13 de la Constitution - Audition de M. Michel Pinault, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel

Au cours d'une première réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à des auditions, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de personnalités pour siéger au Conseil constitutionnel.

Elle entend tout d'abord M. Michel Pinault, candidat proposé par le Président du Sénat.

M. Philippe Bas, président. – En application de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de la Constitution, nous procédons à l'audition de deux candidats aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, proposés par le président de la République et celui du Sénat.

M. Michel Pinault, candidat proposé par le Président du Sénat, présida une section du Conseil d'État et eut une très riche carrière. Il a partagé sa vie professionnelle entre l'entreprise – les assurances - et le Conseil d'État, où il a exercé toutes les fonctions possibles.

M. Michel Pinault, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel. – Merci. Même si je suis inconnu des médias ou du grand public, c'est tout de même en son nom que vous m'entendez : cette séance est publique, captée en vidéo ; c'est aussi au grand public que je m'adresse à travers vous. J'espère que cette audition vous aidera à mieux me connaître avant de décider si vous me jugez digne de cette fonction.

Premier temps de ma carrière, celui du Conseil d'État et du service public : je suis entré comme auditeur à la troisième sous-section, avant d'être rapporteur, commissaire du gouvernement – je préfère moi aussi le nouveau nom : « rapporteur public » –, titulaire du centre de documentation – une étape importante au Conseil –, secrétaire général du Conseil au service du président Marceau Long, en pleine réforme de la juridiction administrative, président de la neuvième sous-section, immergé dans le droit fiscal, puis président de section ; j'ai ouvert la section de l'administration, nouvellement créée pour tenir compte de la modernisation de nos structures internes. Au Conseil d'État, on fait du droit. J'en ai fait beaucoup, et dans tous les secteurs de cette vaste discipline : droit public, droit social fortement mâtiné de droit public ou privé, droit fiscal, droit budgétaire et financier, beaucoup de droit international, et évidemment du droit constitutionnel, lequel surplombe tous nos délibérés et débats. J'ai d'abord été juge à la section du contentieux puis conseil du gouvernement – ce que je continue de faire lorsque le Conseil d'État est saisi d'une proposition de loi.

J'ai été constamment et étroitement associé au travail de modernisation du Conseil et de réforme interne depuis Marceau Long, Renaud Denoix de Saint Marc et désormais Jean-Marc Sauvé. J'ai participé à la grande réforme qu'a été la création des cours administratives d'appel, et ai été le premier secrétaire général du Conseil à me voir confier la gestion matérielle des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, succédant au ministère de l'Intérieur. J'ai vu cette maison se transformer, et ai constaté qu'elle était capable de se regarder pour proposer au gouvernement les réformes nécessaires pour la moderniser.

J'ai assuré des missions externes au Conseil d'État. Je me bornerai à en signaler deux. En 1983, j'ai ouvert le poste de conseiller juridique de la représentation permanente auprès des communautés européennes à Bruxelles – alors que les délégations voisines comptaient déjà de nombreux spécialistes. J'ai eu l'honneur de faire partie de l'équipe de négociation française de l'Acte unique européen voulu par le président Delors, et ai gardé une assez bonne connaissance du droit de l'Union européenne que j'ai essayé d'entretenir.

J'ai été membre puis président du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, une fonction entièrement bénévole mais importante, un véritable devoir. Nous avons fait œuvre utile pour vérifier que nos militaires soient aussi bien traités que les agents publics – ou que la société civile. J'ai rencontré de très nombreux militaires, en l'absence de leur hiérarchie, y compris sur différents théâtres d'opération : le Liban avec la force des Nations-unies, en Guyane, où les conflits avec les orpailleurs sont parfois violents.

Dans ce cadre, j'ai eu des échanges approfondis et importants avec les trois derniers présidents de la République, MM. Chirac, Sarkozy et Hollande. J'ai tenu à ce que les Assemblées soient régulièrement informées de nos travaux via les commissions compétentes auxquelles je présentais le rapport annuel et par des contacts périodiques avec les présidents des deux commissions concernées. Ce temps a été le socle sur lequel tout ce que je suis s'est bâti, dans l'indépendance et au service de notre état de droit.

Le temps de l'entreprise a commencé en 1991, lorsque Jean Peyrelevade, président de l'Union des assurances de Paris (UAP), m'a recruté comme directeur juridique. Son successeur, Jacques Friedmann, m'a gardé sa confiance. J'ai participé à la privatisation de l'UAP puis à sa fusion avec Axa. J'ai négocié lors du long week-end du 11 novembre 1996 qui a vu naître, le mardi à 3 heures du matin, le premier groupe mondial d'assurances en termes d'actifs gérés. Peut-être suis-je resté chez Axa parce que Claude Bébéar m'avait trouvé particulièrement efficace de l'autre côté de la table ? J'ai été membre du comité exécutif

d'Axa ; on m'a confié des missions opérationnelles, comme directeur général de la zone Asie-Pacifique : j'ai contribué au développement d'Axa, notamment en Chine et au Japon. J'ai négocié avec succès l'acquisition de la Nippon Dantai, grande compagnie d'assurance-vie, une des principales composantes d'Axa désormais. Claude Bébéar y tenait beaucoup.

Ce fut une période passionnante, chargée d'adrénaline et de voyages : j'ai parcouru 500 000 kilomètres par an, pour aller en Australie, en Chine, au Japon ou en Inde ; De cette période, je retiens que les opportunités sont là, à notre portée, pour notre pays et ses entreprises ; il nous appartient de les saisir. Nous en avons parfaitement les moyens. J'avais derrière moi les très puissantes équipes centrales d'Axa, mais mes interlocuteurs étaient très sensibles au fait que cette entreprise est française, et cela m'a aidé à maintes reprises, notamment au Japon.

Résultante de tout cela, j'ai acquis de l'expérience. Je suis un indéfectible juriste, et c'est en tant que tel que je considère que le Conseil constitutionnel, en particulier depuis la réforme de 2008 et la création de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), boucle la boucle de l'État de droit. Je suis aussi un praticien du droit. J'ai aimé la puissance fascinante du syllogisme juridique, poussé jusqu'au bout d'une main ferme. J'en connais aussi les risques et les mirages lorsqu'il outrepassé ses forces et dépasse ses limites.

Mon expérience m'a appris le respect de l'autre et de ses convictions, et l'énorme apport de la diversité des approches et des cultures pour la résolution de problèmes complexes. Tout le monde ne fonctionne pas de la même façon, en Chine, au Japon ou en Inde. Au-delà des difficultés de compréhension réciproque, des solutions apparaissent que des esprits cartésiens comme les nôtres n'auraient pas immédiatement trouvées. J'éprouve un très grand plaisir à discuter collégialement, à partir d'un dossier solidement argumenté : on doit tenir ses positions personnelles mais aussi se laisser convaincre. Vous connaissez cela. À la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (AMF), mon travail actuel, chacun apporte son approche et son expertise pour trouver une solution juste dans une matière très technique. C'est avec ce bagage que j'espère, avec votre soutien, pouvoir participer à cette noble tâche que le président Larcher me propose de remplir.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette présentation utile et complète. Au moment de quitter ses fonctions, M. Debré, président du Conseil constitutionnel, a dressé le bilan des neuf années écoulées et a dessiné une ambition pour le prochain Conseil constitutionnel : après le développement des questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil devrait s'engager dans le contrôle de conventionnalité. Quel est votre avis – qui ne peut être que prudent – sur cette question que vous connaissez bien ?

M. Jacques Mézard. – Quel est votre sentiment sur la nécessité ou non d'avoir un bicamérisme ? Que pensez-vous du rôle et du pouvoir du Parlement à l'heure actuelle ; sommes-nous dans un équilibre entre législatif et exécutif ? Quelle est votre relation avec les Français ? Comment vous faites-vous une opinion de la société française, vous qui nous indiquez que les gens ne réagissent pas pareil en France et en Asie ?

M. Alain Vasselle. – Au cours de mes vingt années de mandat sénatorial, j'ai pris connaissance des avis du Conseil constitutionnel sur plusieurs dispositions sensibles. En tant que membre éminent du Conseil d'État saisi en amont d'un certain nombre de textes législatifs, pensez-vous que certaines décisions du Conseil constitutionnel, comme on l'entend parfois, soient plus teintées d'opportunisme que de droit ? Le doyen Gélard partageait ce sentiment.

Dans quel état d'esprit vous trouvez-vous ? Un ancien membre du Conseil d'État devenant membre du Conseil constitutionnel doit-il changer d'état d'esprit ?

Mme Catherine Tasca. – Vous avez évoqué votre expérience européenne. Pensez-vous utile que le Conseil constitutionnel tisse des liens particuliers avec les institutions remplissant la même fonction dans d'autres pays européens, tant sur le plan des procédures que de la jurisprudence. Peut-on se rapprocher et progresser dans ces domaines ?

M. Jean-Yves Leconte. – Pour éviter certaines contradictions entre les conclusions du Conseil constitutionnel et celles de la Cour de justice des Communautés européennes – sur la fiscalité actuellement, demain sur la place du parquet – souhaiteriez-vous faire évoluer certaines jurisprudences du Conseil constitutionnel sur le contrôle de conventionalité ?

Dans cette audition, vous n'avez pas de devoir de réserve. L'article 2 de la réforme constitutionnelle en cours de discussion précise les conditions dans lesquelles le législateur est compétent pour les questions de nationalité. Est-ce que cela changerait les autres garanties constitutionnelles des Français ?

M. René Vandierendonck. – Nous avons à simplifier les 400 000 normes qui s'imposent à nos concitoyens. Constitutionnellement, le Sénat représente les collectivités territoriales. Selon vous, serait-il opportun que le Conseil d'État, à l'origine de l'idée de droit souple, développe les conditions dans lesquelles des autorités déconcentrées – les préfets – pourraient, au sein d'une commission avec des représentants des collectivités, adapter la norme soit dans la logique de l'arrêt Crédit foncier de France, soit dans des logiques ouvertes par la jurisprudence sur les directives ?

M. Michel Pinault. – Il est assez délicat pour moi d'évoquer une idée mise sur la table par l'actuel et encore président du Conseil constitutionnel. Certains veulent recentrer le contrôle de conventionalité exercé par la Cour de Cassation et le Conseil d'État en dernier ressort au sein du Conseil constitutionnel, à l'instar de son contrôle de type questions prioritaires de constitutionnalité, contrôle purement constitutionnel et interne. Dès le départ, le Conseil constitutionnel a défini sa jurisprudence de contrôle des lois votées par le Parlement au regard de la Constitution et non au regard des conventions internationales. Cette séparation des rôles, ancienne, repose sur les compétences du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Le contrôle de constitutionnalité a été conforté par la QPC, dont le caractère prioritaire avant un éventuel contrôle de conventionalité a été réaffirmé par l'arrêt Melki. Faut-il changer cela, qui fonctionne assez efficacement ? Les contrôles de conventionalité de la Cour de cassation et du Conseil d'État sont très serrés, après une étude approfondie du dossier. En tant que pouvoir constituant, la décision vous appartient.

D'aucuns ont proposé un élargissement de la saisine des QPC par des autorités administratives indépendantes (AAI). C'est assez audacieux : actuellement les QPC sont entre les mains des tribunaux – administratifs ou judiciaires – et non entre celles des AAI. Si cette réforme est adoptée, il sera délicat de choisir... À la commission des sanctions de l'AMF, il nous arrive de tester la constitutionnalité de telle disposition du code monétaire et financier. Jusqu'à présent, ce n'était pas en notre pouvoir de pouvoir poser directement une QPC.

J'ai des contacts permanents, ouverts, d'amitié, avec de nombreuses personnes d'origine, de culture, de niveau différents, et pas seulement de Paris ou de sa proche banlieue – je réside dans le département du président Favier. J'ai une maison de campagne dans le

Beaujolais, avec des voisins dont certains sont modestes, et que j'aime beaucoup. Et je les écoute, parfois autour d'un verre de morgon.

Depuis mon service militaire, je suis officier de réserve dans la marine. J'ai bien connu les personnes travaillant avec moi ou sous mes ordres. Au Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, j'ai échangé directement et franchement avec tout le monde, y compris des hommes du rang rencontrés en tête-à-tête ou en groupe. Je considère que j'ai des racines profondes avec les gens de notre pays et je les écoute. Je pourrais vous dire en privé ce que j'ai pu faire pour eux.

Vous avez devant vous un fervent partisan du bicamérisme, c'est aussi simple que cela ! C'est un bon système, et aussi une façon d'avoir de bonnes lois conformes à la Constitution ; avec différents angles d'attaque, les choses se décentent. Toutes les démocraties avancées qui nous entourent ont deux chambres : même en Grande-Bretagne où la Chambre des Lords n'a pas un rôle négligeable. Idem en Italie, même si les choses évoluent. J'ai regardé la jurisprudence du Conseil constitutionnel avant de venir. L'année dernière, il a pris une série de décisions protégeant le Sénat, notamment pour les amendements que l'Assemblée nationale peut retenir lors de sa lecture définitive après une CMP.

La réforme de 2008 a rééquilibré les relations entre l'exécutif et le législatif. On ne délibère plus en formation plénière sur le texte du Gouvernement, mais sur celui de la commission. Ce déplacement de curseur a un effet assez considérable. Faut-il aller plus loin ? À mon avis, la réforme de 2008 est encore trop récente. Avant d'aller plus loin, voyons comment cet équilibre continue à se mettre en place, comment le flux législatif se déploie, comment la qualité du droit s'améliore.

Peut-on parler d'un certain opportunisme du Conseil constitutionnel ? Au Conseil d'État, nous conseillons le Gouvernement et le Parlement, et nous nous interrogeons sur des éventuels risques d'inconstitutionnalité. Cette question surplombe tous les débats, en particulier en assemblée générale sur une proposition ou un projet de loi. Nous faisons de notre mieux pour éviter l'insertion de dispositions risquées, mais ne donnons qu'un avis. C'est le Conseil constitutionnel qui décide collégialement, *in concreto*, saisi par les députés, les sénateurs ou par une QPC.

Des relations sont déjà nouées avec d'autres instances constitutionnelles, comme il en existe entre les juridictions administratives européennes ; il est très important de les développer. Certaines cours constitutionnelles sont plus anciennes, comme la Cour italienne et l'allemande.

Les droits et libertés inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ceux gravés dans notre Constitution sont extrêmement proches. Il n'y a aucune raison pour que des divergences se créent. En contrôlant la constitutionnalité de nos lois, nous devons envisager les positions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne. Pour la première fois, en 2013, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à poser une question préjudicielle à la Cour de Luxembourg sur le mandat européen. Selon celle-ci, les autorités nationales étaient libres sur ce point ; le Conseil a donc récupéré son entier contrôle constitutionnel sur la norme votée par le Parlement. Les échanges sont donc importants.

L'article 2 de la réforme constitutionnelle actuellement en débat modifiant l'article 34 de la Constitution change-t-il les autres garanties constitutionnelles ? Si je suis

membre du Conseil constitutionnel, j'aurai à connaître de la loi, déjà connue, qui sera déposée après la modification constitutionnelle. Je préfère ne pas annoncer par avance ma position.

La simplification et le pouvoir d'adaptation des collectivités locales sont un sujet extrêmement important. Il y a quinze jours, je me suis rendu à Rome. Les Italiens avancent très vite, avec des méthodes parfois brutales provoquant quelques dégâts comme le dispositif *Taglia legge* qui abroge les dispositions antérieures à 1970 n'étant pas considérées comme indispensables.

Il y a quelques années, le Conseil d'État a indiqué que le pouvoir d'adaptation par les collectivités existe déjà dans les interstices de la loi et des décrets, même s'il est extrêmement contraint et limité. Faut-il l'élargir ? Il faudrait que ce soit une simplification et non une complexité supplémentaire. Voilà le grand sujet.

M. Philippe Bas, président. – Merci de vos réponses sincères et précises à ces questions parfois complexes ou personnelles.

Article 13 de la Constitution - Audition de M. Laurent Fabius, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel

Puis elle entend M. Laurent Fabius, candidat proposé par le Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez été pressenti par le chef de l'État pour assumer la présidence du Conseil constitutionnel pour les neuf années à venir. Je ne reviendrai pas sur votre parcours public, qui est connu de tous ; en revanche, la commission des lois est intéressée par ce qui fonde votre décision d'accepter ces nouvelles missions.

M. Laurent Fabius, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel. – Le Président n'a pas fait mystère de son intention de me nommer à la tête du Conseil, mais c'est bien à titre de membre potentiel que vous m'auditionnez.

M. Philippe Bas, président. – En effet.

M. Laurent Fabius. – En toute rigueur, je devrais commencer chacune de mes phrases par la conditionnelle : « Si les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat valident ma nomination... ». Je ne le ferai pas, non par présomption mais pour épargner votre temps, et je ne prendrai pas de positions tranchées sur des questions dont j'aurais à connaître dans mes futures – et éventuelles – fonctions.

De formation littéraire, économique et juridique, j'ai commencé mon parcours à la section du contentieux du Conseil d'État, dans la sous-section présidée par Bernard Tricot, sous l'autorité de qui j'ai appris le droit, la rigueur et l'indépendance. Le juge du contentieux doit déployer un raisonnement du point A au point Z en examinant, à chaque étape, les bifurcations possibles. Cette formation, qui apprend à anticiper les conséquences des décisions prises, m'accompagnera toute ma vie. Par la suite, j'ai certes pratiqué le droit comme ministre, parlementaire, président de l'Assemblée nationale, mais d'une façon toute différente.

Le national tendant à étouffer le local, cette dimension-ci de mon parcours est peu connue du grand public. J'ai été élu député en 1978 et les électeurs ont commis l'imprudence de me réélire depuis lors. J'ai été conseiller municipal, adjoint, maire – une expérience extraordinaire – conseiller général, président de région, président de l'agglomération de Rouen. Le mandat local est vraiment le plus beau : on voit immédiatement les conséquences de ses décisions, alors que dans les grandes fonctions nationales et internationales, ces conséquences sont souvent diffuses et la sanction électorale différée. Un élu local n'est pas reconduit par hasard.

Désigné au Conseil constitutionnel, j'examinerais les décisions à la lumière de ma formation juridique, certes, mais aussi de cette expérience locale. Député, j'ai constaté que mes collègues se divisaient en deux catégories : ceux qui sont opposés au bicamérisme, et ceux qui ambitionnent de devenir sénateurs... Quant à moi, à qui vous pardonneriez de n'avoir pas été sénateur, je suis un partisan résolu du bicamérisme, facteur d'équilibre dans notre démocratie. Le Sénat attache une importance particulière aux libertés, au droit, sans parler des questions qui concernent les collectivités territoriales.

En tant que président de l'Assemblée nationale, j'ai proposé deux personnalités à la nomination au Conseil constitutionnel : le professeur Jacques Robert et le professeur Jean-Claude Colliard. Je ne puis prétendre connaître de l'intérieur cette institution, avec laquelle j'ai néanmoins eu de nombreux contacts.

Disons les choses : le Conseil constitutionnel a été créé pour empêcher le Parlement d'empiéter sur l'exécutif. Puis, en juillet 1971, par sa décision sur la liberté d'association, il s'est posé en gardien non plus seulement de la Constitution, mais du préambule de 1946 et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Incontestablement, le Conseil est un juge. En 1974, le droit de saisine a été élargi à soixante députés ou soixante sénateurs. Troisième évolution d'importance, la QPC, introduite en 2008 et mise en application en 2010.

