

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 4813

- *Politique commerciale – Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger* 4813
- *Questions diverses*..... 4823
- *Compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire– Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4825
- *Questions diverses*..... 4836

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 4837

- *Politique commerciale – Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger* 4837
- *Perspective de création d'un « fonds européen de défense » - Audition de M. Thierry Breton, président-directeur général d'ATOS*..... 4837
- *Accueil d'un nouveau sénateur* 4846
- *Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale – Examen du rapport pour avis*..... 4847
- *Nomination d'un rapporteur* 4853
- *Questions diverses*..... 4853
- *Audition de M. Hervé Ladsous, secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (sera publiée ultérieurement)*..... 4855

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4857

- *Audition de MM. Gilles Pélisson, président-directeur général de TF1, Jean-Christophe Thiery, président du directoire du groupe Canal+ et Nicolas de Tavernost, président du groupe M6*..... 4857
- *Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions*..... 4868
- *Désignation d'un rapporteur* 4872
- *Communication diverse*..... 4877
- *Audition de M. Christopher Baldelli, président de RTL*..... 4877

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 4883

- *Article 13 de la Constitution – Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de Directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire 4883*

COMMISSION DES FINANCES..... 4895

- *Mise en œuvre des recommandations du projet BEPS (« Base Erosion and Profit Shifting », érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) - Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE..... 4895*
- *Évolutions de la banque de détail - Auditions..... 4909*
- *Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Examen du rapport pour avis 4932*
- *Questions diverses - Modification du programme de contrôle de la commission..... 4937*
- *Questions diverses - République numérique 4937*
- *Journée défense et citoyenneté (JDC) - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement) 4937*

COMMISSION DES LOIS 4939

- *Mission d'information « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » - Nomination de co-rapporteurs 4939*
- *Protection de la Nation - Examen des amendements 4939*
- *Marchés publics - Examen du rapport et du texte de la commission 4951*
- *Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale - Communication 4964*

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 4967

- *Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi organique et la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle..... 4967*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 4971

- *Protection sociale des exploitants agricoles - Audition de MM. Pascal Cormery, président, et Michel Brault, directeur général, de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole 4971*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE..... 4977

- *Audition de M. Mohamed Beddy Ebnou, enseignant de la finance internationale et de la finance islamique à l'Université de Dauphine dans le cadre de l'executive master « Principes et pratiques de la finance islamique » 4977*

- *Audition de M. Bruno Dalles, directeur de TRACFIN..... 4982*
- *Audition de M. Makhlouf Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM), et de M. Michel Soussan, conseiller..... 4987*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 21 MARS ET A VENIR. 4995

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 8 mars 2016

- Présidence conjointe de M. Jean Claude Lenoir, président, de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères, et de M. Jean Bizet, président de la commission de affaires européennes -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Politique commerciale – Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d’Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d’État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l’étranger

M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – Nous vous remercions, Monsieur le ministre, d’avoir répondu à l’invitation commune des commissions des affaires européennes, des affaires étrangères et des affaires économiques. Vous aurez certainement à cœur de nous présenter la stratégie française pour le commerce extérieur et les négociations commerciales en cours retiennent toute notre attention. En tout premier lieu, le projet de traité transatlantique (TTIP) qui a fait l’objet d’un nouveau *round* de négociations fin février. Au nom de notre groupe de suivi, je tiens d’ailleurs à vous remercier pour avoir contribué à faciliter l’accès des parlementaires aux documents des négociations. Nous sommes ainsi informés, au moins à travers la fenêtre française, même si cette négociation est conduite directement entre l’Union européenne et les États-Unis. On ne peut que regretter toutefois que la transparence ne soit pas totale du côté américain, même si les conditions d’accès aux documents américains ont été assouplies : il y a peu encore, nous ne pouvions les consulter qu’à l’ambassade des États-Unis, dans un local fermé, en remettant nos téléphones portables et à l’entrée... Espérons que les efforts pour plus de transparence se poursuivront. Suite à des fuites qui se sont produites en Allemagne, une nouvelle procédure de consultation des documents européens a été mise en place à la demande de la Commission européenne. Elle contraint nos collègues qui le souhaitent à aller consulter dans un local dédié qui se trouve au secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Surtout, les documents sont disponibles exclusivement en anglais ce qui n’est pas acceptable. Le Gouvernement devra faire en sorte que ces documents soient disponibles en français.

Nous souhaitons en outre avoir des assurances sur le caractère mixte de l’accord qui sera passé, qui implique une ratification par tous les États. Le Parlement, en effet, doit pouvoir se prononcer sur l’accord final.

Au-delà, ce projet de traité soulève beaucoup d’inquiétudes et de réactions, non fondées pour certaines mais pleinement justifiées pour d’autres. Dans le contexte de la crise agricole que nous traversons, nos agriculteurs attendent des garanties très fortes sur la préservation des intérêts de notre agriculture, et notamment des indications géographiques protégées (IGP). Avec Jean Bizet et deux représentants de l’Assemblée nationale, nous avons rencontré à ce sujet l’ambassadeur américain auprès de l’OMC, Michael Punke qui, pour l’anecdote, est aussi l’auteur du livre à l’origine du film *The Revenant*. Preuve que l’on peut être diplomate, écrivain, et attaché à l’agriculture ! La France a aussi des intérêts défensifs sur

les produits sensibles tels que la viande de bœuf. Et des intérêts offensifs, en particulier sur le lait.

L'Europe doit obtenir la levée des obstacles non tarifaires qui sont autant d'entraves à l'accès au marché américain. Nous avons jusqu'ici été plutôt frappés par l'absence de propositions de la partie américaine, en particulier sur la question sensible de l'ouverture des marchés publics, qui était au cœur de l'accord *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) avec le Canada, négocié récemment et qui doit encore être ratifié. Qu'en est-il du dernier *round* de négociations qui vient de se dérouler ? Quelles conclusions peut-on en tirer sur l'évolution de la négociation ?

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Permettez-moi tout d'abord d'excuser l'absence du président Raffarin. Le Sénat suit attentivement les négociations de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis. Il a déjà adopté deux résolutions européennes, à l'initiative de notre collègue Michel Billout, sur ces thèmes : l'une, le 3 février 2015, sur les règlements des différends entre États et investisseurs et l'autre, le 4 février 2016, sur les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture et l'aménagement du territoire.

L'accord TTIP sera-t-il bien un accord mixte, laissant tout leur rôle aux Parlements nationaux ? De même, allons-nous nous laisser dicter un calendrier des négociations pour coller au calendrier des élections américaines ? La France ne peut pas envisager de conclure, pour respecter des délais qui ne sont pas les siens, un « mauvais » accord pour ses intérêts.

Dans le pilier « accès au marché », où en sont les négociations sur l'origine des marchandises et les appellations contrôlées ? Je crois savoir qu'il y a eu des avancées lors du dernier *round*. Dans le domaine des services, comment les positions françaises sont-elles entendues, alors que des listes d'accès et d'exclusion au marché des services semblent être en voie de consolidation ? Dans le pilier « cohérence réglementaire », les orientations européennes privilégiant les plus hauts niveaux de protection des normes sont-elles préservées ? On sait que le niveau des normes aux États-Unis, notamment en matière environnementale, est très inférieur à celui en vigueur en Europe.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous indiquer si, lors du dernier *round* de négociations du TTIP, qui s'est déroulé le mois dernier à Bruxelles, des évolutions significatives ont eu lieu sur trois sujets qui nous tiennent à cœur ? Je pense à l'accès équilibré et réciproque aux marchés publics fédéraux et sous-fédéraux, sujet que M. Daniel Raoul a porté au Sénat ; la prise en compte des exigences européennes en matière d'IGP ; et la préservation des secteurs agricoles sensibles, notamment des filières d'élevage et plus particulièrement des filières viandes rouges.

Au-delà du TTIP, pourrions-nous aborder le rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France, paru en fin d'année dernière ? Cette synthèse très instructive éclaire les évolutions de notre commerce extérieur depuis le début des années 2000, mais surtout présente les objectifs et les instruments pour redresser les échanges extérieurs après près de quinze ans de dégradation continue.

Au-delà de l'action sur les déterminants macro-économiques de la compétitivité et de l'attractivité, votre rapport souligne l'effort d'optimisation des opérateurs de l'État au service de l'internationalisation des PME, avec notamment la création de Business France, le

rapprochement de cette dernière avec la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (Sopexa), la mise en place d'un guichet unique regroupant Business France, Coface et BpiFrance ; la création d'un « parcours de l'export » coordonné entre CCI France, Business France et CCI France international. Ce travail de rationalisation ou de coordination des structures d'appui est-il selon vous désormais achevé ? L'action des opérateurs de l'État, des chambres consulaires et des régions est-elle désormais suffisamment cohérente pour permettre un accès simple et efficace aux entreprises ?

Alors qu'on attribue souvent les mauvaises performances de notre appareil exportateur à son caractère trop généraliste et insuffisamment spécialisé, l'idée de mettre en avant un petit nombre de secteurs à fort potentiel est séduisante. Où en est la stratégie sectorielle du commerce extérieur lancée par notre collègue Nicole Bricq en décembre 2012, fondée notamment sur la définition de six familles prioritaires à l'export ? Quelles sont ses traductions et ses résultats concrets ? Peut-on déjà mesurer leurs effets sur nos performances à l'export ?

Comme la commission des affaires économiques, la commission des affaires européennes est attachée à la transparence dans le cadre des négociations du TIPP. Enfin, à ceux qui prônent la suppression du système Schengen, je rappelle que cela ne serait pas sans conséquence : France Stratégie évalue le surcoût annuel pour la France à dix milliards d'euros.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. – Merci pour votre accueil. J'ai souhaité qu'une feuille de route stratégique du commerce extérieur français soit définie, qui engage tous les acteurs. Je l'ai présentée devant l'Assemblée nationale à la fin de l'année dernière. Ce rapport a été élaboré en commun par le conseil stratégique de l'export et le conseil de suivi des politiques commerciales créé par Nicole Bricq et que j'ai réformé notamment pour inclure les ONG. Il est l'aboutissement des réflexions des services de l'État, mais aussi des différentes filières économiques, des syndicats, des ONG et des parlementaires. Pour la première fois nous sommes parvenus à bâtir une stratégie cohérente à l'export, sujet fondamental pour notre économie : un quart des emplois salariés en France, en effet, dépend des exportations, et un tiers des exportations sont réalisées par des filiales d'entreprises étrangères installées en France.

Ce rapport dresse le bilan de notre commerce extérieur filière par filière. Il montre le lien entre les politiques industrielles internes menées par le ministre de l'économie, comme la stratégie des filières ou les politiques industrielles, et leur projection à l'export, grâce à la définition de filières sectorielles prioritaires, stratégie imaginée par Nicole Bricq et que j'ai poursuivie. Le gouvernement est d'ailleurs prêt à créer de nouvelles filières. J'ai ainsi nommé de nouveaux fédérateurs, comme M. Duportet sur le numérique. Nous travaillons aussi continent par continent et pays par pays pour identifier les barrières tarifaires mais aussi non tarifaires. Le rapport fait aussi le point sur notre diplomatie des terroirs à laquelle je suis très attaché, vu les effets des négociations commerciales sur notre agriculture, notre manière de produire et notre alimentation.

Le déficit de notre commerce extérieur s'est réduit : 45 milliards en 2015 contre 70 milliards en 2011. Rien qu'entre 2014 et 2015, le solde s'est amélioré de 20 %. Pas de quoi pavoiser cependant, vu l'ampleur du déficit, mais la situation s'améliore. Cette amélioration est due à 80 % à des facteurs exogènes – prix de l'énergie, cours de l'euro –, et à 20 % à des

efforts de compétitivité – CICE, pacte de responsabilité, stratégie des filières, etc. L'aéronautique constitue de loin le premier secteur excédentaire, avec un excédent de 23 milliards, suivi par l'agro-alimentaire, avec un excédent de 9 milliards, preuve que notre agriculture est puissante et conquérante. Ceux qui prétendent que l'on pourrait résoudre les difficultés que nous traversons en nous repliant sur nous-mêmes ne font que mentir à des fins politiciennes et abusent de la détresse des agriculteurs. Se couper du monde serait un mirage qui se révélerait rapidement désastreux pour notre agriculture. La Commission européenne doit certes évoluer et entendre nos demandes, mais sortir de la politique agricole commune (PAC) reviendrait à nous tirer une balle dans le pied.

M. Michel Raison. – Dites-le au Président de la République !

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – Il en est convaincu. C'est pour cela qu'il s'est toujours battu dans les sommets européens pour défendre la PAC.

Le faible nombre d'entreprises exportatrices est un handicap structurel pour notre commerce. La France en compte deux fois moins que l'Italie et trois fois moins que l'Allemagne. Toutefois, là encore, la tendance est à l'amélioration, puisqu'elles sont passées de 121 000 en 2014 à 125 000 en 2015. Mon ministère est très mobilisé sur ce sujet. Le forum des PME à l'international, que nous avons organisé en mars 2015 au Quai d'Orsay, se poursuit par le tour de France des PME exportatrices, avec des forums dans toutes les régions, en lien avec les régions, les CCI, et tous les acteurs. Business France accompagne déjà 3 000 entreprises à l'export. Notre stratégie de soutien aux PME porte ses fruits. Les grands contrats, aussi importants soient-ils pour notre balance commerciale, notamment en matière de défense, ne suffisent pas. Il est aussi essentiel d'aider les PME, qui n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour se déployer à l'export. C'est pourquoi nous le faisons en simplifiant le dispositif d'accompagnement à l'export. Comme le Président de la République l'avait souhaité lors du Conseil stratégique de l'attractivité en février 2014, l'Agence française des investissements internationaux et Ubi France ont été fusionnés au sein de Business France le 1^{er} janvier 2015. En outre, avec Stéphane Le Foll, nous avons décidé la semaine dernière que Business France et la Sopexa coordonneront leur action lors des foires, promotions et événements à l'étranger, pour que la France présente un visage uni à l'export.

Nous avons fixé des objectifs ambitieux en matière d'accompagnement à l'export : ainsi les volontaires internationaux en entreprise (VIE), passeront de 8 000 à 10 000 en 2017, et seront davantage mis à disposition des PME. De même, le réseau des conseillers du commerce extérieur de la France, constitué de bénévoles en entreprises dans le monde entier, a désigné 155 référents PME afin d'assurer un tutorat et un accompagnement à l'exportation.

Ainsi nous combinons stratégie de filière, stratégie géographique, et mettons l'accent sur les PME, créatrices d'emploi et de valeur. Ce rapport fait aussi un point sur les négociations commerciales internationales en cours. C'est l'Union européenne qui mène les négociations mais nous suivons les discussions avec attention. Le multilatéralisme, auquel la France a toujours été très attachée, quels que soient les gouvernements, s'essouffle, au profit de négociations bilatérales ou régionales. À Nairobi, où je représentais la France en décembre à un sommet de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, les discussions ont été laborieuses. Il faut leur redonner du souffle en abordant de nouveaux sujets comme la transparence ou les liens entre commerce et environnement. La France porte l'idée de rendre contraignantes les normes environnementales et sociales, au même titre que les normes commerciales. La mondialisation de l'économie doit s'accompagner d'une mondialisation des règles ; après

30 ans de dérégulation, il est temps de rendre à la puissance publique le droit d'intervenir pour fixer des règles.

Des négociations sont en cours avec des pays d'Asie, ou avec le Mercosur. À cet égard, le Président de la République a récemment réaffirmé que la France souhaitait des accords mais qu'elle serait vigilante quant à la défense de ses intérêts, en particulier, en matière agricole. Ainsi, nous portons une grande attention à la question des quotas globaux, afin que la superposition de quotas issus de différents accords ne déstabilise pas notre agriculture et nos filières.

Lorsque j'ai été nommé, la fin des négociations sur le *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, dit CETA, avait été annoncée lors du sommet entre l'Union européenne et le Canada fin 2014. À l'époque, j'avais présenté au Parlement la position du Gouvernement. L'ouverture des marchés publics canadiens, tant au niveau national, qu'infranational, ainsi que la reconnaissance de 42 nouvelles indications géographiques françaises charcutières et laitières, qui s'ajoutaient à la vaste reconnaissance d'appellations de vins et spiritueux de 2004, constituaient des avancées significatives. J'avais aussi indiqué nos réserves sur le chapitre 33 relatif au mécanisme d'arbitrage privé *ISDS (Investor-state dispute settlement)* qui autorise des entreprises privées à faire valoir leurs droits contre des États devant des tribunaux privés. Destiné à protéger les entreprises contre des expropriations illégitimes ou le pillage des brevets, il a donné lieu à des dérives, de très grands groupes attaquant des États non pour des décisions arbitraires mais en raison de leurs politiques publiques (santé publique, énergétique, environnementale...) élaborées démocratiquement. La France s'est battue contre ce mécanisme. C'est au Sénat, fin 2014, que j'ai évoqué, lors d'échanges avec différentes commissions et le sénateur Daniel Raoul, l'idée de remplacer ce mécanisme de tribunaux d'exception par une cour publique de justice commerciale internationale. La France était seule à l'époque. La précédente Commission européenne ne voulait pas en entendre parler. J'ai défendu cette position avec l'Allemagne et nous avons fini par convaincre les autres États et la Commission. Le Canada a accepté cette idée la semaine dernière. C'est une avancée majeure qui garantit la transparence des procédures, la prévention des conflits d'intérêts et la déontologie des juges. Le droit des États à définir des politiques publiques est reconnu et il est interdit d'attaquer des choix démocratiques. Après trente ans de dérégulation, la souveraineté, comme capacité à édicter des règles, est reconnue. Aujourd'hui, nous considérons que cet accord est un bon accord.

Les négociations transatlantiques sur le TTIP sont engagées depuis plusieurs années. J'ai eu plusieurs fois l'occasion de dénoncer le manque de transparence des discussions. Comment prétendre aboutir à un accord majeur en cachette ? C'est impossible, Pascal Lamy l'a bien dit. La France a exigé que les documents de la négociation puissent être consultables dans des locaux relevant de l'administration française, et non simplement à l'ambassade des États-Unis. C'était inacceptable : le contrôle des parlementaires est indispensable. C'est désormais possible depuis le début de l'année. Toutefois nous n'avons toujours pas accès aux propositions américaines et les conditions de consultation restent trop restrictives. À la différence des accords de défense ou de lutte contre le terrorisme, toutes les données relatives à des négociations commerciales devraient être en *open data*. Les citoyens ont le droit d'être informés, tout comme le sont les lobbys. A l'heure des réseaux sociaux, c'est la meilleure garantie contre la défiance permanente. Cela suppose cependant de revoir de nombreuses règles, dans les États ou à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Sur le fond, le douzième *round* s'est tenu à Bruxelles. Il semble peu encourageant. Les négociations sont bloquées sur l'agriculture et les indications géographiques. Or il s'agit

pour nous d'une condition fondamentale. Nous attachons une grande importance à notre diplomatie des terroirs. Soyons clairs : si la France n'a pas d'intérêt à signer cet accord, nous ne le signerons pas et il n'y aura pas d'accord (*Applaudissements*). L'agenda en dépend. Nous prendrons le temps qu'il faut pour parvenir à un bon accord ; la date de signature importe peu. La France n'est pas favorable à un accord bâclé, pour conclure à tout prix. Si rien ne bouge, nous demanderons la fin des négociations. Il n'y a pas eu d'avancées non plus sur les services. Nous avons besoin d'une régulation des services et des services financiers. À cet égard, il est dans notre intérêt de négocier, faute de quoi les États-Unis feront prévaloir leurs règles grâce à la puissance extra-territoriale de leur droit. Rien non plus sur l'accès aux marchés publics. Ainsi d'une certaine manière le TTIP est l'anti-CETA.

M. Jean-Paul Emorine. – La France possède 30 millions d'hectares de terres agricoles, soit 20 % des 140 millions d'hectares agricoles en Europe. À titre de comparaison, les États-Unis en comptent 375 millions et le Mercosur, 300 millions ! Comment faire face ? Nous devons mettre l'accent sur la qualité, faire reconnaître nos appellations géographiques : AOC, AOP, IGP... Nous devons surtout nous appuyer sur ces dernières, signes de qualité évidents. Si nous n'y arrivons pas, il faudra alors faire valoir que l'alimentation est un secteur à part qui doit faire l'objet de négociations spécifiques.

M. Gérard César. – Nous avons noté la fermeté du Gouvernement dans les négociations internationales. Mais les négociateurs européens sont-ils aussi déterminés ?

Vous avez évoqué la coordination entre Business France et la Sopexa. Je regrette l'absence de coordination entre les régions, chacune agissant de manière isolée, à la différence des régions italiennes ou espagnoles qui tiennent des stands communs. Fusionnons Business France et la Sopexa !

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – J'ai cru que vous vouliez fusionner toutes les régions...

M. Daniel Raoul. – Le traité de libre-échange avec le Canada a été finalisé. Bravo pour avoir su faire valoir vos positions sur l'*ISDS* et avoir fait changer d'avis la commissaire européenne. Serait-il possible toutefois, avant sa ratification, d'obtenir une étude d'impact sur ses aspects économiques et son effet sur l'agriculture ?

Mme Josette Durrieu. – J'ai lu avec attention votre rapport. Oui, la France est créative. La France est en pointe en matière aéronautique et spatiale, mais nous pourrions mieux soutenir les applications qui découlent de l'usage des satellites, comme le transfert d'images par satellites. Voilà un secteur susceptible de créer des milliers d'emplois rapidement. Je vous remettrai un dossier portant un projet sur ce thème. Enfin je salue votre action pour mieux piloter notre politique à l'export. Le conseil stratégique de l'export est nécessaire mais il faut aussi renforcer le rôle des régions. Les outils existent, mais sans doute faudrait-il ne pas oublier cette niche particulière.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci pour votre pédagogie, Monsieur le ministre. Nous soutenons votre politique offensive. Il était important de rappeler que notre agriculture est compétitive.

Nous acceptons trop souvent et trop vite l'adhésion d'un pays à l'OMC sans tenir compte du respect des exigences sociales et environnementales. Ne faudrait-il pas subordonner l'adhésion au respect des normes de l'Organisation internationale du travail, afin

d'éviter toute concurrence déloyale ? Quelle est la position de nos partenaires européens sur ce sujet ?

Un mot sur le TTIP. L'opacité qui règne autour des négociations est ahurissante. On croit rêver quand on voit comment ils nous traitent. Vraiment, les États-Unis nous prennent pour des pingouins, avec tout le respect que je dois à ces animaux ! Les négociations sont bloquées. Mais les Américains veulent-ils vraiment aboutir ? Ne sont-ils pas davantage tournés vers le Pacifique et l'Asie ? En ce sens, un échec des négociations ne serait-il pas préoccupant ?

Mme Patricia Schillinger. – Les vins et spiritueux contribuent fortement à l'équilibre de notre balance commerciale. Le Champagne, à lui seul, rapporte 4,75 milliards à la France. Il est important que nous défendions nos AOC et nos IGP. Les Américains ne savent pas ce qu'il en est. Ils ont une approche fondée sur le marketing, la séduction du consommateur, alors que nous nous battons pour nos territoires, notre culture, nos traditions.

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – Oui, la qualité de l'agriculture française est importante. Si les négociations mettent en concurrence deux modèles agricoles et alimentaires totalement différents, le nôtre ne résistera pas. Nos agriculteurs mais aussi les consommateurs veulent un autre modèle alimentaire spécifique. Il n'y aura d'accord que s'il respecte nos convictions. Je l'ai dit en septembre, Stéphane Le Foll également ; le consensus est très large, y compris sur vos bancs, et le combat est commun.

La Commission européenne se montre beaucoup plus ferme dans les négociations. D'emblée, elle a saisi les difficultés et son approche est beaucoup plus politique qu'auparavant. J'ai déploré que l'Union européenne ait multiplié les offres tandis que les États-Unis restaient sur leurs positions. Désormais, c'est à ce pays de se positionner et chacun doit faire preuve de bonne volonté. La balle n'est plus dans notre camp. Si rien ne bouge, ne faisons pas semblant de poursuivre les négociations.

Les régions, membres du comité stratégique de l'export, sont au cœur de la stratégie de l'export. Les forums sont toujours organisés avec elles. La loi NOTRe leur a donné une compétence de coordination et de pilotage sur l'exportation avec les Plans régionaux à l'internationalisation des entreprises (PRIE).