Au regard de ces deux éléments – mon parcours personnel et l'histoire du Conseil constitutionnel – je crois pouvoir m'y rendre utile, au service, là comme dans mes fonctions précédentes, de la République et des citoyens. Le Président m'a fait le grand honneur de me proposer à cette nomination qui répond à mon souhait. Elle dépend maintenant de vous.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. Le président Debré a tout récemment souligné l'intérêt que pourrait présenter l'exercice d'un contrôle de conventionnalité par le Conseil constitutionnel. Votre avis sur cette question ?

Mme Catherine Tasca. – La façon dont vous avez dirigé le ministère des affaires étrangères mérite toute notre admiration : avec vous, la diplomatie française a conforté sa dignité et son ambition.

Le changement considérable dans les missions du Conseil constitutionnel qu'est la QPC appelle-t-il une réorganisation ? Nous vivons désormais dans un ordre juridique européen ; cela remet-il en question le rôle de l'institution ?

M. Alain Vasselle. – Considérez-vous que le Conseil constitutionnel a pu rendre, parfois, des jugements d'opportunité plutôt que de constitutionnalité ?

Le Sénat est saisi en première lecture de tous les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales et j'aurais souhaité, pour ma part, que cette priorité fût étendue au dernier mot. Est-ce à vos yeux une évolution opportune ?

M. Laurent Fabius. – Dans sa réponse aux vœux du président de la République, le président Debré a évoqué plusieurs évolutions possibles : le contrôle de la conventionnalité, un droit de saisine des autorités administratives indépendantes, et la question des membres de droit, les anciens présidents de la République.

Sur la conventionnalité, je défends une position classique. Certains pays ont une juridiction administrative qui n'est pas distincte du judiciaire et une cour suprême, ce qui n'est pas le cas de la France. Il faut tenir compte de nos réalités institutionnelles, mais les concilier avec l'importance croissante de la norme internationale, et singulièrement européenne. Le Conseil constitutionnel laisse le contrôle de conventionnalité à d'autres juridictions ; certains veulent le lui confier, cela pourrait se faire par décision prétorienne.

Pour ma part, je suis favorable au « dialogue des juges », comme dit, par opposition à la notion de « gouvernement des juges », le président Bruno Genevois, secrétaire général du Conseil constitutionnel puis président de la section du contentieux du Conseil d'État. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'exercer le contrôle de conventionnalité mais il convient de prendre en compte l'importance de la législation européenne à travers ce dialogue des juges : c'est une réponse pragmatique et, me semble-t-il, juste. Cela n'empêche pas les évolutions, puisque le Conseil constitutionnel a renvoyé à une juridiction européenne une question qui lui avait été posée. Il faut utiliser cette souplesse, tout en restant, sur le principe, au contrôle de constitutionnalité.

Je vous sais gré, madame Tasca, de votre appréciation sur mon action diplomatique. Le rayonnement du droit français est une préoccupation à prendre en compte, dans notre monde compétitif où la norme est de plus en plus souvent anglo-saxonne. Il importe d'étendre et de défendre, sans arrogance, notre droit en faisant apparaître la qualité de ses solutions. Mon expérience précédente peut m'être utile dans ce domaine.

Il conviendra de faire un bilan de la QPC ; ce pourrait être pour les dix ans de la réforme constitutionnelle qui l'a instituée, soit en 2018. C'est un progrès indiscutable, donnant des droits nouveaux au citoyen et soumettant à l'examen de constitutionnalité des éléments qui y échappaient jusqu'alors. Le nombre de questions soumises a été très élevé avant une stabilisation naturelle, avec pour conséquence un surcroît de travail : 70 à 75 QPC par an, sur des questions souvent complexes, qui demandent une réponse dans les trois mois – un délai presque toujours respecté par le Conseil constitutionnel. Pour le moment, ce travail est mené à bien de manière satisfaisante.

Au premier abord, je ne suis pas favorable à une saisine du Conseil constitutionnel par les autorités administratives indépendantes. D'abord, elles ne sauraient être assimilées au Parlement ; ensuite, il convient de ne pas trop charger la barque du Conseil. Les QPC rencontrent un succès considérable, surtout dans les affaires les plus retentissantes ; mais, fidèle au principe de juger les affaires extraordinaires de manière ordinaire, j'estime que cela n'appelle pas de bouleversement dans l'organisation de l'instance. Le Conseil a su rendre, sur des QPC, des décisions qui ont pu surprendre mais étaient pragmatiques, jugeant par exemple qu'il convenait de continuer à appliquer, de façon transitoire, les conditions pourtant inconstitutionnelles de la garde à vue.

Vous m'interrogez, monsieur Vasselle, sur d'éventuelles décisions d'opportunité du Conseil constitutionnel. En prolongeant votre question, on peut se demander si le Conseil est une institution politique ! Ses décisions ont en tout cas une portée politique, et il convient d'éviter que le droit soit inopportun... Aux qualités d'indépendance, d'expérience et de compétence du juge constitutionnel il faut ajouter le bon sens, dont je ne sais s'il peut être assimilé à l'opportunité. Quoi qu'il en soit, on ne peut tordre le droit, et la première mission du Conseil constitutionnel reste de vérifier la conformité à la Constitution. Dans son discours à la jeunesse de 1903, Jaurès a donné du courage la définition suivante : « aller à l'idéal et comprendre le réel ». Je dirai à sa suite qu'il faut respecter le droit et comprendre le réel ; mais le droit reste le droit. Il est certes plus facile de vous en convaincre que de persuader l'opinion publique.

Je ne puis me prononcer à l'avance sur la question du dernier mot, longuement débattue lors de la discussion sur la loi relative au cumul des mandats. Pour les uns, la loi étant relative au Sénat, elle devait être votée conforme par celui-ci. Pour les autres, et c'est le point de vue qui a prévalu, les dispositions du texte concernant les deux assemblées, il ne devait pas être considéré comme une « loi organique relative au Sénat ». Au-delà de ces controverses, il appartient au Conseil constitutionnel de faire en sorte que le Sénat, qui apporte sa philosophie et son approche singulières sur certains sujets, soit entendu et respecté.

M. Jacques Mézard. – Votre réponse ne donne pas matière à espérer, ni à désespérer...

Il est désormais plus facile de saisir le Conseil constitutionnel *via* la QPC que de trouver soixante parlementaires pour une saisine. Ne pourrait-on autoriser les saisines par les groupes ? Je puis en témoigner, il est très difficile à un parlementaire qui n'appartient à aucun des deux grands groupes de mobiliser soixante collègues...

Le Conseil constitutionnel va-t-il devenir une sorte de cour suprême ? Vous avez mis l'accent sur l'image du droit français dans le monde, qui repose en grande partie sur les droits de l'homme. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 a consacré les « libertés essentielles » au pluriel ; puis l'article 66 a introduit la « liberté individuelle » au singulier. Au regard de la jurisprudence récente de la Cour de cassation, il convient de se demander à qui, au sein de nos institutions, revient le primat sur cette question ; l'évolution vers une forme de cour suprême se rattache à ce débat.

M. Hugues Portelli. – Les praticiens du droit ont bien noté que la Cour de cassation accordait la priorité au contrôle de conventionnalité sur le contrôle de constitutionnalité. Avec la QPC, le contrôle de constitutionnalité devient une opportunité de procédure, et la sévérité du Conseil constitutionnel fait figure de garant en la matière. Or cette sévérité s'est récemment relâchée : sur la question de l'évaluation des études d'impact, il est apparu que le Conseil n'avait pas le temps de faire sérieusement son travail. En tant que futur – et éventuel – président, pensez-vous que le Conseil a les moyens matériels et humains d'exercer la plénitude de ses fonctions ?

Vous engagez-vous à ce que le futur président du Conseil constitutionnel soit bien son président en titre, et non son secrétaire général ? Vous engagez-vous à ne pas déjeuner avec les parlementaires pour leur demander ou déconseiller des amendements ou des saisines sur les textes en discussion ? Que ferez-vous quand vous aurez à connaître de lois que vous avez portées ?

M. Jean-Yves Leconte. – Le Conseil constitutionnel a été saisi en 1962 par le président du Sénat parce que le président de la République avait soumis une révision constitutionnelle au référendum au titre de l'article 11, sans passer par l'article 89. Au vu des évolutions qu'il a connues depuis lors, le Conseil rendrait-il aujourd'hui une décision différente ?

L'article 89 interdit toute modification de la Constitution lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. Y voyez-vous une incompatibilité avec l'initiative d'une réforme constitutionnelle dans le contexte de guerre mis en avant par le Gouvernement ?

M. Laurent Fabius. – La QPC repose sur des conditions strictes : l'applicabilité de la loi au litige, l'absence de déclaration préalable de conformité et le caractère sérieux ou nouveau de la question, la troisième condition ayant pour objet d'éviter les manœuvres dilatoires. Un équilibre semble avoir été trouvé. Après des réticences initiales, la Cour de cassation assure un filtrage satisfaisant. Les délais d'examen sont respectés. Un droit nouveau a été ouvert, mais sans que cette ouverture soit excessive.

Il ne me semble pas opportun de lier le chiffre de soixante parlementaires à la notion de groupes, qui reste très relative... Un chiffre doit être fixé indépendamment de situations politiques par nature changeantes. En ces matières, la décision appartient au constituant. Je reprendrai votre formule, monsieur Mézard : ni espoir, ni désespoir !

L'institution américaine de la Cour suprême est le produit d'une tradition très différente. En France, ce modèle impliquerait une fusion de la Cour de cassation et du Conseil d'État, rattachés au Conseil constitutionnel... L'équilibre français me paraît satisfaisant.

Les décisions de la Cour de cassation touchant à la notion de liberté individuelle n'appellent pas de commentaire de ma part. J'ai conscience de l'attachement du Sénat et de votre commission, et de la valeur de votre contribution, à la protection des libertés publiques. Témoins, le rôle remarquable de votre assemblée pour inscrire les activités de renseignement dans le cadre des principes juridiques fondateurs et vos discussions lors des deux lois de prorogation de l'état d'urgence. Ces préoccupations sont au cœur de l'activité du Conseil constitutionnel.

Le respect des délais d'examen des QPC par la Cour de cassation et le Conseil d'État d'une part, le Conseil constitutionnel d'autre part n'empêche pas la vigilance. Du côté de la juridiction administrative, l'affaire ne sera pas instruite tant que la question du contrôle ne sera pas résolue. Dans l'ordre judiciaire, les audiences semblent avoir été perturbés mais aucune difficulté particulière ne m'a été signalée.

Les études d'impact doivent être conduites dans le cadre défini par la loi. Le Conseil constitutionnel a du travail mais, à ma connaissance, aucun de ses membres ne fait preuve de mauvaise volonté... Quant à moi, je n'ai pas la réputation de ne pas remplir pleinement les fonctions qu'on me confie – on me reprocherait plutôt le contraire ! Enfin, je ne vois pas à quels déjeuners vous faites allusion, monsieur Portelli. Nous sommes dans une société ouverte où un salut ne peut être tenu pour une atteinte à l'indépendance ! Quelqu'un a dit que les membres du Conseil constitutionnel n'ont rien à attendre, ni à redouter : voilà un bon adjuvant à cette indépendance.

Naturellement, je ne siégerai pas lorsque notre instance examinera une loi que j'ai portée ; toutefois, la jurisprudence n'appelle pas un déport automatique qui serait difficile à

mettre en œuvre, compte tenu de la composition du Conseil constitutionnel. Sur les QPC, la règle dit qu'en cas de demande de révocation par l'une des parties, le membre visé se déporte ou, s'il ne le souhaite pas, les autres membres du collège en décident. La décision doit être juste, mais aussi perçue comme telle.

La loi votée directement par le peuple français possède une force particulière dont il faut tenir compte dans le contrôle. Il serait difficile de revenir sur cette approche. L'expression directe a une force particulière. Dès lors que le Conseil constitutionnel sera probablement saisi des textes d'application de la réforme constitutionnelle, je ne saurais me prononcer devant vous sous peine de me trouver en porte-à-faux. Ces questions seront examinées au regard de la défense des libertés publiques et des nécessités de l'État, tout particulièrement dans les périodes les plus difficiles.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai une position prudente sur l'étude d'impact : il ne convient pas que le Conseil constitutionnel ait à examiner chaque ligne de chaque étude... L'évaluation de l'impact d'un projet de loi relève du débat politique. Rapporteur pour avis sur les crédits du Conseil constitutionnel, je serai peut-être appelé à vous rendre visite...

M. Philippe Bas, président. – Si la démarche est considérée comme déontologique !

M. Laurent Fabius. – À condition que nous ne déjeunions pas ensemble...

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans ces fonctions, j'ai constaté que le budget de fonctionnement du Conseil constitutionnel avait baissé continûment au cours des six dernières années. Le personnel a été redéployé pour le traitement des QPC. Dans notre dernier rapport, j'ai écrit qu'il me paraissait difficile d'aller plus loin.

M. Alain Richard. – Deux observations. D'abord, le Conseil constitutionnel n'est en rien un constituant. Ensuite, l'accès des citoyens au juge constitutionnel, réclamé de longue date par ma famille politique, ne saurait faire l'économie d'un filtrage. La Cour suprême des États-Unis traite de 300 à 700 affaires par an, soit le dixième du volume traité par nos trois juridictions suprêmes. En effet, une question n'arrive devant elle que par la voie judiciaire, après un examen collégial à deux niveaux par des juges qualifiés. Ainsi s'assure-t-on de la pertinence des questions remontées. Compte tenu de l'appétit que suscite, au barreau, la QPC, devenue un signe extérieur de prestige et un objet de compétition, il me paraît dangereux de lever tout contrôle.

Le Conseil constitutionnel a conservé cette appellation bien que tous le reconnaissent comme une juridiction. Or, au fond, rien ne nous donne la possibilité de demander conseil à ce Conseil ! Ce dernier n'a que deux outils de communication : ses décisions – dans une rédaction plus ou moins explicite et pédagogique – et les *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, destinés aux usagers, qui donnent une forme accessible aux raisonnements de l'institution. L'improvisation n'a pas sa place sur cette question ; il faut un outil de dialogue *a posteriori*.

M. René Vandierendonck. – Lorsque j'étais jeune directeur de cabinet du maire de Roubaix, vous étiez jeune Premier ministre. Lors d'une visite dans notre ville, vous aviez utilisé l'image mécanique du couple pour décrire l'articulation entre le pouvoir d'adaptation des normes par les préfets – la déconcentration – et le transfert de compétences aux collectivités – la décentralisation. Puisque nous dialoguons ici pour la dernière fois en tant

qu'élus territoriaux avant votre entrée dans cette noble institution, j'attire votre attention sur le caractère problématique du pouvoir d'adaptation des normes par les préfets.

M. Laurent Fabius. – Jean-Pierre Sueur et Alain Richard ont sagement souligné que le succès de la QPC ne devait pas tourner à l'effet de mode. J'en ai rappelé les conditions juridiques, à l'application desquelles il appartient au Conseil d'État et à la Cour de cassation de veiller. Après des débuts incertains, ces critères sont correctement appréciés. Il faut néanmoins rester vigilant, d'où l'idée du bilan. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont eu à traiter 2 600 dossiers QPC depuis le 1^{er} mars 2010, dont 538 ont été transmis au Conseil constitutionnel. Dans trois cas, la QPC a été examinée directement par le Conseil faute du respect du délai des trois mois. Les chiffres, les commentaires que j'ai entendus laissent penser que la situation est maîtrisée.

Le Conseil constitutionnel fait-il mentir son titre ? On a suggéré une extension de la saisine à d'autres autorités. L'organisation du Conseil d'État et ses effectifs l'autorisent à juger à la fois en saisine préalable et au contentieux, dans des formations différentes. Au Conseil constitutionnel, ce serait impossible. Au-delà de l'aspect pratique, quelle marge restera au Parlement si le Conseil peut être saisi en amont et en aval ? *Imperatoria brevitatis*, certes, mais les jugements doivent être à la fois concis et compréhensibles. L'intelligibilité est devenue un élément important du travail du Conseil constitutionnel. Mais je ne suis pas favorable aux saisines en amont, qui paralysent.

Je n'avais pas souvenance des déclarations que me prête René Vandierendonck ; sur le fond, je suis partisan de la décentralisation, mais en conservant à l'État sa force car la République est une et indivisible. Cette audition est probablement ma dernière expression publique sur nombre de sujets. J'ai toujours été heureux de m'exprimer devant le Sénat ; la politique n'est pas la guerre civile, on peut y tenir des propos forts en restant courtois. C'est ce que j'ai toujours vécu ici.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons prolongé cette audition en sachant que c'était la dernière...

La réunion est suspendue à 12 h 25

La réunion est reprise à 12 h 30

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination du Président de la République aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

Au cours d'une seconde réunion tenue dans la matinée, la commission procède au vote et au dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination du Président de la République aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel au sein des commissions des lois des deux assemblées.

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle que nous sommes en contact avec la commission des lois de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

MM. Jean-Yves Leconte et Mathieu Darnaud sont désignés en qualité de scrutateurs.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 20.

Nombre de suffrages exprimés : 20.

Pour 18.

Blanc : 2.

À l'Assemblée nationale, il y a eu 22 votants, 21 suffrages exprimés et 20 votes pour et 1 vote contre.

Le cumul de nos deux commissions des lois donne le résultat suivant :

Nombre de votants : 42

Nul : 3

Suffrages exprimés : 39

Pour : 38

Contre : 1

Le seuil des trois cinquième des votants étant de 24, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ne font pas d'objection à la nomination de M. Laurent Fabius au Conseil constitutionnel.

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination du Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

La commission procède au vote et au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination du Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – Nous passons au second vote, sur la candidature proposée par M. le Président du Sénat, celle de M. Michel Pinault.

Il est procédé au vote.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 20

Bulletins blancs : 0

Nombre de suffrages exprimés : 20

Pour : 16

Contre : 4

La commission a donné un avis favorable à la nomination de M. Michel Pinault pour siéger au sein du Conseil constitutionnel.

Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Examen d'un amendement au texte de la commission

La commission examine un amendement sur son texte n° 390 (2015-2016) pour la proposition de loi organique n° 278 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

M. Philippe Bas, président. – M. Anziani va nous expliquer si ses échanges avec le rapporteur ont pu aboutir à la modification de l'amendement n° 49.

M. Alain Anziani. – Nous sommes parvenus à un accord sur une nouvelle rédaction de l'amendement, ouvrant la voie à une suppression de l'article 4 de la proposition de loi organique. Nous aboutissons donc à une période intermédiaire divisée par deux par rapport au droit en vigueur, pendant laquelle il y aura un principe d'égalité des candidats pour la durée de parole et le principe de l'équité pour le temps d'antenne. On revient ainsi à la situation actuelle, mis à part le fait que la période intermédiaire est divisée par deux.

M. Philippe Bas, président. – Je propose donc que l'avis de sagesse donné hier par la commission sur cet amendement soit transformé en avis favorable. Si cet amendement est adopté, je propose que la commission mandate le rapporteur pour proposer, par cohérence, la suppression de l'article 4.

Il en est ainsi décidé.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 49 rectifié bis.

La réunion est levée à 12 h 45

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mercredi 10 février 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -**La réunion est ouverte à 12 h 35**Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs s'est réunie au Sénat le mercredi 10 février 2016.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Jean-Paul Chanteguet, député, vice-président, M. François Bonhomme, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je souhaite dire ma satisfaction sur l'état d'avancement du texte. Les débats au Sénat ont constitué un apport essentiel à un texte très attendu, qui a fait l'objet de la procédure accélérée. Je souhaite que cette réunion aboutisse à une position commune pour qu'il entre rapidement en application.

Cette proposition de loi a été inspirée par les opérateurs de transports nationaux, SNCF et RATP, au vu du développement considérable de la fraude comportementale dans les transports. Chronique, habituelle et sophistiquée, collectivement organisée sur Internet, elle entraîne un manque à gagner considérable pour les opérateurs. Il est difficile de poursuivre les fraudeurs, qui utilisent de fausses identités, au point que le découragement gagne les corps de contrôle : de guerre lasse, on a renoncé à tout contrôle sur certaines lignes... Le syndrome est préoccupant pour les finances publiques, et pour l'égalité d'accès aux transports publics.

La tentative d'attentat avortée du 21 août dernier dans le Thalys nous a conduits à introduire dans le texte des dispositions qui relèvent de la sûreté. La frontière avec la fraude est assez poreuse, la fraude en bande organisée pouvant être agressive. Nous avons cependant veillé à ne pas franchir de ligne rouge : si nous donnons davantage de moyens aux services de sûreté, ceux-ci restent sous le contrôle du procureur de la République. Un apport essentiel de l'Assemblée nationale a été de systématiser l'extension de la sûreté aux réseaux de province. La sécurité d'un Lyonnais ou d'un habitant de la Loire a autant de prix que celle d'un Parisien. D'où la possibilité de recourir à des sociétés de sécurité privées, sous le contrôle du

Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). J'espère que nous trouverons un accord sur ce point, cher à MM. Gérard Darmanin et Philippe Goujon.

Je remercie les deux rapporteurs du Sénat de leur riche collaboration. Nous nous félicitons de certains apports de la Haute Assemblée, comme la mise à disposition de caméras-piéton pour les agents de la SNCF et de la RATP, l'amélioration de la compétence des procureurs pour traiter les incidents à bord des trains, la possibilité donnée aux forces de sécurité d'exploiter les images enregistrées, sous contrôle du procureur de la République, ou l'obligation faite aux passagers de justifier leur identité quand ils détiennent un titre de transport nominatif. Les nouvelles technologies devraient conduire à leur généralisation.

Nous suivons le Sénat, qui a supprimé l'article 11 – disposition un peu délicate sur le prêt de main d'œuvre, qui risquait de dévoyer de son sens la séparation entre le réseau et l'exploitant. Enfin, nous sommes favorables à la rédaction du Sénat sur la participation des polices municipales aux polices de transports publics.

Des ajustements restent néanmoins à trouver entre nos deux assemblées.

À l'article 1^{er}, le Sénat a maintenu le double agrément pour que les agents de la Surveillance générale (SUGE) et ceux du groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) puissent procéder à des palpations de sécurité. L'aptitude professionnelle de ces agents, qui ont été formés, doit suffire. Évitions de multiplier les procédures.

À l'article 2, nous précisons l'étendue du contrôle qui s'impose aux agents des services internes de sécurité : ils dépendent du représentant de l'État, ou, à Paris, du préfet de police. D'accord pour évacuer le CNAPS, sans empiéter sur l'inspection du travail.

L'article 6 *ter* généralise l'obligation de sûreté faite aux exploitants sur l'ensemble du réseau, selon le niveau prévu dans le cahier des charges des autorités organisatrices de transports (AOT). Ils peuvent pour cela recourir à des sociétés de sécurité privées, comme aujourd'hui, se doter d'un service de sécurité interne sous contrôle du CNAPS, ou donner la compétence à la police municipale. Un plan de sûreté départemental sous l'autorité du représentant de l'État viendra garantir ce dispositif, avec un contrat d'objectifs coordonné par le préfet.

Un rapport sur le coût de la sûreté nous évitera de tomber dans ce travers qui veut que l'on ouvre des dépenses supplémentaires en cachant sous le tapis la question du coût. Dans le transport aérien, le coût de la sûreté est couvert par les taxes d'aéroport que paient les passagers. C'est pourquoi je proposerai de rétablir l'article 6 *quinquies*.

À l'article 8, le Sénat a souhaité ramener de dix à trois le nombre de contraventions nécessaires pour constituer un délit de fraude d'habitude, ce qui risque d'être jugé inacceptable par le Conseil constitutionnel, au vu de la fréquentation très assidue de certains voyageurs. Nous souhaiterions fixer le seuil à cinq contraventions, en incluant les cas où le contrevenant acquitte l'indemnité forfaitaire.

Nous rétablissons l'article 9 *bis* qui modifie l'extension du délai de recouvrement des amendes.

Enfin, un gros différend : à l'article 14, la suppression de toute référence à une pression sexiste excessive dans les transports publics, où les femmes se disent exposées à 100 %, nous semble malencontreuse au moment où la secrétaire d'État chargée des droits des

femmes, Pascale Boistard, mène une campagne pour sensibiliser les exploitants à ce problème. Même si nous entendons les arguments juridiques du Sénat, mieux vaudrait conserver au moins un article déclaratif.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À l'issue de la première lecture au Sénat, la proposition de loi comporte vingt articles, contre neuf dans le texte initial : quinze ont été ajoutés à l'Assemblée nationale et trois au Sénat qui en a par ailleurs supprimé sept. Dix d'entre eux ne présentent aucune difficulté ; quelques articles appellent des précisions rédactionnelles, d'autre une discussion approfondie : ce sont les articles 1^{er}, 1^{er ter}, 6 *quinquies* et 14. Sur les articles 2 et 6 *ter*, nous sommes prêts à nous ranger à la proposition de l'Assemblée nationale.

EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉDACTION

Article 1^{er}

M. Philippe Bas sénateur, président. – Je constate un accord sur la rédaction du Sénat pour le I, et le II, 1^oA.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n^o 1 rétablit la version de l'Assemblée nationale en supprimant le double agrément imposé aux agents de la SUGE et du GPSR pour réaliser des palpations de sécurité. La formation de ces agents est assurée sous le contrôle du ministère de l'Intérieur, ce qui rend excessif l'ajout d'un agrément spécifique.

M. François Bonhomme, rapporteur pour le Sénat. – Cette mesure concerne l'ensemble des agents de sécurité privée. Il serait dommageable de se priver de cette garantie.

M. Laurent Furst, député. – Des sociétés privées sont chargées des palpations sur les clients des lignes aériennes intérieures. Adoptons une réglementation commune.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Tous les agents de sécurité privée sont contrôlés et font l'objet d'un agrément par le CNAPS. Certains ont le droit de porter une arme, comme les transporteurs de fonds. Prévoir une exception serait dommageable pour les agents de la SUGE et du GPSR, qui sont sous statut particulier – même s'ils ont pu avoir parfois des recrutements quelque peu hasardeux. Le double agrément compromettrait la mise en œuvre rapide du dispositif. Mais je ne suis pas fermé...

M. Louis Nègre, sénateur. – Le double agrément prend beaucoup de temps, les maires le savent. Il m'est arrivé d'attendre des mois ! Peut-être faudrait-il fixer un délai de deux mois, par exemple, au terme duquel un agrément simple vaudra. M. Laurent Furst a raison : on ne peut pas pratiquer le « deux poids, deux mesures » en matière de sécurité intérieure.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Réserveons ce point jusqu'à la fin du débat. Le III est supprimé.

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire réserve son avis sur la proposition de rédaction n^o 1 et sur l'article 1^{er}.

Article 1^{er} ter

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le ministre de l'Intérieur souhaite un seul régime pour la mise en œuvre des caméras-piéton. Ma proposition de rédaction n° 2 rétablit l'homogénéité.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette nouvelle rédaction supprime la référence à la vidéo-protection et ne mentionne pas d'importantes garanties, comme le fait que les personnes filmées ont un droit d'accès aux images. Attention donc au risque d'incompétence négative, donc de censure constitutionnelle.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – M. Bonhomme ne conteste pas le principe d'un régime unique. Peut-on modifier la proposition de rédaction pour prendre en compte ses préoccupations ?

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. Toutes les précautions pourront être prises.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Mieux vaudrait l'inscrire dans la loi, mais soit.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le rapporteur pourra préciser devant l'Assemblée nationale quelle était l'intention du législateur.

M. Alain Richard, sénateur. – Restons attentifs. Depuis vingt ans, toutes les dispositions sur ce sujet ont été criblées par le Conseil constitutionnel. Attention au risque de QPC.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Alain Richard nous conforte dans l'idée qu'un risque persiste. Mieux vaudrait modifier la rédaction.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis prêt à valider une proposition de rédaction plus précise. La nôtre a prévalu pour la gendarmerie nationale et la police nationale, et elle a été validée par le Conseil d'État.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Réserveons ce point, le temps de trouver une rédaction adéquate.

La proposition de modification rédactionnelle n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire réserve son avis sur la proposition de rédaction n° 2 et sur l'article 1^{er} ter.

Article 2

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Dans la version du Sénat, on supprime dans le I, 1° (*nouveau*) les mots « dispensée en cours de carrière ». La proposition de rédaction n° 4 complète l'alinéa 8 par les mots « relatifs à l'activité opérationnelle », et la suite du I est pratiquement sans modification. On incorpore dans le II l'article L. 2251-2 et le III (*nouveau*) est supprimé.

Les modifications rédactionnelles et la proposition de rédaction n° 4 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 5 apporte des modifications de pure forme à la rédaction du Sénat et rétablit la garantie prévue par les députés selon laquelle toute personne peut demander à un agent de sécurité de la SNCF ou de la RATP sa carte professionnelle.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3 bis

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'un article important, introduit par l'Assemblée nationale et utilement complété par le Sénat.

Le « criblage » du personnel peut prendre la forme d'une enquête systématique avant recrutement, notamment dans les sites sensibles comme les centrales nucléaires, ou être d'opportunité lorsque des indices de radicalisation justifient que l'on contrôle certains emplois en lien avec la sécurité des personnes et des biens – un aiguillage, par exemple, ou un poste de conduite. Le terme d'« affectation » est trop faible, car les grands opérateurs demandent de pouvoir enquêter sur des gens qui sont en poste, en cas de dérives observables.

Les agents doivent-ils être informés d'un éventuel contrôle ? C'est en général la règle, avec le risque de précipiter un passage à l'acte. Tels sont les enjeux que nous avons pris en compte pour vous présenter une nouvelle rédaction, conforme à la loi Informatique et liberté du 6 janvier 1978. Il faudra préciser les modalités de mise en œuvre de cette mesure, en choisissant notamment les fonctions à cibler. Par conséquent, je vous propose de retirer ma proposition de rédaction n° 7 au profit de la proposition de rédaction commune n° 16.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – À la bonne heure !

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La rédaction proposée est plus explicite, en effet.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Elle distingue bien l'enquête effectuée au moment du recrutement de l'enquête effectuée à l'initiative de l'exploitant en cas d'inquiétude particulière.

M. Louis Nègre, sénateur. – Comment doivent réagir les opérateurs si un employé se retrouve dans une situation incompatible avec sa fonction ? Peuvent-ils le licencier ?

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce n'est pas à la loi d'indiquer la conduite à tenir, tant les cas peuvent être différents. On ne peut

prévoir de peine automatique sur la base d'une simple présomption. Aux employeurs de mettre en œuvre la disposition la plus proportionnée, en changeant par exemple un agent d'affectation. Ensuite, le droit du travail s'applique.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'employeur a le devoir d'assurer la sécurité de tous en mettant à l'écart un agent dont le comportement n'est pas compatible avec l'exercice de sa mission, dans le respect du droit commun.

La proposition de rédaction commune n° 16 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je ne vois qu'une légère modification rédactionnelle dans la version du Sénat.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous suivons le Sénat, qui a supprimé l'article.

La commission mixte paritaire supprime l'article 4 ter.

Article 5

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction du Sénat.

Article 6

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Quelques modifications rédactionnelles sont apportées à la version du Sénat.

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 bis AA

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis AA dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis A

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous suivons le Sénat, qui a supprimé l'article.

L'article 6 bis A est supprimé.

Article 6 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous corrigeons une référence dans la version du Sénat.

La modification de référence est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Pour cet article, supprimé par le Sénat, nous avons une proposition de rédaction n° 8 de M. Gilles Savary visant à le rétablir, selon une rédaction modifiée.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article a été inspiré par MM. Philippe Goujon et Gérard Darmanin et par le Groupement des autorités responsables de transport (GART) pour donner un socle juridique clair aux réseaux locaux, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales. La responsabilité d'assurer la sûreté revient-elle à l'AOT ou aux exploitants ? Ces derniers nous opposent qu'il s'agit de prérogatives régaliennes. Dans le transport aérien, ce sont pourtant eux qui les assurent. Par conséquent, nous proposons d'écrire que « les exploitants sont tenus d'assurer la sûreté des personnes et des biens transportés conformément aux cahiers des charges fixés par les autorités organisatrices de transport ». Ils peuvent soit recourir à une société de sécurité privée, soit passer une convention avec la police municipale, soit se doter d'une équipe de sûreté interne. Les AOT sont invitées à inscrire la sûreté dans leur cahier des charges. Le dispositif est placé sous l'autorité de l'État, avec un contrat d'objectifs de la sûreté dans les transports au niveau du département, pour garantir la continuité intermodale.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous souscrivons à cette possibilité de contractualiser.

M. Alain Richard, sénateur. – Il faut distinguer deux niveaux de contrats. Le contrat d'objectifs entre le représentant de l'État et les AOT ne sera pas immédiatement opérationnel. Ses obligations n'entreront en vigueur qu'à l'occasion d'avenants ou de renouvellement des conventions. J'invite le rapporteur à bien indiquer qu'il y aura un décalage dans le temps.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est en effet une précision utile. D'un côté un contrat commercial, de l'autre un contrat public. Il faut éviter que les différents opérateurs ne mènent chacun une politique publique différente.

M. Louis Nègre, sénateur. – Dans l'aviation, les compagnies ont une responsabilité en matière de sûreté. Cela doit néanmoins rester un pouvoir régalien, sous l'autorité du préfet.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le préfet garantit une coordination opérationnelle, pour des opérations coup de poing, par exemple, sans préjudice de la libre administration des collectivités territoriales. Les contrats locaux de

sécurité sont conclus à l'échelle communale par les opérateurs de transports. Nous proposons que la porte d'entrée soit désormais le réseau, y compris dans ses modalités intermodales.

M. Martial Saddier, député. – Attention à ce que les préfets n'aillent pas au-delà de la pensée du législateur. Les contrats se déclinent à toutes les sauces, et les préfets ont d'autant plus de liberté d'imposer leurs choix aux opérateurs qu'ils envoient l'addition aux collectivités territoriales !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est la raison pour laquelle le Sénat avait supprimé l'article 6 *ter*. Nous ne souhaitons pas que l'État transfère des charges de police et de gendarmerie aux AOT ou aux entreprises de transport. La rédaction que vous proposez donne davantage de garanties aux AOT, sans forcément suffire à nous rassurer.

M. Louis Nègre, sénateur. – Le transfert s'opère d'autant plus facilement que le représentant de l'État conclut avec les AOT des contrats d'objectifs dont l'État ne finance pas les obligations. Qui paye ? Les maires risquent de devoir assumer de plus en plus de responsabilités en matière de sécurité. C'est dangereux.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Peut-être suffirait-il de préciser que ces contrats ne peuvent mettre à la charge des AOT le financement des services qui relèvent des compétences de l'État ?

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je reste circonspect. On nous demande de limiter les dépenses de l'État et chacun vient s'abreuver à sa « mamelle bienfaitante ». Le modèle aérien repose sur l'usager. La culture de la gratuité conduit à ce que chacun se décharge sur l'autre des coûts réels. C'est pourquoi je demande au Gouvernement des précisions sur le coût réel de la sûreté. Cette proposition émane de MM. Philippe Goujon et Gérard Darmanin...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Excellente référence !

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Elle émane aussi du GART. Tout ce que je souhaite, c'est une meilleure gouvernance des transports publics. Cessons de créer de nouvelles dépenses sans personne pour s'en acquitter. Il s'agit d'un contrat d'objectifs, pas de moyens.

M. Alain Richard, sénateur. – Les objectifs impliquent forcément des moyens.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il faut prévoir une politique de sûreté dans les réseaux locaux, coordonnée par le préfet. Avec 2,5 milliards de voyageurs par an rien que pour le ferroviaire, les usagers sont suffisamment nombreux pour assumer l'effort financier. La question est de savoir qui collecte, et comment répartir. L'article que vous avez supprimé prévoyait les précautions nécessaires.

M. Alain Richard, sénateur. – Continuons à faire un peu de droit. La rédaction proposée fait le choix de l'ambiguïté en énonçant que le « représentant conclut un contrat ». L'indicatif présent traduit une obligation, alors que les AOT et les exploitants ne sont pas tenus de conclure ce contrat. La ressemblance avec l'aérien est limitée. Dans l'aérien, l'usager paye le coût total du service. Ce n'est pas le cas dans les transports publics urbains.

M. Jean-Claude Leroy, sénateur. – Et si nous écrivions « peuvent conclure » ?

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis prêt à toutes les souplesses pour peu que l'on institue en matière de sécurité un dispositif comparable aux autres grands schémas directeurs départementaux : plan de déplacement urbain, programme local de l'habitat, etc. Les transports publics sont très subventionnés. Au Gouvernement de faire un rapport sur leur financement. Si l'on veut installer des portiques partout, qui paiera ? La sécurité induit toujours des dépenses supplémentaires, que l'on a tendance à enfouir sous le tapis de la dette.

M. Louis Nègre, sénateur. – Je ne suis pas certain que nos collègues du GART souhaitent un transfert de charges. Nous ne souhaitons pas non plus que les contrats soient obligatoires. En revanche, une précaution minimale s'impose. Je ne conçois pas la gratuité totale des transports. La proposition de compromis du président Bas me convient.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Verriez-vous un inconvénient à remplacer le mot « sûreté » par « sécurité » ?

M. Alain Richard, sénateur. – Le spécialiste y voit une différence majeure que je ne comprends pas très bien.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le mot « sûreté » figure dans la Déclaration des Droits de l'Homme pour interdire les lettres de cachet. Il est peu utilisé en droit. C'est un point de détail. Tenons-nous-en à « peut conclure ». Nous ajouterons également à la fin de l'alinéa : « Un tel contrat ne peut mettre à la charge des autorités organisatrices de transport le financement d'actions ou de services qui relèvent de la compétence exclusive de l'État en vertu de la loi. ».

La proposition de rédaction n° 8 ainsi modifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 quinquies

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 9 de M. Savary rétablit l'article.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – En prévoyant un rapport sur le coût de la sûreté dans les transports collectifs, l'article 6 *quinquies* incite le Gouvernement à s'interroger. Il faudrait cependant reporter la date de remise du rapport, car les délais sont trop courts par rapport à la date de promulgation de la loi.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre position de principe est de ne pas multiplier les rapports. Si vous y tenez... Ce ne sera en tout cas qu'un rapport d'appel, car la question du financement doit être traitée de manière plus systématique.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ces mesures peuvent générer des coûts considérables. Il ne serait pas de bonne gouvernance d'éluder la question. D'accord pour supprimer la mention de la redevance de sûreté. Il faudrait en revanche ajouter « et sur ses modalités de financement » après « coût de la sûreté dans les transports collectifs de voyageurs » et changer « 30 juin 2016 » pour « 31 décembre 2017 ».

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cela ne pose pas problème. On aurait ainsi une année pleine pour évaluer les effets de la loi.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale demande effectivement beaucoup plus de rapports que le Sénat...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous êtes une assemblée d'intellectuels !

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Les sages siègent ici. Sur ce sujet, il faut des garde-fous.

La proposition de rédaction n° 9 ainsi modifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction du Sénat.