Je suis prêt à analyser et à vous présenter les effets de l'accord Ceta, avant que vous n'ayez à vous prononcer. Nous manquons d'études sur le sujet, comme sur bien d'autres, d'ailleurs. Ce sont souvent les mêmes écoles de pensées économiques qui produisent des études, sans débat contradictoire. Réhabilitons la science économique : ceux qui n'ont pas su prévoir les crises des dernières décennies n'ont pas de leçons de morale à nous donner.

Madame Durrieu, j'attends votre dossier sur les satellites : les enjeux sont en effet cruciaux, d'autant que notre savoir-faire est exceptionnel.

Les exigences sociales et environnementales me tiennent à cœur. Nous y avons travaillé au sein du comité de suivi stratégique des politiques commerciales. Je souhaite que désormais les accords commerciaux comprennent un volet développement durable, en particulier sur les aspects sociaux et environnementaux : ils doivent devenir opposables, au même titre que les chapitres commerciaux. C'est un enjeu important après la COP 21.

Ma mobilisation est totale dans le combat pour les IGP. L'arrangement de Lisbonne, qui rassemble vingt-huit États, les protège. Bientôt, l'Union européenne pourra le signer. Cet accord reconnaît le lien entre les produits, les hommes et les terroirs.

Mme Éliane Giraud. – Au sommet entre la France et l'Italie, nous avons travaillé sur la liaison est-ouest, le Lyon-Turin. Sur ces grands projets d'infrastructures, nous devons nous rassembler pour créer des liens entre les entreprises de nos différents pays. Le commerce intra-européen est fondamental. Comment renforcer ces liens à partir de ces grands projets structurants qui seront utiles dans les trente prochaines années – même si les citoyens ne le voient pas ?

Mme Sophie Primas. – Je rends hommage à vos efforts pour rendre ces négociations plus transparentes. J'ai consulté les documents à votre ministère : l'ambiance est monacale, mais studieuse. Je m'inquiète du ton et de la sémantique utilisés lors des négociations sur les IGP. Dans quelle mesure pourrait-on signer un accord sans l'agriculture, ou en excluant une partie des filières, comme le lait ? Peut-on signer un traité à la carte ? Comment l'Europe peut-elle défendre un volet social ou environnemental à l'international, alors qu'elle-même n'a pas résolu ses propres contradictions sur le sujet ? L'agriculture française souffre des différences de normes environnementales et sociales au sein de l'Europe.

M. Michel Le Scouarnec. – Merci pour la clarté et la teneur de vos propos. Vous avez un peu opposé deux types d'agriculture alors qu'ils sont complémentaires. Nous pouvons développer à la fois une agriculture diversifiée, exportatrice et en circuits courts, biologique et paysanne. Pourquoi les opposer ? Les agriculteurs sont souvent en grande difficulté et s'inquiètent pour leur avenir. Régulons, sans chercher la compétitivité maximale.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci d'avoir cadré les négociations transatlantiques. Pour vous, des négociations bilatérales sont plus faciles à mener que des négociations multilatérales. Si les négociations n'aboutissent pas, l'Union pourra-t-elle peser sur les normes internationales ? Le choix de négocier avec les États-Unis plutôt qu'avec une autre partie du globe est un choix de société ; fait-il sens dans le monde actuel ?

Actuellement, l'énergie fossile est peu chère, mais de grandes différences existent entre l'Union européenne et les États-Unis. Peut-on avoir un marché transatlantique sans marché du carbone unique ? Quel est le rôle des sanctions et de l'Ofac (*Office of Foreign Assets Control*, bureau de contrôle des avoirs étrangers) qui bloque les visas de certains entrepreneurs européens, notamment à la suite de séjours en Iran ? Est-ce acceptable ? N'est-ce pas un préalable à lever avant de retourner à la table des négociations ?

M. Michel Billout. – Je salue votre action pour la transparence. C'est important d'avoir pu modifier l'accord avec le Canada. Lorsque les négociateurs ont livré leur copie en septembre 2014, la Commission européenne disait que les négociations étaient terminées – hormis un toilettage juridique ; ça aurait été une catastrophe démocratique ! Une négociation technique n'est pas une fin en soi. Vous avez redonné du pouvoir au Parlement.

Lorsqu'on évoque les conditions de ratification du TTIP ou du Ceta, on oublie qu'ils ont été précédés de l'accord entre l'Union européenne et Singapour, dont on n'a absolument pas parlé au Parlement français, qui fut uniquement scellé entre des négociateurs. Ces accords sont-ils mixtes ? Si oui, les parlements nationaux doivent être consultés. Si la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ne décide pas que l'accord de Singapour est mixte, quelle sera la position du Gouvernement français ?

M. Martial Bourquin. – Je vous félicite pour vos talents de négociateur et les avancées que vous avez obtenues. Quel est le poids de la France dans les négociations ? Peut-elle, à elle seule, empêcher l'accord ? Avec Franck Montaugé, j'ai lu des études sur l'impact d'un accord, mais quel serait l'impact de l'échec des négociations ? Existe-t-il des études fiables sur le sujet ? Au Salon de l'agriculture, on nous a dit que les conséquences pourraient être tragiques pour la filière viande, de même pour l'industrie.

Votre rapport sur les exportations est de grande qualité. Peut-être faudrait-il plus insister sur la culture de l'exportation. À Milan, de très petites entreprises de 5 ou 6 salariés vendent dans toute l'Europe.

En France, on a beaucoup désindustrialisé, et les chiffres du commerce extérieur s'en ressentent. La montée en gamme des produits est une condition *sine qua non* pour que nos produits se vendent en France, en Europe et dans le monde. Développons cette culture de l'exportation dans nos écoles, dans la formation professionnelle, au sein des universités, des chambres de commerce et d'industrie !

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – Même si je ne suis pas directement en charge du sujet, nous travaillons au sein du Gouvernement sur le projet Lyon-Turin. Les infrastructures ferroviaires, routières, aériennes permettent de connecter notre territoire au reste de l'Europe, ce qui favorise bien sûr le commerce extérieur et le tourisme.

La balance des services est très importante. Pour la première fois, nous avons présenté cette année tous les chiffres du commerce extérieur (balance du commerce extérieur, services, négoce international...) qui, pris de façon globale, sont à l'équilibre. Pour les grandes institutions internationales, cet équilibre est un indicateur macroéconomique de stabilité durable d'un pays dans son ensemble régional.

Les infrastructures sont un sujet central : nous devons développer les liaisons aériennes et ferroviaires – intra européennes et au-delà. Les décisions et les travaux ne sont pas toujours simples mais les enjeux sont fondamentaux.

Je ne suis pas sûr de bien comprendre l'idée d'un traité morcelé. Nous ne sommes pas favorables à un traité ponctuel qui ne serait pas gagnant-gagnant. J'ai dit aux agriculteurs que nous n'échangerions pas nos indications géographiques contre des importations agricoles massives dans notre pays. Nous combattons, jusqu'au bout, en faveur des IGP tout en restant vigilants sur les quotas.

La consultation des documents marque un progrès, mais ce n'est qu'un début. Plus on mettra de documents sur la place publique, mieux ce sera, pour plus de transparence. Sinon, à quoi bon négocier ?

Je ne suis pas en charge des affaires européennes, mais pour avancer sur les normes sociales et environnementales, la France et l'Allemagne doivent travailler de concert avec quelques autres pays. On ne pourra le faire de suite à 28. Si je suis un européen convaincu – par construction ! – l'Europe ne fonctionne hélas plus ainsi.

Oui, l'agriculture est plurielle, et je ne visais pas votre famille politique, monsieur Le Scouarnec. Chez vous comme chez moi dans le Lot-et-Garonne, il existe des choses extraordinaires à valoriser : circuits courts, agriculture durable, agritourisme... Ce n'est pas contradictoire avec une agriculture conquérante, innovante et de qualité.

Nous négocions avec le monde entier – Mercosur, Japon, Vietnam, Singapour, Canada... – et pas seulement avec les États-Unis. Je souhaite davantage de priorités dans les négociations, au lieu d'ouvrir frénétiquement toujours plus de nouvelles négociations sans s'interroger sur leur réelle utilité. Parfois, la machine s'emballe...

Oui, les positions de l'Ofac sont inacceptables, avec une application internationale du droit américain. Ce n'est pas notre conception d'une véritable communauté internationale. J'ai engagé des négociations avec l'Ofac pour protéger nos entreprises, pour savoir ce qui peut ou non être fait, surtout pour ce qui concerne l'Iran. On ne doit pas demander à chaque pays quel droit s'applique, cela doit relever du droit international. Un membre de mon cabinet a même été bloqué parce qu'il était allé en Iran !

M. Daniel Reiner. –Des parlementaires également !

M. Matthias Fekl, secrétaire d'État. – Nous avons rouvert le dossier du Ceta. Sur nombre de sujets, on m'avait dit qu'il n'y avait plus rien à faire. Ce n'est pas comme cela que les choses doivent se passer : il revient aux élus et aux membres du Gouvernement de fixer les priorités. C'est une position de principe et non dirigée contre tel ou tel pays, et cela a fonctionné avec le Canada. Il est inacceptable que des intérêts privés remettent en cause des décisions démocratiques. Ce point, non négociable, doit être repris dans tous les accords commerciaux futurs, y compris avec les États-Unis, sinon nous ne signerons pas. Progressivement, la centaine d'accords signés précédemment comportant le mécanisme ISDS et les 3 500 existant dans le monde devront entrer dans ce cadre.

Il s'agit bien d'accords mixtes, y compris pour le Ceta ou le futur accord avec les États-Unis. Je regrette la saisine de la CJUE par la Commission européenne sur l'accord avec Singapour ; c'est le Conseil, à l'unanimité, qui se prononce pour savoir si un accord est mixte ou non. Pour la France, Ceta et TTIP sont des accords mixtes et devront être votés par le Parlement. Le contraire serait un coup d'État démocratique.

Nous avons obtenu des levées d'embargos pour offrir des débouchés alternatifs aux agriculteurs sur les produits frappés par l'embargo russe : ainsi en est-il au Vietnam, en Afrique du sud, au Canada, à Singapour et en Arabie Saoudite... L'accès au marché, produit par produit, est très important. Nous travaillons en partenariat avec l'Union européenne, et en particulier avec les Allemands, partenaires stratégiques, afin de former des consensus européens. Nous tiendrons bon sur nos fondamentaux. Parfois, nous sommes seuls, mais quand nous sommes justes sur le fond, ce n'est pas réhibitoire.

Nous manquons d'études économiques crédibles, fiables et contradictoires. Ceux qui prônent une concurrence libre et non faussée en économie devraient se l'appliquer pour le débat intellectuel. Beaucoup reste à faire sur la culture de l'export. Nous essayons de le faire dans notre tour de France des PME exportatrices afin qu'elles puissent s'exprimer et se faire connaître. Certaines sont des pépites qui font vivre des territoires entiers.

Je reste bien sûr à votre disposition. J'ai demandé que nos échanges soient annexés au rapport puisqu'il s'agit d'un rapport devant le Parlement.

M. Gérard César. – Soulignez le rôle des volontaires internationaux en entreprise (VIE) !

M. Jean Bizet, président. – Merci monsieur le ministre. Nous saluons votre engagement, votre écoute et votre parler vrai. Les sénateurs sont très attachés à votre action. Je rappellerai juste quelques fondamentaux. Si l'Union européenne et les États-Unis ne s'accordent pas sur l'harmonisation ou l'équivalence des normes, la Chine et l'Inde imposeront les leurs. Ne signons pas n'importe quoi, n'importe quand, n'importe comment, mais n'oublions pas ce risque.

Les IGP ne sont pas passéistes, même si elles ont été inventées par le sénateur de Poitou-Charentes Joseph Capus il y a plus de cent ans, au lendemain de la crise du phylloxéra. Elles conceptualisent un titre collectif de propriété intellectuelle, à la différence des marques, titre de propriété privé vendable et délocalisable. Nous sommes extrêmement modernes ! La mondialisation ne se résume pas à l'uniformisation ou à l'américanisation, mais à l'échange de nos différences.

Vous avez opposé multilatéralisme et bilatéralisme. Nous regrettons l'esprit du multilatéralisme. L'autorité de la concurrence est une compétence exclusive de l'Union européenne, mais sa déclinaison est d'essence nationale. Pour répondre à la consultation de la Commission européenne, la commission des affaires européennes travaille sur cette question. Une approche renouvelée devrait nous permettre de conquérir de nouvelles parts de marché.

La réunion est levée à 19 h 30.

Mercredi 16 mars 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Questions diverses

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Lors de l'examen de la proposition de loi visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation, en séance publique, j'ai dénoncé à la tribune l'avalanche de courriels dont nous avons été victimes avant l'examen du texte. Mon propos a eu un certain effet : la source s'est tarie. Ceux qui ont voté contre le texte ont reçu le lendemain un seul courriel, mais dont la teneur dépassait l'imaginable. Je propose d'inviter cette personne devant notre commission pour qu'elle s'explique.

M. Joël Labbé. – Certains sénateurs, comme M. de Legge, ont prétendu que j'étais à l'initiative de cette pétition qui a envahi nos boîtes électroniques – dont la mienne – alors que je recherchais un consensus. J'ai été publiquement pris à parti : cela est malhonnête et je répondrai.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Aucun membre de notre commission ne vous a mis en cause, mon cher collègue.

En revanche, justifier ce genre d'initiative, comme certains sont tentés de le faire, par l'évolution d'une démocratie citoyenne me dérange. Ces manœuvres, quoi qu'il en soit, vont à l'encontre du but recherché. Tant le nombre de courriels que leur contenu ont modifié l'opinion d'un certain nombre de sénateurs.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Effectivement, c’est une démarche contre-productive !

M. Henri Cabanel. – C’est la liberté d’expression, il faut l’accepter ! Ces manœuvres ne concernent pas uniquement ce texte de loi, souvenez-vous du mariage pour tous. Nos collaborateurs, du reste, trient notre courrier. Ce n’est pas un grand dommage...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – À la tribune, j’ai été agréablement surpris d’être applaudi sur tous les bancs.

Mme Sophie Primas. – Je comprends votre réaction, mais, monsieur le président, faut-il recevoir une personne qui nous insulte ? Ne serait-ce pas donner beaucoup d’importance et d’audience à quelqu’un qui ne les mérite pas ? Nous nous faisons insulter régulièrement sur les réseaux sociaux.

M. Martial Bourquin. – Joël Labbé n’a rien à voir avec ces courriels, je connais sa droiture. Le lobbying que nous subissons chaque semaine est insupportable, et il coûte très cher aux entreprises, qui déclarent pourtant avoir des problèmes de financement ! J’ai retrouvé sur ce texte de loi une pratique que nous avons subie lors de l’examen de la loi sur le mariage pour tous. N’ayons pas une indignation sélective.

M. Robert Navarro. – Recevoir quelqu’un qui nous insulte lui donnerait beaucoup d’importance. La liberté d’expression exige la responsabilité. On ne peut tout dire, et ces attaques contre les institutions de la République sont intolérables, d’où qu’elles viennent. S’il y a faute, des procédures et des instances de contrôle existent. La course aux médias au nom d’une prétendue liberté d’expression, ça suffit ! Nous sommes des responsables politiques, mandatés par nos concitoyens pour un temps donné.

M. Bruno Sido. – Pourquoi s’indigner de ce harcèlement ? Nos assistants parlementaires sont chargés d’ouvrir nos boîtes électroniques et font le tri. Nous utilisons tous Twitter et Facebook, ne nous étonnons pas ! En tant que rapporteur pour le Grenelle de l’environnement, j’ai été assailli de milliers de *spams* sur le purin d’ortie. Après les avoir classés comme indésirables, je n’en recevais plus.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C’est surtout le contenu des messages qui me scandalise : nous sommes traités de criminels !

M. Yannick Vaugrenard. – Nous vivons dans une société de communication, où le beau parleur du café du commerce a la même audience qu’un prix Nobel d’économie. Cette difficulté doit être gérée avec retenue et bon sens. Au Parlement européen, ces messages d’insultes étaient constants : nous aurions pu passer notre temps à ester en justice !

Gardons-nous d’une indignation à géométrie variable. Si l’insulte est publique, la loi prévoit des réparations. Ne donnons pas trop d’importance à telle ou telle personne : d’autres mériteraient davantage l’honneur d’être invités devant notre commission. Je soutiens Joël Labbé, qui a montré sa constance et a toujours recherché un compromis.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je le redis, mon propos ne vise nullement notre collègue.

M. Alain Chatillon. – Lors de notre dernière commission, nous avons fait état des 1 300 courriels scandaleux reçus en moins de 24 heures, et nous avons précisé qu’un mail

unique serait acceptable, non cette avalanche. Comment expliquer que le lendemain du vote, à 9 h 30, ceux qui avaient voté contre le texte aient reçu... un seul message, remarquablement bien écrit, avec des détails d'une grande précision sur la séance, mais comportant des termes insultants comme « vous nous avez craché à la gueule », ou « incendiaires » ? Est-ce possible sans qu'il y ait eu un relais ? Même si le président l'invitait, cette personne, qui a écrit ce texte remarquable en une nuit, ne viendra pas, et on ne la trouvera pas, je vous l'assure !

M. Martial Bourquin. – Tout cela figurera au compte rendu.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Bien entendu.

Compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire– Examen du rapport et du texte de la commission

EXAMEN DU RAPPORT

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La proposition de loi du Sénat en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire nous revient en deuxième lecture après avoir été rejetée par une motion préalable des députés le 4 février dernier. Cela a empêché toute amélioration ou enrichissement de ce texte, alors qu'il aborde des questions importantes pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires. Depuis notre premier examen en décembre, la situation pour les agriculteurs, et en particulier pour les éleveurs, ne s'est pas améliorée. Une fois passé le salon de l'agriculture, caisse de résonance médiatique d'un cri de désespoir, n'oublions pas l'appel du monde paysan.

La production porcine est trop importante en Europe alors que certains débouchés importants, comme le marché russe, ont été fermés. Les cours du porc n'ont cessé de chuter, loin de l'objectif de 1,40 euro le kilo affiché l'été dernier. En janvier, le journal *Les Échos* faisait cette prédiction : « une année terrible s'annonce pour les éleveurs de porcs ». En 2015, les prix du lait prix s'établissaient tout juste au-dessus des 300 euros la tonne. La fin des quotas laitiers a poussé les pays producteurs en Europe, en particulier en Europe du Nord, à développer leur production, pour tirer profit d'une demande mondiale... qui n'a pas été au rendez-vous. L'année 2016 s'annonce difficile. Dans le secteur de la viande bovine, l'atonie de la consommation, combinée à des relations commerciales parfois difficiles au sein de la filière, n'offre pas de perspectives très positives. Le marché est aussi tiré vers le bas par la décapitalisation du troupeau laitier. À cela s'ajoute la crise sanitaire dans le secteur du foie gras dans le Sud-Ouest, à cause d'un épisode de grippe aviaire ayant conduit à des mesures drastiques de vide sanitaire.

La gravité de la crise a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre des mesures conjoncturelles : plus de 60 millions d'euros au Fonds d'allègement des charges, prise en charge de 50 millions d'euros de cotisations par les fonds d'action sociale de la MSA, ou encore, reports d'échéances bancaires à travers le dispositif de l'année blanche – très difficile cependant à appliquer.

Nécessaires, ces mesures sont néanmoins un peu tardives, et ne changent pas fondamentalement la donne pour l'agriculture française. Nous payons dans cette crise l'incapacité de l'Europe à s'organiser pour en prévenir ou en réparer les effets. La politique agricole commune (PAC) est orientée vers les marchés depuis 1992 et sa dernière réforme a réduit encore les instruments de régulation : fin confirmée des quotas laitiers, fin programmée

des quotas de sucre, limitation à des niveaux très réduits des instruments d'intervention sur les marchés – stockage public et aide au stockage privé.

Lundi dernier, le Conseil des ministres de l'agriculture s'est soldé par quelques avancées, tardives et timides : les Européens vont pouvoir activer la clause de déséquilibres graves autorisant les organisations de producteurs de lait à passer des accords, en dérogation au droit de la concurrence, pour stabiliser les marchés. Mais l'efficacité du dispositif dépend de la bonne volonté de l'ensemble des États membres à le mettre en œuvre : tout le monde doit adopter la même stratégie, sinon ceux qui réduiront volontairement leur production seront les dindons de la farce. Les plafonds d'intervention pour la poudre de lait et le beurre ont été doublés, avec un effet potentiel de retrait du marché des quantités excédentaires. Des mesures d'aide au stockage privé vont être rétablies dans le secteur porcin. Enfin, la Commission européenne a accepté l'expérimentation en France d'un étiquetage des produits carnés et laitiers transformés. Je réécrit l'article 3 pour transposer cette décision.

Au-delà des mesures conjoncturelles, cette proposition de loi promeut des mesures structurelles orientées vers des gains de compétitivité de la ferme France, afin de redonner de la solidité à nos filières. La compétitivité est la condition indispensable du succès de notre agriculture, que cela plaise ou non. Il ne s'agit pas seulement de compétitivité-prix. La compétitivité hors-prix, par la qualité, les labels, la montée en gamme, a aussi un rôle à jouer. Mais n'oublions pas la nécessaire maîtrise des coûts de production.

Cette proposition de loi a également servi d'aiguillon. Le Gouvernement a annoncé une évolution des dispositions sur les relations commerciales de la loi de modernisation de l'économie (LME) : cela se fera dans le projet de loi pour la transparence de la vie économique, dite loi Sapin II. Le même texte devrait imposer l'incessibilité des contrats laitiers à titre onéreux, inscrite à l'article 1^{er} *bis* de la présente proposition de loi à mon initiative. Avant l'avancée européenne de lundi dernier, le Gouvernement avait annoncé un décret imposant aux transformateurs et aux distributeurs l'indication de l'origine de la viande et du lait en tant qu'ingrédients dans les produits transformés, répondant à la préoccupation exprimée à l'article 3. La déduction pour aléas (DPA) a été assouplie à l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2015 dans le même sens que celui proposé à l'article 6 de la proposition de loi, même si le texte adopté par le Parlement va beaucoup moins loin. Un dispositif exceptionnel d'amortissement accéléré de l'investissement dans les bâtiments d'élevage et les installations et matériels de stockage des effluents a été prévu à l'article 31 du même texte, créant un article 39 *quinquies* FB du code général des impôts, comme ce que nous avons prévu à l'article 7 : je proposerai de supprimer l'article, désormais satisfait. Un assouplissement du régime des installations classées pour la protection de l'environnement concernant les bovins a été annoncé mi-février par le Premier ministre. Le seuil d'autorisation passerait à 800 animaux pour l'élevage bovin allaitant et 400 pour les vaches laitières, tandis que le régime de déclaration avec contrôle périodique disparaîtrait : ces annonces vont dans le sens de l'article 8 qui allège les normes applicables aux agriculteurs. À la veille du salon de l'agriculture, le président de la République a également annoncé une baisse de 7 points des charges sociales supportées par les agriculteurs, répondant en partie à la demande exprimée à l'article 9, qui concernait plutôt les salariés agricoles.

Plusieurs de nos propositions ont donc prospéré, d'autres peuvent encore être défendues : celle d'allonger de cinq à six ans la durée des exonérations de charges d'un jeune qui s'installe, par exemple, n'a pas été reprise. Nous devons aussi débattre de l'obligation d'assurance pour les jeunes entrant dans le parcours d'installation, que j'avais fait ajouter

dans notre proposition de loi. Enfin, exigeons du Gouvernement qu'il propose rapidement aux jeunes des solutions de financement innovantes, comme les prêts de carrière.

Notre proposition de loi a été singulièrement enrichie sur les normes, en particulier grâce aux amendements de Daniel Dubois : outre l'exigence de simplification du droit applicable aux études d'impact, outre la feuille de route annuelle sur la simplification en agriculture négociée avec les professionnels, nous avons adopté le principe très symbolique de suppression d'une norme existante pour toute création de norme nouvelle.

Continuons à défendre la modulation des échéances d'emprunts, même si la rédaction de l'article 4 peut encore être améliorée par un amendement que je vous présenterai. Le crédit d'impôt en faveur de l'assurance des exploitations agricoles que nous avons ajouté à l'article 6 *ter*, quoique vertueux, n'a pas non plus été repris. Pour alléger les charges générales, nous avons adopté à l'article 11 *bis* le principe d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties. Nous regrettons aussi que ni la loi de finances, ni la loi de finances rectificative n'aient permis aux agriculteurs de révoquer l'option de calcul de l'impôt à la moyenne triennale, proposée par l'article 11 pour les revenus de l'année 2015.