Article 8

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 10 de M. Gilles Savary ramène de trois à cinq le nombre de contraventions pour constituer le délit de fraude d'habitude.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Trois occurrences, cela risque de ne pas satisfaire à un contrôle du Conseil Constitutionnel. Je ne vois pas d'inconvénient à rétablir cinq. De dix à cinq, on diminue déjà de moitié.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pourquoi pas « quatre » ?

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cinq, c'est la bonne mesure. Si l'on passe à trois, cela représente 300 000 dossiers à traiter. La SNCF n'en a pas les moyens. En restant à cinq, on descend à 52 000 dossiers.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons eu le débat au Sénat, la commission a été mise en minorité. Cinq nous paraissait une position équilibrée.

M. Louis Nègre, sénateur. – La question a été posée au conseil d'administration du GART. Les opérateurs ont proposé cinq, alors que les élus souhaitaient trois. C'est un problème de principes et de valeurs civiques. Nous étions les seuls au monde à retenir un seuil de dix ! Si nous voulons lutter contre la fraude, nous devons faire passer un message fort. Rappelons qu'à l'heure actuelle, 500 millions d'euros s'évaporent chaque année. Ne découragez pas ceux qui payent encore leur ticket !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – En général, quelqu'un qui se fait prendre trois fois a fraudé beaucoup plus souvent.

M. Alain Fouché, sénateur. – Si la SNCF ne peut pas traiter tous les dossiers, c'est ennuyeux.

M. Jean-Jacques Filleul, sénateur. – Je suis partisan des trois occurrences. En revanche, si une question prioritaire de constitutionnalité nous oblige à en revenir à dix occurrences, ce serait un coup de bâton dans l'eau. La sagesse serait de retenir cinq.

Mme Marie Le Vern, députée. – Il s'agit de définir un délit de fraude d'habitude. Le message est déjà fort, puisque nous passons de dix à cinq. Il faut pouvoir appliquer la loi ! Avec trois occurrences, la SNCF ne pourra pas traiter tous les dossiers. Nous essuierions une sérieuse défaite si le Conseil constitutionnel nous obligeait à revenir à dix. Il n'y a pas de doute : c'est cinq qu'il faut.

M. Laurent Furst, député. – Nous sommes dans une maison de la République. Le renoncement ne peut être une valeur républicaine. Nous ne pouvons tout tolérer au prétexte que nous n'avons pas les moyens de traiter le mal. Je comprends le pragmatisme, mais ne cédon pas sur nos valeurs et nos fondamentaux.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le délit de fraude d'habitude est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. 710 condamnations ont eu lieu en 2014. On pourra toujours passer ultérieurement de cinq à trois occurrences, au vu de l'effet observé. Veillons à ne pas produire l'effet contraire de ce que nous souhaitons.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne suis pas dogmatique. Mon objectif est l'efficacité. À vouloir le plus, on risque d'obtenir le moins. Le nombre d'occurrences pose un problème de nature constitutionnelle, d'autant que la peine ne sera plus proportionnelle au délit. Puisqu'on ne peut toucher à la peine qui est inscrite dans le code pénal, ajustons plutôt la définition du délit.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 8 ter

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Seul l'ajout d'une virgule modifie la rédaction du Sénat.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article 9 concerne le mécanisme d'échange d'informations entre le Trésor public et les exploitants de transports. Les services fiscaux peuvent récupérer des données collectées : c'est un usage que des personnels SNCF aident l'administration fiscale à recouvrer des sommes.

Nous nous sommes mis d'accord avec M. François Bonhomme sur trois modifications de cet article, qui font l'objet de la proposition de rédaction commune n°11.

La modification du deuxième alinéa de l'article vise à prévoir que les agents qui les collectent sont tenus au secret professionnel.

Une nouvelle rédaction du troisième alinéa est proposée afin de préciser dans quelles conditions les informations recueillies peuvent être utilisées.

Enfin, l'insertion d'un alinéa supplémentaire après le dixième alinéa vise à donner la possibilité aux exploitants de conclure des conventions avec le Trésor public, pour mettre à sa disposition des agents, afin de l'aider à recouvrer les amendes majorées.

L'article 9 est adopté, sur la base de la rédaction du Sénat modifiée par la proposition de rédaction commune n° 11.

Article 9 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La suppression de l'article 9 bis, qui avait été retenue par le Sénat, est entérinée.

L'article 9 bis est supprimé

Article 11

L'article 11 est supprimé.

Article 12

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat. Il en est de même pour l'article 13 qui fait toutefois l'objet d'une proposition de modification commune aux deux rapporteurs.

Article 13

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Beaucoup d'applications informatiques facilitent la fraude collective. L'article 13 cherche à limiter cela mais les dispositions adoptées feront sans doute l'objet d'un contrôle de constitutionnalité très incertain en la matière. Il s'agit d'un vrai sujet.

M. Louis Nègre, sénateur. – On visait en particulier la mutualisation des moyens dont disposent de fraudeurs : les affecte-t-on réellement par le dispositif retenu ?

M. Gilles Savary député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Un tel dispositif a bien été prévu par la proposition de rédaction commune n° 12.

L'article 13 est adopté, sur la base de la rédaction du Sénat modifiée par la proposition de rédaction commune n° 12.

Article 14

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous passons à présent à un sujet sensible avec l'article 14.

Mme Marie Le Vern, députée. – Je propose de retenir la rédaction de l'article 14 proposée par M. François Bonhomme, en apportant quelques modifications.

Je propose d'une part de remplacer les deux occurrences des mots : « contre les femmes » par les mots « à caractère sexiste ». D'autre part, je propose que le bilan effectué par chaque autorité organisatrice de transport sur leurs actions de recensement, de prévention et de lutte contre ces actes à caractère sexiste soit transmis au Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, en plus de la transmission prévue au Défenseur des droits.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je m'interroge sur la portée d'une telle transmission...

Mme Marie Le Vern, députée. – Je précise qu'il s'agit bien d'un ajout, on ne retire pas la transmission au Défenseur des droits. Il est utile de prévoir une telle transmission au Haut conseil et à l'Observatoire.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Se saisir des cas de discrimination relève de la compétence du Défenseur des droits. Prévoir une transmission de ce bilan à d'autres organismes pourrait paradoxalement diluer la teneur de cette obligation, mais je ne souhaite pas qu'on interprète ces éléments pour que soit fait un procès en sexisme au Sénat, ce qui n'a bien entendu pas lieu d'être.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je m'interroge tout de même sur la lourdeur d'une telle transmission : combien existe-t-il d'AOT ?

Mme Marie Le Vern, députée. – Je suppose que cela se chiffre en milliers, mais c'est une transmission « s'il y a lieu ». Les AOT qui se contentent d'assurer le transport scolaire par exemple n'ont pas vocation à être systématiquement concernées. J'ajoute qu'il s'agit d'un bilan, pas d'un rapport : c'est moins contraignant.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il restera à caractériser ce qu'est une « atteinte à caractère sexiste ».

Mme Marie Le Vern, députée. – Pour ce qui me concerne, j'étais encline à conserver la notion de « harcèlement sexiste », qui figure dans le code du travail.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce n'est pas une notion qui figure dans le code pénal.

M. Martial Saddier, député. – Le nombre d'AOT est extrêmement important. Ne serait-il pas plus judicieux de prévoir que ce bilan est tenu à disposition de ces trois organismes, plutôt que de prévoir une transmission ? Ce serait sans doute plus efficace, car prévoir des milliers de transmission à ces trois autorités risque de les engorger...

Mme Marie Le Vern, député. – Je ne vois pas la différence entre « tenir à disposition » et « transmettre ».

M. Philippe Bas, sénateur, président. – On ne cible donc pas les seules femmes mais toutes les victimes. Le Défenseur des droits, l'Observatoire national des violences faites aux femmes et le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes resteront destinataires de ces bilans de prévention et de recensement des violences. C'est un axe prioritaire de l'action des AOT.

M. Laurent Furst, député. – J'ai été directeur d'hôpital. Mes anciens collègues passent leur temps à remplir des rapports dont les ministères ne font rien. Nous nous comportons comme un pays multimilliardaire ! Cessons de multiplier les obligations administratives et posons-nous la question de nos objectifs.

Mme Sophie Joissains, sénatrice. – Il s'agit d'un bilan recensant les incidents, pas d'un rapport. Entre « tenir à disposition » et « envoyer », je vois mal la nuance...

M. Martial Saddier, député. – Courriers, accusés de réception...

Mme Françoise Dubois, députée. – Je ne suis pas d'accord avec Mme Le Vern. Les rapports s'empilent. Une signalisation en cas d'incident suffit. Assez de paperasse. Les directeurs d'école aussi croulent sous les notes administratives et les rapports à envoyer !

Mme Sophie Joissains, députée. – Ce serait une aide à la prophylaxie, puisqu'il s'agit de recenser les mesures prises pour prévenir ces incidents.

Mme Marie Le Vern, députée. – Le principe de ce bilan a été accepté par la SNCF et par la RATP ; c'est une demande du Haut Conseil à l'égalité. Il ne s'agit pas d'un rapport, mais d'un bilan qui indiquera les incidents survenus sur les lignes de transport et les moyens à prendre pour y remédier. Il pourra être envoyé par mail, d'un clic.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Ce sujet important ne justifie pas forcément de disposition législative – même si celle-ci peut contribuer à la prise de conscience. Je vous propose de modifier la proposition de rédaction n° 13 en écrivant : « les atteintes à caractère sexiste dans les transports publics font l'objet d'un bilan annuel » et en ajoutant : « Ce bilan énonce les actions entreprises pour prévenir et recenser ces atteintes ». Les grosses AOT le font déjà, les petites n'auront à le rédiger que si une atteinte est relevée.

Mme Marie Le Vern, députée. – Cela me convient.

M. Laurent Furst, député. – Cette proposition est sage.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Elle émane d'un sénateur !

M. Laurent Furst, député. – L'AOT ne sera pas forcément au courant des plaintes. Va-t-elle se retrouver à faire des bilans sur des incidents alors qu'elle n'est pas obligatoirement informée ? C'est une nouveauté en droit.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'AOT ne fera de bilan que sur les incidents dont elle aura eu connaissance.

La proposition de rédaction n° 13 ainsi modifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 15

La proposition de rédaction n° 15 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} ter (précédemment réservé)

M. Philippe Bas, sénateur, président. – J'en reviens à la proposition de rédaction n° 2. Il suffirait de faire référence aux articles du code de la sécurité intérieure prévoyant les garanties applicables en matière de vidéo-protection pour dire que les mesures sont applicables. Nous éviterions ainsi d'être accusés de ne pas avoir épuisé notre compétence. Je constate que la CMP est d'accord, même enthousiaste.

La proposition de rédaction n° 2 ainsi modifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} (précédemment réservé)

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Enfin, il nous faut nous prononcer sur la proposition de rédaction n° 1 qui supprime le double agrément.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il y a deux agréments : l'un est délivré par le préfet, l'autre par le CNAPS. Lequel maintiendrait-on ?

M. Laurent Furst, député. – Un seul des deux, sans hiérarchie.

M. Louis Nègre, sénateur. – Celui du préfet.

M. Gilles Savary, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le CNAPS effectue un contrôle national à partir d'une grille de compétences. Le préfet ne délivre qu'un agrément local. Je veux bien en rester au double agrément si vous y tenez absolument, même si je reste persuadé que cela surchargera le dispositif. Le ministère de l'Intérieur sera certainement soucieux de pouvoir délivrer des agréments massivement, pour l'Euro 2016. Le Gouvernement pourra toujours rectifier le tir d'ici là.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous verrons s'il dépose un amendement. De toute façon, ce n'est pas un sujet de grande politique.

La proposition de rédaction n° 1 n'est pas adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte le texte de la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 14 h 20

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE
FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE
CULTE**

Mercredi 3 février 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 17 heures

**Audition de Mme Bariza Khiari, sénatrice de Paris, auteure de la note « Le
soufisme : spiritualité et citoyenneté » publiée dans l'ouvrage *Valeurs d'islam*
de la Fondation pour l'innovation politique »**

Mme Corinne Féret, présidente. – Chers collègues, pour clore cette séance consacrée à des personnalités qualifiées ou experts de la question de l'Islam en France, nous avons l'honneur et le grand plaisir d'accueillir notre collègue Bariza Khiari, sénatrice de Paris, membre de la commission des affaires étrangères, mais surtout – et c'est à ce titre que nous l'entendons – spécialiste reconnue de la question des liens entre la pensée musulmane et la citoyenneté.

Dans ce cadre, vous avez publié récemment une note intitulée « Le soufisme : spiritualité et citoyenneté », publiée dans l'ouvrage Valeurs d'Islam de la Fondation pour l'innovation politique. Si vous en êtes d'accord, je me propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'environ 15 minutes, au cours duquel vous pourrez nous faire partager votre regard sur les principaux courants de l'Islam et, surtout, la manière dont ils sont effectivement diffusés et pratiqués en France par nos concitoyens musulmans.

Il serait également très intéressant que vous nous présentiez votre propre vision des institutions de l'Islam en France : quelle est leur la capacité réelle à diffuser et à promouvoir cet « Islam des Lumières » que vous appelez de vos vœux dans le texte que je viens de mentionner ? Et à quelles pistes notre mission pourrait réfléchir, pour favoriser dans notre pays un dialogue constructif entre l'État et l'ensemble des musulmans ?

Je précise que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, diffusée en direct sur le site du Sénat. Madame Khiari, ma chère collègue, vous avez la parole.

Mme Bariza Khiari, sénatrice de Paris. – Je suis heureuse d'être parmi vous et d'être auditionnée par des collègues, c'est du reste la première fois que cela m'arrive ! Je me suis posé la question de ma légitimité à être devant vous pour parler de cette thématique. En octobre 2004, alors que je venais d'être élue sénatrice, je n'aurais jamais imaginé que j'en viendrais à parler de l'Islam. Je remercie donc la Présidente et la rapporteure de cette commission, qui accorde une grande importance à ces questions, de m'avoir invitée.

J'ai essayé d'analyser tout mon cheminement pour comprendre comment j'en étais arrivée là. Ces questions me taraudaient-elles il y a une quinzaine d'années ? En fait, pas vraiment. Je savais en revanche que la question de l'égalité républicaine, minée par les discriminations, serait au cœur de mon mandat.

J'ai été très honorée lorsque le Président Poncelet m'a demandé, en 2004, d'être la marraine de l'opération *Talents des Cités*, qui se tient au Sénat depuis cette date. J'ai été également chef de file du groupe socialiste du projet de loi créant la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE). À partir de 2008, l'Islam est devenu, avec l'identité nationale, une question politique. Je perçois d'ailleurs cela comme une démarche qui consisterait à opposer l'identité nationale et l'Islam.

L'Islam est devenu une question politique et je ne pouvais rester en-dehors du débat. Il m'a semblé important qu'il y ait une voix différente de celles des fondamentalistes, d'un côté, et de l'autre côté des extrémistes Islamophobes. Parler de l'Islam en tant que musulmane serait, pour certains, verser dans le communautarisme. Je me demande pourquoi un musulman ne pourrait pas parler de l'Islam.

Il y a des radicalités religieuses d'un côté, et des radicalités politiques de l'autre. Au milieu, il y a un vide et il faut le remplir. Je pense que le fait qu'un certain nombre de musulmans dit modérés ne se soient pas exprimés a provoqué une brèche dans laquelle se sont engouffrés les fondamentalistes.

Au sein de ma formation politique (le PS), j'ai présenté de nombreuses contributions lors de tous les congrès, sur Islam et laïcité, Islam et République. Mais elle est demeurée totalement hermétique à ces questions, à l'exception de M. Laurent Fabius. D'autres instances m'ont alors ouvert leurs portes, comme une loge maçonnique ou l'épiscopat parisien où, à la demande du Père Matthieu Rougé, aumônier des Parlementaires, j'ai été invitée à m'exprimer aux côtés de Monseigneur André Vingt-Trois sur ces questions. J'ai également écrit un certain nombre d'articles dont, pour les démographes, une contribution sur les statistiques ethniques contre lesquelles je m'inscris. J'ai également participé au groupe de travail du Sénat sur la mission « La France dans 10 ans » dirigé par M. Jean Pisani-Ferry. J'ai aussi participé aux travaux de la Fondapol consacrés aux Valeurs d'Islam et je suis à l'origine, avec notre collègue M. Roger Karoutchi, de l'intérêt que porte le Sénat aux minorités chrétiennes d'Orient. Au tout début, nous étions d'ailleurs les seuls à nous intéresser à cette question. À partir du moment où nous voulons que la diversité soit respectée en France, il nous paraissait essentiel de défendre la diversité au Moyen-Orient, consubstantielle de l'identité de cette région. D'autres collègues se sont progressivement agrégés à notre démarche et notre groupe est désormais important.

Ai-je une légitimité pour parler de l'Islam ? Théologique ? Certainement pas. Mais je suis l'une des rares élues, au niveau national, qui s'assument à la fois comme farouchement républicaine et laïque, et sereinement musulmane. Personnellement, je ne mets pas mon Islam dans ma poche, tout en étant républicaine et laïque. À cet égard, être laïc et chrétien, ainsi que laïc et juif, ne pose pas de problème, tandis qu'être laïc et musulman semble susciter une forme de suspicion, qu'il faut donc lever. Comme beaucoup d'élus ici, je suis saisie par nos concitoyens d'un certain nombre de questions. J'y suis particulièrement sensible et tout ceci m'a permis de développer une réflexion sur ce sujet.

Quelle est la place de l'Islam en France ? Je formulerai, tout d'abord, quelques considérations générales. Deuxième religion de France, l'Islam est une religion du livre qui n'est en rupture ni avec le judaïsme, ni avec le christianisme car il en est le continuum. L'Islam fait ainsi partie de ce que l'on appelle le socle abrahamique. A la question déjà posée à M. Antoine Sfeir, j'aurais formulé une autre réponse que la sienne : l'Islam a connu sa Renaissance avant son Moyen-Âge ! Elle appartient au socle abrahamique et, afin d'illustrer mon propos, je voudrais vous conter une petite anecdote. Je suis une élue du

XVIème arrondissement de Paris et j'habite dans un immeuble bourgeois. Lorsque je suis arrivée dans cet immeuble, une voisine m'a fait part de l'interrogation des autres habitants sur la manière dont je réagirais au sapin de Noël traditionnellement installé par la copropriété dans l'entrée. Lorsque je lui répondis que je n'en étais nullement gênée, ma voisine a semblé incrédule. Il m'a alors fallu lui rappeler que Jésus était également l'un de mes prophètes et que le Coran consacrait une sourate entière à Marie, mère de Jésus. Tout d'un coup, je démontrais à cette dame que nous avons quelque chose en commun, et cela a paru la déranger.

La population musulmane de France est en majorité sunnite de tradition malékite. C'est le rite le plus ouvert des quatre écoles juridiques de l'Islam, à savoir le Hanafisme, le Hanbalisme, le Chafirisme et le Malékisme. On retrouve principalement cette dernière école en Afrique du Nord et un peu dans l'Afrique subsaharienne ; c'est pourquoi, l'immigration en France est à 95 % de rite malékite. Je suis personnellement l'héritière d'un Islam européen qui s'est développé en Espagne andalouse dans la coexistence des juifs et des chrétiens. C'est un Islam d'une grande ouverture et c'est également la belle période de l'Islam. Isabelle la Catholique a expulsé les Juifs et les Musulmans qui, du coup, ont irrigué le Maghreb, voire plus loin. Cette civilisation arabo-judéo-chrétienne a jailli de Cordoue et a irrigué le monde.