Deux points sensibles, enfin, sur lesquels nous pourrions encore travailler d'ici l'examen en séance publique : en première lecture, nous avons adopté des dispositions pour améliorer la transparence des relations commerciales, en sanctionnant les opérateurs refusant de répondre aux enquêtes de l'Observatoire des prix et des marges. Nous avons aussi instauré une inaccessibilité à titre onéreux des contrats laitiers : les rachats de contrats pèsent négativement sur les résultats des producteurs, alors qu'ils sont déjà fragiles. Conservons une approche très pragmatique, afin de renforcer les capacités de régulation des organisations de producteurs. Le récent rapport du Conseil général de l'agriculture (CGAAER) sur l'application de la contractualisation dans le secteur laitier nous invite à mieux encadrer la deuxième génération de contrats qui va être prochainement négociée : renforcer le contrat-cadre rééquilibrerait les relations commerciales. À ce stade, nous avons conservé le principe d'inaccessibilité des contrats laitiers, afin d'éviter une restructuration laitière inorganisée qui pénaliserait les seuls producteurs.

En cas de défaillance, les agriculteurs, exploitants individuels, sont le plus souvent responsables de leurs dettes professionnelles sur leur patrimoine personnel. Les outils juridiques existants pour les protéger sont peu utilisés. Poursuivons la réflexion sur leur sécurisation économique. Mon amendement à l'article 4 oblige les établissements financiers à proposer un cautionnement mutuel plutôt que des garanties personnelles. D'autres propositions pourront être faites d'ici la séance.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour votre travail et cette présentation très claire.

M. Henri Cabanel. – Selon vous, les avancées obtenues par Stéphane Le Foll lundi dernier sont timides. On peut toujours surenchérir, mais ces avancées sont indéniables et cohérentes, alors que vous défendez dans cette proposition de loi une réduction des outils de régulation. Le ministre chargé de l'agriculture a sensibilisé ses collègues européens sur l'ampleur européenne de la crise, qui nécessite de déclencher l'article 222 autorisant à déroger au droit de la concurrence pour limiter la production temporairement, afin de relancer les prix. Le commissaire à l'agriculture, Phil Hogan, a approuvé l'expérimentation d'un étiquetage de l'origine en France. J'espère qu'il sera ensuite étendu à toute l'Europe.

Le Gouvernement a tenu sa promesse de débloquer 3 milliards d'euros sur trois ans pour que les agriculteurs et notamment les éleveurs puissent investir, notamment par une baisse des charges. En février, l'allègement de dix points supplémentaires de cotisations sociales des agriculteurs a été salué par le président de la FNSEA lors du salon de l'agriculture. Ce sont des efforts importants.

Dès à présent, réfléchissons à l'organisation de la future PAC, au regard de ce qui se fait à l'échelle mondiale. Certains agriculteurs me faisaient remarquer que la politique agricole commune n'a plus rien d'une politique, et n'a plus rien de « commune ». Une véritable politique doit être menée à l'échelle européenne contre les concurrents des pays tiers et pour se préserver des crises. Quant à l'assurance contre les aléas, les avancées sont réelles sur les risques climatiques mais pour l'étendue des surfaces assurées, il reste des progrès à faire. C'est maintenant que nous devons réfléchir aux orientations pour 2020.

M. Gérard César. – Merci au rapporteur pour sa présentation. Une DPA améliorée et une assurance récolte ne suffiront pas à améliorer la situation, il faut prendre en charge une partie des cotisations sociales. J'attire votre attention sur la situation très difficile des éleveurs avicoles du Sud-Ouest touchés par la crise aviaire et concernés par le vide sanitaire instauré par le ministère de l'agriculture : ils auront six mois sans revenu. Comment les aider ?

M. Joël Labbé. – Ce texte répond à une logique de compétitivité dans un marché mondial, sans prendre en compte véritablement le marché national. C'est encore et toujours la pensée dominante de l'agrandissement, de la modernisation et de l'endettement, avec pour conséquence des sacrifiés, dans l'agriculture paysanne, familiale et ancrée sur le territoire. Il est facile de créer un seuil de 800 animaux pour les autorisations... N'opposez pas les diverses agricultures en comprimant l'une d'elles dans une simple niche alors qu'elle a de l'avenir.

Je salue le travail du ministre chargé de l'agriculture : enfin de la régulation ! C'était donc possible ? Bien sûr, je regrette la limitation dans le temps. Il faudrait réaliser une étude sur la consommation de viande à horizon 2030, car celle-ci stagne actuellement. Le ministre de l'agriculture attend l'étude sur les externalités négatives des exploitations agricoles, afin de cibler des mesures sur celles qui sont le plus respectueuses de l'environnement. Il existe une forte demande de conversion. Il faut, au-delà de la gestion de l'urgence, tracer des perspectives.

Mme Élisabeth Lamure. – Les députés ont eu tort de dédaigner cette proposition de loi : si elle ne résout pas tout, elle comporte des avancées. Ce qui pèse vraiment sur la compétitivité, ce sont les charges, les normes et le poids des procédures administratives – toutes les entreprises, dans tous les secteurs, s'en plaignent. Les récentes négociations commerciales entre les industriels et les distributeurs ont été houleuses – quant aux producteurs, ils en étaient absents. Les négociations ne devraient-elles pas être tripartites ? Si la guerre des prix prévaut, je vois mal comment les meilleures mesures pourraient produire le moindre résultat. La LME a apporté beaucoup, je songe à la suppression des marges arrière, mais les distributeurs sont très forts en stratégies de contournement. Modifier la LME, pourquoi pas, mais accordons-nous d'abord sur les moyens et les finalités. Et si aucune sanction n'est prévue, les textes ne seront pas respectés.

M. Robert Navarro. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Je voterai avec plaisir ce texte car il y a urgence à soutenir une agriculture raisonnée et

raisonnable, dans l'intérêt du pays et des agriculteurs. Une rencontre annuelle de l'ensemble des partenaires pour fixer la stratégie agricole serait très utile. Le rééchelonnement des emprunts des jeunes agriculteurs est une mesure importante.

Arrêtons la surenchère, lorsque nous transposons les normes européennes. Pourquoi un tel zèle, exemplaire et unique ? Tenons enfin compte des intérêts du pays et des conditions de la mondialisation !

M. Daniel Dubois. – La simplification exige de supprimer, réexaminer, diagnostiquer. Ce n'est pas spectaculaire ni porteur, mais cela ne coûte rien et redonne de l'oxygène à notre économie. Le corset a été tissé durant des années, parfois par nous-mêmes. Le desserrer est une question de volonté. Cette action doit être massive, cohérente et assumée dans la durée.

La lettre d'information *Blé contact* appelle à la vigilance : dans le cadre de la loi sur la transition énergétique, votée il y a un an, nous avons prévu que les cultures intermédiaires, pièges à azote, puissent être intégralement utilisées dans des méthaniseurs – le Gouvernement en a prévu mille dans les fermes. Or le ministère de l'écologie prépare un arrêté écartant du bénéfice de la nouvelle tarification de rachat d'électricité biogaz les installations utilisant plus de 15% de cultures intermédiaires. En totale contradiction avec la loi portée par le même ministère ! Ce n'est qu'un exemple, mais je crois que nous serions surpris par le nombre de décrets ou d'arrêtés en contradiction avec nos ambitions de législateurs. Soyons cohérents ! Les agriculteurs sont en difficulté et on leur impose certaines cultures, sur certains territoires, bien sûr sans la moindre indemnisation ; l'article 40 nous a empêchés d'agir. Il faudrait faire chaque année le bilan de ce que le Gouvernement a simplifié et quels en sont les effets.

Mme Sophie Primas. – Je partage la conviction de Franck Montaugé que l'Europe doit bâtir un nouveau projet, sans être trop tatillonne ni trop administrative. Je suis pour une Europe rétrécie sur quelques sujets, comme l'agriculture, l'énergie et l'industrie. Ce matin, devant le groupe d'étude Économie agricole alimentaire, l'Institut de liaisons et d'études des industries de consommation (Ilec) a montré comment la difficulté des négociations avec les distributeurs conduirait probablement à une déflation nouvelle de deux points, et jusqu'à sept ou huit points pour certains fournisseurs.

M. Richard Panquiault, le directeur général de l'Ilec, ne nous demande pas de nouvelles lois, seulement de vérifier que les dispositions existantes sont appliquées. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et l'Autorité de la concurrence n'en font pas assez.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous avez supprimé tant de postes de fonctionnaires dans cette direction !

M. Philippe Leroy. – Cette proposition de loi ne va pas seulement dans le sens de la productivité, elle protège l'étiquetage des labels et les indications géographiques. Elle ne promeut pas une agriculture assassine pour la santé publique. La passion de notre collègue M. Dubois est louable. Si nous votons, la fleur au fusil, la loi biodiversité, nous ajouterons des normes, mères de difficultés multiples. Le Gouvernement a bien raison d'hésiter. Ne nous laissons pas emporter par l'opinion publique qui nous enjoint de sans cesse légiférer.

J'approuve la position de M. Labbé pour l'émergence d'une nouvelle agriculture de qualité, avec des circuits courts – qui diffèrent d'une région à l'autre, d'un secteur à l'autre. Ils sont la meilleure façon de contourner la grande distribution par d'autres réseaux, pour une partie de la production. Mais cela exigera des capitaux et des compétences professionnelles, et ce ne sont pas les agriculteurs les plus pauvres qui seront les mieux placés pour lancer cette dynamique. Je ne promeus ni le retour à l'agriculture de papa, ni les mille vaches, je veux seulement souligner cette réalité. Il faut énormément de capitaux – et de formation, alors que les écoles d'agriculture ne fournissent plus un enseignement spécialisé sur les petites cultures : on devient analphabète ! C'est tout à l'honneur de notre commission que de lancer ce débat prenant une tournure nouvelle, avec des agricultures diverses.

M. Alain Chatillon. – Félicitations au rapporteur pour son travail remarquable, ses connaissances et sa compétence. Je rejoins les propos de M. Dubois et de Mme Primas. La grande distribution pèse sur l'amont – industrie et agriculture : quatre groupes concentrent 92 % du chiffre d'affaires. Nous sommes le seul pays dans ce cas ! Normalement, en cas de rachat, on oblige à un éclatement pour éviter une position dominante. Je m'étonne de l'absence d'intervention en cas de contrats entre deux distributeurs. Juridiquement, ne pourrait-on mener une action, pour aboutir à plus de souplesse ? L'Association nationale des industries alimentaires (Ania) m'a indiqué la semaine dernière qu'en moyenne 7% de remises supplémentaires de fin d'année avaient été accordées en 2015, versées soit en argent, soit en « gratuits » ! Dans le même temps, des publicités vantant des prix bas sont diffusées presque en boucle à la radio ou à la télévision. La DGCCRF ne fait pas correctement son travail. Arrêtons avec cette loi des cartels !

Certains agriculteurs sont très en colère. La Direction départementale des territoires (DDT) a mandaté, pour la révision des surfaces, une société indienne ! Cette dernière confond les platanes qui bordent le canal du Midi avec des haies ! Après avoir donné aux communes la responsabilité des opérations sur les permis de construire, la DDT ne fait plus son travail et a recours à une sous-traitance absurde.

M. Daniel Laurent. – Je m'associe à Daniel Dubois pour dénoncer l'excès normatif. Les hauts fonctionnaires des ministères de l'agriculture et de l'environnement que nous avons entendus ont reconnu, en *off*, que si l'on se contentait d'appliquer les normes européennes, le volume total de ces normes serait réduit d'un tiers. Nous le savons, et nous ne faisons rien.

Je ne mets pas en cause le groupe de travail sur la simplification des normes en agriculture dont Daniel Dubois est le rapporteur, mais il nous appartient de formuler des propositions plus concrètes. Dimanche dernier, des éleveurs de poulets et de pigeons de mon département, la Charente-Maritime, m'ont montré la paperasse qu'on leur demande de remplir. C'est affolant ! Les exploitants cèdent au découragement ; le propriétaire que j'ai rencontré, à 62 ans, veut vendre mais ne trouve pas de repreneur.

M. Franck Montaugé. – Comme le rapporteur l'a souligné, le Gouvernement a récemment pris des mesures répondant à certains objectifs de la proposition de loi. La France n'a jamais autant aidé son agriculture : 4,5 milliards d'euros sous diverses formes, c'est considérable même si cela reste insuffisant.

Le libre marché, dans l'agriculture, ne fonctionne qu'au bénéfice de l'aval, et au détriment des producteurs. L'enjeu est par conséquent de réguler ce marché de manière à préserver la diversité de notre agriculture. Pour des raisons d'efficacité, la question doit être

posée au niveau européen. Comme un universitaire américain nous l'a confirmé hier, les États-Unis, pays de la libre concurrence débridée, sont le pays qui apporte le plus d'aides directes à son agriculture ! C'est du reste aussi vrai pour l'industrie. Portons la question à l'agenda de la PAC : si nous manquons l'enjeu de la régulation des prix et des normes, c'en sera fini d'une certaine forme d'agriculture dans notre pays.

La question des normes comporte elle aussi un volet européen. Nous nous rendons demain, avec Daniel Dubois, à Bruxelles – auprès des producteurs de normes... – pour que la simplification soit portée à l'agenda européen. Construisons un rapport de force politique avec l'Europe, et d'abord avec les autres États ; je salue les avancées récemment obtenues par Stéphane Le Foll dans ce domaine.

Enfin, *quid* des organisations professionnelles à l'échelle européenne ? Le moment est venu de les constituer pour peser sur la future PAC. Sinon, l'agriculture française sera laminée.

M. Alain Chatillon. – Ces organisations existent déjà : j'ai moi-même appartenu pendant dix ans à un organisme européen dans l'agro-alimentaire. Le problème est que les dossiers, dans chaque pays, sont préparés par les fonctionnaires des ministères de tutelle ; mais comme les nôtres ne veulent pas travailler avec l'industrie, nos collègues allemands, italiens ou belges ont trois ans d'avance sur nous.

M. Franck Montaugé. – Ne pointons pas du doigt les fonctionnaires : c'est aussi une question de moyens. Je faisais d'abord référence au secteur agricole proprement dit. Il appartient aux politiques de construire le rapport de forces, mais les organisations représentatives de la profession ont elles aussi un rôle à jouer.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les États-Unis ont une stratégie de l'agro-alimentaire à l'horizon 2030-2050, non seulement à leur échelle, mais à celle de toute la planète.

Le commissaire européen a – enfin – reconnu la situation de crise agricole, qu'il avait assez sèchement contestée lorsque nous l'avions entendu. En revanche, si Bruxelles autorise la mise en place de leviers à travers des régulations et des diminutions de volume, l'application doit être la même dans tous les États.

Contre la grippe aviaire, des mesures ont bien été prises en faveur des producteurs à hauteur de 130 millions d'euros, mais rien n'est prévu pour les entreprises qui se retrouvent sans approvisionnement. Elles aussi ont besoin d'être aidées pour passer ce cap parfois fatal.

La compétitivité, monsieur Labbé, n'est pas un gros mot et elle s'impose même aux agricultures bio et de label.

L'application de la loi de modernisation de l'économie est un sujet d'importance ; j'entends vos demandes et je m'efforcerai de proposer un amendement sous huit jours. Il convient de rouvrir le débat.

Je conviens avec vous, monsieur Navarro, qu'il faut suivre l'action de la Commission en matière de simplification : les résultats sont maigres pour le moment. L'amendement adopté en première lecture prévoyant de compenser la création d'une norme par une suppression a été particulièrement apprécié sur le terrain.

Cette proposition de loi est une avancée considérable. Elle a pour but d'intervenir d'ores et déjà au plan structurel et de nous positionner sur la prochaine réforme de la PAC.

Le traitement de la question des surfaces non agricoles, évoqué par M. Chatillon, a été particulièrement mal vécu sur le terrain. Je me félicite de la volonté, exprimée dans ce texte, de simplifier les normes, d'apporter de la visibilité à l'agriculture française et de la placer dans les mêmes conditions que ses concurrents européens.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'Assemblée nationale ayant rejeté la proposition de loi par l'adoption d'une question préalable, nous avons à examiner notre texte de première lecture. Le rapporteur y a apporté quelques améliorations.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.

L'article 1^{er} bis (nouveau) est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 2, 2 bis (nouveau) et 2 ter (nouveau)

L'article 2 est adopté sans modification.

L'article 2 bis (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 2 ter (nouveau) est adopté sans modification.

Article 3

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement n° 1 met en place, à titre expérimental, un étiquetage obligatoire des produits carnés et laitiers. C'est la traduction de la concession obtenue à Bruxelles.

M. Gérard César. – C'est très important !

M. Gérard Bailly. – Pourquoi préciser « à titre expérimental » ? Cela introduit un doute quant à l'importance de la mesure.

Le poids des normes est pour une large part une conséquence du verdissement de la PAC. Certains agriculteurs reçoivent jusqu'à 500, voire un millier de remarques, pour des détails aussi triviaux que la prise en compte de l'herbe sous un arbre !

Certes, les pouvoirs publics aident l'agriculture ; mais ce sont avant tout les consommateurs qui en bénéficient à travers la baisse des prix.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Dans sa rédaction initialement adoptée par le Sénat, l'article 3 contournait l'accord européen pour mettre en place l'étiquetage obligatoire ; maintenant que nous l'avons obtenu au niveau européen, il faut modifier le texte en conséquence. Nous n'avons pas d'autre choix que d'introduire la disposition à titre expérimental.

M. Bruno Sido. – Pourquoi ne pas étendre le dispositif aux fruits et légumes ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les produits carnés et laitiers sont les seuls pour lesquels l'étiquetage obligatoire était impossible.

Mme Sophie Primas. – Je soutiens cet amendement. C'est un premier pas dans le sens de la responsabilisation des consommateurs, à laquelle je crois beaucoup.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement n° 2 tient compte des remarques formulées sur le report du paiement des échéances. Le dispositif est conforté et amélioré ; il semble faire l'objet d'un consensus, y compris auprès des banques.

M. Martial Bourquin. – Je m'abstiendrai sur cet amendement.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement n° 6 oblige les banques à proposer aux agriculteurs emprunteurs le recours au cautionnement mutuel. Ce système évite d'engager son patrimoine personnel.

Mme Sophie Primas. – Une telle mesure ne risque-t-elle pas de faire augmenter les taux ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Non. Il s'agit d'une garantie supplémentaire qui couvre, pour environ 2 % du montant total de l'emprunt, 60 % du capital. C'est le seul moyen de protéger les biens privés.

M. Gérard César. – Sur la base du volontariat ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Oui. La banque est obligée de proposer, l'agriculteur n'est pas obligé de souscrire.

M. Bruno Sido. – Le libellé de l'objet laisse croire qu'il s'agit d'une obligation. Or l'un des avantages du métier d'agriculteur, c'est la liberté ! Être comme un bovin à l'étable ne m'intéresse pas. De plus, ce dispositif n'est pas le seul existant : dans le cadre d'une société – et il y a de nombreuses sociétés agricoles – les biens privés ne sont pas emportés par une faillite.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement institue simplement une obligation d'informer l'agriculteur de la possibilité de se protéger. Très peu d'emprunteurs

connaissent l'existence des sociétés de cautionnement, qui sont beaucoup plus répandues dans l'artisanat.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Elles ont évité de nombreuses faillites dans le secteur de la construction. C'est une voie d'avenir.

L'amendement n° 6 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 5, 5 bis (nouveau), 6, 6 bis (nouveau) et 6 ter (nouveau)

L'article 5 est adopté sans modification.

L'article 5 bis (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 6 est adopté sans modification.

L'article 6 bis (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 6 ter (nouveau) est adopté sans modification.

Article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement n° 3 est un amendement de coordination. Des dispositions sur le suramortissement ayant été adoptées dans la loi de finances et la loi de finances rectificative, l'article 7 n'a plus d'objet.

L'amendement n° 3 est adopté.

L'article 7 est en conséquence supprimé.

Articles 8, 8 bis A (nouveau), 8 bis (nouveau), 9, 9 bis (nouveau) et 10

L'article 8 est adopté sans modification.

L'article 8 bis A (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 8 bis (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 9 est adopté sans modification.

L'article 9 bis (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n°5 vise à retenir une date plus réaliste.

L'amendement n° 5 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 11 bis (nouveau), 12 et 13

L'article 11 bis (nouveau) est adopté sans modification.

L'article 12 est adopté sans modification.

L'article 13 est adopté sans modification.

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

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie le rapporteur pour ce travail.

Les sorts des amendements sont repris dans le tableau ci-après.

Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	4	Cohérence rédactionnelle.	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	1	Obligation d'étiquetage de l'origine des produits carnés et laitiers.	Adopté
CHAPITRE II Faciliter l'investissement et mieux gérer les risques financiers en agriculture			
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	2	Obligation de proposer aux agriculteurs des prêts modulables.	Adopté
M. GREMILLET, rapporteur	6	Obligation de proposer aux agriculteurs des garanties d'emprunt par des sociétés de caution mutuelle.	Adopté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	3	Suppression de l'article.	Adopté
CHAPITRE III Alléger les charges qui pèsent sur les entreprises agricoles			
Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET, rapporteur	5	Recul de la date de renonciation à l'option de calcul de l'impôt sur le revenu sur la base triennale.	Adopté

Questions diverses

M. Yannick Vaugrenard. – La façade atlantique ayant été oubliée dans la réflexion sur le développement des grands ports maritimes, nous avons réclamé et obtenu du Premier ministre que deux parlementaires soient missionnés sur le sujet. Pour Nantes, Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux, Gérard César et moi-même avons été désignés. Nous rendrons notre rapport au mois d'août.

La réunion est close à 11 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 8 mars 2016

- Présidence conjointe de M. Jacques Gautier, vice-président, M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques, et de M. Jean Bizet, président de la commission de affaires européennes -

Politique commerciale – Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d’Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d’État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l’étranger

Le compte rendu de cette audition figure à la rubrique de la commission des affaires économiques.

Mercredi 9 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 10 h 46

Perspective de création d’un « fonds européen de défense » - Audition de M. Thierry Breton, président-directeur général d’ATOS

La commission auditionne M. Thierry Breton, président-directeur général d’ATOS, sur la perspective de création d’un « fonds européen de défense ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous recevons M. Thierry Breton qui va nous exposer sa réflexion stratégique et financière sur le financement de la défense européenne. Face à la situation internationale, nous devrions consacrer 2 % de notre PIB à nos armées dans les années à venir. Parvenir à un tel niveau sera d’autant plus difficile que l’équation budgétaire actuelle nous impose des économies. Le 15 mars, nous aurons un important débat sur l’emploi des armées sur notre territoire : la refondation de notre doctrine militaire sera indispensable. Pour traiter les « Opint » comme les « Opex », il faudra trouver de nouveaux moyens budgétaires.

L’aspect financier de notre défense est éminemment stratégique : tout affaiblissement de notre armée fragiliserait notre pays, qui doit conserver toute sa place au Conseil de sécurité de l’ONU et dans les instances internationales.

M. Breton a mené une analyse stratégique, tenant compte de la dette de notre pays et de la situation européenne. Il a présenté ses réflexions aux plus hautes autorités de l’État. Nous devons donner à nos armées des moyens à la hauteur de nos attentes.

M. Thierry Breton, président-directeur général d’ATOS. – Je suis très heureux de vous retrouver.

Je viens vous présenter des pistes de réflexion pour financer notre défense tout en réglant en partie nos problèmes de surendettement.

Lorsque M. Raffarin, Premier ministre, m'a demandé de rejoindre son Gouvernement, les premières discussions ont tourné autour de la dette. Gardien des finances publiques, le ministre de l'économie et des finances doit en maîtriser l'évolution tout en respectant les traités internationaux. À ce titre, nous nous devons de nous conformer à Maastricht, acte fondateur de l'euro. À l'époque, j'ai proposé de désendetter la Nation. Quand je suis entré au Gouvernement, la France était endettée à hauteur de 66 % de son PIB. Ministre, j'avais en permanence l'œil sur l'équilibre de nos finances publiques. Lorsque je suis parti de Bercy en 2007, la France était à 62,3 % d'endettement, après deux années d'excédents budgétaires primaires, tandis que l'Allemagne pointait à 67 %. Notre taux de chômage était inférieur à 8 % et celui de notre voisin à 9,2 %. Je vous parle d'une époque qui remonte à moins de dix ans... Tout le monde sait que j'ai critiqué la façon dont les finances publiques ont été gérées entre 2007 et 2012 car leur dérive me semblait inacceptable. Alors que nous avons tous affronté la crise, d'autres pays l'ont beaucoup mieux gérée que nous. Aujourd'hui, l'Allemagne est à 71 % d'endettement et nous à 96 %. Si nous parvenions à être en excédent, il nous faudrait 22 ans pour revenir au niveau de notre voisin. Or, la création de l'euro repose sur l'équilibre macro-économique entre la France et l'Allemagne. Cet écart est inquiétant : lorsque j'ai quitté le Gouvernement, nous en étions à 1 100 milliards d'euros de dettes et la charge d'intérêts s'élevait à 45 milliards. Neuf ans plus tard, nous en sommes à 2 100 milliards mais les intérêts s'élèvent toujours à 45 milliards, en raison de la baisse des taux, ce qui nous a anesthésiés.