Je revendique cet héritage d'un Islam européen. Et c'est cet héritage-là qu'il faut que nous retrouvions ! Je serais tentée de dire que nous sommes passés d'une civilisation arabo-judéo-islamique à une situation qui se serait bédouinisée : nous sommes devenus les otages impuissants d'une wahhabisation de l'Islam dans le monde musulman, et l'Europe en est largement gangrenée.

On dit souvent qu'il faut déconsulariser l'Islam de France, c'est-à-dire libérer les lieux de culte de l'emprise des pays d'origine. L'idée est séduisante, mais d'une certaine façon, l'Islam déconsularisé existe déjà : c'est celui des imams autoproclamés, de ceux qui sont financés par les organisations caritatives du Moyen-Orient – et je précise, pas par le régime, car il faut faire une différence, lorsqu'on évoque le financement par les Saoudiens, entre le régime et les organisations. Je rappellerai que l'Arabie Saoudite, dans son histoire, a séparé le pouvoir religieux, qui est libre, et le pouvoir politique. Les Saoud ont délégué la question de l'Islam aux tenants du Wahhab et donc ces groupes-là, grâce à l'aumône légale (« Zakat »), disposent de moyens considérables qui proviennent pour partie des pétrodollars. L'Islam a ainsi été réduit à une vision binaire, entre le licite (« Hallal ») et l'illicite (« Haram »). L'Islam a perdu de sa verticalité, c'est-à-dire de sa spiritualité. Je considère que la wahhabisation est une catastrophe qui ronge l'Islam sunnite et touche à présent nos quartiers.

S'agissant de la place démographique de l'Islam, il est toujours difficile de parler de religion dans les enquêtes. Je ne sais comment l'Institut national d'études démographiques (INED) et l'Institut national des études territoriales (INET) sont parvenus à ce résultat, mais ce sont d'après eux 8 % de la population qui se déclarent musulmans parmi les 18-50 ans. De ce résultat, on peut extrapoler à un peu plus de deux millions le nombre de personnes se revendiquant dans cette tranche d'âge et autour de quatre millions pour l'ensemble de la population.

S'agissant de la place médiatique qu'occupe l'Islam, la situation est caricaturale. On reproche souvent aux « musulmans modérés » leur silence. Mais celui-ci est en réalité une construction médiatique. Les grands médias s'entêtent à inviter sur leurs plateaux des personnes que je définirai comme des analphabètes bilingues, et qu'on s'obstine à considérer

comme des représentants de l'islam. Je ne citerai pas de nom. Lorsque Mme Caroline Fourest me dit que de telles personnes à la télévision font baisser le racisme, je dirais que cette baisse est bien relative comparée à la honte et à l'humiliation qu'elles suscitent parmi les Musulmans de France. Se sentir représenté par cela, ce n'est pas possible ! Si l'on voulait humilier les Musulmans, on ne s'y prendrait pas autrement !

Les médias formatent notre représentation. Dans les feuilletons, qui sont par nature récurrents, le voyou ou le violeur est le plus souvent arabe ou noir, et non le médecin ou le policier ! Lorsqu'en revanche nos concitoyens vont aux urgences hospitalières, le médecin est bien souvent noir ou arabe, en raison du déficit de la Sécurité sociale, parce qu'il fait office de variables d'ajustement du budget de l'hôpital.

Avec les antennes paraboliques, que l'on voit si nombreuses dans nos banlieues, on ne capte qu'une seule chaîne francophone parlant de l'islam. Or, cette chaîne est saoudienne ; il s'agit de « Ikra », ce qui signifie « Lire » en arabe et qui désigne, par ailleurs, l'un des premiers versets du Coran. En revanche, 150 chaînes arabophones peuvent aussi être captées partout sur le territoire. Celles-ci ont une indéniable influence en France, sur les habitudes vestimentaires notamment, en suscitant une forme de mimétisme.

J'ai essayé d'apporter mon soutien à une chaîne qui devait être créée par des Français et s'appeler Mitaqh, (« La Charte »), mais qui n'a jamais pu voir le jour, faute des financements nécessaires.

Quelle est la place de l'islam dans la culture, point qui retient tout particulièrement l'attention de votre mission ? De nombreux efforts ont été conduits par les grandes institutions culturelles pour promouvoir les arts et les cultures d'islam. Je pense notamment à l'Institut du monde arabe et je rends un hommage appuyé à M. Jack Lang qui y a conduit un travail vraiment remarquable. Je pense également au Louvre, qui a organisé une très belle exposition sur le Maroc, ainsi qu'à Arte, qui a diffusé une série passionnante sur le Coran. En outre l'une des plus prestigieuses maisons d'édition d'art, Diane de Seillers, a publié, il y a trois ans, une version versifiée du chef d'œuvre d'Attar, la Conférence des Oiseaux, intitulé aussi Cantique des Oiseaux, et dont les illustrations se retrouvent dans les Musées de Téhéran.

Mais le bruit dominant est occupé par une « islamophobie savante » qui postule que le monde musulman n'a rien apporté au monde moderne. On pourrait également souligner qu'en mettant en avant des télé-polémistes comme M. Eric Zemmour, les médias ont finalement accrédité l'idée que l'islam n'existe que dans sa radicalité ou sa médiocrité. Au cours des travaux de la commission d'enquête sur le Djihadisme, on a ressenti l'humiliation des musulmans.

S'agissant de la place de l'islam dans le monde intellectuel, j'ai conduit l'an passé à l'Élysée une délégation d'une dizaine de personnalités de haut niveau, se reconnaissant dans la sphère de l'islam. Elles demandaient, entre autres, la création d'une chaire provisoire de deux ans au Collège de France, qui aurait permis d'élaborer un discours transverse sur l'islam européen. Celui-ci eût été un contre-discours face aux Salafistes. Cette idée a séduit. Quelques mois après, une nouvelle chaire a été mise en place au Collège de France, mais intitulée « Le Coran, manuscrit ancien »... Une telle démarche se retrouve partout et nous n'avons pas besoin de cela en France ! Nous n'avons pas été entendus pour élaborer un discours qui aurait pu être utile par la suite.

S'agissant de la place politique, la configuration du modèle français est, sinon bloquant, du moins particulier. La droite formatée par le nationalisme a quelques petits problèmes avec l'étranger, l'immigré. La gauche est, quant à elle, formatée contre l'Église, a aussi quelques problèmes avec les croyants, donc les musulmans. Se surajoute le fait que de nombreux exécutifs municipaux ont reproduit, à l'échelle locale, le modèle colonial du caïdat : on fait ainsi élire sur sa liste un Monsieur Diversité qui va être chargé de gérer la communauté, les liens avec les mosquées, les associations dédiées. De ce fait, les questions qui se posent ne remontent à l'élu qu'en cas de problème !

En politique, le citoyen de confession musulmane a l'impression d'être l'objet d'une farce où alternent gauche et droite. Une telle pratique se voit partout, que ce soit à droite ou à gauche. Tantôt variable d'ajustement d'une gauche en mal d'électeurs et cherchant à catalyser les mécontentements, tantôt repoussoir pour une droite soucieuse de donner des gages à son électorat le plus radical et de séduire les soutiens de l'extrême droite. Si cela perdure, il ne faudra pas s'étonner de voir fleurir pour les prochaines élections davantage de listes communautaires.

Tout à l'heure, vous avez posé une question sur la citoyenneté à M. Antoine Sfeir, qui évoquait SOS Racisme. Sur la question de la citoyenneté, SOS racisme a été la bonne conscience de la gauche. Il fallait faire de grands concerts pour calmer le jeu, mais en réalité, on n'a jamais rien fait. Je ne suis pas contre l'antiracisme, il en faut ! Mais l'antiracisme et la lutte pour l'égalité et contre les discriminations ne sont pas les mêmes choses, elles impliquent des outils et des méthodes différents. Un quinquennat n'y suffit pas, et il faut s'inscrire dans la durée pour pouvoir déployer une ingénierie fine, longue et ambitieuse. Je n'ai donc pas de problème à dire que l'antiracisme a été la bonne conscience de la gauche. D'ailleurs, alors qu'un SOS racisme mobilisait avant tout les garçons, quelques dizaines d'années après, il s'est agi de faire de même avec les filles autour de l'association Ni putes ni soumises ! D'où la difficulté d'assurer la primauté de la citoyenneté sur l'identité. Lorsqu'on veut constitutionnaliser la déchéance de nationalité, c'est instaurer une déchéance de l'identité, car dans nationalité, il y a nation, et dans nation il y a identité ! On constitutionnalise quelque part une idée de l'identité française. Après, vous vous posez la question sur ce qui se passe dans les quartiers !

On s'interroge toujours sur la question de la comptabilité de l'Islam avec la République, mais cette question est généralement envisagée de manière unilatérale. À des fins de compréhension, je vais inverser les termes de la question, quitte à faire un peu de provocation, et demander en quoi le cadre républicain est compatible avec les dogmes de l'Islam.

Pour faire simple, l'Islam repose sur cinq piliers et quelques prescriptions susceptibles d'impacter la société.

Les cinq piliers sont la shahada – c'est-à-dire la profession de foi –, la prière, le pèlerinage, l'aumône et le ramadan. La shahada, c'est du domaine intime, ça n'entrave pas le cadre républicain. L'aumône légale, la Zakat, est la charité qui n'entrave pas non plus le cadre républicain. Le pèlerinage n'est pas plus une remise en cause de la République. C'est par ailleurs un enjeu économique important : une réglementation existe, la réglementation européenne sur les voyages à forfaits, mais son application n'a pas été évaluée. Près de 25 000 Français ou résidents français se rendent à la Mecque pour un budget moyen de 4 000 euros. Certains y consacrent l'économie d'une vie de labeur et des déceptions existent,

quant au sérieux des tours opérateurs. Il faudrait sans doute regarder d'un peu plus près cette situation.

La prière, et notamment la prière collective du vendredi, a posé des problèmes, avec les prières de rue. Mais cette situation me semble aujourd'hui quasiment réglée. Pour le reste, en quoi, la prière dans les lieux de culte constituerait-elle une entrave aux principes de la République ? Pas du tout ! En revanche, le financement de la construction des lieux de culte soulève une série de questions liées à sa compatibilité avec la loi de 1905.

Le ramadan, qui est une période de jeûne de plus en plus suivie, peut éventuellement poser la question de l'absentéisme pour les fêtes. Il y a en Islam deux jours fériés canoniques, le jour de la fin du Ramadan et de la fête de l'Aïd quelques temps après. En quoi cela peut-il gêner ? Dans l'entreprise, il est toujours possible de poser une journée de RTT. À l'école, on pourrait prendre une circulaire disposant que ces jours-là, il vaut mieux ne pas fixer d'examen. Dès lors, la seule question posée est celle des jours fériés. Pour ma part, je ne pense pas que la création de nouveaux jours fériés soit justifiée. Cela peut se régler de cette manière-là et, à mon sens, cela ne pose pas de problème réel.

A ces cinq piliers, il faut rajouter une prescription forte, qui est de nature culturelle et culturelle : la non-consommation de porc et la consommation de viande halal qui peut impacter la vie en société, s'agissant notamment des cantines scolaires. Il faut être clair sur ce point. On mange casher, mais on ne mange pas hallal ; c'est la viande qui est hallal, c'est-à-dire qui est licite ou illicite. Ça se règle, de manière assez facile, avec un système de self-service ou avec un repas de substitution.

Vu sous l'angle des cinq piliers et des interdits alimentaires, la pratique de l'Islam ne pose donc au cadre républicain aucun problème majeur. Il y a certes le voile dit islamique, mais celui-ci n'est pas une prescription coranique ; il est le symbole d'autre chose !

Enfin, dernier point, je souhaitais aborder la question des carrés confessionnels. À ma connaissance, il n'existe en France qu'un seul cimetière musulman et quelques carrés confessionnels. Aujourd'hui, une très grande majorité de musulmans demandent à être inhumés dans leur pays d'origine. Mais c'est souvent pour la génération passée, du fait du mythe du retour. Inhumér un musulman qui a toujours vécu ici dans un cimetière en France ne devrait pas poser d'énormes problèmes. Il y a peut-être, à cet égard, un petit effort à faire : l'inhumation en France traduit une sorte d'intégration par la terre, ce symbole me paraît extrêmement fort. Comme l'écrivait le grand poète turc, Nazim Hikmet, deux visions s'offrent au regard du mourant : « le visage de sa mère et les rues dans lesquelles il a vécu. » Le fait que le musulman soit enterré là où il a vécu marque l'acceptation par la terre.

S'agissant du financement, on pourrait envisager un dispositif franco-français passant par la Zakat ainsi que l'organisation de la filière hallal. La Zakat est l'aumône légale canonique. Cette aumône, qui est symbolique et d'un petit montant, doit être versée le jour de la fête de l'Aïd qui doit permettre à chaque musulman, fût-il nécessairement, d'être à l'unisson des autres et de participer à la fête. On dit ainsi que « l'on sort la Zakat avant la prière du matin ».

Un musulman doit aussi verser un pourcentage sur tout l'argent qu'il possède. Ce pourcentage s'élève à 2,5 % de l'ensemble de ses avoirs. S'y surajoute les intérêts, car l'usure n'est pas acceptée par l'Islam. On pourrait ainsi dire que les principes de la finance islamique s'inscrivent pleinement dans l'économie sociale et solidaire et sont autant de principes

éthiques que l'on essaie d'insuffler finalement dans la sphère financière. Il s'agit de montants qui, mis bout à bout, ne sont pas négligeables et qu'il ne s'agit surtout pas d'opposer à l'impôt républicain. Ce dernier est en effet acquitté en contrepartie d'un service rendu. Ce financement de l'Islam vient en plus de l'impôt républicain et ne se confond nullement avec lui.

Le halal est aujourd'hui une activité mal réglementée et non contrôlée. La définition d'une norme hallal est attendue par nos concitoyens de confession musulmane ou non. Ils veulent pour les uns avoir l'assurance de manger licite et pour les autres, ne pas manger halal. Les enjeux du halal ne sont pas que culturels, mais relèvent du droit à l'information des consommateurs. Il devrait y avoir un droit à l'information des consommateurs ainsi qu'un respect de règles sanitaires. C'est aussi une vraie question économique, car la grande majorité des poulets qui sont consommés lors du Pèlerinage de la Mecque par quelques millions de personnes est d'origine française. Une dîme prélevée sur le kilo de viande pourrait être reversée à la Fondation des Oeuvres de l'Islam, de même que cette fondation pourrait être en mesure de recevoir des donations des fidèles français. Encore faut-il qu'elle s'en donne les moyens, à l'instar de fondations plus connues, comme celle de la lutte contre le cancer. Que fait la Fondation des œuvres de l'Islam en direction des musulmans ? Cette fondation, dont la création par M. Dominique de Villepin était une bonne idée, pourrait communiquer davantage sur ses activités et pourrait demander la Zakat. Je pense que des sources de financement peuvent être dégagées en dehors des fonds étrangers. Il faut simplement nous en donner les moyens. A la tête de cette structure, il faudrait mettre un banquier !

Je n'ai pas évoqué la question du Conseil Français du Culte musulman (CFCM) et de sa représentativité, car vous avez très certainement déjà réfléchi à ces questions !

La compatibilité de l'Islam et de la République, vue sous l'angle d'un musulman sérieux et soucieux de pratiquer son culte tranquillement, ne se pose vraiment que dans deux cas : la possibilité d'avoir un repas de substitution à l'école et celle d'être enterré en France conformément aux rites islamiques. Alors pourquoi grossir les problèmes ? À moins qu'on ne veuille faire de l'Islam une matière inflammable ? On est un peu habitué du fait.

Pour conclure mon propos, la dédramatisation de l'Islam est le test de crédibilité de notre république laïque. Nous devons être capables de lutter contre l'instrumentalisation de la religion à des fins politiques, sans stigmatiser les musulmans, et de donner à chacun les moyens d'exercer dignement sa pratique religieuse, sans transiger sur la laïcité.

La ligne de conduite qui doit être la nôtre est aussi simple sur le plan théorique qu'elle est exigeante du point de vue de la pratique. Pour moi, la loi doit protéger la foi, aussi longtemps que la foi ne prétendra pas dire la loi. Les musulmans de France ont surtout besoin d'être considérés comme des citoyens à part entière, et non comme des citoyens à part, d'autant que, selon un principe de la philosophie tiré du droit musulman, la règle qui s'applique aux habitants musulmans d'un pays non musulman est la règle du pays d'accueil.

Enfin, l'Islam de France est lié à notre histoire coloniale et à ses vicissitudes. En cela, l'Islam est porteur d'une histoire récente et douloureuse, qui comporte des épisodes comme la décolonisation, mais aussi de rituels et d'une spiritualité spécifiques. Il est actuellement le vecteur d'une recomposition identitaire. Afin que l'Islam se recentre sur sa dimension spirituelle, il est essentiel, me semble-t-il, d'empêcher son instrumentalisation, aussi bien par les intégristes que par les Islamophobes. Ces derniers se nourrissent l'un de

l'autre et cannibalisent l'espace médiatique. L'Islam est devenu un sujet politique. On doit savoir en parler et je remercie cette mission d'information de m'avoir écoutée.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci beaucoup pour toutes ces informations.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je souhaite tout d'abord remercier notre collègue Mme Bariza Khiari pour son intervention. Il est important que les choses soient dites. Cette mission est née dans l'esprit d'André Reichardt et le mien à la suite des travaux de la commission d'enquête sur le Djihad ; nous en avons longuement discuté avec Mme Bariza Khiari, puis il a fallu que tout cela mûre.

Je reviens d'une mission en Arabie Saoudite. J'y ai constaté, d'abord, que la zakat est désormais interdite en Arabie saoudite, de façon à pouvoir contrôler les flux financiers qui en résultent.

Mme Bariza Khiari. – On ne peut interdire la Zakat. C'est un pilier canonique.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Elle est interdite dans les lieux publics. Elle est probablement organisée autrement. En ce qui concerne les pèlerinages, 47 organisations touristiques reçoivent un agrément délivré par le Ministre du Pèlerinage. Si ces dernières manquent aux règles déontologiques, précisément pour ne pas gêner les pèlerins ou les décevoir, les autorités saoudiennes, parmi lesquelles le Ministère du pèlerinage, peuvent le leur retirer. Ce point nous a été confirmé par le Ministre du pèlerinage et le Gouverneur de la Mecque la semaine dernière. Nous auditionnerons prochainement la fondation pour les œuvres de l'Islam de France. Le Hallal sera également une thématique de choix pour nos prochaines auditions. L'audition de notre collègue est en fait fondatrice puisqu'elle vient de soulever l'ensemble des questions auxquelles nous espérons pouvoir apporter des réponses. Merci beaucoup pour cette brillante prestation.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Je voudrais également remercier notre collègue Bariza Khiari pour cette très bonne intervention et sa présentation de l'Islam en France qui m'apparaît particulièrement exhaustive. Vous souhaitez qu'on s'oppose à l'instrumentalisation de l'Islam, c'est une question qui revient sans cesse depuis le début de nos travaux.

M. Antoine Sfeir a mis l'accent sur les problèmes sociaux et culturels des communautés musulmanes dans ce pays, mais, tout compte fait, il n'a pas beaucoup parlé de l'Islam. Or, notre problème est de mesurer quel rôle a l'Islam dans la montée terrible des communautarismes et le départ des apprentis djihadistes, ainsi que dans les attentats dramatiques que nous avons éprouvés.