Un mot sur Atos : ce groupe est le leader européen des technologies de l'information. Quand j'ai été nommé, il comptait 45 000 ingénieurs. Aujourd'hui, ils sont près de 100 000. Il s'agit de la plus grosse coopération franco-allemande après Airbus. Atos a un siège à Paris et un autre à Munich ; la progression de son chiffre d'affaires est de 17 % par an depuis cinq ans et son résultat opérationnel est passé de 4,8 % à près de 9 % aujourd'hui, sans endettement. J'ai donc une vision précise de ce qui se passe en Europe, des deux côtés du Rhin. Or, je ne peux que m'inquiéter des divergences de dettes entre la France et l'Allemagne, encore peu visibles aujourd'hui, mais qui se dévoileront dès que les taux d'intérêt augmenteront.

Durant les deux prochaines années, peut-être un peu moins, les taux d'intérêts seront encore extrêmement bas, voire négatifs, même si les États-Unis ont commencé à augmenter leurs taux en décembre. Toute action politique, tout programme de réforme doit s'atteler en priorité au problème du surendettement.

La sécurité et la défense sont encore plus importantes depuis les événements tragiques de 2015. À l'heure actuelle, la France consacre 1,8 % de son PIB à ces dépenses qui ont diminué ces dernières années. L'OTAN nous recommande de monter à deux points de PIB : si nous en sommes relativement proches, ce n'est pas le cas de nos voisins, en dehors de la Grèce.

Le déséquilibre franco-allemand est un problème clé et toute politique visant à défendre notre souveraineté et l'euro se doit d'en tenir compte. J'ai donc présenté mes conclusions aux plus hautes autorités de l'État puis à Jean-Claude Juncker vendredi dernier. Je vais prochainement les présenter en Allemagne.

Plusieurs paramètres doivent être pris en compte : tout d'abord, nos concitoyens se préoccupent du chômage et des problèmes de sécurité et de défense. Ensuite, les taux d'intérêt sont extrêmement bas tandis que des liquidités cherchent à s'investir sur des obligations à très long terme, pour peu qu'elles soient sécurisées par les États. Le taux d'intérêt finance le risque associé à un projet. Quand on entre dans une logique de taux d'intérêts négatifs, on ne finance plus l'avenir, mais le passé. Nous devons utiliser ce moment historique pour régler notre problème de surendettement qui résulte des politiques que nous avons menées et peut-être aussi de notre laxisme. La dette porte donc en elle les investissements que nous avons décidés. Pourquoi ne pas redonner sens à cette dette ? Nos compatriotes estiment que la dette est un trou noir, qu'elle devient ingérable et nombre de politiques ne sont pas très éloignés de penser de même. C'est criminel ! La différence d'endettement franco-allemande entraînera des conséquences géopolitiques majeures, si nous ne faisons rien pour l'atténuer.

J'ai pris pour point de départ la création de l'euro, puisque c'est à ce moment que certains pays ont décidé de partager leur souveraineté monétaire. Or, qui dit monnaie commune dit défense commune. Voyez l'histoire : les pères de l'Europe ne s'y étaient pas trompés. En 1949, Plevin a mandaté Schuman et Monnet pour mettre en place la communauté européenne de défense (CED), afin d'en finir avec les tragédies qui avaient endeuillé l'Europe à deux reprises au XX^{ème} siècle. Avec le soutien des Américains et des Anglais, les six membres fondateurs de l'Europe ont élaboré cette CED et l'ensemble des Parlements européens ont accepté l'unification des armées... sauf la France. Mendès-France, président du conseil, a en effet proposé en 1954 de passer au vote, mais il n'a pas pris part au scrutin, ce qui a provoqué le déchirement des radicaux et des socialistes, tandis que les gaullistes et les communistes votaient contre. A peu de voix près, la CED ne fut pas adoptée. Rappelons l'histoire à ceux qui nous disent qu'il aurait fallu commencer par fonder une Europe politique plutôt qu'une Europe économique. Aujourd'hui, les choses sont bien évidemment différentes mais les questions de sécurité et de défense préoccupent toujours nos compatriotes.

La dette de la France s'élève à 2 100 milliards d'euros et celle de l'ensemble de la zone euro à 9 000 milliards. J'ai pris les chiffres d'Eurostat comme référence pour qu'ils soient incontestables. La France est le pays qui a le plus dépensé pour sa politique de défense et de sécurité, soit 720 milliards depuis la création de l'euro. Viennent ensuite l'Allemagne, avec 560 milliards - mais son PIB fait une fois et demie le nôtre -, l'Italie, avec 424 milliards, l'Espagne avec 200 milliards, les Pays-Bas avec 138 milliards... Cette étude démontre que sur nos 2 200 milliards de dettes, un tiers revient à nos dépenses en matière de sécurité et de défense. Cette dette est donc aussi le résultat de politiques positives : grâce à nos efforts, nous avons vécu une période de paix tout à fait exceptionnelle. Une partie de ces dépenses pourraient être mutualisées. Je pense aux garde-côtes, mais aussi aux services de renseignement.

Ainsi, Atos fabrique les plus gros ordinateurs du monde et fournit la quasi-totalité des services de renseignement et de sécurité en Europe. Ce groupe modélise l'arme nucléaire et d'ailleurs aussi les ondes gravitationnelles à Cardiff. Les ordinateurs quantiques feront leur apparition d'ici dix à quinze ans. La mutualisation de ces services serait une avancée incontestable : elle permettrait de faire mieux avec moins. Bien évidemment, il est hors de question de mutualiser nos dépenses en matière de défense nucléaire. En revanche, lorsque Mme Merkel rencontre M. Poutine, accompagnée de M. Hollande, la dissuasion française donne aux débats une densité certaine. Le dialogue serait sans doute bien différent sans parapluie nucléaire et les Allemands en conviennent. La France a ainsi été le premier contributeur en matière de paix et de sécurité en Europe.

J'en arrive à ma proposition.

La Banque centrale européenne (BCE) cherche des obligations à long, voire à très long terme, mais sécurisées par les États et qui soient estampillées « AAA ». La France était AAA avant la crise car l'euro était en quelque sorte mutualisé. Hélas, la crise a mis à mal cet équilibre, qu'il serait possible de retrouver en créant un fonds, à l'instar de ce que nous avons fait pour le mécanisme européen de stabilité (MES). En mettant en place un fonds européen de sécurité et de défense, nous pourrions financer la totalité des dettes en matière de défense de la zone euro, soit 2 330 milliards depuis la création de l'euro jusqu'à nos jours. Ce fonds, garanti par les États et abondé par une ressource fiscale, se refinancerait sur les marchés à un taux beaucoup plus bas que celui supporté par nos dettes nationales, afin de bénéficier de l'impact des taux négatifs, contrepartie de la sécurité à très long terme.

La modification de la régulation bancaire et des institutions d'assurance impose à ces établissements d'avoir dans leurs bilans des montants importants d'obligations à très long terme, sécurisées AAA. Or, le marché n'en propose plus beaucoup, puisque désormais l'euro allemand est plus recherché que l'euro français ou espagnol. Pour abonder le fonds, il faudrait une ressource certaine, soit deux points de TVA, impôt proportionnel à l'activité économique des pays. Ce fonds reprendrait donc les dettes de défense de chacun des États membres, se refinancerait sur le marché à travers des obligations à taux extrêmement bas sur une durée de 50 ans, pour peu que les États apportent leur garantie et prévoient des ressources fiscales certaines. Il ne s'agit pas d'effacer les dettes mais de les rembourser à moindre coût. L'endettement maastrichtien des États s'en trouverait dès lors réduit : la France passerait ainsi de 96 % à 61 % tandis que l'Allemagne passerait de 71 % à 56 %. Nous serions à nouveau dans une relation d'équilibre avec notre voisin. Un avenir commun serait à nouveau envisageable. Nous aurions ainsi remis les pendules de l'Europe à l'heure alors qu'aujourd'hui, la situation devient intenable : l'Allemagne, à 71 % d'endettement en 2015 passera à 69 % en 2016 et à 66 % en 2017. La France, de son côté, sera toujours à 97 % en 2017. Trente points d'écart ! Ces divergences vont devenir intenable.

Pour accepter la création de ce fonds, encore faut-il que les Allemands y voient un bénéfice. En plus de régler les problèmes du passé, ce fonds permettrait d'augmenter les dépenses de défense pour contrer les défis auxquels nous sommes désormais confrontés. Ces dernières années, l'Europe a diminué ses dépenses de 9 % alors que la Chine les augmentait de 160 %, l'Inde de 38 %, l'Arabie Saoudite de 90 %, la Russie de près de 100 %. Les États-Unis sont restés à un niveau égal, mais s'étant désengagés de l'Irak, ils ont pu réinjecter 100 milliards de dollars par an dans leurs armées, soit une augmentation de 10 %.

Si le couple franco-allemand s'entend, l'effet d'entraînement sera évident. Tous les pays de la zone euro doivent donc augmenter leurs dépenses de défense pour parvenir à au moins 2 % du PIB. Ce fonds comprendrait donc un deuxième volet : il rembourserait jusqu'à la moitié des dépenses de défense de chaque pays, pour peu que cette moitié soit mutualisable.

Seraient ainsi visés les garde-côtes, les douaniers européens, les dépenses de cyber-sécurité, certaines dépenses de renseignement numérique ou satellitaire, les plateformes d'Opex, d'hélicoptères, d'avions ou de bateaux de transport.

Seraient exclues les dépenses de souveraineté, laquelle ne se partage pas, par définition. Parmi celles-ci, figurent certaines Opex dont nous souhaitons décider seuls, certaines dépenses de renseignement, ainsi que d'autres dépenses spécifiques. Au total, ce fonds s'élèverait à quelque 120 milliards d'euros, soit l'équivalent de deux points de TVA,

pour financer le passé, grâce aux taux d'intérêt bas, par des obligations à 50 ans, mais aussi la moitié des dépenses de défense, chaque État membre, y compris jusqu'à 2 % du PIB.

Qui perd ? Qui gagne ? Soit l'exemple de la France : ses dépenses de financement de la dette s'élèvent à 45 milliards, dont un tiers sera pris en charge par le nouveau mécanisme. Elle n'aura donc plus que 30 milliards à payer. Bien sûr, elle devra payer deux points de TVA supplémentaires, soit 22 milliards d'euros. Par ailleurs 38 à 39 milliards sur 112 lui seront remboursés. Donc reste un solde positif pour la France de 8 à 10 milliards d'euros. Ainsi nous tirons parti de taux d'intérêts extrêmement bas, nous extournons un tiers de la dette dans ce fonds et nous bénéficions du remboursement de la moitié du mécanisme, jusqu'à deux points. Si l'Allemagne reste à 1,1 % du PIB de dépenses, elle perdra. Si elle remonte vers le niveau français, de 1,8 % à 2 % du PIB, elle gagnera 2 à 3 milliards d'euros. Si tous les pays jouent le jeu et augmentent leur part du PIB consacrée aux dépenses de défense de 1,8 % à 2 %, tous gagnent, y compris l'Allemagne.

On ne pourra donc plus dire « l'Allemagne paiera », mais remontons les dépenses jusqu'au niveau permettant de participer au concert des Nations en matière de sécurité et de défense, et tout le monde gagnera, d'un point de vue macro-économique. Restera à mettre en œuvre la gouvernance de ce fonds...

M. Daniel Reiner. – Certes, les idées les meilleurs sont souvent les plus simples... Tout ce que vous avez exposé est intellectuellement et arithmétiquement séduisant. Cela fait longtemps que nous cherchons à européaniser la défense et les dépenses de défense : nous avons rédigé pour notre commission un rapport en ce sens il y a quelques années, avec Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat, intitulé *Pour en finir avec « l'Europe de la défense » - vers une défense européenne*. Nous avons exploré plusieurs pistes, déduction de TVA sur les investissements, processus « Athéna » pour mutualiser les coûts de certaines opérations, extension des programmes européens de recherche à la défense, exclusion des dépenses d'investissement des critères de Maastricht... Nous n'avons jamais rien obtenu ! Votre démonstration est magistrale, mais ces deux points de TVA supplémentaires représentent tout de même un inconvénient...

M. Thierry Breton. – Ce ne sont pas deux points de TVA supplémentaires ! La TVA reste à 20 %, simplement deux points sont pris sur ces 20 % pour être affectés au fonds, dont nous récupérons une partie, tout en économisant 15 milliards d'euros grâce aux taux d'intérêts...

M. Daniel Reiner. – Merci pour cette précision. Vous proposez d'inclure toutes les dépenses de défense depuis Maastricht...

M. Thierry Breton. – Oui, il faut bien fixer un point de départ.

M. Daniel Reiner. – Soit 23 ou 24 ans... C'est indubitablement séduisant, mais l'opinion publique pourrait assimiler les dépenses de défense à de « mauvaises dépenses », ce qu'elles ne sont pas, par analogie avec l'image négative des dépenses liées à la dette...

M. Thierry Breton. – *A contrario*, l'on pourra ainsi montrer que la dette finance aussi de bonnes dépenses...

M. Daniel Reiner. – Décidément, vous avez réponse à tout !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Poursuivez, je vous prie.

M. Daniel Reiner. – Pour convaincre l'opinion, mieux vaut anticiper les difficultés. Sur 40 milliards d'euros de dépenses françaises de défense, 7 à 8 milliards sont consacrés aux retraites, restent environ 32 milliards d'euros. Il n'y aura donc pas 20 milliards d'euros mutualisables. Nous le savons, car nous avons étudié ce point, lors de notre travail sur l'Europe de la défense, la part de dépenses mutualisables sera plus proche de 10 % que de 50 %. Cela change quelque peu les termes de l'équation... à l'égard de l'opinion, comme de nos amis allemands, dont les capacités sont limitées.

Enfin, il paraît difficile de régler deux problèmes à la fois, ceux de la dette et de la défense, qui sont distincts : c'est s'exposer à n'en régler aucun... Il faut persuader l'ensemble des États européens. La France y trouverait un avantage, mais pas tous ses partenaires, dont certains n'ont aucune intention d'augmenter leurs dépenses. Le problème de la Grande-Bretagne est à cet égard considérable, car avec la France, elle représente pas moins de la moitié de l'ensemble.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il est vrai que deux sujets seraient ainsi traités ensemble, mais en saisissant l'opportunité de cette période de deux ans, environ, de taux d'intérêt bas...

M. Christian Cambon. – Oui, c'est un projet très séduisant, très ambitieux. Nos partenaires européens ne risquent-ils pas de se demander si la France a trouvé là un bon moyen de financer sa dette, dont vous avez rappelé les chiffres abyssaux ? On ne sait pas comment se sortir du piège où elle nous enferme, elle a augmenté de mille milliards en dix ans. Votre proposition n'offre pas seulement une boîte à outils financière. Elle marque la volonté d'amorcer une véritable défense européenne, alors que l'Europe n'a jamais été aussi pingre dans ce domaine : les dépenses militaires y diminuent de 9 %, alors qu'elles augmentent de 160 % en Chine ! Mais on ne ressent aucune volonté de coopération véritable. Par ses Opex, la France apporte une protection efficace et plus que proportionnelle à ses moyens pour assurer la sécurité européenne, en Afrique et au Proche-Orient.

Jacques Gautier nous a rappelé récemment que les pays d'Europe de l'est se reposaient pour leur défense sur l'OTAN : hors de son parapluie, point de salut pour eux ! L'une des difficultés à surmonter chez nos partenaires, consisterait à montrer la France du doigt, alors que l'on n'a pas été capable de coopérer et d'anticiper les choix d'armement, pour refuser d'entrer dans le mécanisme que vous proposez.

Comment sortir de ces difficultés pour faire aboutir ce projet intelligent, ce qui ne surprend guère, puisqu'il émane de vous ?

M. Jean-Paul Emorine. – J'ai plaisir à retrouver Thierry Breton, qui fut ministre de l'économie, des finances, et de l'industrie, dans cet ordre, le premier terme m'ayant permis de l'inviter à la commission des affaires économiques, que je présidais, alors que ses prédécesseurs, qui n'étaient « que » ministres des finances, allaient plus naturellement à la commission des finances...

Cette proposition est en effet très séduisante, au moment où nous avons besoin de renforcer l'Europe politique. Dans ses *Mémoires*, Jean Monnet en appelait déjà à la construction d'une Europe de la défense. En outre, le système de financement que vous proposez permet d'alléger la dette de notre pays. Vous avez mentionné la banque centrale européenne et le président Juncker. Celui-ci entend mettre en place une union des marchés de

capitaux, qui représente un espoir, à l'heure où 70 % des mouvements financiers ont lieu sur les marchés américains. N'y a-t-il pas là des perspectives supplémentaires de financement ?

Il n'en reste pas moins que nous devons atteindre l'équilibre budgétaire dans notre pays, seule source de solutions durables, alors que le retour aux 3 % de déficit nous oblige à emprunter 60 milliards d'euros par an, et que les dépenses publiques s'élèvent à 56 % du PIB chez nous contre 45 % en Allemagne, et les prélèvements obligatoires environ 45 % du PIB chez nous contre 35 % outre-Rhin.

M. Jacques Legendre. – C'est un grand plaisir d'entendre à nouveau Thierry Breton, qui a gardé la même fougue, la même clarté dans l'expression, que lorsque nous étions ensemble à l'IHEDN...

M. Thierry Breton. – Avec le général Georgelin...

M. Jacques Legendre. – Oui, lors de sa 46^e session. L'échec de la CED n'est pas seulement dû au seul réarmement allemand, mais aussi à l'absence de politique commune dans ce domaine. La défense est un instrument au service d'une politique commune. Ce qui me semble particulièrement intéressant dans ce projet, c'est qu'il incite fortement à mener plus de politiques communes dans l'Union européenne. Ce qui est désespérant en Europe aujourd'hui, c'est que cette première puissance économique mondiale ne se conçoit pas comme une puissance et recherche perpétuellement de l'aide ailleurs. J'ai toujours été choqué que les États européens n'aient pas été capables de régler seuls le problème du Kosovo et qu'ils aient dû faire appel aux États-Unis. Comment mettre sur pied l'embryon d'une politique commune de défense, alors que les visions européennes en matière de politique étrangère continuent à diverger ?

Mme Nathalie Goulet. – Votre brillante explication nous sort du bricolage habituel... je ne me ferais donc pas l'avocat du diable. La lutte contre le terrorisme peut justifier une restructuration de la dette européenne au profit d'un projet collectif, global, de sécurité. En ce sens je diffère totalement de l'interprétation de Daniel Reiner. Qui commence à vendre ce beau projet à nos voisins et quelle est sa gouvernance ?

M. Robert del Picchia. – Bravo ! Les banques qui rachètent de la dette sur les marchés financiers pourront-elles accéder à ce fonds ? Allez-vous travailler avec elles ? Votre projet ne risque-t-il pas de pousser les taux vers le haut ? Est-il transposable à d'autres domaines ?

M. Joël Guerriau. – Quel bonheur de vous entendre ! L'idée de restructurer la dette en émettant des obligations sous signature triple A est tout simplement géniale ! Vous préservez ainsi notre défense, tout en ouvrant d'autres champs de développement. Avez-vous un « plan B », au cas où vous n'obtiendriez pas les 1 300 milliards que vous avez envisagés ? Comment les Allemands réagissent-ils, après les contacts que vous avez évoqués ? Quels arguments employer à l'égard des autres pays ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Savez-vous que Mme Mogherini va proposer un texte sur la défense européenne, en cours de rédaction, qui devrait être opérationnel en novembre ? Il serait bon que vous la voyiez si vous ne l'avez déjà fait.

M. André Trillard. – Incluez-vous systématiquement dans les budgets de la défense l'investissement ou le fonctionnement ? Ne pourrait-on orienter ce fonds vers

l'investissement ? Il y a des politiques communes qui ne sont pas menées en Europe, comme la protection de nos voies d'approvisionnement maritimes. Ne confiez pas ce projet à la PESD, car j'y suis délégué et je n'en suis pas toujours fier...

M. Thierry Breton. – Merci de l'accueil réservé à ces idées. Nous sommes face au défi historique, considérable, du déséquilibre entre la dette de la France et celle de l'Allemagne. Le prochain président de la République française et Mme Merkel ou son successeur, si elle devait être appelée à de plus hautes fonctions, à l'ONU par exemple, auront à le régler. Vous pouvez, chacun avec votre sensibilité politique, vous en emparer.

Avec Jean-Pierre Raffarin, nous sommes, politiquement, des enfants de René Monory. Il nous a légué un enseignement fondamental : en politique, on fait des choses quand on paye. Quand vous dites aujourd'hui, Monsieur Reiner, à ceux qui paient, les généraux par exemple, de mutualiser, ils ne voudront pas et nous en resteront effectivement à 10 %. En revanche si vous leur dites : « soyons imaginatifs, gardons la moitié pour la souveraineté, n'y touchons pas, mais voyez comment repeindre, sans doute, au début, aux couleurs de l'Europe certains projets existants, puis développer ensuite des projets communs », cela marchera. Je fais confiance aux hommes. Ils sauront faire preuve d'imagination pour aller chercher des ressources pour notre pays. Telle est la méthode. Sinon, vous avez raison, les 10 % risquent d'être un maximum.

La défense, bonne ou mauvaise dette ? Dès que j'ai été nommé ministre, j'ai tenu à faire la pédagogie de la dette. Souvenez-vous, j'ai chargé Michel Pébereau d'expliquer ce qu'était cette dette, je suis venu, avec lui, vous présenter ce travail. Le problème, c'est que l'on a arrêté cette pédagogie. Il n'y a pas que de la mauvaise dette. Il y a aussi de la bonne dette. Pour moi, la dette de défense est de la bonne dette. Faut-il y mettre les retraites, telle ou telle autre composante de nos dépenses ? Discutons-en ! Mais, dans la période historique où nous sommes, il faut aller vite. Toutes vos questions sont parfaitement légitimes, dans l'ancien modèle, mais nous pouvons, à plusieurs, faire bouger les lignes et les curseurs, dans le nouveau modèle.

Y a-t-il un « plan B » ? Je ne prise guère cette expression. Parlons plutôt de solutions. Oui, j'ai fait des calculs intermédiaires, que je pourrai vous laisser, monsieur le Président. J'ai ainsi envisagé que l'on puisse ne reprendre que la moitié de la dette, ou que l'on place différemment tel curseur. Bien sûr, il faut garder de la souplesse pour négocier. Mais mes interlocuteurs dans d'autres pays comprennent que s'ils décident de s'engager, il vaut mieux le faire complètement. Chaque pays pourra refinancer jusqu'à la moitié de ses dépenses. La décision appartiendra à chacun d'entre eux. C'est pourquoi il importe de préserver la part souveraine de chacun. Les parlements fixeront le curseur où ils le souhaitent.

Je comprends vos réticences. « N'est-ce pas un moyen pour ces Français malins de restructurer leur dette ? » C'est la première question du journaliste de la Frankfurter Allgemeine Zeitung qui m'a interviewé la semaine dernière ! Bien sûr ! « Pas du tout, ai-je répondu. Surtout pas ! Tout le monde paiera. Tout le monde sera concerné par les deux points de TVA. Mais pardon de vous le dire, ai-je ajouté aussitôt, la France a dépensé 760 milliards pour sa défense, c'est un fait, mais aussi pour la défense de l'Europe entière, qui aurait été attaquée si nous n'avions pas été capables de tenir un front au Mali, par exemple. On ne demande pas l'aumône, seulement un rééquilibrage. D'ailleurs, chers amis allemands, si vous faites le même boulot que nous, vous gagnerez 2,7 milliards ». C'est la vertu du système que je propose. Bien sûr, il faut tenir compte de leurs préoccupations actuelles, à propos des centres de rétention, par exemple.

Nous avons des arguments pour répondre à cette première question, pour montrer que l'ensemble de l'Europe bénéficiera de cette solution, qui n'est pas destinée à payer l'incurie des Français.

Le président Juncker, que j'ai vu la semaine dernière, est très favorable à cette idée, il souhaite une armée européenne, qui n'est pas là. Je vais rencontrer M. Schäuble, pour bien lui expliquer qu'il ne s'agit pas de ne pas faire face à nos obligations. J'en ai beaucoup parlé aux institutions financières françaises, y compris la BNP, qui soutient à fond ce projet, parce qu'elle doit détenir 9 % à 10 % d'obligations en triple A qu'elle ne trouve pas sur le marché.

Bien sûr, monsieur Emorine, l'union des marchés de capitaux est une formidable opportunité. J'ai calculé qu'il faut deux ans et demi pour mettre en place le fonds et le porter à 2 300 milliards, soit l'équivalent de l'endettement d'un pays comme la France ou l'Allemagne. On peut donc travailler avec les marchés de capitaux et les investisseurs, y compris non nationaux, chinois par exemple, avec lesquels j'ai eu quelques contacts...

M. Robert del Picchia. – J'y pensais !

M. Thierry Breton. – Je vous le confirme. C'est du triple A sécurisé, qu'ils ne trouvent plus aujourd'hui en Europe, alors qu'ils soutiennent à fond le maintien de l'euro. Bien entendu, il faut atteindre l'équilibre budgétaire. Il ne faudrait céder à certaines facilités françaises, et en tirer prétexte pour ne pas faire le boulot. D'où l'intérêt de poser quelques conditions supplémentaires. Il faut tenir la règle d'or que nous avons signée et que vous avez votée. Nous en sommes encore loin, alors que les Allemands sont en excédent. Il faudra donc poser des verrous. Ce projet d'intérêt général et national peut justifier quelques contraintes supplémentaires.

Cher Jacques Legendre, oui, c'est un premier pas vers une politique européenne de défense. Je suis tout à fait d'accord sur l'analyse de ce qui s'est passé en 1954, dans un contexte tout à fait différent. C'est un moyen de faire travailler tous les Européens ensemble, grâce au financement : là est la clé, qui appartient à la magie de l'Europe. Lorsque nous nous mettons ensemble, nous sommes plus forts, nous obtenons de meilleurs taux, de meilleurs financements. Nous la retrouvons, après qu'elle a été cassée par la crise, par les *spreads* et par une fameuse réunion de juillet 2007 sur laquelle je ne reviens pas... Nous revenons aux fondements du fonctionnement européen.

J'en viens à la gouvernance. Aux politiques que vous êtes de vous emparer de ce projet. J'ai eu cette idée, je suis un homme seul, c'est pourquoi Jean-Pierre Raffarin m'a proposé de vous en parler. J'ai constaté, dans mes entretiens en tête à tête avec les responsables que j'ai vus, y compris en Allemagne, une formidable réceptivité. Les Allemands, en effet, ont une peur bleue du déclassement de la France. Ils savent très bien que les chiffres que je vous ai cités sont porteurs de risques majeurs. Ils ne sont pas structurés politiquement pour assumer la force politique que leur donne le leadership économique dans lequel nous les avons, par notre incurie, laissés s'enfoncer. C'est de notre faute. Ils ne savent pas le faire, leur Constitution ne les y autorise pas. Ils ont besoin du couple franco-allemand. Les élites allemandes apprécient ce que je propose, qui consiste à se servir du poids de notre endettement comme force positive. On fait du positif avec ce qui était négatif : c'est du sumo ! C'est une formidable opportunité !

Les banques sont associées, je l'ai dit. Je ne pense pas que les taux augmenteront, nous avons fait des simulations, parce que notre fonds dispose d'une profondeur et du savoir-faire acquis grâce au MES.

Est-ce transposable à d'autres projets européens ? Oui, j'ai réfléchi en particulier à la transition énergétique et aux énergies renouvelables, mais il vaut mieux ne pas tout mélanger. Il faut surtout disposer d'une garantie fiscale, afin de bénéficier des taux longs. Je répète qu'il ne s'agit pas d'augmenter la TVA, mais d'en affecter une partie.

Yves Pozzo di Borgo, oui, j'en ai parlé avec Michel Barnier, qui m'aide beaucoup à promouvoir l'idée et qui a été chargé d'une mission par le président Juncker à ce sujet. La proposition d'André Trillard de protéger nos voies d'approvisionnement est très intéressante. Dès que nous lancerons cet outil de financement, les idées fleuriront, pour repeindre des projets aux couleurs de l'Europe. Je me bats pour que ce mécanisme voie le jour. Une fois qu'il sera mis en route, il faudra établir une gouvernance respectée entre les États, c'est un autre sujet compliqué.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci. Je salue cette liberté de parole et d'analyse, qui permet d'anticiper le rendez-vous rendu inéluctable par l'ampleur de la dette. Nous sommes très intéressés par cette ingénierie solide, qui a du sens. C'est aussi la première fois que la réflexion financière, macro-économique, part de Bercy, pour s'occuper de la défense, à l'inverse du mouvement habituel où l'ingénierie financière se construit plutôt contre la défense. Ici, l'intelligence du dispositif est favorable à la défense. Nous faisons face à une urgence nationale et à des impératifs européens. Merci encore, gardons cette pensée d'avance, en prévision des rendez-vous qui sont fixés.

M. Thierry Breton. – Merci à tous, je vous laisse des documents, cela m'a fait très plaisir de vous revoir.

Mercredi 16 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

Accueil d'un nouveau sénateur

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Bienvenue à Bernard Vera, que nous accueillons au sein de notre commission en remplacement de Jean-Vincent Placé, nommé au Gouvernement.

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Paul sur le projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis des articles 19 et 32 du projet de loi relatif au renforcement de la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et à l'amélioration de l'efficacité et des garanties de la procédure pénale.

L'impératif qui m'a guidé était de vérifier qu'il n'y ait pas de décrochage entre les soldats engagés sur notre territoire et les forces de sécurité intérieure quand ils remplissent les mêmes missions. L'article 19 instaure un nouveau cas d'usage légal des armes pour les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie nationale, mais aussi les militaires des forces armées déployés sur le territoire national.

Cette évolution juridique apparaît dans un nouveau contexte caractérisé par un *continuum* plus fort que jamais entre menace extérieure et menace intérieure et une participation légitime des soldats à la protection des citoyens contre les massacres de masse, dès lors que les terroristes sont eux-mêmes de plus en plus militarisés. La traduction concrète de cette nouvelle situation est l'opération Sentinelle, décidée par le Président de la République après les attentats de janvier 2015, pour laquelle environ 10 000 hommes ont été déployés sur le territoire national. Cette opération exige une évolution du contrat de protection du territoire national des armées et la mise en œuvre d'une nouvelle posture de protection opérationnelle en coordination avec les forces de sécurité intérieure, selon les conclusions du rapport sur les conditions d'emploi des armées sur le territoire national.

Plusieurs événements graves ont montré la forte exposition des militaires sur le territoire national. À Nice, en février 2015, trois militaires ont été agressés par un homme armé d'un couteau. Ils ont réagi avec sang-froid pour neutraliser l'assaillant sans l'éliminer. Le 1^{er} janvier dernier, quatre militaires ont été attaqués devant la mosquée de Valence par un homme qui a essayé de les renverser avec son véhicule. Les militaires ont tiré et blessé l'homme. Une information judiciaire a été ouverte à l'encontre de l'agresseur. Un tiers, blessé au mollet par une balle perdue, a porté plainte contre X, donc contre les militaires. Ces événements, et d'autres de moindre gravité mais quotidiens, ont conduit les militaires à s'interroger sur le cadre juridique dans lequel ils s'inscrivent lorsqu'ils sont amenés à faire usage de la force.

Les soldats doivent pouvoir adapter leurs réactions lorsqu'ils passent du cadre juridique plus permissif des opérations extérieures (Opex) à celui, plus contraignant, du territoire national. L'excuse pénale autorisant les militaires en Opex à faire un usage de la force au-delà de la légitime défense ne s'applique pas sur le territoire national. Des interrogations subsistent également sur le cas de terroristes en fuite après avoir commis un attentat. Les textes actuels relatifs à la légitime défense ou à l'état de nécessité n'assureraient pas que leur neutralisation, en particulier par les tireurs d'élite, soit couverte par la légitime défense.

L'usage de la force sur le territoire national est encadré par la notion de légitime défense et par celle d'état de nécessité, définies par le code pénal. Comme la jurisprudence de la Cour de cassation et celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) le rappellent, la légitime défense ne s'apprécie pas selon la qualité de celui qui l'exerce, qu'il soit agent public, militaire ou simple citoyen, mais selon la situation de danger rencontrée. La riposte doit concerner une atteinte injuste, c'est-à-dire non fondée en droit, être simultanée à l'agression, commandée par la nécessité de la défense, et proportionnée. Aucune résistance à un acte de l'autorité légale ne peut relever de la légitime défense.

L'état de nécessité s'applique dans les cas où la préservation d'un droit ou d'un bien suppose la commission d'une infraction. En pratique, il est très proche de la légitime défense.

La troisième cause objective d'irresponsabilité pénale est l'ordre de la loi ou du règlement. L'article L. 2338-3 du code de la défense, qui ne concerne que les gendarmes, les autorise à faire usage de leurs armes dans plusieurs cas au-delà de la légitime défense, en particulier pour arrêter des personnes invitées à le faire et qui tentent de s'échapper. Toutefois, la Cour de Cassation, depuis un arrêt du 18 février 2003, interprète cet article selon les exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui impose une condition « d'absolue nécessité en l'état des circonstances de l'espèce ». En pratique, le régime juridique des gendarmes n'est pas sensiblement différent du droit commun.

Le conseiller d'État Matthias Guyomar, missionné en juin 2012 par le ministre de l'intérieur sur la légitime défense, a conclu que « les critères de la légitime défense priment finalement la question du respect des cas légaux d'ouverture du feu puisque, quoi qu'il en soit du respect du cadre légal, l'atteinte à la vie doit toujours, sous le contrôle des juges, être strictement proportionnée à la menace qui la justifie ». Il faut être extrêmement prudent sur ce que l'on inscrit dans la loi. Un texte qui donnerait l'impression aux agents publics et aux soldats qu'ils pourraient faire un large usage de la force les mettrait en réalité en risque juridique, car le suivre à la lettre les exposerait à une condamnation des juridictions françaises et européennes. Toutefois, les cas de mise en cause de ces agents ou militaires sont peu nombreux et les condamnations assez rares, puisque la majorité des procédures s'achève par un classement sans suite ou un non-lieu. En outre, la jurisprudence montre une certaine souplesse dans l'appréciation des magistrats, qui ne se refusent pas à évaluer l'impression de danger légitimement ressentie plus que le danger lui-même.

Le militaire qui a ouvert le feu en 2008 à la gare d'Austerlitz contre un homme qui avançait vers lui, une main dans la poche, après avoir frappé un autre militaire, a bénéficié de la légitime défense, alors même que l'assaillant était en réalité désarmé. En revanche, il est probable que ni la légitime défense, ni l'état de nécessité, ni l'ordre de la loi pour les gendarmes ne seraient retenus en cas de neutralisation de terroristes, en particulier par des tireurs d'élite.

L'article 19 du projet de loi y répond. Le texte initialement proposé par le Gouvernement a été profondément revu par le Conseil d'État, parce que, d'une part, la législation française est toujours sous le regard de la CEDH et du triptyque « actualité de la menace, proportionnalité de la réaction, absolue nécessité de la réaction », et d'autre part, il est extrêmement difficile de trouver des critères précis justifiant une autorisation de tirer au-delà de la légitime défense et de l'état de nécessité, dès lors qu'il ne s'agit plus, dans l'instant de la menace, de se défendre ou de défendre quelqu'un contre un risque mortel. Inversement, des dispositions trop précises seraient très difficiles à appliquer dans le feu de l'action.

La commission des lois de l'Assemblée nationale s'est efforcée d'encadrer encore le dispositif proposé par le Gouvernement et le Conseil d'État, en évoquant « des raisons réelles et objectives de craindre, au regard des circonstances de la première agression et des informations dont dispose l'agent au moment où il fait usage de son arme, que plusieurs autres de ces actes, participant à une action criminelle visant à causer une pluralité de victimes, soient à nouveau commis par le ou les mêmes auteurs dans un temps rapproché ». L'usage de l'arme doit être « absolument nécessaire pour faire obstacle à la réitération » des actes terroristes. L'article 19 étend cette disposition aux soldats déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions des forces armées.

En l'état, ce texte semble équilibré. Tant les représentants de la direction de la gendarmerie nationale que ceux de l'état-major de l'armée de terre que j'ai rencontrés m'ont dit qu'ils le jugeaient satisfaisant. En effet, il conforte le passage d'une vision statique de la protection à un mode opératoire nouveau, en mouvement, selon un schéma de force d'intervention rapide, avec une combinaison du feu et du renseignement militaire dans le cadre d'une traque anti-terroriste ; il améliore l'emploi de la palette capacitaire des armées en ouvrant l'usage des armes longues qui étaient inutiles dans le cadre de la légitime défense stricte ; il rapproche les modes opératoires hors et au sein du territoire national, avec l'identification d'un ennemi et la prise d'ascendant sur lui. Cette évolution juridique protégera mieux les militaires et les rendra plus efficaces.

Cependant, les interrogations légitimes des militaires ne sont pas résolues par ces dispositions. D'une part, elles ne concernent pas les cas, de plus en plus fréquents, où les militaires font eux-mêmes l'objet d'une agression et où ils souhaitent porter plainte. D'autre part, même dans le cas où le dommage a été causé par les militaires en légitime défense ou état de nécessité, leur mise hors de cause n'interviendra qu'au terme du processus judiciaire.

Actuellement, les militaires bénéficient de la protection fonctionnelle prévue par le code de la défense, sur le territoire national comme en opérations extérieures : ils sont informés sur leurs droits, ont accès à des avocats spécialisés et leur traitement administratif est amélioré pendant les investigations judiciaires afin d'éviter un impact négatif sur leur carrière. Or, sur le territoire national, les dirigeants des forces armées disposent d'une expérience moindre que ceux des policiers et des gendarmes sur les situations où la mise en œuvre de la protection fonctionnelle est nécessaire. Dans les commissariats, les agents de police ont accès à des formulaires pour mettre en œuvre automatiquement cette protection fonctionnelle lorsqu'ils sont victimes d'injures. Les soldats sont encore loin d'une telle qualité de service ! Le ministère de la défense a néanmoins travaillé à des améliorations : les militaires en garde à vue pourront avoir un accès effectif à un avocat dès la première heure – cette amélioration est inscrite dans le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, en cours d'examen au Sénat.

Nous devons continuer à insister auprès du Gouvernement et du ministre de la défense pour atteindre une véritable égalité de protection entre les militaires des forces armées et les membres des forces de l'ordre. En outre, le cadre juridique devra sans doute évoluer, notamment pour créer un éventuel dispositif d'anonymat comme pour les membres des services de renseignement ou des forces de sécurité intérieure dans certains cas.

L'article 32 du projet de loi prévoit la généralisation des caméras-piéton, expérimentées depuis 2013. La gendarmerie nationale dispose de 573 caméras portées par des gendarmes au sein des zones de sécurité prioritaire. Leur bilan est très positif, puisqu'elles abaissent les tensions lors de situations difficiles et accréditent les propos des gendarmes à la

suite d'une interpellation. Le texte voté par des députés comporte toutefois une difficulté, sur laquelle les gendarmes ont appelé mon attention. Un amendement de la députée Élisabeth Pochon adopté par la commission des lois prévoit que les personnes qui font l'objet de l'intervention peuvent elles-mêmes demander le déclenchement de l'enregistrement. Si l'on devine un souci d'équilibre, cette modification paraît difficilement acceptable. Les risques juridiques seraient nombreux : quelles seraient les demandes valables ? Que faire si une personne demande le déclenchement et d'autres le refusent ? Une panne du dispositif ferait-elle tomber toute la procédure ? Je vous propose donc d'adopter un amendement équilibré supprimant cette possibilité tout en renforçant et en objectivant les critères de déclenchement de l'enregistrement.

Je vous présenterai un second amendement pour que les gendarmes puissent mieux employer les élèves stagiaires en fin de formation au sein de leurs unités, en leur conférant la qualité d'agents de police judiciaire (APJ), fonction qu'ils occupent en réalité déjà souvent dans les faits – ils ne sont actuellement, selon les textes, qu'agents de la force publique.

Ce projet de loi constitue une étape supplémentaire dans l'amélioration des instruments dont disposent les forces de sécurité intérieure et les forces armées pour lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme. Nous devons cependant continuer à insister pour que la situation spécifique des soldats engagés sur le territoire national soit prise en compte de la manière la plus efficace et la plus pertinente possible, aussi bien du point de vue de la protection fonctionnelle que de celui des moyens matériels.

Sous réserve des amendements que j'ai évoqués, je vous propose de donner un avis favorable aux articles dont nous sommes saisis. Lors de notre visite au Fort de Vincennes, en janvier, des militaires nous ont dit attendre le projet de loi avec anxiété. Mieux vaut tard que jamais. Une adoption du projet de loi serait très bien perçue.

L'amendement de Mme Pochon, s'il est maintenu, imposerait l'achat de milliers de caméras – à 800 euros pièce. Nous n'avons pas ces crédits. Quant au statut d'agent de police judiciaire pour les gendarmes stagiaires, ceux-ci seront 4 000 en formation après que le Président de la République a demandé davantage de gendarmes sur le terrain. Ces jeunes très motivés, formés solidement pendant neuf mois, pourront soulager leurs collègues en étant APJ, plutôt que de se charger uniquement de la circulation.

Nos armées nous attendent sur ce texte.

M. Jacques Gautier. – L'examen de ce projet de loi au lendemain du débat sur la doctrine d'emploi des forces armées est intéressant. Les militaires vont devoir assurer les missions liées à l'état d'urgence, qui se prolonge. Lors de l'audition de Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, nous avons convenu que les règles d'ouverture du feu devaient être revues pour mieux protéger les militaires. Le rapport cité hier en séance rappelle que ceux-ci jouissent des mêmes prérogatives d'usage de la force que tout citoyen. Claude Nougéin a rappelé lors de son rapport sur la convention avec le Mali qu'en opération extérieure, les soldats bénéficiaient d'une certaine immunité. Sans aller aussi loin, aborder le droit de la légitime défense militaire est naturel.

L'article 19 va dans la bonne direction en améliorant les conditions de la légitime défense par une légère extension. Je regrette les modifications de l'Assemblée nationale. Le

groupe Les Républicains soutiendra les amendements du rapporteur afin d'apporter de la lisibilité aux militaires.

Mme Nathalie Goulet. – Notre examen a lieu au lendemain du débat en séance sur l'intervention des forces armées sur le territoire national, mais aussi de la perquisition qui a mal tourné en Belgique. J'apporte un soutien absolu à la disposition de protection de nos services. Comment des militaires français intervenant en Belgique sont-ils protégés ? Comment étendre ces dispositions à des opérations communes ? Ce serait utile.

M. Gilbert Roger. – Nous avons l'impérieuse nécessité de définir une doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national. Le rapport du Gouvernement dont nous avons discuté hier représentait le minimum de ce qu'il était possible d'écrire. Il ne faut pas confondre les rôles des forces armées et des forces de l'ordre.

Je suis réservé sur l'amendement conférant la qualité d'APJ aux gendarmes stagiaires. Je ne souhaite pas de distinction entre les gendarmes et les policiers, qui mènerait à une surenchère permanente, alors qu'il a été décidé, il y a des décennies, d'unifier leurs tâches et fonctionnements. M. le rapporteur habite en zone gendarmerie, mais en Seine-Saint-Denis, je suis en zone police.

J'ai l'impression qu'on n'a pas de vision globale, mais par petits bouts.

La disposition sur le déclenchement des caméras introduite à l'Assemblée nationale me paraît impossible. Elle ne doit pas être retenue.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre commission se prononce pour avis sur les articles dont elle est saisie. La commission des lois est saisie au fond de l'ensemble du texte. Concernant plus globalement la cohérence d'ensemble de ces dispositions, il importe d'avoir une doctrine d'emploi et en la matière, nous devons toujours pousser plus haut l'ambition.

M. Alain Néri. – Il faut un cadre juridique qui considère globalement l'intervention de l'armée et de la police. Ne serait-il pas utile d'y réfléchir dès maintenant ?

Le Premier ministre a dit que nous étions en état de guerre contre le terrorisme, sur le territoire national comme à l'extérieur. Le problème du statut des soldats, gendarmes et policiers se pose. Ceux qui sont engagés en France auront-ils le même statut que ceux en Opex ? Auront-ils la qualité d'ancien combattant ?

M. Daniel Reiner. – Nous examinons un texte d'adaptation aux circonstances. Le terrorisme nous pousse à bouger les lignes. L'ensemble du texte apporte des garanties supplémentaires. Le groupe socialiste l'appuiera.

Le principe est de rapprocher les différentes forces afin qu'elles bénéficient d'une protection juridique équivalente, même si on ne rendra pas les gendarmes policiers et inversement.

On ne peut qu'approuver l'octroi du statut d'APJ aux élèves gendarmes. Après les recrutements rendus indispensables par les baisses d'effectifs décidées par la majorité de droite, la formation est nécessaire. On voudrait que les recrues soient opérationnelles le plus rapidement possible.

Avec la disposition sur les caméras ajoutée par l'Assemblée nationale, on va au-devant de litiges. Le but de ces caméras est que tout s'effectue dans un cadre correct et légal. Il faut laisser la possibilité à celui qui interpelle de maîtriser l'enregistrement. C'est du bon sens.

M. Jean-Marie Bockel. – Avec Gisèle Jourda, nous travaillons sur la problématique de la réserve, dont le format renouvelé impliquera une étroite coopération de ses effectifs avec ceux des forces d'active. On n'imagine pas que les « capacités de faire » soient différentes entre les réservistes et les personnels d'active. Ne faudrait-il pas créer un module de formation de base valorisant l'expérience, voire des modules spécifiques, à l'exemple de la formation qui existe dans le cadre de Sentinelle, afin de ne pas créer de distorsion de situation entre les différents types d'intervenants ?

Par ailleurs, s'agissant du débat d'hier sur le rapport relatif à l'emploi des forces sur le territoire national, j'ai bien aimé que notre président de commission dise en séance qu'un bon ministre mettait la barre haut, et que nous étions un peu déçus.

M. Hubert Falco. – Tout cela fera partie des dégâts qu'il faudra réparer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il est très important de créer une doctrine d'emploi puissante, mais il est aussi évident que cela ne se bâtit pas d'un coup de baguette ! Nous devons être exigeants pour éviter une contestation à terme de la présence de l'armée sur le territoire national.

M. Gilbert Roger. – Les syndicats de la police nationale se disent en désaccord avec l'amendement relatif aux gendarmes stagiaires. Faisons attention.

Mme Leïla Aïchi. – Je ne vois pas en quoi l'irresponsabilité pénale en raison de l'état de nécessité constitue un point positif. L'article 19 détricote le code de procédure pénale. La notion de légitime défense suffit. Cette modification peut être dangereuse pour les libertés publiques. Le groupe écologiste votera contre cet article.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis. – Pour répondre aux questions posées, en Belgique, le droit belge prime et *in fine* la jurisprudence de la CEDH comme dans notre pays. La coopération entre la France et la Belgique est bonne.

À Gilbert Roger, je dis qu'il ne s'agit pas de réveiller la guerre entre la police et la gendarmerie. La différence de statut et de fonctionnement est importante, et l'attente des gendarmes très forte. Ils ont besoin qu'on aille vite. Je rappelle que la gendarmerie a acheté à l'armée de l'air la base aérienne de Dijon pour 15 millions d'euros afin de rouvrir une école.

À Alain Néri, l'opération Sentinelle emploie 98 % de militaires de l'armée de terre. Ce sont les mêmes 50 000 soldats qui tournent entre OPEX et territoire national. Le général Brousse nous a rappelé hier en audition que la poursuite de l'opération Sentinelle était bien anticipée. Toutefois, l'armée devra être équipée en nouveaux véhicules. Le général nous a rappelé que les Italiens, en milieu urbain, disposaient de véhicules blindés appropriés. Nos militaires gendarmes circulent en véhicules non sécurisés.