Pouvez-vous approfondir cette question du rôle que joue ou non l'Islam dans ces phénomènes ? J'étais à une conférence, il y a deux jours à Strasbourg, à l'occasion de la commémoration du premier anniversaire des attentats de Charlie Hebdo et de l'Hypercashier. Un représentant de l'Islam, à la table ronde, y a déclaré que le terrorisme n'était qu'un phénomène politique et nullement religieux. Il en était presque à nier le rôle que pouvait jouer l'Islam dans cette évolution et mettait l'accent sur l'énorme précarité que connaissaient les communautés musulmanes dans notre pays. Selon vous, l'Islam comme religion a-t-il une part dans cette radicalisation et cette montée des communautarismes ?

J'ai été surpris par votre analyse de l'Islam écartelé entre la radicalité ou la médiocrité. Comment se fait-il qu'en France, il n'existe pas d'élite musulmane, comme il y en a au Royaume-Uni ou en Allemagne, qui puisse tirer cette religion vers le haut ? Ce point me paraît fondamental.

Mme Bariza Khiari. – La dernière question me paraît la plus simple. Me voyez-vous beaucoup sur les plateaux télévisés ? Non, car je n'y suis jamais invitée du fait que je représente ce qui n'est pas dans la ligne. J'ai un jour été pré-sélectionnée pour participer à une grande émission du soir, mais on ne m'a jamais rappelée. Par curiosité, j'ai alors regardé les personnes qui avaient été retenues à ma place pour parler de l'Islam. Ces personnes appartenaient toutes à cette catégorie que j'appellerai « analphabètes bilingues » ! Je ne conçois pas d'être représentée dans les médias par de tels individus ! On ne nous tend pas le micro ! Une élite républicaine sortie de nos grandes écoles, qui se reconnaît dans la sphère de l'Islam, ça existe pourtant ! On a dû créer le Club XXIème Siècle, qui a fourni plusieurs ministres d'ailleurs, pour que cette élite puisse être visible. Dans la sphère économique, nous sommes représentés puisque les compétences priment sur l'origine. Mais ce n'est pas le cas dans les sphères politiques, citoyennes et médiatiques !

Je siège au Comité d'éthique aux côtés de journalistes et de représentants des médias, que j'interpelle souvent. J'ai présenté quelques propositions pour qu'on regarde autrement cette question de la diversité à l'écran, qu'on abandonne ces représentations identitaires formatées. Des patrons de chaînes se sont intéressés à moi, non pour que je passe à l'écran, mais pour que je les aide pour changer les mentalités au sein même de la télévision. Je suis membre du Comité d'éthique de BFM TV, où l'on a fait quelques progrès, avec des visages nouveaux. Un habitant des quartiers ne se sent souvent représenté par personne, faute de visage ni de modèle positif d'identification. Tout le monde ne peut pas s'identifier à Zinedine Zidane ou à Djamel Debbouze. Cet habitant a peut-être besoin de s'identifier au médecin, à l'avocat ou encore à l'enseignant qui passera à la télévision.

L'élite existe et elle est brillantissime. Elle a dû se battre. Si je regarde mon propre parcours au Sénat, mes collègues ont reconnu mes compétences. Quand je présidais les débats, ils ont oublié mon appartenance. Encore faut-il être visible, alors que pour le moment les élites semblent ne pas exister, faute de la visibilité suffisante. Pendant ce temps-là, les radicaux sont sur les plateaux télévisés et on nous dit qu'ils représentent l'Islam de France. Bien évidemment, on peut penser que l'Islam n'existe que dans sa radicalité et sa médiocrité, puisque ces personnes-là les incarnent totalement.

La question de la discrimination sociale est compliquée, comme l'a constaté la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes. À l'évidence, les discriminations sont aussi des morts sociales. Pour autant, tous les gens discriminés ne vont pas au djihad ! Il y a donc autre chose. La question est plutôt celle de l'humiliation de tous les musulmans du monde, comme en atteste la diversité des provenances géographiques des recrues de Daesh. Dans le logiciel d'un musulman, lorsqu'on détruit Bagdad puis Damas, c'est comme si l'on tuait pour la seconde fois les Omeyyades et les Abbassides. Quelque part, on lui dit : « *Tu n'existes pas, tu n'as jamais existé et tu es un moins que rien.* » Je pense que les conditions de vie sont un terreau, car les personnes inactives sont plus facilement identifiables et sont des cibles privilégiées pour la propagande, à l'inverse des personnes occupées. Mais cet aspect ne me paraît pas principal, il y a manifestement autre chose.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Que fait-on des 50 % de convertis ?

Mme Bariza Khiari. – C’est vrai, le rapport à l’idéologie se pose également. Dans ma jeunesse, nous avions le choix entre plusieurs idéologies. Celles-ci sont aujourd’hui tombées et il n’y a plus de sens. On ne donne plus de sens à la vie ni à l’avenir. Comme le faisait remarquer Olivier Roy, Daesh représente la seule offre idéologique disponible sur le marché. Ces convertis cherchent du sens ainsi qu’une chaleur humaine qu’ils n’ont peut-être plus dans leur vie familiale, car les familles se décomposent et se recomposent. Sans être une spécialiste de la question, c’est ce que je ressens actuellement.

M. Michel Amiel. – Je vais reposer la même question qu’à M. Antoine Sfeir, car je suis resté un peu sur ma faim. Pourquoi l’Islam ? Vous avez évoqué un âge d’or initial suivi par une ère d’obscurantisme. Vous avez ensuite évoqué l’Islamophobie savante. Il y a quelques années est sorti un ouvrage de Sylvain Gouguenheim, *Aristote au Mont Saint-Michel*. Ce livre a déchaîné les passions, ce qu’on n’aurait guère pu imaginer pour un ouvrage aussi érudit. Il semble donc que l’Islam a bien une place particulière dans nos sociétés. Par ailleurs, est-ce que le terrorisme musulman, qui est un phénomène mondial, existerait sans les pétrodollars ? En effet, il y a eu, par le passé, des groupes terroristes, comme la Bande à Baader ou les Brigades rouges. Mais ils ont fait long feu, alors que le terrorisme Islamique perdure, du fait qu’il est financé dans la durée. Les relations entre un phénomène religieux et terroriste ainsi que les finances qui l’alimentent, me paraissent devoir être abordées.

M. François Grosdidier. – Après avoir entendu notre collègue M. André Reichardt, je regrette que la thématique de notre mission ne soit pas consacrée à l’organisation de l’Islam de France, au lieu de l’Islam en France. Durant mes vingt ans de mandat parlementaire, je constate que nous n’avons jamais pu, que ce soit au Sénat ou à l’Assemblée nationale, traiter le fond du problème de l’Islam et de son organisation en France. C’est bien que nous en parlions aujourd’hui et que nous recentrions le débat sur l’organisation elle-même. J’ai écouté avec beaucoup d’intérêt ce qui a été dit sur le hallal et la nécessité de réglementer les ressources financières, ainsi que sur la Fondation des œuvres de l’Islam de France qui se révèle être, jusqu’à présent, un échec complet ! Rien ne se passe pour différentes raisons ; mais on y retrouve les mêmes divisions et les mêmes acteurs qu’au sein du Conseil national du Culte musulman. Il faudra, à un moment ou un autre, aller beaucoup plus avant sur cette question de la grande division de l’Islam de France, elle exige que nous approfondissions suffisamment nos travaux pour parvenir à des propositions et aider l’Islam de France à sortir de sa pauvreté qui n’est pas intellectuelle, mais financière, et qui le place sous la totale dépendance de financements étrangers dont l’influence n’est pas forcément positive. Notre mission n’aboutira et ne fera avancer les choses qu’à cette condition. Il faudrait ainsi cerner la part des financements étrangers dans l’apparition du Djihadisme et la création de son vivier de combattants. Quelle est la part des discriminations sociales et celle des conflits internationaux dans ce phénomène ? Il incombera à notre mission de formuler des propositions : votre audition nous a permis de dégager des pistes, à nous de les approfondir.

Mme Evelyne Yonnet. – Beaucoup de choses ont été dites. S’agissant de la télévision, je me souviens d’une émission très intéressante du service public diffusée le dimanche matin, qui retraçait l’histoire de l’Islam dans le monde. Les intellectuels sont toujours mis de côté, à l’instar ce que qui s’est passé en Algérie dans les Années 90. Ma question est simple : parmi les cinq piliers se trouve la Zakat. Or, nous voyons des musulmans, tous les samedis et dimanches, faire la quête sur les marchés afin de financer la mosquée qu’on projette de construire dans ma ville. C’est tout de même très lourd pour un Musulman de donner 2,5 % de ses avoirs ! Tous les musulmans le font-ils et si tel est le cas, est-il encore nécessaire de réfléchir au financement des lieux de cultes en France ? C’est tout de même une vraie question car, à partir du moment où les collectivités territoriales mettent à

disposition un terrain, il n'y a plus de financement public possible, à moins de solliciter ceux des pays étrangers mentionnés précédemment. Avant votre audition, je ne savais pas que la Zakat était aussi stricte, d'autant que les musulmans de notre département ne sont en général pas très riches.

Mme Bariza Khiari. – L'Islam est une matière inflammable en France, car on l'utilise à des fins politiques. Chaque fois qu'il y a une élection, les partis politiques s'en emparent, dans le contexte de montée des populismes qui se nourrissent de ce type de difficultés. Nous sommes tous dans des partis politiques et nous savons ce qui peut en être fait. L'ouvrage évoqué était absolument abominable et un contre-ouvrage a même été rédigé par des Normaliens pour montrer ce que l'Islam a apporté au monde.

S'agissant des groupes terroristes qui sévissaient auparavant en Europe, ils ont fait long feu faute d'argent, c'est tout à fait exact. Dans le cas du terrorisme islamiste, la cagnotte fonctionne soit avec les moyens que nous avons évoqués tout à l'heure, soit par le travail clandestin, le petit banditisme et le commerce informel. Daesh rémunère mensuellement ses recrues destinées pourtant à une mort certaine. Lors d'une précédente audition, le Ministre de la défense nous indiquait que les pertes essuyées par les combattants de Daesh étaient immédiatement compensées. On se pose ainsi la question de l'attractivité de Daesh : pourquoi la coalition n'utilise-t-elle pas les musulmans dits modérés pour travailler à un contre-discours idéologique face aux radicaux ? Il y a vraiment tout un travail à mener dans la durée. La question des modèles positifs d'identification se pose avec acuité dans les médias et nos sphères politiques. Les musulmans « normaux » ne sont pas entendus, on ne leur tend pas le micro et, par voie de conséquence, ceux qui ont réussi ne peuvent donc pas faire rêver les jeunes des quartiers ! Un jeune qui devient député, conseiller régional ou figure sur une liste, à moins qu'on l'utilise pour le caïdat colonial et non pour ses compétences, fait avancer la diversité.

Je n'ai pas beaucoup parlé de l'organisation, car c'est un sujet en soi. Le CFCM a été construit difficilement, sur le modèle choisi pour les Juifs de France par Napoléon. Ce n'est pas vraiment une réussite, car dans l'Islam sunnite, il n'y a pas de clergé, ce qui pose déjà certaines difficultés. En outre, cet Islam consularisé, qui dépend des pays d'origine, me semble problématique. Il faut couper le lien ; ça devrait être possible avec une nouvelle génération de musulmans qui sont plus indépendants vis-à-vis du pays d'origine. Que fait le CFCM ? On a créé des notables qui parlent aux institutions et aux Pouvoirs publics, mais plus aux musulmans. Ces gens-là ne parlent pas à leurs ouailles. C'est une réelle difficulté à laquelle s'ajoute celle de la formation des imans, dont certains ne parlent pas couramment le français et ne connaissent pas très bien nos usages.

Nous pouvons former des imans dans la zone concordataire, qui est une singularité de notre république laïque. Pour le moment, nous avons délégué leur formation à Rabat, ce qui n'est pas une mauvaise chose, car le Maroc demeure le réceptacle de cet Islam européen. Le Roi du Maroc, qui est commandeur des croyants, applique un Islam du juste milieu. Des professeurs y expliquent la laïcité. Mais nous pourrions très bien réintégrer cette démarche de formation en France dans un espace concordataire !

Mais ça suppose aussi des moyens, avec le soutien de la Fondation des œuvres de l'Islam dont l'idée initiale est, me semble-t-il, tout à fait pertinente. Il faut à sa tête un banquier venu de la sphère de l'Islam, qui soit capable de rechercher des fonds et d'étudier des projets à financer, avec à ses côtés des personnalités qualifiées. Elle pourrait aussi financer des activités culturelles.

En termes d'organisation, on peut donc mieux faire.

Les musulmans pieux respectent la Zakat. Je me souviens de mon père qui calculait le montant de tous les comptes des membres de la famille, ainsi que celui de l'intérêt, pour sortir la Zakat. 2,5 % c'est lourd, tout de même, et les commerçants doivent également donner 2,5 % du montant de leur stock, sauf s'il s'agit d'un stock périssable. À cela s'ajoutent également les impôts ! Mais si vous faites appel à la charité des musulmans pour aider à construire un Islam spirituel, libre et responsable, vous aurez du monde !

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous remercie, ma chère collègue, pour votre intervention et toutes ces précisions.

Mme Bariza Khiari. – J'ajouterai juste que mon texte intitulé « *Soufisme : spiritualité et citoyenneté* » a été repris dans un ouvrage des Presses universitaires de France qui mérite d'être consulté.

Mercredi 17 février 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures

Audition de Mme Christine Rodier, auteure de *La question halal. Sociologie d'une consommation controversée*

Mme Corinne Féret. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Christine Rodier, qui enseigne à l'université de Lausanne et travaille sur la pratique du *halal* d'un point de vue sociologique et anthropologique. Elle a publié *La question halal, sociologie d'une consommation controversée*, où nous apprenons que selon les cas, manger *halal* peut être considéré comme un rite religieux mais aussi comme un marqueur identitaire, voire un mode de vie plus sain, écologique.

Mme Christine Rodier, sociologue. – Mon ouvrage, issu de ma thèse, prend racine dans un travail de master sur les pratiques alimentaires des migrants marocains, arrivés du Sud du Haut-Atlas pour travailler dans les mines de Moselle dans les années soixante-dix. Le *halal* n'était pas mon intérêt premier, j'étudiais l'anthropologie de l'alimentation. J'ai préféré la méthodologie de l'observation participante à celle des entretiens sociologiques : je vivais au sein de ces familles, je faisais les courses avec elles, j'ai beaucoup mangé – peut-être trop. Il est apparu rapidement que venant d'une région aride et très reculée, ces familles avaient, avant leur arrivée en France, une alimentation essentiellement végétarienne par nécessité, la viande étant réservée à des fêtes comme le sacrifice du mouton ou les mariages. La migration a tout bouleversé en rendant cette consommation banale, permettant l'émergence du *halal* chez les descendants dès la deuxième génération. Les migrants eux-mêmes allaient en effet directement chercher volailles ou moutons chez l'éleveur ou faisaient leurs achats dans les boucheries *cashier*, car il n'existait pas de boucheries *halal*. Le *halal* n'avait alors aucune visibilité dans l'espace public et s'exprimait par un rapport à l'animal.

Le statut de mineur a permis le regroupement familial. Lorsque les mines ont fermé, certains leaders, parfois anciens leaders syndicaux, se sont reconvertis en entrepreneurs de morale, ouvrant des boucheries ou des épiceries *halal*, ce phénomène étant concomitant

avec la construction de mosquées et l'essor au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix du salafisme et du wahhabisme dans certaines d'entre elles. Les descendants de migrants, Français nés en France, n'ont plus particulièrement envie de voir le sacrifice, mais veulent s'approvisionner en viande *halal*. Le conflit entre parents et enfants autour de la nourriture et de la religion se retrouve ailleurs. Dans ce qu'on appelle une socialisation inversée, ce sont les enfants qui socialisent leurs parents, critiquent un islam qu'ils jugent trop folklorique, trop traditionnel, et auquel ils opposent leur lecture du Coran.

Le *halal* a paradoxalement permis aux descendants de diversifier leur alimentation. En immersion, j'ai vu les mères de famille de première génération préparer essentiellement des tagines et du couscous, une cuisine jugée trop lourde, grasse et répétitive par les enfants. Ceux-ci veulent manger n'importe quel plat de leur culture française – hachis Parmentier, pizza, lasagnes – pourvu qu'il soit *halal*.

J'ai identifié plusieurs types de mangeurs – c'est bien le rapport à la nourriture, et non à la religion, qui m'intéressait – selon l'adage : dis-moi ce que tu manges, je te dirai qui tu es. Le mangeur ritualiste, de la première génération, est attaché au rapport direct à l'animal et fait confiance au sacrificateur s'il est musulman. Le mangeur consommateur est celui dont je parlais à l'instant, et qui veut manger des plats diversifiés, pourvu qu'ils soient halal. Ce mangeur est critique du traitement du Ramadan dans les hypermarchés qui, à base de dromadaires et de palmiers, représentent une alimentation prétendument exotique bien éloignée de la sienne. Le mangeur revendicatif établit grâce au *halal* une frontière symbolique entre lui, le musulman, et l'autre, le non musulman ; c'est le cas de nombreux jeunes, garçons notamment, qui préfèrent pour cela Quick à Macdonald et les kebabs aux autres restaurants, et critiquent le mode de vie occidental tout en ayant une alimentation industrielle et mondialisée. Quoique souvent dans le déclaratif – disant plus qu'ils ne font – ils refusent de manger dans les cantines scolaires, même s'il y a un plat de substitution. Un dernier type émerge : le mangeur éthique, très critique avec les produits étiquetés *halal* et les autorités religieuses, et qui se soucie surtout d'hygiène de vie – comme le ferait un mangeur bio : manger sain, c'est manger *halal*. On le retrouve beaucoup chez les femmes, avec une affinité pour l'écologie. Il regarde tous les étiquetages et ne fait confiance qu'à certains.

Le Conseil français du culte musulman (CFCM) et les mosquées de Paris, d'Évry et de Lyon sont en mesure d'agréer des sacrificateurs. À côté de cela, des organismes de certification se sont constitués indépendamment de toute instance religieuse – je pourrai demain créer le mien, avec mon cahier des charges et ma vision du *halal*. Les consommateurs en sont friands car ils jouent sur les peurs, comme les discussions sur les forums le montrent. L'un d'entre eux, À votre service (AVS), s'inspirant de la *cachierout*, veille à la traçabilité de l'éleveur à l'assiette par des contrôles très stricts, et définit ce qui est *halal* ou non indépendamment d'un CFCM complètement absent. La plupart des musulmans soit ne connaissent pas ce conseil, soit critiquent ses intérêts financiers et ses liens avec le pouvoir, souhaitant qu'il soit indépendant. Cela laisse la place nette pour une surenchère entre les organismes de certification : plus le cahier des charges est strict, plus les consommateurs ont confiance.

J'ai essayé de montrer que la religion n'était pas la seule raison qui poussait les musulmans à consommer du *halal*, qui est le témoin d'un rapport à la société française. Il a été à la fois un vecteur d'intégration, en diversifiant l'alimentation, et de clôture communautaire en tant que marqueur séparant les musulmans des autres. Il y a des oubliés dans cette affaire : les consommateurs, qui ne savent plus à qui faire confiance, et les instances religieuses, qui n'ont aucune prise. Il n'existe aucune définition théologique du

halal, qui réside largement dans l'interprétation du texte sacré et relève en cela du bricolage religieux. Les abattoirs français, qui exportent depuis les années quatre-vingt vers les pays musulmans, ont mis en place des procédures sans attendre de validation par une instance religieuse.