Leïla Aïchi, posez la question aux militaires sur le terrain. Ils ont besoin de ce cadre juridique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article additionnel après l'article 28

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 32

L'amendement n° 1 est adopté.

Le rapport pour avis est adopté.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

. M. Jean-Pierre Raffarin sur le projet de loi n° 3218 (AN-XIV^e législature) autorisant la ratification de l'accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (sous réserve de sa transmission).

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous envisageons, avec Henri de Raincourt, de demander au gouvernement que la réforme de l'Agence française de développement (AFD) soit traitée dans un projet de loi spécifique.

M. Henri de Raincourt. – Le gouvernement compte traiter du rapprochement de l'AFD avec la Caisse des dépôts et consignations par un article dans le projet de loi dit « Sapin 2 ». Or cet enjeu, important, mérite un texte de loi spécifique. Nous souhaitons le dire au Gouvernement. Je rencontrerai demain le secrétaire d'Etat chargé du développement à cet effet.

Mme Nathalie Goulet. – J'appuie cette demande. À l'époque de l'examen de la loi de modernisation de l'économie, un article sur l'audiovisuel de la France perdu au milieu des autres avait paupérisé le débat. On a intérêt à retirer cette disposition du projet de loi Sapin.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous proposerons donc au Gouvernement que la réforme de l'AFD fasse l'objet d'un texte spécifique. Je vais écrire au Premier ministre en ce sens. Ce dossier important est stratégique.

Par ailleurs, nous avons tenu hier une réunion avec Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, sur la coordination des travaux entre nos deux commissions. Nous souhaitons établir une collaboration dans le temps long, pour un travail approfondi sur des rapports éventuellement communs, dont nous choisirions les sujets et les rapporteurs pour chaque commission. Dans le temps court, chacun peut adopter les résolutions qu'il souhaite. En l'espèce, la commission des affaires européennes prendra une résolution sur la « stratégie globale de sécurité », résolution sur laquelle la commission des affaires étrangères se prononcera dans le délai d'un mois prévu par le Règlement. Il n'est guère envisageable pour notre commission de se prononcer sur la défense européenne avant

d'avoir le projet de texte de la Haute représentante, ni des perspectives sur l'issue du référendum britannique ou le sommet de l'OTAN de juillet.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Cette décision est la bonne. Le rapport d'information auquel j'ai participé sur la défense européenne avait été publié en juin, en vue d'un conseil européen de décembre consacré à la défense. Les résolutions n'ont pas d'incidence législative dans la mesure où le Gouvernement n'est pas obligé d'en tenir compte. Néanmoins, j'ai constaté à Bruxelles le poids politique important des résolutions du Sénat français, notamment lors des échanges à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Jean-Marie Bockel, comment envisagez-vous votre rapport commun avec Gisèle Jourda sur la garde nationale ?

M. Jean-Marie Bockel. – Nous allons nous appuyer sur les travaux antérieurs de la commission sur ce sujet. Nous auditionnerons notamment le ministre de la défense, qui a quelque peu précisé sa pensée la semaine dernière à l'occasion de la journée des réservistes - on sent tout de même la question très ouverte – et le général de Villiers, chef d'état-major, qui y travaille également.

Nous avons tous des idées personnelles sur le sujet – nous sommes plusieurs à penser que la réserve opérationnelle et citoyenne devrait jouer un rôle bien plus important et envisageons sa présence sur le territoire, ses missions, son articulation avec d'autres forces – mais il est utile d'échanger avec ceux qui y réfléchissent afin de préciser notre pensée.

Mme Gisèle Jourda. – Ce que nous avons vécu l'an dernier ouvre une nouvelle perspective. Le rapport d'information de la commission de 2010 prend tout son sens dans ce contexte. En l'utilisant comme base, nous devons donner plus de force à la défense de notre territoire, la garde nationale étant l'ultime étape.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il serait utile que vous identifiiez les auditions intéressantes toute la commission. Une prise de position dans le courant de juillet, en vue de l'université d'été de la défense en septembre, est-elle envisageable ?

M. Jean-Marie Bockel. – D'accord.

M. Michel Boutant. – En 2010, avec Joëlle Garriaud-Maylam, nous avons produit ce rapport d'information centré sur l'emploi de la réserve en cas d'événement majeur. Nous avons commencé à travailler un an après la tempête Xynthia. La première proposition de ce rapport, sur le caractère opérationnel des réserves, a fait l'objet d'une proposition de loi. Alors que le terrorisme éclatant simultanément en plusieurs points du territoire peut s'apparenter à un cataclysme naturel, la proposition réduisait le délai d'appel aux réservistes et prolongeait leur durée d'emploi. Le décret n'est sorti que l'année dernière. Les quatre autres propositions ont été reprises dans le rapport présenté hier en séance par le ministre de la défense. Les rapporteurs qui s'engagent sur ce sujet trouveraient des pistes éminemment actuelles dans notre rapport.

M. Jean-Marie Bockel. – Je suis convaincu de ce que Michel Boutant vient de dire. Nous devons établir de premiers contacts en petit comité, avant des auditions devant toute la commission.

M. Jeanny Lorgeoux. – Une approche comparative avec la situation à l'étranger serait intéressante.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – On a beaucoup parlé de la réserve opérationnelle et assez peu de la réserve citoyenne. Serait-il possible de recevoir des propositions sur la réserve citoyenne, notamment sa formation ?

M. Jean-Marie Bockel. – Oui. La réserve citoyenne doit être prise au sérieux.

Audition de M. Hervé Ladsous, secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 15.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA
COMMUNICATION****Mercredi 16 mars 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Gilles Pélisson, président-directeur général de TF1, Jean-Christophe Thiery, président du directoire du groupe Canal+ et Nicolas de Tavernost, président du groupe M6

La commission auditionne tout d'abord MM. Gilles Pélisson, président-directeur général de TF1, Jean-Christophe Thiery, président du directoire du groupe Canal+ et Nicolas de Tavernost, président du groupe M6.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir ce matin les présidents des trois principales chaînes de télévision privées. Outre Nicolas de Tavernost qui préside le directoire de M6, je salue la présence de Gilles Pélisson qui vient de prendre la direction de TF1 et de Jean-Christophe Thiery qui préside depuis quelques mois aux destinées de Canal+.

Notre commission sera amenée à examiner, le 30 mars prochain, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 8 mars dernier visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, à laquelle a été jointe la proposition de loi relative à l'indépendance des rédactions, présentée par MM. David Assouline, Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste et républicain. Je vous rappelle que nous nommerons un rapporteur pour examiner ces propositions de loi à la fin de notre séance de ce matin.

Si l'indépendance des médias constitue un objectif largement partagé sur tous nos bancs, l'opportunité de légiférer dans ce domaine - qui plus est pour renforcer les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) - a ouvert un large débat, comme nous avons pu le constater, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

La proposition de loi adoptée par les députés a, en effet, pour conséquence de renforcer la judiciarisation des rapports entre les journalistes et leurs hiérarchies et d'instituer un contrôle *ex ante* des médias par le CSA. Beaucoup de députés ont également émis des doutes sur le fait de savoir si ce dispositif pourrait effectivement éviter que l'actionnaire interdise la diffusion de certains programmes, ce qui devait pourtant constituer l'objectif même de ce texte.

Nous avons donc besoin d'y voir plus clair, Messieurs, sur ces dispositifs. Qu'est-ce qui pourrait changer dans le fonctionnement des rédactions si le texte qui nous est transmis était adopté en l'état ? Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont-elles pour effet de supprimer ou non le risque de contrôle *ex ante* ? Est-il, enfin, utile de prévoir par une loi une harmonisation des modalités de garantie de l'indépendance des chaînes ou n'était-il pas préférable de laisser le CSA apprécier, lors de la négociation de chaque convention, le degré d'exigence en fonction de la nature du média ?

M. Nicolas de Tavernost, président du groupe M6. – Je vous remercie, madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, d’avoir bien voulu nous entendre sur cette proposition de loi votée à l’Assemblée nationale.

À titre liminaire, je soulignerai que notre fonctionnement, dans l’ensemble de nos domaines d’activités, est encadré par une multiplicité de normes qui s’avère sans équivalent en Europe. Pour preuve, le président du CSA a lui-même souligné les difficultés qui furent les siennes, au moment de sa prise de fonctions, pour se familiariser avec les règles qui régissent notre secteur. J’évoquerai d’ailleurs, dans le cours de mon propos, des exemples illustrant les difficultés concrètes que nous éprouvons, dans ce contexte normatif, à exercer notre métier.

Dans le domaine plus spécifique de l’information, cette proposition de loi soulève deux problèmes majeurs. Nous devons exercer nos responsabilités de responsables de publication qui ne peuvent être déléguées et sommes, à ce titre, pénalement responsables de nos publications. Cette responsabilité n’est pas un vain mot puisqu’il nous faut parfois répondre, devant la justice, de faits reprochés à nos collaborateurs dans le domaine de l’information. Nous considérons que le vote de cette proposition de loi en rendrait très difficile l’exercice. Nous devons en conséquence nous assurer que la création de comités et les aménagements de la loi sur la liberté de l’information ne suscitent pas de difficulté quant à l’appréciation du juge et à la façon dont nous pourrions exercer notre responsabilité de décisionnaire *in fine* de ce qui passe sur nos antennes.

Deux points me paraissent importants. Le premier concerne l’interférence éventuelle entre les actionnaires et notre responsabilité d’information : ceux-ci influent-ils, de manière significative, sur le contenu de l’information délivrée sur nos antennes ? Ce présupposé de l’influence de nos actionnaires sur notre programmation me paraît abusif. Je peux vous citer mille anecdotes qui le démontrent. En effet, dans des émissions comme Capital, nous subissons plutôt l’influence du contexte économique et nous ne faisons pas prévaloir les intérêts de nos actionnaires. En outre, de nombreuses dispositions en ce sens sont mentionnées dans nos conventions avec le CSA ; celles-ci rappellent notre devoir d’indépendance vis-à-vis de nos actionnaires.

Nous devons veiller à assurer la permanence de groupes audiovisuels en France. Le dispositif qui est aujourd’hui proposé alimenterait une forme de suspicion à l’encontre de notre programmation. Nous aurions alors le droit de parler de tous les films, à l’exception de ceux que nous coproduisons, une telle démarche étant alors assimilée à l’immixtion de l’actionnariat de notre groupe. Le dispositif proposé nous apparaît très intrusif. Pour la mise en place de synergies industrielles, dont la France a besoin pour conserver des groupes audiovisuels, nous devons impérativement pouvoir travailler avec nos actionnaires, comme nous le faisons régulièrement, y compris avec les activités amont et aval de nos groupes. En ce qui nous concerne, nous remettons un rapport chaque année au CSA, conformément à notre convention, sur les activités que nous conduisons avec les principales filiales de nos actionnaires qui ne représentent que 2,5 % de notre activité. La rédaction d’un tel rapport, que j’ai remis hier, s’avère fortement chronophage.

Par ailleurs, nous ne souhaitons pas d’interférence des représentants du personnel avec le comité d’éthique et les rédactions. Les membres du comité d’entreprise défendent les intérêts du personnel et le comité d’éthique n’a rien à voir avec leur démarche. D’autre part, nous ne souhaitons pas que les principes, qui ont été fixés par la loi, soient réinscrits dans nos conventions, puisque leur origine législative nous paraît suffisante. Enfin, nous ne souhaitons pas que les comités d’éthique puissent faire l’objet d’une saisine par toute personne. Si une

telle démarche venait à ressembler au courrier des téléspectateurs, auquel il nous est déjà difficile de répondre, nous croulerions sous une bureaucratie invraisemblable, alors que le comité d'éthique n'a pas cette fonction.

Si la loi prévoit la transmission d'un bilan au CSA, nous sommes néanmoins défavorables à ce que ce bilan soit rendu public et donne lieu à débat. Il ne faut pas présupposer que les entreprises audiovisuelles privées iraient à l'encontre de la déontologie ou de l'éthique dans le domaine de l'information.

Sur la composition du comité d'éthique, nous considérons que le délai de deux ans pour garantir l'indépendance des membres vis-à-vis des différentes entreprises concernées nous semble de nature à évincer trop de membres compétents. Un délai ramené à un an nous paraît plus raisonnable !

Que le CSA vérifie l'indépendance des membres et annexe leur nom aux conventions nous semble à la limite recevable, à la condition qu'il n'y ait pas d'autre immixtion de la Haute autorité dans le choix des membres de ce comité d'éthique. L'esprit de cette proposition de loi ne nous convient pas. Nous remercions le Sénat d'approfondir ces questions et de nous donner l'occasion de nous exprimer.

Je souhaiterais enfin donner un exemple qui illustre, à mon sens, les contradictions que notre action doit prendre en compte. Nous avons réalisé une émission de Capital sur le groupe Lidl. Pendant toute l'émission, nous avons désigné nominativement ce distributeur, ce qui n'a entraîné aucune réaction, alors que dans le même temps nous devions, conformément aux prescriptions du CSA, flouter toute image de son enseigne. Nous regrettons ainsi que cette loi vienne alourdir, plutôt que de les alléger, de telles pratiques bureaucratiques. Enfin, les journalistes concernés, que ce soient les directeurs de nos rédactions qui ont demandé à être reçus ou les journalistes eux-mêmes, ne sont pas satisfaits par les mesures contenues par cette proposition de loi pour garantir l'indépendance de l'information.

M. Gilles Pélisson, président-directeur général de TF1. – Je souscris à l'essentiel des propos tenus par M. Nicolas de Tavernost. Je souhaite, à mon tour, vous exposer le point de vue du groupe TF1 sur les dispositions de cette proposition de loi.

Sur le principe même de la démarche, on comprend l'intention du législateur de garantir l'indépendance des médias et des rédactions, mais est-il vraiment nécessaire de légiférer, au-delà de ce qui existe déjà, sur ce point ? En ce qui concerne TF1, le principe de l'indépendance est déjà fixé dans notre convention dont je vous lis l'article 6 : « *la société veille à ce que les émissions d'information politique et générale soient réalisées dans des conditions qui garantissent l'indépendance de l'information, notamment à l'égard des intérêts économiques de ses actionnaires* ». Depuis la privatisation de TF1, nous n'avons constaté aucune immixtion de notre actionnaire, M. Martin Bouygues, et notre groupe est reconnu comme exemplaire sur cette question.

Avons-nous vraiment besoin d'aller au-delà ? J'ajouterai que légiférer sur ce point constitue un mauvais signal sociétal, puisqu'une telle démarche revient à semer le doute sur l'indépendance de nos médias. Je ne pense pas que la France, avec la multiplicité de médias qui est la sienne, ait besoin de cela. Les députés ont voulu maintenir ce texte. Si vous souhaitez faire de même, nous vous invitons à le remanier de manière importante.

Concernant les pouvoirs conférés au CSA, celui-ci ne doit pas fixer dans les conventions les conditions qui garantissent l'indépendance. Notre relation avec le CSA n'est pas de nature contractuelle, mais procède d'un acte unilatéral de cette Haute autorité qui nous impose de nombreuses contraintes. Comparé aux autres industries, notre secteur demeure relativement contraint. Faut-il aller au-delà ?

Ni la composition ni les modalités de fonctionnement de ces comités d'éthique ne doivent être déterminés par le CSA. Nous avons déjà au sein du groupe TF1 un comité d'éthique. Une telle compétence, si elle venait à être confiée au CSA, va bien au-delà de son rôle de régulateur.

La proposition de loi dispose que le CSA rend publiques les informations transmises par le comité d'éthique des chaînes et concernant tout fait susceptible de contrevenir au principe d'indépendance. J'attire votre attention sur ce point comme l'a fait M. Nicolas de Tavernost. À l'occasion de tout programme diffusé, toute personne pourrait ainsi conduire un procès d'intention, dans le cadre d'une démarche rendue publique par le CSA. Je ne pense pas que tout cela soit profitable à la société. À l'inverse, il est très important de souligner que le CSA n'a pas à rendre publics les éléments transmis par les comités d'éthique s'agissant de faits qui ne sont pas avérés. Il nous semble important que la version finale de la proposition de loi confirme ce point.

S'agissant de la composition des comités d'éthique, nous vous invitons à raccourcir le délai proposé, destiné à éviter les éventuels conflits d'intérêt. Pendant les cinq années que j'ai passées dans des conseils d'administration et des conseils d'éthique, je n'ai jamais vu de proposition de cette nature. Il est prévu que pendant les deux années précédant leur nomination, les personnes membres du comité d'éthique n'aient eu aucun intérêt dans la chaîne et de relations ni avec ses actionnaires ni avec les filiales des sociétés où les actionnaires détiennent une participation ou avec lesquelles ils entretiennent une relation commerciale. Vous imaginez les conséquences de telles dispositions pour des groupes de médias comme les nôtres. TF1 a 6 500 annonceurs, petites et grandes entreprises, qui sont susceptibles de créer autant de conflits d'intérêt. Aucune de ces personnes ne pourrait ainsi avoir de lien avec nous ? Nos groupes ont également des filiales. Si un avocat a déjà travaillé pour le groupe Colas, qui n'a rien à voir avec nous, il ne pourrait donc pas participer à un comité d'éthique ? Cette démarche serait insensée. Les deux ans posent problème et les conditions d'appartenance de ce comité sont beaucoup trop restrictives. En restreignant la qualité des personnes désignées, ces comités d'éthique risqueraient d'être composés de membres incompetents rendant par conséquent des avis peu fiables.

Les modalités de saisine constituent un dernier point essentiel. Il est prévu que tout individu puisse saisir le comité d'éthique. L'idée des saisines multiples me paraît totalement fantaisiste dans l'univers des médias. Pour être crédibles, les membres de ces comités d'éthique ne seront vraisemblablement pas rémunérés et la charge de travail qui leur sera imposée devra être limitée en conséquence. En revanche, l'auto-saisine de ce comité, qui est informé d'une demande et décide, le cas échéant, de s'emparer d'un sujet, me paraît le seul principe pertinent en la matière.

M. Jean-Christophe Thiery, président du directoire du groupe Canal+. – Je tiens tout d'abord à rappeler que nous sommes tout à fait favorables à l'ensemble des grands principes contenus dans cette proposition de loi. C'est la raison pour laquelle nous avons débuté, à l'invitation du CSA, il y a quelques mois, des négociations pour modifier notre convention et constituer un comité d'éthique avant qu'il n'apparaisse dans le dispositif

de cette proposition de loi. Ce comité d'éthique est d'ailleurs en charge de la rédaction d'une charte pour Canal+.

Je m'associe à l'essentiel de ce qui vient d'être dit par MM. de Tavernost et Pélisson. Je profiterai cependant de cette audition pour illustrer devant vous le contexte spécifique dans lequel se trouve Canal+ au moment où cette proposition de loi est discutée. Notre groupe se trouve dans la situation la plus grave qu'il ait connue au cours de ses trente années d'existence. Depuis 2012, les abonnements s'effondrent au rythme très rapide de 200 000 abonnements par an, nos pertes se creusent et atteignent pour l'année 2015 250 millions d'euros. Notre budget enregistre quant à lui un déficit de 400 millions d'euros en 2016, alors que les droits de diffusion des compétitions sportives et les frais d'acquisition des films connaissent un renchérissement. Une pluralité de causes explique cette situation : l'arrivée de la télévision numérique terrestre et des programmes gratuits, le développement de la piraterie parmi les jeunes moins enclins que leurs aînés à payer pour bénéficier de nos offres, la modification du paysage concurrentiel marquée par l'arrivée des Google, Apple, Facebook, Amazon (GAFA) et Netflix, ainsi que l'arrivée sur notre marché d'opérateurs des télécommunications disposant de plusieurs dizaines de millions de clients. Face à cette situation qui est réellement exceptionnelle pour les acteurs de télévision payante que nous sommes, il nous faut concevoir des solutions structurelles, à l'instar du projet d'accord de distribution exclusive avec BeIN Sports qui est actuellement examiné par l'Autorité de la concurrence, et développer des synergies avec les autres filiales du groupe Vivendi. Ces solutions devraient nous permettre d'assumer nos responsabilités vis-à-vis des 8 200 collaborateurs de notre groupe et de continuer à assurer le financement du cinéma français et du sport, en particulier des ligues professionnelles de football et de rugby, ainsi que des industries techniques.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, messieurs, de vos interventions et passe la parole, dans un premier temps, à notre collègue M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je vous remercie, messieurs, de vos interventions qui ont suscité toute mon attention. Je souhaitais entendre quelques arguments en faveur de ce texte, mais vous ne m'en avez apporté aucun !

Je souhaitais revenir sur la notion d'intime conviction professionnelle. Que recoupe selon vous une telle notion ? Ne va-t-elle pas exacerber les contentieux entre les journalistes et leur direction ? Le rédacteur en charge conserve-t-il encore un pouvoir hiérarchique sur les journalistes qui relèvent de sa responsabilité ?

Le point de vue selon lequel le CSA n'exerce pas de contrôle *ex ante* sur l'information semble s'être dégagé à l'Assemblée nationale, afin de respecter le principe de l'indépendance de l'information. Or, le CSA dispose également du pouvoir d'adresser aux éditeurs des recommandations relatives au principe énoncé dans la présente proposition de loi. Cela ne revient-il pas à ce que le CSA exerce un contrôle *ex ante* par la voie des recommandations déjà existantes ?

Troisième point : en quoi une harmonisation législative serait-elle nécessaire, puisque le CSA disposait déjà de la faculté de prévoir, dans les conventions passées avec les diffuseurs, les modalités de conservation de l'indépendance de l'information ? Comment avez-vous perçu jusqu'à présent le rôle du CSA ? Doit-on entendre par là que le CSA n'aurait pas, jusqu'à présent, assumé cette mission pour que le législateur soit obligé de lui imposer la

marche à suivre ? Si nous sommes tous d'accord sur l'objectif de l'indépendance de l'information, je crains que la démarche actuelle ne conduise, à l'inverse, à étouffer cette information.

M. David Assouline. – Madame la présidente, vous avez, dans votre introduction, exposé l'objet de la proposition de loi que j'ai déposée et de celle qui vient de l'Assemblée nationale. Or, commencer à discuter de cette proposition de loi sans avoir désigné de rapporteur me paraît une démarche nouvelle qui ne permet pas d'organiser des auditions. Il faut que nos collègues ici présents sachent de quoi il est question, à l'instar des présidents des différentes chaînes de télévision que nous auditionnons aujourd'hui. Ce processus me paraît se dérouler quelque peu à l'envers. Je tenais à le dire. Si les membres du groupe socialiste et républicain ont souhaité inscrire à l'ordre du jour de leur espace réservé ces propositions de loi, c'est parce ces sujets nous tiennent à cœur ! J'espère d'ailleurs que la nomination des rapporteurs prendra ce point en compte. Ce n'est pas la peine que le rapport sur cette proposition de loi soit confié à ses détracteurs. Si toute proposition de loi d'un groupe minoritaire au Sénat se voit condamnée par la majorité et présentée comme telle à la délibération du Sénat, les droits de l'opposition en souffrent forcément !

Je pense qu'il faut entrer dans le texte en s'appropriant ses différents attendus et que c'est ainsi que nous pourrions maîtriser collectivement ce débat.

L'objet de cette proposition de loi vise le paysage médiatique français qui est tout à fait spécifique. Vous aimez faire référence à l'étranger comme modèle dans de nombreux domaines, en dénonçant notamment l'ampleur de la réglementation en France. Le fait que l'essentiel des grands groupes de médias soit possédé par des actionnaires, dont le premier métier n'est pas les médias ou l'information, et dont beaucoup d'entre eux vivent de la commande publique est une spécificité française. Ce n'est là nullement une suspicion alimentée en amont et, en tant que responsables politiques, nous savons bien que celle-ci plane sur tout le monde. Cette suspicion n'est nullement accusatoire. La structure du paysage audiovisuel français pose en effet question. Si les actionnaires majoritaires, notamment des groupes de presse quotidienne régionale (PQR) et des médias audiovisuels, n'ont pas les médias comme activité principale - comme Bouygues, Bolloré, Drahi, Dassault, Arnault - comment faire que ceux-ci ne puissent interférer sur les producteurs d'information qui sont également leurs salariés ?

Ce n'est pas alimenter la suspicion, mais plutôt l'inverse, que d'élaborer les outils pour prévenir toute forme d'abus et d'intervention. La presse a dernièrement révélé des interventions de Vincent Bolloré pour modifier la programmation de Canal+. Une affaire similaire serait également en cours au *Parisien* et concernerait le traitement de l'information. À partir du moment où des contrôles existent et qu'une transparence est assurée, l'actionnaire est dissuadé d'agir de la sorte. Notre démarche se veut démocratique et ne consiste nullement à jeter l'opprobre. Nous sommes là pour défendre l'intérêt général. Il y avait deux solutions : soit on travaillait sur l'indépendance des rédactions soit il fallait agir sur l'actionnariat et les seuils de concentration. J'ai précédemment déposé une proposition de loi sur les concentrations. Faut-il limiter la part de capital d'une entreprise de médias qu'un groupe peut posséder afin de contenir son influence ? En matière de concentration, est-il nécessaire de limiter la dépendance à la commande publique des groupes qui possèdent des participations dans des médias afin d'éviter l'interférence avec le politique ? Nous souhaitons, à l'inverse, que les médias demeurent indépendants des politiques.

Le fait que celui qui vend des avions notamment à l'État possède l'un des plus grands organes de la presse écrite nationale et, comme sénateur, va délibérer sur cette proposition de loi pose manifestement question. Auteur d'une proposition de loi avec mon groupe, nous vous auditionnerons de façon bilatérale pour approfondir chacune des questions que vous avez posées. Mais ce type de proposition de loi est tout à fait justifié et son dispositif fera l'objet d'un réel examen. En ce sens, je ferai parvenir aux membres de notre commission un document sur lequel figure l'état actuel de la concentration des différents groupes de presse. Ces informations sont surprenantes et vont au-delà de ce que je pensais. M6 n'est pas concerné, mais je me souviens que M. Alain Weill plaidait, avec une apparente conviction, pour l'indépendance de Nextradio TV un an avant que son groupe ne soit vendu au groupe Numericable-SFR ! Le groupe auparavant présenté comme indépendant n'existe plus ! Excusez-nous ainsi de poser quelques règles et de penser qu'il faut les préciser avec et non contre vous. Nous exerçons ainsi nos fonctions de défenseur de l'information et de la liberté d'exception, mais aussi celles de régulateur.

M. Claude Kern. – À vous écouter, on peut se poser la question de l'utilité de cette proposition de loi. Même si vous rappelez votre attachement aux grands principes, on remarque également que vous ne semblez guère y tenir. M. Pélisson a ainsi souligné qu'il fallait profondément remanier son dispositif. Au-delà de l'énumération de ce que vous ne voulez pas, pouvez-vous avancer des propositions concrètes pour améliorer cette proposition de loi ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Notre devoir est de répondre aux attentes de nos concitoyens quant à la garantie d'une information ni orientée ni truquée. Ce devoir seul nous motive, et non la promotion d'une quelconque Haute autorité. Dans l'état actuel des médias, force est de constater que des couacs existent. Je me souviens du son de huées greffé lors du reportage portant sur une visite du Président de la République M. François Hollande, alors que ces huées étaient intervenues lors d'un autre événement. Manipuler le son pour le greffer sur une image avec le commentaire du journaliste qui confirme, voilà qui fait tache ! Quel outil nous donnons-nous pour éviter ce genre de choses ?

Par ailleurs, vous faites référence à l'international, sauf qu'il n'existe pas d'autorité analogue au CSA à l'étranger. Cependant, la profession de journaliste et d'éditeur s'est auto-organisée en créant des comités de déontologie, notamment pour la presse francophone, d'où les Français sont d'ailleurs absents, ou encore germanophone ou néerlandophone.

S'agissant des intérêts liés, je me souviens de la grande promotion dans les émissions d'information de la chaîne liée à un constructeur, des politiques de construction de nouvelles prisons. Médias et construction allaient dans le même sens. Je pourrais dire la même chose pour les voitures électriques ou encore l'huile de palme ; certains médias n'y voient rien à redire et n'ont aucun bémol sur ces sujets, car les intérêts sont liés.

Enfin, sur les représentants du personnel, je vous entends très bien lorsque vous nous rappelez que la déontologie est un autre sujet. Simplement, j'ai été à l'origine d'une loi sur les lanceurs d'alerte en matière de pollution grave. On voit que les représentants du personnel ont une expertise d'usage lorsqu'il y a dysfonctionnement. Sans qu'ils soient au cœur d'un comité de déontologie, ils doivent pouvoir tirer la sonnette d'alarme car leur regard, au quotidien, apporte des données qui ne sont parfois pas visibles, ni par l'éditeur ni par le téléspectateur.

M. Pierre Laurent. – La question de l'indépendance des journalistes et des titres, ainsi que celle du pluralisme des médias sont évidemment importantes. À écouter les interventions, il semble que le paysage actuel ne souffrirait pas d'amélioration nécessaire en la matière. Nous ne partageons pas ce constat. Toutes les enquêtes d'opinion, sans aucune exception, publiées sur cette question attestent du regard extrêmement critique de nos concitoyens sur le monde de l'information. Une exigence citoyenne très forte s'exprime à cet égard et elle devrait légitimement inquiéter l'ensemble de la profession. Je parle à la fois comme Sénateur aujourd'hui et journaliste de profession. S'interroger sur la situation présente est une question démocratique de première importance, au moment où la défiance à l'égard de l'information et de la politique grandit de manière préoccupante et ouvre la voie à des ruptures démocratiques.

Si l'on s'emparait de l'ensemble du sujet, il faudrait alors traiter un grand nombre de questions et aller au-delà du dispositif de la proposition de loi que nous examinons, à commencer par celle de la concentration évoquée par notre collègue David Assouline. Ce qui supposerait de repenser ce que peuvent signifier des seuils anti-concentration dans le monde médiatique d'aujourd'hui, dans le contexte notamment de la mondialisation des sources d'information et des banques d'images.

Cette proposition a, à l'inverse, un objet limité et précis. Vous semblez contester le dispositif proposé en matière de comité d'éthique. Je ne comprends pas bien pourquoi les rédactions auraient à craindre un regard extérieur et citoyen sur leur travail que vous considérez comme sinon irréprochable, du moins conforme à ces principes d'éthique. Je formulerai une question précise sur la composition des différents comités d'éthique que vous avez déjà instaurés dans vos propres sociétés : quelle est-elle ? Il serait intéressant de regarder ce qui existe en la matière dans vos groupes pour comparer leur composition à celle qui est proposée dans la proposition de loi.

M. Daniel Percheron. – Notre réunion de ce matin est une réunion de pouvoirs. Ceux qui ont le pouvoir viennent, en toute humilité et en toute liberté, nous rencontrer au sein de notre commission. Mon intervention n'est pas à charge. Rappelons que la République était belle lorsque vous étiez la voix de la France sous Georges Pompidou et que la social-démocratie a voulu la démocratie d'opinion, *via* l'instauration du quinquennat et l'organisation des primaires. Aujourd'hui, pourrait-on ajouter de manière lapidaire, les téléspectateurs, comme les consommateurs, sont en partie les maîtres du monde.

Afin d'évoquer la proposition de loi présentée par notre collègue, je vais vous conter une anecdote. Un livre, dans les années 2003-2004, qui n'a jamais été démenti, évoquait une réunion, tenue au palais de l'Élysée fin 2001 et consacrée à la stratégie du Président Jacques Chirac pour briguer avec succès un second mandat. Étienne Mougeotte y participait, pour le compte de la chaîne TF1. Un consensus s'est alors établi pour mettre en exergue le thème de la sécurité. TF1, en février 2002, a alors enchaîné jusqu'à huit reportages consécutifs sur ce thème lors d'un journal télévisé. Oh miracle ! Le service public n'a alors pas seulement suivi, mais a surenchéri ! Et nous sommes arrivés à l'épisode final, avec l'affaire Paul Voise, et au résultat de la présidentielle de 2002 que vous connaissez. Les lois, comme le rappelait notre collègue David Assouline, sont toujours nécessaires face à un tel pouvoir lorsque la démocratie se livre à son épreuve de vérité particulièrement forte qu'est l'élection présidentielle.

D'autre part, vous participez, dans l'adaptation douloureuse, presque impossible par moment, du modèle français à la mondialisation, à la mise en scène du procès des élites

qui amène notre pays au bord de la rupture. C'est une véritable question que nous devons nous poser. Nous sommes un vieil État-nation et aujourd'hui le monde nous demande de changer. Nous en avons sûrement les moyens et nous hésitons fondamentalement sur la pédagogie. Ce n'est pas le Sénat qui dira le contraire. Vous êtes là à la charnière de cette vérité.

C'est là une véritable question posée aux responsables des chaînes et notamment au président-directeur-général de Canal+, chaîne à laquelle je suis abonné depuis le premier jour, du temps de la présidence d'André Rousselet. Lorsque samedi soir dernier, j'écoutais Thierry Ardisson dans son émission « Salut les terriens ! » offrir une tribune à Mediapart pour manier ce qui pouvait apparaître comme une insulte à l'encontre du Président de la République, je ne peux que vous demander si vous pouvez nous aider à faire en sorte que la France vive la période particulière que nous traversons de manière plus sereine.

M. Nicolas de Tavernost. – Je vous remercie pour toutes ces questions. Premièrement, afin que soit préservée l'objectivité du débat, je souhaite dire que TF1 et M6 connaissent également des moments délicats et des difficultés d'adaptation de nos modèles respectifs de télévision. Vous avez devant vous trois acteurs à égalité devant la difficulté.

Deuxièmement, pour répondre à la remarque de M. David Assouline, j'observe que des propriétaires qui sont issus du monde des médias ne sont guère loués pour leur indépendance au sens où vous l'entendez. MM. Berlusconi et Murdoch sont dans cette catégorie, mais je n'ai pas l'impression que tous deux incarnent un modèle que vous nous encouragez à suivre. Ces groupes privés appartiennent forcément à quelqu'un et la propriété n'est pas le gage de l'indépendance ou de la dépendance. Le fait d'être dans d'autres secteurs - et je le dis d'autant plus volontiers que notre actionnaire de contrôle est dans le secteur des médias -, n'est pas discriminant.

Je prendrai la défense de mon collègue de TF1, ce qui n'est pas si fréquent, en rappelant que l'exemple que vous évoquiez me paraît de nature à illustrer les difficultés suscitées par l'interprétation de l'indépendance. Vous avez en effet évoqué une réunion tenue avant l'élection présidentielle pour 2002 et décrite dans un livre que je ne connaissais pas. Cet exemple me rappelle également les reproches qu'avaient essuyés TF1, s'agissant du soutien apporté à Édouard Balladur contre Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle précédente.

Sachez que notre métier de responsable de média s'exerce dans la pleine conscience des risques de remise en cause des élites que vous évoquiez. C'est justement le paradoxe de cette proposition de loi que de jeter la suspicion sur les directeurs de publication. Nous sommes confrontés quotidiennement à des décisions à prendre. Si vous conférez un pouvoir accru à des commissions ou une importance démesurée à l'intime conviction professionnelle, vous risquez d'obtenir des émissions qui échapperont à tout contrôle. Nous avons parfois des discussions difficiles avec nos responsables de rédaction pour appliquer une déontologie. Je trouve que cette proposition de loi a comme présupposé le fait que les élites que nous serions comme directeurs de publication doivent être contrôlées et entourées par des tas de comités et de commissions, afin que nous exercions correctement notre pouvoir.

Vous avez fait référence à M. Weill et à son souhait d'indépendance avant que son groupe ne soit revendu au groupe dirigé par M. Patrick Drahi. J'ai toujours rappelé au Parlement qu'il ne fallait pas confondre les nouveaux entrants et les indépendants. Nous sommes au moins aussi indépendants que les nouveaux entrants. J'ai d'ailleurs dénoncé ces

nouveaux entrants à l'occasion de la revente des fréquences puisqu'en ce qui nous concerne, nous ne nous sommes jamais positionnés sur ce marché. Être un nouvel entrant ne signifie pas être indépendant. Le législateur, par sa confusion entre les nouveaux entrants et l'indépendance, a commis une erreur en promouvant la présence de nouveaux acteurs aux côtés des groupes historiques, comme gage du renforcement de l'indépendance. Nous avons pu le constater aujourd'hui à l'occasion de récentes affaires de revente de fréquences.

Par ailleurs, la concentration des médias, notamment dans la presse écrite, a été évoquée. Un point de cette proposition de loi nous semble choquant. En effet, ce dispositif ne s'adresse qu'à certaines catégories de télévisions et aux radios généralistes, mais ni à la presse ou à l'Internet. L'exercice de notre métier de directeur de publication s'inscrit dans un contexte fortement régulé, alors que se fait jour un foisonnement d'acteurs qui ne sont absolument pas régulés. On veut nous entourer de réglementations qui ne s'appliquent pas du tout au media Internet, au risque d'accroître à nouveau le fossé entre l'information diffusée sur les médias historiques, soumise à un contrôle extrêmement tatillon, et celle qui vient de l'Internet qui y échappe totalement.

Nous avons toujours été assez opposés au contrôle *a priori* du CSA qui nous paraît induire la négation même de la responsabilité d'éditeur. Veillons cependant, dans le cadre du contrôle *a posteriori*, qu'on n'aille pas au-delà de notre responsabilité. Nous avons diffusé des images au moment des attentats du 13 novembre dernier dans un programme d'information après avoir jugé, en responsabilité, qu'elles pouvaient être diffusées. Il est difficile pour nous d'admettre que le CSA juge à notre place si ces images, dix jours après leur diffusion, pouvaient être ou non diffusées. Il y a des lois qui régissent l'ordre public et permettent de poursuivre les éditeurs. En l'occurrence, dans l'affaire en cause, nous n'avons pas été sanctionnés d'une quelconque façon. On nous a simplement dit que nous aurions pu mettre un avertissement pour les moins de douze ans, en raison du caractère difficile de certaines images. Comme le CSA avait publié une réglementation mentionnant l'impossibilité de diffuser un programme pour les moins de douze ans avant 20 h 30, nous n'aurions, de toute manière, pas pu diffuser ce programme avant cet horaire.

M. Gilles Pélisson. – Je ferais quelques remarques sur les rôles respectifs du CSA et des journalistes. S'agissant du rôle du CSA, nous attirons votre attention sur la nécessité de ne pas diluer les responsabilités. Comme nous l'avons rappelé la responsabilité pénale du directeur de publication est un facteur de responsabilisation par excellence. Il est difficile de faire plus. En quoi est-il nécessaire d'aller plus loin ?

J'en viens au procès d'intention qui est fait sur l'actionnariat et le lien avec l'actionnaire au sein des grands groupes. J'ai passé de nombreuses années à l'étranger dans de grands groupes et M. Nicolas de Tavernost rappelait la composition de l'actionnariat de la presse à l'étranger. Je n'ai pas l'impression qu'elle soit très différente de celle de la presse française. Certes, vous pouvez vous plaindre de l'existence de Mediapart, mais il est très difficile d'imaginer un média plus indépendant, tout comme d'ailleurs *Le Canard enchaîné*. Les autres quotidiens sont détenus par des investisseurs indépendants ; tout comme pour la presse régionale, comme *Ouest-France* ou *Le Télégramme* de Brest. On peut se féliciter de la diversité de l'actionnariat ainsi que de l'arrivée d'investisseurs étrangers, comme celle du groupe Rossel d'origine belge. Je ne suis en revanche pas certain que l'avenir de la nation consiste à voir ses groupes de presse contrôlés par des groupes étrangers. Sans doute le souhaitez-vous ?

S'agissant de l'indépendance des journalistes, plus de 400 ont une carte de presse au sein de TF1. Nous n'avons d'ailleurs pas de défilé de journalistes nous accusant de ne pas pouvoir exercer leur métier correctement. Le sujet n'est pas là !

Le point soulevé par Mme Blandin relève d'une erreur humaine et le fait de monter un son sur d'autres images n'est nullement à mettre au compte d'une demande de sa rédaction et encore moins de l'actionnariat. Ne mélangeons pas tout. Les journalistes peuvent commettre, comme nous tous, des erreurs humaines. La journaliste en question l'a reconnu.

Mme Marie-Christine Blandin. – Expliquez-moi comment une erreur humaine d'un potentiomètre parvient à faire glisser du son enregistré à un autre moment sur des images muettes !

M. Gilles Pélisson. – En réponse à M. Pierre Laurent, je voudrais souligner que nous n'avons aucun grief à l'encontre de l'existence des comités d'éthique. Nous contestons seulement que la mise en œuvre de ces comités d'éthique obéisse à une règle très éloignée de ce qui se pratique dans l'industrie. La règle des deux ans nous semble excessive et les modalités de détermination de la composition de ces comités ne nous semble pas la bonne. L'exemple de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pourrait d'ailleurs nous inspirer pour modifier ce mode de composition : un tiers des membres du comité d'éthique de l'AMF est issu de l'industrie, ce qui permet de rassembler des personnes qui connaissent le secteur, un tiers est composé de personnalités qualifiées et un tiers de personnes indépendantes comme d'anciens magistrats. Notre comité d'éthique, à TF1, est composé des administrateurs indépendants de notre conseil d'administration. Il rassemble notamment une productrice indépendante de cinéma, des anciens chefs d'entreprise ou encore une chef de service de l'hôpital Necker. Notre comité représente bel et bien la diversité de la société civile et de ses actifs. Les conditions de nomination prévues par la proposition de loi nous semblent tout à fait excessives.

Je terminerai mon propos en citant la position du Syndicat national des Journalistes vis-à-vis de la proposition de loi. Celui-ci a ainsi déclaré, le 3 mars dernier, que - je le cite - : « *Non, l'indépendance des médias et de leur rédaction ne peut être garantie par le CSA qui est une instance administrative dont les membres sont nommés par le pouvoir politique. Le SNJ réitère ses plus vives réserves à l'égard de ce texte qui accroît les prérogatives du CSA au point de l'ériger en autorité morale des entreprises audiovisuelles qui sont sous sa responsabilité.* » Ce sont les journalistes qui parlent. Il est ainsi paradoxal que ce soit le Syndicat national des journalistes qui exprime de la sorte sa défiance vis-à-vis du dispositif de cette proposition de loi.

M. Jean-Christophe Thiery. – Je conclurai sur deux points. D'une part, je salue l'action de régulation du CSA avec lequel nous sommes en train de modifier, depuis quelques mois, notre convention et de créer notre comité d'éthique. Tout cela fonctionne dans le cadre actuel des pouvoirs du CSA. D'autre part, j'évoquerai un exemple pour souligner la difficulté que représenterait la généralisation de la saisine des comités d'éthique. Nous diffusons des émissions d'investigation et un journaliste a, il y a quelque temps, diffusé sur Internet le contenu de la réunion du comité d'investigation, qui est présidé par le directeur de la publication et auxquels participent le responsable du service en charge de l'investigation et son équipe de journalistes. Ce comité se prononce, chaque année, sur quelque trois cent sujets en fonction de critères informatifs, techniques et d'opportunité. Outre les aspects de fonctionnement impliqués par cette démarche, la diffusion au grand public du contenu de ce type de réunion ne peut qu'accroître la difficulté du travail de nos équipes.

Je souscris à ce que vous venez de dire sur Mediapart. À l'inverse, que serait-il advenu si Canal+ avait fermé sa porte à Mediapart et à Edwy Plenel ! Qu'aurait-on alors dit de notre chaîne ?

Enfin, notre comité d'éthique est en train de définir ses règles de fonctionnement, dans le dialogue avec le CSA, et cherche à accueillir des personnalités exceptionnelles. Ce comité sera en outre formé en fonction de toutes les règles qui seront précisées notamment lors de l'examen de la proposition de loi initialement déposée par M. Patrick Bloche à l'Assemblée nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie de vos interventions, ainsi que de vos réponses à nos questions. Je suis certaine que nous allons demeurer en contact pour poursuivre le dialogue sur les questions qui viennent d'être abordées.

Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions

Puis la commission entend Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, que je remercie de sa présence. Je vous rappelle que notre audition porte sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 8 mars dernier visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias à laquelle a été jointe la proposition de loi relative à l'indépendance des rédactions, présentée par MM. David Assouline, Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste et républicain.

Le dispositif que ces textes proposent d'appliquer à l'ensemble des médias constituait une spécificité du service public selon les termes de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986. Je vous demanderai donc, pour commencer, madame la présidente, de nous présenter l'économie générale du dispositif en vigueur à France Télévisions pour garantir l'indépendance de l'information. Vous pourrez ensuite, si vous le voulez bien, nous expliquer les changements qui pourraient intervenir si le texte adopté par les députés était mis en œuvre sans modification. Nous souhaitons, en particulier, y voir plus clair sur le risque de judiciarisation du fonctionnement des rédactions et sur l'émergence d'un contrôle *ex ante* des médias par le CSA.

Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions. – Pour le service public, le principe d'indépendance et de pluralisme des médias est central ; il est au cœur de sa mission. Il est donc normal qu'existent déjà des dispositions législatives et conventionnelles pour le garantir.

Vous savez que sur le secret des sources des journalistes, la proposition de loi a été amendée. J'ajoute qu'au sein du service public, la directive sur le secret des affaires a suscité une mobilisation assez forte, portée notamment par Élise Lucet. Ceci pour dire que par tradition, par tempérament, la sensibilité est aiguë, chez les journalistes, attentifs au libre exercice de leur métier.

L'indépendance à l'égard du pouvoir économique, du pouvoir politique, est gravée dans l'identité de France Télévisions. On pourrait certes craindre que la publicité, qui reste un élément important de notre modèle économique, ne fasse peser un risque, mais en pratique, tel n'est pas le cas. Depuis sept mois que je suis en place, je n'ai reçu aucune pression des annonceurs. Au demeurant, le fait que notre ressource principale soit issue d'une contribution publique nous met à l'abri de tels risques, que les chaînes privées peuvent *a contrario* ressentir.

Le droit de refus prévu dans la proposition de loi s'applique déjà pour nous depuis 1982, et a été intégré par la loi de 1986. Au reste, il ne pose pas de difficulté tant la séparation est stricte entre le cœur de métier de journaliste et les questions d'ordre managérial. Il n'arrive donc pas que nous nous trouvions en porte-à-faux et qu'une équipe ait à exercer son droit de refus face à des pressions managériales. J'ajoute que des contre-pouvoirs importants existent au sein de la maison, et c'est une bonne chose. Les organisations syndicales font porter leur voix haut et fort sur tous les sujets, et ne manqueraient pas de se signaler si elles constataient qu'une pression contraire à la déontologie de la profession s'exerçait sur un journaliste. C'est pourquoi la consultation obligatoire du comité central d'entreprise sur ces questions de liberté éditoriale, telle que prévue par la proposition de loi, me semble une disposition excessive. Un comité central d'entreprise est là pour débattre des grands sujets stratégiques et rendre des avis en ce domaine. Il ne peut être l'instance qui va décider si la liberté des journalistes est respectée. Autant lui livrer une information précise sur la situation déontologique me semble normal, autant le consulter obligatoirement me paraît excessif.

Il faut à notre sens éviter que les dispositions de ce texte, qui s'appliquent déjà à France Télévisions, ne viennent alourdir une gouvernance déjà assez complexe, comme le soulignait le rapport Schwartz - un État actionnaire à 100 %, un conseil d'administration, dont tout le monde s'accorde à dire qu'il conviendrait de renforcer le rôle, des syndicats puissants avec lesquels nous entretenons un dialogue nourri, une instance de régulation, enfin, le CSA. Répondre à la demande d'une éthique journalistique plus forte, soit, mais selon des modalités intégrées à notre gouvernance. Pourquoi ne pas prévoir, à l'instar de ce qu'il se passe dans d'autres entreprises, que le comité honnêteté, indépendance et pluralisme soit formé au sein du conseil d'administration, susceptible d'être saisi et chargé de rendre des avis sur la bonne santé éthique de l'entreprise ? Notre conseil d'administration, composé de représentants de l'actionnaire mais aussi de personnalités qualifiées nommées par le CSA, s'en trouverait renforcé. Parce que nous sommes souvent interrogés sur nos relations avec le monde de la production, j'ai annoncé que je souhaitais mettre en place, à compter de cette année, un déontologue au sein du groupe, qui aura charge de s'assurer que les salariés sont formés aux règles de déontologie, pour prévenir les dérapages involontaires. Il serait celui que l'on alerte en cas de problème. J'ai également proposé au conseil d'administration que ce déontologue vienne lui rendre compte, en toute liberté, des travaux en cours en matière de déontologie, comme cela est le cas dans une société anonyme de droit commun.