Le *halal* peut-il financer le culte musulman ? Sur cette question récurrente, je vous renvoie aux travaux de Florence Bergeaud-Blackler. Lorsqu'un animal est sacrifié par un sacrificateur musulman, il peut être orienté soit vers le circuit *halal*, soit vers le circuit ordinaire. Les industriels s'opposeraient farouchement à une taxe sur cette viande, car le flou actuel leur est très profitable. C'est le résultat de l'antériorité d'une pratique de l'industrie sur l'apparition des instances religieuses.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Vous semblez dire qu'il serait impossible de financer le culte, ou par exemple la formation des imams, par le *halal*. Ce n'est pas ce que pense Djelloul Seddiki, directeur de l'Institut de théologie de la Mosquée de Paris. Si le CFCM est absent, devrait-il être présent ? Doit-on dupliquer le modèle de la *casherout*, contrôlée par des religieux, pour offrir des garanties au consommateur – même si le législateur n'a rien à voir là-dedans ? Le chiffre de 6 milliards d'euros a été évoqué concernant le *halal* : le confirmez-vous ?

Mme Christine Rodier. – Oui, 5,5 milliards d'euros par an, mais attention, il s'agit du chiffre d'affaires de tous les produits, et non uniquement de la viande. Le plus grand certificateur n'est autre que Nestlé...

M. Roger Karoutchi. – La viande devrait en représenter le tiers environ...

M. François Grosdidier. – De quels produits s'agit-il ? Il me semble que la gamme était moins large que celle des produits *casher*.

Mme Christine Rodier. – Tous les produits sont concernés, des saucisses de volaille au Champagne ; mais cela a moins de succès en Europe qu'en Malaisie, par exemple. En Moselle, l'un de mes interlocuteurs a été le Conseil régional du culte musulman : il y a en son sein beaucoup de conflits entre Marocains, Turcs et Algériens. Le problème est aussi qu'il est dépourvu de tout organe théologique. Est-ce à l'État de financer ou de participer au financement du culte musulman ? Beaucoup de familles s'opposent à toute ingérence des pouvoirs publics dans le CFCM. On pourrait imaginer qu'un organe de certification soit mis en place en son sein... Mais ses membres seraient-ils en mesure de se mettre d'accord, alors qu'ils n'y arrivent pas sur le voile ? Le problème du CFCM, c'est qu'il lui faut satisfaire l'État, mais aussi les différentes obédiences. Pendant très longtemps, il a été un cache-misère.

M. Michel Amiel. – Le rituel semble simple dans le Coran en comparaison avec la description de la *casherout* dans le Lévitique. Comment en sommes-nous arrivés là, à des organismes de certification déconnectés du fait religieux, à du coca-cola *halal*, à un *halal* devenu une revendication identitaire plus que religieuse ?

M. Roger Karoutchi. – Si nous ne voulons pas que le culte musulman soit financé par l'étranger, nous n'avons pas d'autre choix que de le faire financer par le *halal*. Lorsque j'étais enfant, ma famille mangeait *casher* ; c'était plus cher que d'aller à la boucherie du coin, mais mes parents acceptaient de payer, sachant qu'une partie du prix finançait le consistoire et le grand rabbinat. Si ces descendants de migrants dont vous parlez veulent du *halal*, qu'ils le paient ! Il est vrai que la religion israélite est hiérarchisée et qu'il

n'y a pas d'équivalent au grand rabbin de France dans l'islam. Cela vaut tout de même la peine d'être essayé.

M. François Grosdidier. – Pour une fois, je suis d'accord avec Roger Karoutchi ! Merci pour vos explications sur les évolutions du rapport avec le reste de la société selon les générations. Si je suis d'accord avec vous sur les difficultés à surmonter pour arriver à une taxe sur le *halal*, je crois que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer. Si nous ne voulons pas que le culte musulman soit financé par l'étranger, ni par de l'argent public, ni par l'économie parallèle, nous n'avons guère d'alternative. Maire d'une ville de Moselle dont la moitié de la population est musulmane, je n'ai pas constaté de dissensions sur le *halal* : l'UOIF, avec qui nous avons monté un abattoir temporaire pour les trois jours de l'Aïd, n'a fait aucun problème sur l'habilitation du sacrificateur par le CFCM, dont il ne fait pourtant pas partie. Il me semble que c'est parfois plus difficile dans la communauté israélienne, même si les rabbins finissent par trancher.

Un organisme pourrait fonctionner au moins pour les circuits où tout est déclaré – le circuit informel restera en dehors... Je ne vois pas d'hostilité à ce que la puissance publique et le CFCM garantissent un *halal* authentique, je vois plutôt une demande en ce sens. Certaines associations peuvent voir avec méfiance une intervention de l'État dans le domaine théologique, comme dans certains pays d'origine. Malgré une extension du *halal* par un effet marketing, il convient de rappeler qu'il est, comme le *casher*, parfaitement légitime dans une République qui garantit la liberté des cultes, car il correspond à une expression du culte et pas uniquement à un mode de consommation.

Vous n'avez pas abordé la polémique sur le bien-être animal ; j'ai cru comprendre que l'étourdissement posait un problème plus important dans le Judaïsme, qui requiert que l'animal soit conscient, tandis que l'Islam se contente que l'animal soit vivant.

Mme Christine Rodier. – Il y a effectivement une demande de transparence. Mais il y a également un problème théologique : l'absence de définition claire et partagée de ce qu'est une viande *halal*.

M. François Grosdidier. – La norme du CFCM n'a jamais été contestée par l'UOIF...

Mme Christine Rodier. – Mais d'autres contestent l'étourdissement. Il faut que des théologiens en débattent.

L'organisme de certification AVS, dont l'influence est grande sur les consommateurs, est en désaccord avec la grille de lecture du CFCM. Si ce dernier met en place un organisme de certification, cela ne sera pas sans conflits.

M. François Grosdidier. – Ils arrivent bien à se mettre d'accord sur le bio...

Mme Christine Rodier. – Si les deux éthiques de vie sont comparables, il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'un sacrifice religieux.

M. François Grosdidier. – Mais manger *haram* à son insu n'est pas pécher.

Mme Christine Rodier. – Il est nécessaire que se créent des facultés de théologie musulmane. Tant qu'elles n'existeront pas, sans élites intellectuelles, nous n'arriverons à rien. Lisez Olivier Roy sur le phénomène de déculturation. Si les premières générations étaient

attachées à leur culture berbère – et non arabe – et à des pratiques spécifiques, certains descendants ont été pris dans un conflit de transition. Le *halal* s’ancre dans un marché mondialisé et n’est plus rattaché à une culture. La déculturation ne concerne pas toutes les familles, cependant. Lorsque la transmission se passe bien, comme dans la majorité des cas, la question de l’intégration ne se pose pas, même si la famille vient d’un monde aussi éloigné que le Sud de l’Atlas.

Mme Fabienne Keller. – Quels acteurs du *halal* avez-vous rencontrés ? Nous connaissons le chiffre d’affaires ; mais connaissez-vous la marge de ce secteur ?

Mme Evelyne Yonnet. – Si l’on vous croit, le *halal* n’existe pas, ou alors il a été transformé par le grand marché. Comment expliquer ce passage entre les générations de mineurs immigrés intégrés à des enfants déstabilisés ?

M. Jacques Groperrin. – Certains organismes de certification sont-ils illicites ? Pourquoi la taxe est-elle une mauvaise piste ?

Mme Christine Rodier. – Florence Bergeaud-Blackler dispose des chiffres concernant les marges. J’ai rencontré des certificateurs, bouchers, restaurateurs, assisté à des conférences organisées par AVS, qui est une association.

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous auditionnerons ses dirigeants.

Mme Christine Rodier. – AVS a un discours sur le *halal* au-delà de la viande : c’est une éthique de vie, la façon d’être musulman la plus saine et la plus pure. *Halal*, licite, s’oppose dans le Coran à *haram*, l’interdit. Cela donne des conflits d’interprétation très nombreux. Légiférer sur ce sujet semble compliqué. Je persiste sur la taxe : tant qu’il n’y aura pas de véritable débat théologique au sein des universités – donc tant qu’il n’y aura pas de facultés de théologie musulmane – je doute de la possibilité de la mettre en place.

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous remercie.

Audition de Mgr Philippe Bordeyne, recteur de l’Institut catholique de Paris

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir Monseigneur Philippe Bordeyne, recteur de l’Institut catholique de Paris (ICP). Votre institut a été le premier établissement d’enseignement supérieur à lancer, en 2008, un diplôme universitaire sur la laïcité, avec le soutien des pouvoirs publics. Ce diplôme, intitulé « Interculturalité, laïcité, religions », ne sanctionne pas la formation des imams, comme on l’entend souvent. Cependant, depuis le début de nos travaux, votre cursus a souvent été évoqué, à la fois au titre de la formation des imams, mais aussi de la formation des cadres administratifs à la laïcité, ou encore pour favoriser le dialogue interreligieux. Quel est aujourd’hui votre retour d’expérience ? Pouvez-vous tracer quelques perspectives ? Nous aimerions en particulier avoir des précisions sur le contenu de cette formation, sur son public, sur ses principaux objectifs et, s’il y en a, sur les difficultés qu’elle vous pose.

D’une façon plus générale, pensez-vous que les universités – privées comme publiques – devraient ou pourraient davantage investir le champ de la recherche et de l’enseignement en matière de religion et de laïcité ?

Mgr Philippe Bordeyne, recteur de l'Institut catholique de Paris. – Merci pour votre accueil. L'ICP vient d'obtenir la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général. Cet établissement comprend 10 000 étudiants : 5 500 en diplôme d'État, 1 500 en diplôme canonique et 3 000 dans des formations plus courtes, au sein des instituts qui dépendent directement du recteur. En outre, onze écoles supérieures autonomes sont associées à l'ICP et je suis membre de droit de leur conseil d'administration. Ainsi, j'arrive à l'instant de l'assemblée générale de l'Essec, qui est l'une de nos plus belles écoles.

Nous proposons une formation de cadres culturels ou de responsables d'associations étrangers qui sont appelés à rester de façon durable sur notre territoire. De 170 heures, elle s'achève par un diplôme universitaire et représente 60 crédits au ECTS (*European Credits Transfer System*). Dans les formations existantes, c'est la plus riche en nombre d'heures. Je suis recteur depuis quatre ans et demi et j'étais le doyen de la faculté de théologie et de sciences religieuses lorsque cette formation a été créée en 2008 par mon prédécesseur, Pierre Cahné. On m'a souvent demandé comment notre faculté de théologie pouvait former des imams. D'un point de vue symbolique, il est très important que cette formation ne se déroule pas dans la faculté de théologie et c'est pourquoi les cours sont dispensés dans notre faculté de sciences sociales et économiques.

Les universités publiques ne souhaitaient pas assurer cette formation. Mon prédécesseur et moi-même l'avons accueillie en raison de l'orientation générale de l'ICP. Notre unité de recherche comporte 70 enseignants-chercheurs et s'intitule « Religion, culture et société ». Elle a été reconnue par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche durant l'été 2014. Cette unité qui comporte des philosophes, des spécialistes du droit canonique, des théologiens, des sociologues, des juristes, des littéraires, s'intéresse particulièrement aux rapports entre les religions, les cultures et les sociétés. C'est pourquoi lorsque le diplôme « Interculturalité, laïcité, religions » a été mis en place en 2008, nous avons tenu à ce que ces trois thèmes figurent explicitement dans l'intitulé.

J'en viens au contenu, en quatre blocs. Le premier bloc regroupe trois cours : République française, institutions de la République française, politiques publiques d'intégration et de citoyenneté.

Le deuxième traite du droit, des libertés, des religions et des convictions, ainsi que de l'exercice des religions au quotidien dans l'espace public. Nos étudiants étrangers découvrent souvent avec étonnement qu'il est possible d'avoir une confession religieuse et de jouir de droits en tant que citoyen ou étranger.

Le troisième bloc, « Religion, philosophie et interculturalité », aborde la question de la laïcité d'un point de vue juridique mais aussi philosophique. Les étudiants étrangers maîtrisent souvent mal la notion de sécularisation.

Un autre cours concerne l'introduction aux religions et l'enseignement est dispensé par sept enseignants-chercheurs de notre institut de sciences et de théologie des religions. Ce cours présente l'islam contemporain, le christianisme contemporain, le judaïsme contemporain et les religions orientales contemporaines. Ainsi, les étudiants saisissent les difficultés, les questions et les marges de liberté des autres confessions en France.

Depuis quatre ans, plusieurs de nos étudiants sont des séminaristes russes orthodoxes. Nous avons en effet signé un partenariat avec le séminaire russe orthodoxe de

l'Essonne. Le recteur, le père Siniakov, souhaite en effet que les futurs ministres du culte orthodoxe russe appréhendent mieux les diverses religions.

Le quatrième module a trait à la médiation et la communication. Le plus souvent, les cours les plus pratiques ont pour les étudiants le plus grand intérêt : économie, gestion du culte, médiation interculturelle. Notre institut de formation à la médiation et à la négociation forme des avocats et des médiateurs dans diverses disciplines et j'ai signé il y a deux ans une convention avec le préfet de police de Paris pour que des médiateurs puissent se rendre dans des commissariats. Ce cours de médiation intéresse beaucoup les étudiants : un ancien élève, imam du Val d'Oise, me disait récemment qu'il passait une grande partie de son temps à faire de la médiation, au sein des familles musulmanes, entre musulmans d'origines géographiques différentes, entre communautés au sein de chaque cité,... Ce cours, qui enseigne les fondamentaux du dialogue avec l'autre, est très apprécié. En outre, le dialogue s'avère fructueux entre les étudiants de la même promotion qui sont d'âges, de nationalités et de confessions différentes. Enfin, nous enseignons les techniques de base de la communication orale et surtout écrite, car les étudiants ont à préparer le mémoire qu'ils présenteront lors d'un grand oral. Ainsi, l'étudiant démontre sa capacité à construire un discours cohérent sur un sujet qu'il a choisi avec ses enseignants.

Cette formation est dirigée par Claude Roëls, philosophe, enseignant à l'ICP et à l'institut Al-Ghazali de la Grande Mosquée de Paris. Cette année, nous avons 27 étudiants mais d'autres promotions sont hélas moins nombreuses. Nous recrutons en grande partie grâce aux *alumni* : les anciens élèves racontent leur parcours et les bénéfices qu'ils en ont tirés.

Mme Josette Durrieu. – Qui sont les formateurs ? Quel est le profil des futurs imams qui suivent cette formation ? Quels sens donnent-ils à la mission qu'ils veulent exercer ?

Mme Chantal Deseyne. – Il est assez paradoxal que l'ICP dispense cette formation sur la laïcité. Quel est l'impact de cette formation ?

M. Philippe Bonnacarrère. – S'agit-il d'une formation spécifique pour les imams ou de cours sur la laïcité ?

Existe-t-il des formations en France pour les imams ? Comment objectiver leur niveau de connaissance, notamment en français ? Quels pourraient être les critères de référence ? Un diplôme universitaire ? Mais alors, quelles conséquences pour les autres religions, notamment pour les prêtres et les pasteurs ?

Mgr Philippe Bordeyne. – Les formateurs sont pour la plupart des professeurs de l'ICP, des juristes, des historiens, des spécialistes des différentes religions, des philosophes. Pour les questions plus pratiques, nous avons des économistes, des médiateurs, des professeurs de lettre. Notre corps enseignant est extrêmement engagé et soudé, ce qui fait la force de ce diplôme universitaire. Certains vacataires passent ainsi beaucoup de temps auprès des étudiants.

Nos étudiants, lorsqu'ils arrivent, sont déjà acquis à l'enjeu du vivre ensemble. Il ne s'agit pas de former des imams, mais de permettre aux étudiants de comprendre l'environnement associatif et culturel de notre pays.

Une formation peut faire évoluer un étudiant. Diplômé d'une grande école de commerce, j'avoue que ce sont les cours à la marge, comme celui d'histoire de l'art, qui m'auront finalement le plus marqué. Cette formation ciblée sur la laïcité permet à des ministres du culte de mieux comprendre notre pays. Nos étudiants sont motivés par le vivre ensemble et souvent par la souffrance d'autrui. Nous formons des aumôniers d'hôpital, de prison, de l'armée ainsi que des ministres du culte.

Mme Fabienne Keller. – Formez-vous des catholiques ?

Mgr Philippe Bordeyne. – Pas assez. J'ai souvent demandé aux évêques africains de m'envoyer des prêtres mais cela peut apparaître comme un soupçon sur la qualité de leur formation initiale. Il faudrait sans doute mieux expliquer aux intéressés qu'il s'agit surtout de mieux connaître le pays dans lequel ils vont résider un certain temps.

Nous avons un respect profond pour les convictions religieuses de chacun, mais prendre un peu de distance peut se révéler très fécond. Cette attitude faciliterait leur existence de citoyens mais également leur spiritualité. Au XIII^{ème} siècle, en s'éloignant de l'église, de l'hôpital et de l'école et en s'installant sur la montagne Sainte-Geneviève, l'université a pris ses distances avec le culte : l'étude a un rôle salvateur.

Cette formation est une initiation intellectuelle qui porte sur des questions précises : il ne s'agit pas d'une formation théologique d'imams. En revanche, cet enseignement pourrait donner des bases à une formation d'imams en France, de même qu'un travail universitaire prépare à l'exercice d'une fonction de ministre du culte. Aujourd'hui, 80 % d'une classe d'âge en Europe accède aux études supérieures : les prêtres doivent également être formés ainsi, et non séparément, dans un bocal. Tous les ministres du culte devraient suivre un cursus universitaire.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Merci pour votre exposé. Dans le cadre d'une autre commission, nous avons entendu Djelloul Seddiki, directeur de l'Institut Al-Ghazali de la Grande Mosquée de Paris, mais également Moulay El-Hassan El-Alaoui Talibi, aumônier national musulman des prisons, qui nous avait dit l'absolue nécessité de la formation des imams mais aussi des aumôniers. Il avait eu cette phrase extraordinaire : « Il faut expliquer le texte dans le contexte ».

Vous nous avez dit que vos élèves étaient étrangers : est-ce le cas de tous les musulmans qui suivent votre formation ?

La crise des vocations n'est-elle pas due à l'absence de statuts ? Ne faudrait-il pas commencer par définir un statut avant de parler de formation ? Payer un aumônier 200 ou 300 euros, c'est une misère. Et sans aumôniers formés, la radicalisation dans les prisons s'amplifiera. Avec des imams incultes qui ne parlent pas français, les dérapages se multiplieront.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Votre institut ne pourrait-il proposer une formation au Coran ? On me dit que la religion musulmane n'autorise aucune interprétation de l'écrit : comment dès lors appréhender les sourates qui prêchent la violence la plus absolue ?

Mgr Philippe Bordeyne. – On ne peut sans doute pas dire que le Coran ne tolère aucune interprétation. Certaines traditions musulmanes l'admettent.

Autant nous sommes devenus légitimes pour une grande partie des musulmans et des orthodoxes avec notre diplôme, autant nous ne le serions pas si nous voulions assurer leur formation théologique !

Il existe des formations comparables à celles que nous dispensons à Strasbourg et à Lyon. A Paris, deux autres ont vu le jour cette année. Cette pluralité est une bonne chose car elle permet aux étudiants de choisir.

Une partie de nos étudiants suivent notre formation parce qu'elle débouche sur le statut d'aumônier des hôpitaux, des prisons et de l'armée. Améliorer la situation financière des aumôniers de prison ferait sans doute naître de nouvelles vocations, d'autant plus que cette fonction est devenue extrêmement difficile pour un musulman. Un ancien étudiant devenu aumônier dans une prison de Seine-Saint-Denis m'a dit la violence qu'il subit au quotidien. Les anciens étudiants ont besoin de soutien et sont d'ailleurs en train de créer une association. L'aide de l'État serait bienvenue.

Pour moi, la question n'est pas forcément celle du texte dans le contexte. Si le rapport au texte est au cœur de nos enseignements, il faut présenter la diversité du rapport au texte, y compris dans les traditions religieuses. Au sein du catholicisme, le statut accordé à la Bible varie beaucoup selon les sensibilités spirituelles. L'interprétation spirituelle des textes fondateurs d'une religion est une question transverse, même si elle risque plus de heurter les musulmans. Parfois, nos étudiants étrangers s'interrogent et le doute s'installe, souvent pour des raisons culturelles. La question fondamentale n'est pas selon moi celle du rapport du texte au contexte, mais celle du rapport des croyances au contexte. Il y a le texte, mais aussi les façons de vivre, le rapport au culte, à la nourriture, à la tradition familiale qu'il ne faut surtout pas sous-estimer.

Oui, des Français d'origine musulmane suivent cette formation. Je pense à un Français musulman né en 1981, dirigeant d'une petite entreprise, président d'une association qui tisse du lien social. Un autre, né en 1983, est informaticien et il œuvre dans une commune de l'Île-de-France contre la radicalisation. Lors de la dernière remise des diplômes, le conseiller pour les cultes de Bernard Cazeneuve a dit toute l'estime de la nation française pour leur engagement. Ce diplôme doit être le levain dans la pâte. Par l'aisance que leur a donné cette formation, ces personnes sont les ferments du vivre ensemble. La dimension religieuse de la citoyenneté est une des nouvelles dimensions de notre société.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Quel est le coût de cette formation ?

Mgr Philippe Bordeyne. – Il est de 1 500 euros.

Mme Evelyne Yonnet. – Notre convocation indiquait que vous nous parleriez de « la formation des imams ». Or il ne s'agit pas de cela... Autre remarque, peut-être notre mission devrait-elle insister sur la valorisation du statut des aumôniers de prison.

Pour moi qui suis athée, grâce à Dieu, vous nous avez présenté un beau mélange des religions. Pourquoi ne pas refaire 1905 avec toutes ces religions ?

M. Michel Amiel. – Plusieurs types d'interprétation du Coran sont possibles, y compris des interprétations ésotériques, sans même parler de la dichotomie entre chiisme et sunnisme. En outre, le Coran est-il vraiment plus violent que la Bible ?

L'islam de France reconnaît-il les étudiants que vous formez ? Vos formations sont-elles concurrencées en France ou à l'étranger, comme au Caire par l'université al-Azhar ?

M. Philippe Bonhecarrère. – Le parcours éducatif d'un prêtre, d'un pasteur, d'un rabbin ou d'un imam peut-il être comparé à un cursus universitaire ?

Mgr Philippe Bordeyne. – Le parcours des prêtres correspond à Bac + 5 et parfois un peu plus. La licence canonique comporte deux années philosophiques puis trois années de théologie. Les séminaires régionaux proposent des équivalences pour l'obtention d'un baccalauréat canoniste. La situation est sensiblement identique pour les pasteurs. Pour les rabbins, je ne saurais vous dire. En tout état de cause, une formation universitaire offre l'occasion de se confronter à diverses disciplines, ce qui est essentiel. Je suis en train de signer une convention avec l'université al-Azhar, mais qui ne porte pas sur la théologie : nous ne sommes pas en concurrence, car notre formation n'est pas de nature théologique.

Dans leur récente déclaration à La Havane, le pape François et le patriarche Cyrille ont insisté sur la nécessaire prise en compte des autres traditions religieuses en Europe. L'ICP ne sera jamais qualifié pour assurer la formation des imams, même s'il y est associé. En revanche, l'État et les religions doivent collaborer et proposer de participer à la formation des ministres du culte. C'est une mission d'intérêt général.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci, monseigneur, pour votre présentation et vos réflexions.

La réunion est levée à 17 h 15

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL

Mardi 16 février 2016

- Présidence de M. Alain Gournac, vice-président. -

Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et accompagner les personnes prostituées - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 17 h 45

La commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de Mme Michelle Meunier et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 372 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

M. Alain Gournac, président. – Nous allons examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, qui nous revient de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture car la commission mixte paritaire (CMP), qui s'est réunie le 18 novembre dernier à l'Assemblée nationale, a échoué. L'examen de ce texte est prévu en séance le jeudi 10 mars à 10 heures 30. Notre commission se réunira la veille en début d'après-midi pour donner un avis sur les amendements de séance. Si le Sénat n'adopte pas conforme le texte voté par l'Assemblée, celle-ci l'examinera en lecture définitive, et cette proposition de loi aura ainsi terminé, près de deux ans et demi après son dépôt à l'Assemblée, son très long parcours parlementaire.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous approchons enfin du terme de notre très long travail parlementaire consacré à la lutte contre le système prostitutionnel.

La commission mixte paritaire, que nous avons tenue le 18 novembre à l'Assemblée, a échoué. Une majorité aurait pu se dégager entre les membres présents de la CMP, mais cet accord aurait ensuite été rejeté par le Sénat, car il aurait prévu la pénalisation du client et la suppression pure et simple du délit de racolage. C'est pourquoi le président de la CMP, Guy Geoffroy, a constaté son échec. Mes regrets sont d'autant plus grands que de nombreuses dispositions du texte ont été adoptées dans des termes identiques par nos deux assemblées.

Il en est ainsi de l'article 1^{er} *bis*, qui améliore la formation des professionnels engagés dans la prévention de la prostitution et l'identification des situations de prostitution ; de l'article 8, qui étend le bénéfice de l'allocation de logement temporaire aux associations agréées pour l'accompagnement des personnes engagées dans le parcours de sortie ; de l'article 9, qui étend aux victimes de la prostitution et du proxénétisme l'accueil en centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; et de l'article 11, qui autorise les associations dont l'objet statutaire est la lutte contre la traite des êtres humains et le proxénétisme ou l'action

sociale en faveur des personnes prostituées à exercer les droits reconnus à la partie civile à l'occasion d'un procès pénal.

En outre, les députés ont retenu plusieurs des apports du Sénat en première ou en deuxième lecture. Ainsi, à l'article 1^{er} *ter*, nous avons amélioré le dispositif dont pourront bénéficier les victimes de la traite et du proxénétisme en précisant que ce sont les personnes dont le témoignage est utile à la manifestation de la vérité et dont la vie est gravement menacée qui pourront en bénéficier. Cette disposition essentielle devrait faciliter la coopération des personnes prostituées avec les personnels de police et de gendarmerie et avec la justice afin de démanteler les réseaux. Elle permet également de circonscrire l'utilisation de ce dispositif très lourd afin de le réserver aux personnes en danger et ainsi d'en assurer la pleine effectivité. En outre, en nouvelle lecture, la commission spéciale de l'Assemblée a adopté un amendement de sa rapporteure afin de préciser que les dispositions du code pénal relatives à l'audition des témoins, qui peut déboucher sur une retenue de quatre heures, sont applicables aux personnes prostituées. Ce texte permet donc aux forces de police et de gendarmerie de lutter contre les filières, même si nous supprimons le délit de racolage.

Les députés ont également adopté conforme l'article 1^{er} *quinquies*, introduit par le président et la rapporteure de votre commission spéciale en première lecture, qui étend le champ de compétence des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite des êtres humains.

Le Sénat avait considérablement modifié en première lecture l'article créant un parcours de sortie de la prostitution. Si ces dispositions avaient pour l'essentiel été préservées par l'Assemblée, nous avons adopté en deuxième lecture un amendement précisant que toutes les associations qui aident et accompagnent les personnes en difficulté pourront participer à l'élaboration du parcours de sortie de la prostitution avec la personne prostituée, et non les seules associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes prostituées. L'Assemblée nationale a quelque peu modifié ces dispositions en nouvelle lecture mais sans en changer l'esprit.

Les députés ont confirmé les dispositions de l'article 3 *bis*, que nous avons introduit pour étendre aux victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme ainsi qu'aux personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution la liste des publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux.

L'Assemblée a par ailleurs adopté conforme l'article 14 *ter*, qui fixe le cadre dans lequel doit s'inscrire la politique de réduction des risques en direction des personnes prostituées.

Enfin, l'essentiel des améliorations apportées par le Sénat aux articles 15 et 15 *bis* relatifs à l'éducation à la sexualité a été préservé.

En revanche, les députés sont revenus en nouvelle lecture sur certaines dispositions que le Sénat avait introduites. Ainsi, à l'article premier, ils ont supprimé à nouveau les dispositions permettant à l'autorité administrative de demander aux fournisseurs d'accès à Internet de bloquer directement l'accès aux sites utilisés par les réseaux de prostitution. Il est vrai que cette disposition, qui existe en matière d'apologie du terrorisme, est délicate à mettre en œuvre, comme on l'a constaté ces derniers mois.

À l'article 6, l'Assemblée a substantiellement modifié le texte du Sénat en prévoyant que le titre de séjour dont peuvent bénéficier les victimes de la traite et du proxénétisme ne peut être délivré qu'à une personne ayant cessé l'activité de prostitution. Le Sénat avait, pour sa part, adopté un amendement en séance publique qui prévoyait qu'il fallait simplement être « *engagé dans un processus de cessation* » de cette activité. Toutefois, la suite de la phrase précise que la personne est engagée dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, ce qui est à mon sens suffisant pour signifier que la sortie de la prostitution est bien un parcours et non nécessairement un point de départ. C'est pourquoi je vous propose d'en rester là sur ce point.

Enfin, les députés ont rétabli l'article 9 *bis* qui prévoit une aggravation des sanctions à l'encontre des personnes qui commettent des faits de violence contre des personnes prostituées.

J'en viens à la pénalisation des clients de personnes prostituées et à l'abrogation du délit de racolage. Le texte voté par le Sénat en seconde lecture ne comportait plus la première de ces dispositions.

Conformément à sa position constante, la commission spéciale de l'Assemblée a rétabli en nouvelle lecture la pénalisation du client à l'article 16, la peine complémentaire de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels à l'article 17 ainsi que la disposition prévoyant une évaluation de la création de l'infraction de recours à l'achat d'actes sexuels à l'article 18. Pour ma part, je reste profondément convaincue que la responsabilisation du client et l'abrogation du délit de racolage constituent deux mesures essentielles et indissociables pour que la personne prostituée cesse enfin d'être considérée comme une délinquante et pour que lui soit reconnu le statut de victime. Il s'agit également d'affirmer que – dans tous les cas – l'achat d'un acte sexuel est une violence faite aux femmes.

Je regrette que nos efforts en deuxième lecture ne nous aient pas permis d'aboutir, car le temps presse... Je pense notamment à l'article 1^{er} *ter* qui permet d'assurer l'efficacité des enquêtes policières, d'autant plus que les députés ont précisé que les dispositions sur l'audition libre pouvaient s'appliquer aux personnes prostituées.

Voici donc le point auquel nous sommes parvenus au terme de ce long parcours. Je voudrais vous remercier pour votre implication dans ces travaux. Sur ce sujet complexe, qui prête parfois à la caricature – et suscite les passions –, nous avons avancé de façon constructive avec l'Assemblée. L'échec de la CMP révèle cependant que nous continuons à buter sur certains points fondamentaux. Comment responsabiliser les clients de personnes prostituées et agir efficacement en la matière ? Comment maintenir l'ordre public et lutter contre les réseaux sans pour autant rendre coupables les personnes prostituées de l'exercice de leur activité ? Les réponses apportées par l'Assemblée à ces deux questions me semblent à la fois justes et équilibrées. C'est pourquoi je ne vous proposerai aucun amendement sur le texte issu de la nouvelle lecture.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 3

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-3, car il est nécessaire de faire travailler ensemble la police et la gendarmerie, les

collectivités territoriales, les magistrats et les représentants d'associations pour mener une action cohérente.

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

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 6

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° COM-4 est satisfait : s'agissant de l'article L. 316-1 du code des étrangers, les mots : « peut être délivrée » ont déjà été remplacés par les mots : « est délivrée ».

L'amendement n° COM-4 n'est pas adopté.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-5, qui porte sur la délivrance du titre de séjour pour les personnes prostituées qui portent plainte.

M. Alain Gournac, président. – Ce sujet a fait l'objet de longs débats.

L'amendement n° COM-5 n'est pas adopté.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-6, qui porte sur les conditions de délivrance de la nouvelle autorisation provisoire de séjour.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Il reprend pourtant la formulation adoptée par le Sénat en séance publique en deuxième lecture, moins brutale que les mots : « *ayant cessé l'activité* ».

M. Alain Gournac, président. – C'est exact.

Mme Laurence Cohen. – Cet amendement n'est-il pas satisfait ? Le texte qui nous a été transmis comporte les mots : « *est engagé dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle* ».

M. Jean-Pierre Godefroy. – Il comporte aussi les mots : « ayant cessé l'activité de prostitution ». Je préfère la rédaction proposée par Mme Benbassa.

Mme Catherine Troendlé. – Mme Benbassa veut supprimer les mots « *ayant cessé l'activité de prostitution* ». En l'état, le texte signifie que la personne devrait avoir totalement cessé de se prostituer pour pouvoir bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour.

Mme Catherine Génisson. – L'amendement n'est donc pas satisfait !

Mme Catherine Troendlé. – Il suffirait de supprimer « *ayant cessé l'activité* » plutôt que de demander son remplacement par « *engagé dans un processus de cessation de son activité* ».

Mme Laurence Cohen. – En effet.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Non : la rédaction initiale de l’amendement est meilleure.

Mme Esther Benbassa. – Je rectifie donc mon amendement en demandant la suppression des mots : « , ayant cessé l’activité de prostitution » et leur remplacement par : « qui, engagé dans un processus de cessation de son activité, est engagé dans le parcours de sortie... ».

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – C’est presque la même rédaction que l’amendement initial.

M. Alain Gournac, président. – Il s’agit donc de l’amendement n° COM-6 rectifié. Votons !

L’amendement n° COM-6 rectifié n’est pas adopté.

L’article 6 est adopté sans modification.

Article 16

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s COM-1 et COM-7 suppriment l’article 16, qui porte sur la pénalisation du client. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le débat a déjà eu lieu, mais l’exposé des motifs de l’amendement n° COM-7 m’apprend que le « caractère délictuel de la récidive peut mettre en danger la prostituée » car « le complice d’un délit peut être condamné au même titre que l’auteur ». La suppression du délit racolage avait pour but de ne pas pénaliser l’activité de prostitution. Si, en cas de récidive, la personne prostituée est considérée comme complice du client, elle peut faire l’objet de poursuites. Je m’interroge...

Les amendements identiques n°s COM-1 et COM-7 sont adoptés et l’article 16 est supprimé.

Article 17

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s COM-2 et COM-8 suppriment l’article 17. Avis défavorable.

Les amendements identiques n°s COM-2 et COM-8 sont adoptés et l’article 17 est supprimé.

Article 18

L’amendement de coordination n° COM-9 est adopté.

L’article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

La réunion est levée à 18 h 15

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 29 FÉVRIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 1^{er} mars 2016

à 17 h 45

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Le Scouarnec sur la proposition de loi n° 370 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour l'économie bleue.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (Ameli commissions) : Vendredi 19 février 2016, à 17 heures

Mercredi 2 mars 2016

à 9 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 303 (2015-2016) visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation (M. Joël Labbé, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 29 février 2016, à 12 heures

Groupe d'études de l'énergie

Mercredi 16 mars 2016

à 8 h 15

Restaurant du Sénat

Audition de M. Francis Duseux, président de l'Union française des industries pétrolières (UFIP).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 2 mars 2016

à 10 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de M. Jean-Marc Grosgrin, ambassadeur de France au Yemen.

- Eventuelle demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3473 (AN - XIVE législature) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et

leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (sous réserve de sa transmission).

à 17 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation internationale.

Commission des affaires sociales

Mercredi 2 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 213

Auditions sur le cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques et son adaptation tant à la protection des personnes qu'aux besoins de l'innovation thérapeutique

à 9 h 30 :

- Pr Jean-Louis Bernard, ancien président du Comité de Protection des Personnes de Sud-Méditerranée II,

- Dr Patrick Peton, président du Comité de Protection des Personnes de Nancy Est III.

à 10 h 30 :

- Pr Olivier Jardé, professeur agrégé de chirurgie orthopédie et de droit de la santé,

- Pr François Lemaire, ancien chargé de mission auprès la ministre de la santé pour la recherche biomédicale.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 2 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 370 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour l'économie bleue (M. Didier Mandelli, rapporteur).

Délai-limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Vendredi 19 février 2016
à 17 heures.

Commission des finances

Mercredi 2 mars 2016

à 10 heures

Salle n° 131

- Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen – Communication de Mme Michèle André et M. François Marc.
- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi (AN n° 3473, XIVème législature) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, sous réserve de sa transmission.
- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) pour une République numérique.
- Désignation de membres du groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

à 10 h 30

Salle n° 131

- Audition conjointe de MM. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), Bruno Parent, directeur général des finances publiques, accompagné de M. Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal (DGFIP), et Patrice Puypéroux, membre élu de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France, sur les moyens et priorités du contrôle fiscal.

Groupe de travail « La réforme de la dotation globale de fonctionnement »

Jeudi 10 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Articulation de la réforme de la DGF et de la baisse des dotations.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 1^{er} mars 2016

à 18 heures

Salle n° 216

Captation vidéo

- Auditions sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation :

. *à 18 heures* : M. Jean Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,

. *à 19 heures* : M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation.

Mercredi 2 mars 2016

à 8 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique et de la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs.

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

- Désignation d'un représentant de la commission des lois au sein du groupe de travail commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la question du préjudice écologique dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

- Désignation de candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger comme membres titulaire et suppléant au sein du Conseil national de la mer et des littoraux.

- Examen du rapport de M. François Grosdidier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 181 (2015-2016) présentée par M. Bruno Sido et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 29 février 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Grosdidier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 591 (2014-2015), présentée par M. Jean Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues, visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 29 février 2016, à 12 heures

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport sur la proposition de résolution européenne n° 413 (2015-2016) présentée par Mme Colette Mélot et M. André Gattolin, au nom de la commission des affaires européennes, portant avis motivé en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive COM(2015) 634 final concernant certains aspects des contrats de fourniture numérique, et de la proposition de directive COM(2015) 635 final concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens.

- Auditions sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015 2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation (captation vidéo) :

. à 10 heures : M. Olivier Beaud et M. Dominique Chagnollaude, professeurs de droit constitutionnel à l'Université Paris 2.

. à 11 heures : M. Patrick Weil, directeur de Recherche au CNRS, rattaché au centre d'histoire sociale du 20^{ème} siècle de l'Université Paris 1.

Commission des affaires européennes

Jeudi 3 mars 2016

à 9 heures

Salle A120

- Union européenne et lutte contre le terrorisme : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Philippe Bonnecarrère et Simon Sutour.

- Proposition de résolution européenne de M. Michel Billout sur l'étiquetage des produits issus des colonies israéliennes : examen du rapport de MM. Louis Nègre et Simon Sutour.

- Suivi des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques : rapport d'information de M. Jean Bizet.

- Nomination de rapporteurs.

Groupe de travail « Subsidiarité »

Jeudi 3 mars 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Examen des textes soumis au Sénat depuis la dernière réunion.

Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne

Jeudi 3 mars 2016

à 11 h15

Salle n° 263

- Audition du Directeur de la Logistique et des moyens généraux, sur les politiques d'économies de papier et de recyclage.