J'en viens au rôle du CSA. Le texte initial a, il est vrai, beaucoup été amendé. Nos craintes sont de deux ordres. La responsabilité éditoriale ne peut être partagée. À France Télévisions, c'est moi, et personne d'autre, qui porte la responsabilité pénale. S'il est important qu'un contrôle soit effectué sur l'information, sur les programmes, il reste que ce contrôle ne saurait s'exercer *a priori*. À supposer que je décide, pour des raisons éthiques, de ne pas diffuser une fiction, et qu'une instance de régulation juge, avant la date programmée, qu'il faut diffuser cette fiction, qui portera la responsabilité éditoriale ? Il faut bien séparer le contrôle de la décision ; nous sommes en phase, là-dessus, avec le CSA. Dans la rédaction actuelle de la proposition de loi, les choses sont claires pour ce qui concerne l'information,

mais elles restent assez vagues pour ce qui concerne les programmes. Il serait bon de préciser la nature du contrôle qui s'y opère, et que celui-ci intervient bien *a posteriori*, afin de ne pas entamer la responsabilité éditoriale du patron de média.

Vous savez que France Télévisions, à l'initiative de mon prédécesseur, a engagé un processus de fusion des rédactions. Le terme mérite d'ailleurs d'être précisé, car on parle tout à la fois de « la rédaction du 20 heures » et de « la rédaction de France 2 », alors que l'une s'emboîte dans l'autre. Il ne faudrait pas que l'indépendance des rédactions soit comprise comme l'indépendance de chaque sous entité.

M. David Assouline. – C'est l'entité juridique qui est visée.

Mme Delphine Ernotte. – Il est important de le préciser, car c'est pour nous un sujet sensible : nous aurons bientôt une rédaction unique.

M. Jean-Pierre Leleux. – Il y a des mots qui, du fait de leur rayonnement, font consensus, mais dont le contenu varie selon celui qui les prononce. Je pense au merveilleux mot d'indépendance, mais aussi à l'honnêteté, mot que l'on retrouve à deux reprises dans la proposition de loi. Je m'inquiète toujours lorsque l'on introduit de tels mots dans la loi, car il est fort difficile de les cadrer. Autre inquiétude pour moi, la notion d'« intime conviction professionnelle », depuis longtemps conventionnelle et que la loi de 2009 a introduite pour le service public audiovisuel : le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale l'élargit aux télévisions privées et à la presse écrite. Que penser d'un élargissement ? Il faut espérer que tous les journalistes soient particulièrement honnêtes, car on leur donne ainsi un pouvoir important. Sans compter que l'on peut craindre une multiplication des contentieux entre les journalistes, leur rédaction, et la direction de la publication. Sachant que cette notion s'impose déjà à vous depuis de nombreuses années, j'aimerais savoir quels en ont été les effets dans l'audiovisuel public.

Vous avez rappelé l'unicité de la responsabilité pénale. C'est vrai non seulement pour vous, mais pour tous les directeurs de la publication, dans la presse écrite et audiovisuelle. Comment concilier notre conception bien française de la hiérarchie, qui veut qu'il y ait un patron et un seul, avec ce pouvoir donné aux journalistes, dont on n'est pas toujours sûrs qu'ils aient raison et qui laisse augurer de quelques abus. Car c'est toujours le dirigeant qui porte la responsabilité pénale et qui paiera, *in fine*, l'addition.

Comment est constitué le comité d'éthique de France Télévisions ? Comment sont choisis ses membres ? Comment vous assurez-vous de leur indépendance et de leur honnêteté ?

Mme Delphine Ernotte. – Votre question est centrale. Comment est assurée la régulation entre le pouvoir hiérarchique et le droit de refus ? C'est, à mon sens, le collectif qui régule. Nous sommes dotés, au sein des rédactions, de chartes de comportement des journalistes. La meilleure régulation possible tient à l'équipe à laquelle on appartient, qui crée une communauté de pensée. Plus que par la loi, c'est par la pratique quotidienne du métier, le regard que les autres portent sur vous, l'harmonisation par le débat interne qu'est assurée la régulation. D'où notre souci de nous doter de chartes qui, partagées par tous, assurent la cohérence.

Je porte, au regard de cela, une double responsabilité. Celle d'organiser les choses pour faire en sorte que cette harmonisation entre journalistes s'opère, mais aussi celle de la

mise à l'antenne. Je ne peux pas imposer un sujet à un journaliste, mais si j'estime, pour des raisons qu'il me faudra expliciter, que, s'agissant des programmes, tel sujet ne doit pas passer à l'antenne, j'ai la possibilité de l'imposer.

M. Jean-Pierre Leleux. – Pas besoin de loi, donc ?

Mme Delphine Ernotte. – Qu'il y ait un contrôle sur les programmes ne me choque pas. Ce qui me choque, c'est la régulation *a priori*. Pour ce qui concerne les journaux télévisés, je ne visionne jamais les programmes en amont. Je fais confiance aux rédactions, auxquelles je délègue, comme cela se pratique dans toute entreprise.

M. Jean-Pierre Leleux. – Donc, pas besoin de légiférer ?

Mme Delphine Ernotte. – Ce n'est pas à moi d'en juger. Nous fonctionnons déjà, à France Télévisions, selon des procédures qu'il est envisagé d'étendre à d'autres entreprises audiovisuelles. Ce que je peux dire, c'est que cette manière de faire ne suscite pas de conflits de fond avec les journalistes. Je n'en ai jamais connu en sept mois.

M. David Assouline. – La loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public abordait en effet l'essentiel des problèmes touchant à la transparence et au contrôle, que nous entreprenons à présent de traiter pour les médias privés. Ce qui nous y amène, c'est le phénomène de concentration que l'on observe dans la presse et l'audiovisuel privé, *via* des prises de contrôle majoritaires par de grands groupes dont le métier n'a rien à voir avec l'information. C'est un vrai sujet dans le monde de l'audiovisuel mais aussi pour la presse quotidienne régionale, qui restait encore la seule presse réellement libre. Ces phénomènes de concentration posent problème pour la démocratie et le pluralisme. Pour l'audiovisuel public, il en allait un peu différemment : il s'agissait d'assurer son indépendance à l'égard du pouvoir politique. Ici, il s'agit plutôt d'assurer l'indépendance des rédactions face aux actionnaires. Vous êtes néanmoins concernés par certaines dispositions. Nous examinons deux propositions de loi, celle de M. Bloche et la mienne, qui ne traitent pas de tous les sujets de la même façon. Pour ce qui concerne les rédactions, on a bien vu, avec l'affaire Canal+, que ce n'est pas sur les équipes de iTélé qu'ont porté les pressions, mais sur des maisons de productions extérieures à laquelle il avait été passé commande. C'est pourquoi j'essaie, dans mon texte, de trouver une terminologie appropriée - et que nous aurons le temps de préciser -, ce qui répond à la différence que vous faisiez entre journaux télévisés et programmes.

J'en profite pour vous poser une question. La loi a posé des garde-fous pour éviter les pressions politiques. Mais il existe aussi des enjeux commerciaux. Vous n'êtes pas totalement dépendants de la publicité, mais j'ai tout de même entendu dire que lorsque vous avez décidé de diffuser le programme refusé par Canal+, ceux-là mêmes qui avaient fait une première fois pression vous ont à votre tour menacés de mettre fin aux contrats publicitaires qui vous lient. Je ne vous demande pas de me répondre de façon circonstanciée, mais de me dire s'il vous est arrivé d'avoir affaire, d'une manière générale, à de telles pressions.

Mme Delphine Ernotte. – Ma décision de diffuser le programme en question ne m'a pas valu, personnellement, de pressions. En revanche, nous avons estimé que le risque potentiel que l'on faisait courir au chiffre d'affaires de la régie n'avait pas à être pris en compte, dès lors que nous sommes financés à 85 % par de l'argent public. C'est précisément parce que nous sommes France Télévisions que nous devons ne pas anticiper un tel risque.

M. David Assouline. – Pas d'autocensure, donc.

Mme Delphine Ernotte. – Exactement. Nous en avons discuté au sein du comité de direction et avons tranché en ce sens. Cela dit, je n'ai pas subi de pressions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez évoqué l'idée de lier comité d'éthique et conseil d'administration. Pouvez-vous nous en dire un peu plus ? Comment fonctionnerait, très concrètement, cette relation ?

Mme Delphine Ernotte. – Nous nous sommes demandé à qui pourrait être confié le rôle de vigie, sachant que nous en avons déjà beaucoup. Ne pourrait-on imaginer de constituer à cette fin une équipe autour du médiateur, qui existe déjà au sein de France Télévisions ? A qui, ensuite, un tel comité devra-t-il rendre compte ? Il est pour moi inimaginable, en tant que présidente, de ne pas être alertée en cas de problème. Une telle équipe, autour du médiateur, qui est indépendant, peut être constituée de personnalités indépendantes, de salariés de l'entreprise. Si bien que cela me semblerait une bonne chose que l'instance chargée de vérifier que tout cela fonctionne bien, que ce comité a bien liberté d'agir, ne soit ni totalement extérieur à l'entreprise, ni totalement dans sa dépendance. C'est pourquoi je propose que ce rôle échoie au conseil d'administration, qui est par nature l'instance de gouvernance de l'entreprise. Je ne vois pas comment ce sujet, central, pourrait lui échapper. Sur un autre terrain, celui des risques psycho-sociaux, comment imaginer que ce ne soient pas et les représentants du personnel et le conseil d'administration qui soient saisis des problèmes ? On n'imagine pas qu'un comité totalement extérieur à l'entreprise traite de ces sujets. Il s'agit d'être opératoire, de vérifier, en cas de problème, que les mesures correctrices ont bien été prises. C'est la vie normale d'une entreprise. Il en va de même des questions touchant à l'indépendance. D'où mon idée de fonder le médiateur et le comité honnêteté, éthique et pluralisme lequel, composé de membres de l'entreprise et de personnalités extérieures, devrait rendre compte au conseil d'administration. Le rapport ainsi rendu étant naturellement transmis aux représentants des salariés.

Désignation d'un rapporteur

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En attendant l'arrivée de M. Baldelli, je vous propose de procéder dès à présent à la nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 446 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 416 (2015-2016) de MM. David Assouline, Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste et républicain, relative à l'indépendance des rédactions.

J'insiste, en préambule sur le caractère inédit de la situation. Je rappelle que la proposition de loi de M. Bloche, sur laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été adoptée par l'Assemblée nationale la semaine dernière. Entretemps, M. Assouline, qui a beaucoup travaillé sur la question, a, de son côté, déposé une proposition de loi. Voyant ainsi deux textes proches nous arriver en parallèle, j'en ai alerté le président du groupe socialiste - qui semblait ignorer l'existence de la proposition de loi, soutenue par le Gouvernement, inscrite en procédure accélérée. Le sujet a été évoqué en conférence des présidents et le groupe socialiste a proposé que la proposition de loi de M. Bloche soit inscrite à son ordre du jour réservé, pour assurer une cohérence dans l'examen des deux textes.

Je vous proposerai de me nommer rapporteure, sachant que le texte de M. Bloche, largement amendé par l'Assemblée nationale, sera le support principal de notre examen.

Je rappelle que d'autres propositions de loi ayant trait aux médias, la proposition de loi organique et la proposition de loi relatives aux règles applicables à l'élection présidentielle, de M. Urvoas, ont été examinées sur le rapport d'un membre de la majorité sénatoriale.

Le groupe socialiste aurait souhaité que le rapporteur émane de ses rangs, mais sur un tel texte, sensible et qui mérite un débat approfondi, je souhaiterais que le rapport soit confié à un membre de la majorité sénatoriale, sachant que le travail au sein de notre commission ne s'en poursuivra pas moins collectivement.

Mme Sylvie Robert. – J'entends votre souhait, mais permettez à la sénatrice béotienne que je suis de poser une question qui touche à un problème de fond. J'ignore ce que sont les pratiques du passé, mais je m'étonne qu'un rapporteur issu de la majorité sénatoriale puisse être nommé sur un texte inscrit à l'ordre du jour réservé du groupe socialiste, et émanant du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Il serait plus juste, plus correct, plus respectueux de prévoir, pour le moins, deux corapporteurs. Je ne pourrais m'expliquer qu'il en aille autrement.

J'ai cessé de nourrir l'espoir de me voir confier un rapport, mais j'en viens même à présent à me demander s'il faut me résoudre à penser, si un jour je déposais une proposition de loi, que je me verrai imposer un rapporteur de la majorité sénatoriale. S'agit-il d'une pratique prévue par le règlement du Sénat ou bien tient-elle à un calcul que je n'ose croire politicien, en vertu du sujet éminemment symbolique sur lequel porte ce texte ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je suis surprise moi aussi. Il existait, dans cette maison, une règle implicite qui veut que lorsqu'un groupe décidait d'utiliser sa niche parlementaire pour porter une proposition de loi, l'auteur du texte en soit nommé rapporteur.

Le revirement que vous opérez risque d'être très dommageable à la confrontation des points de vue, et d'affaiblir, *in fine*, le rôle de notre Haute Assemblée. J'espère que nous sortirons par le haut de cette épineuse situation. Ce type de débat est récurrent. J'ai connu le même problème avec une récente commission d'enquête, créée à l'initiative de mon groupe dans le cadre du droit de tirage et dont les conclusions n'ont pas été adoptées.

Faisons vivre le débat d'idées, c'est de là que sortira la réflexion la plus utile. Quant à la proposition de Mme Robert, je ne saurais y souscrire. C'est introduire une nouvelle notion qui pourrait faire jurisprudence et créer des difficultés pour les textes inscrits dans les espaces réservés.

M. Jean-Claude Carle. – Je ne peux pas laisser dire que la candidature de notre présidente serait politicienne. Elle a toutes les qualités pour rapporter ce texte, qui touche à un sujet sur lequel elle s'est beaucoup investie. Il est faux de dire que la tradition veut que l'auteur d'une proposition de loi ou un membre de son groupe en soit nommé rapporteur. J'ai été victime du contraire...

Mme Sylvie Robert. – Vous dites bien victime...

M. Jean-Claude Carle. – ...puisque sous la précédente mandature, ma proposition de loi sur les gens du voyage a été rapportée par un membre du groupe socialiste et que ce texte a été totalement détricoté, ce qui avait conduit le président Bel à intervenir personnellement en conférence des présidents. J'ajoute que comme Mme Gonthier-Maurin, je suis totalement hostile à un corapporteur. Cela n'apporterait rien de plus.

M. David Assouline. – On fait comme si l'on avait affaire à un seul sujet, alors qu'il y en a deux. Mme la présidente considère que quand une proposition de loi socialiste adoptée à l'Assemblée nationale poursuit son parcours législatif, fût-ce dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe socialiste, la majorité doit être chargée du rapport. Elle argue que le texte, qui n'émane pas du groupe socialiste du Sénat, a reçu, à l'Assemblée nationale, le soutien de l'exécutif, ce qui justifie son souhait d'user des prérogatives de l'opposition au Gouvernement, qui se trouve être, au Sénat, majoritaire.

Depuis que je suis membre de la commission de la culture, il en a toujours été autrement. À une exception près, qu'elle s'est empressée de m'opposer. Il est vrai que Mme Bariza Khiari avait tenu à rapporter la proposition de loi sur la vente à distance des livres, adopté par l'Assemblée nationale, sur initiative de l'opposition. Je n'avais alors pas trouvé cela judicieux, craignant, en d'autres circonstances, un retour de bâton. Car en l'espèce, par un *gentlemen's agreement*, la droite l'avait accepté pour renforcer, par une adoption consensuelle, ce texte déposé à son initiative, en lui donnant au Sénat, l'*imprimatur* de la gauche. Et voilà que l'on fait de cette exception un argument de jurisprudence. Les groupes minoritaires, qui n'ont déjà plus que très peu de marge de manœuvre, presque tous les textes étant d'initiative gouvernementale, ne pouvaient plus compter que sur leur « niche » pour tenter de faire passer certains textes. Et on veut leur enlever cette dernière liberté, en s'assurant que les textes ainsi inscrits seront détricotés !

Jamais, à la commission de la culture, nous n'avons enlevé à un groupe la faculté de rapporter un texte émanant de ses rangs.

M. Jean-Claude Carle. – Cela m'est arrivé, ailleurs.

M. David Assouline. – Mais à la commission de la culture, cela n'a jamais été le cas.

Nous avons décidé d'ouvrir la navette à la proposition de loi de M. Bloche, en l'inscrivant dans notre niche. Parce que je craignais qu'arguant de la jurisprudence, la majorité sénatoriale ne s'attribue le rapport. Ayant déposé une proposition de loi à peu près similaire, j'ai demandé la discussion commune. Il était pour moi unimaginable que vous vous attribuez le rapport sur mon propre texte. D'où la proposition, émise par Sylvie Robert, de nommer deux corapporteurs, l'un étant chargé du texte de M. Bloche, l'autre du mien, afin de bien distinguer les deux, que ce soit dans deux rapports ou dans un seul, l'essentiel étant de ne pas créer la confusion, les deux textes n'étant pas interchangeables.

Si vous décidez de passer outre, le groupe socialiste y verra un coup de force : cela marquera entre nous le début d'un autre fonctionnement, à tous les niveaux.

Mme Marie-Christine Blandin. – On ne débat pas ici de l'issue de ce texte. Car nous savons très bien que c'est la majorité qui en décidera. Ainsi le veut la loi du plus fort, qui s'appelle, en démocratie, la règle de la majorité. Ce dont nous discutons, c'est de la manière dont nous allons, au sein de notre commission, nous approprier le texte et le faire évoluer. De deux choses l'une, soit l'auteur ou l'un des siens se charge de la thèse, et l'opposition chargée de l'antithèse, conteste, montre sa force, et repousse le texte ; soit le texte est vendu par des gens qui ne l'aiment pas, ce qui veut dire que l'on met l'antithèse avant la thèse. C'est étrange, et ce n'est guère élégant.

Mme Françoise Laborde. – Je suis plutôt d'accord, à bien y réfléchir, avec M. Assouline, et serais assez favorable à un double rapport, afin que la thèse et l'antithèse, comme vient de l'énoncer très clairement Mme Blandin, soient respectées.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour répondre aux questions posées, je précise que le *gentlemen's agreement* – dont les termes ont d'ailleurs été rappelés à la dernière conférence des présidents – ne comporte pas de disposition relative à la désignation des rapporteurs. Chaque commission procède comme elle l'entend. Je vous renvoie à ce qu'il en est, par exemple, à la commission des lois. J'ai cité les propositions de loi organique et ordinaire relatives à l'élection présidentielle : c'est M. Béchu qui a été désigné rapporteur.

Quand un texte émane du Sénat, notre tradition consiste le plus souvent à désigner l'auteur comme rapporteur, mais pas toujours. Ainsi, ma proposition de loi visant à autoriser la restitution des têtes maories a été rapportée par Philippe Richert, sénateur du groupe Les Républicains. De même pour la proposition de loi sur la vente à distance des livres, évoquée par M. Assouline : il y a même eu, à la demande de Mme Mélot, un vote. Et je pourrais citer d'autres exemples, comme celui de Mme Blondin nommée rapporteure de la proposition de loi de M. Leleux relative à la vente illicite de billets en ligne.

Il est normal que le texte de M. Bloche, bien antérieur à celui de M. Assouline puisque nous savions depuis longtemps que l'Assemblée nationale allait l'examiner, en procédure accélérée, reçoive priorité.

M. David Assouline. – Si nous ne l'avons pas inscrit à notre ordre du jour réservé, il ne serait jamais arrivé jusqu'à nous.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est un problème de régulation entre les groupes socialistes de l'Assemblée nationale, qu'il aurait fallu régler avec le Gouvernement pour n'avoir qu'un seul texte. Nous nous sommes contentés d'alerter, en indiquant que pour la lisibilité de nos travaux, il fallait un seul examen. Quand j'ai saisi M. Guillaume, il m'a dit qu'il n'était pas au courant qu'une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale nous arrivait en procédure accélérée.

M. David Assouline. – Elle ne nous arrivait pas puisqu'elle n'était pas à l'ordre du jour !

Mme Françoise Cartron. – La conférence des présidents a soulevé le problème de l'inscription de ce texte dans l'espace réservé au groupe socialiste. J'ai dit, au nom de M. Guillaume, que nous la souhaitions, tout en demandant l'inscription conjointe de la proposition de loi de M. Assouline, ce qui a été entériné. À rechercher dans les précédents, nous n'avancerons pas. Que la majorité sénatoriale se charge de rapporter la proposition de loi de M. Bloche, fort bien, mais la bonne organisation de nos travaux veut que M. Assouline défende sa proposition de loi. On respectera ainsi le pluralisme, sans rien préjuger du vote. Laisser l'auteur d'une proposition de loi défendre son texte me semble, en démocratie, de bonne pratique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En conférence des présidents, si je n'avais pas pris la parole pour soulever le problème de concomitance des deux textes, je crois que nous n'aurions pas évoqué le sujet.

M. David Assouline. – Mme Cartron était mandatée pour s’exprimer, elle vient de vous le dire !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J’avais très clairement évoqué le problème de la concomitance de deux propositions de loi, en amont, avec M. Guillaume, mais l’argument en tant que tel n’a nullement été évoqué lors de la conférence des présidents.

Mme Françoise Cartron. – J’ai moi-même évoqué l’inscription des deux propositions de loi et le président Larcher a répondu que le groupe socialiste était maître de ce qu’il inscrivait dans son ordre du jour réservé, ajoutant qu’il souhaitait une demande écrite de la part de M. Guillaume, pour confirmer mes propos.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C’est exact, mais la désignation du rapporteur n’a pas fait l’objet d’un débat.

M. Jean-Pierre Leleux. – La situation est inédite. Un texte de loi sur l’indépendance des médias a été inscrit à l’Assemblée nationale, dont notre commission a presque entamé l’examen...

M. David Assouline. – Ah bon ?

M. Jean-Pierre Leleux. – ...et voilà que vous déposez une proposition de loi quasiment identique. C’est assez extraordinaire. Vous auriez tout aussi bien pu introduire les éléments que vous souhaitiez apporter sous forme d’amendements à la proposition de loi de M. Bloche, qui allait être soumis à l’examen du Sénat.

M. David Assouline. – Le texte que j’ai déposé était écrit depuis six mois, mais mon groupe avait d’autres textes à inscrire à son ordre du jour réservé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose que nous passions au vote.

La commission nomme Mme Catherine Morin-Desailly rapporteure sur la proposition de loi n° 446 (2015-2016), adoptée par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 416 (2015-2016) de MM. David Assouline, Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste et républicain, relative à l’indépendance des rédactions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le texte de la proposition de loi de M. Bloche a été largement complété, d’abord lors de son examen par la commission des affaires culturelles et de l’éducation, puis lors de la séance publique.

Nos collègues députés ont, en particulier, adopté des dispositions relatives à la protection du secret des sources des journalistes, reprenant les dispositions du projet de loi déposé par le Gouvernement en 2013 mais jamais examiné par l’Assemblée nationale.

L’article 1^{er} *ter* représente à lui seul le tiers du texte transmis ; pour l’essentiel il modifie le code de procédure pénale et le code pénal. Je vous propose donc de déléguer au fond cet article, qui ne relève manifestement pas de notre domaine de compétence, à la commission des lois.

Il en est ainsi décidé.

Communication diverse

Mme Claudine Lepage. – Permettez-moi une question, madame la présidente, avant que nous ne passions à l’audition de M. Baldelli. Hier, le conseil d’administration de l’Agence française pour l’enseignement français à l’étranger, où je représente le Sénat, a voté sur le contrat d’objectifs et de moyens pour 2016-2018. Alors que je m’étonnais de n’en avoir pas eu connaissance, il m’a été indiqué que les deux assemblées avaient été saisies et que le Sénat n’avait pas donné suite. L’Assemblée nationale a procédé à des auditions et a remis un rapport. Rien au Sénat. Je m’en étonne, le mot est faible.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vais m’en enquérir auprès de nos services et vous apporterai réponse le plus rapidement possible.

Audition de M. Christopher Baldelli, président de RTL

Enfin, la commission auditionne M. Christopher Baldelli, président de RTL.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l’audition de M. Christopher Baldelli, président de RTL.

Nous souhaiterions, monsieur le président, connaître votre point de vue sur la proposition de loi, adoptée à l’Assemblée nationale le 8 mars dernier, visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias à laquelle a été jointe la proposition de loi relative à l’indépendance des rédactions, présentée par M. Assouline. Quel sera selon vous l’impact de ces dispositions sur le fonctionnement des rédactions ? Une judiciarisation est-elle à craindre ? Le risque de contrôle *ex ante* des médias par le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) a-t-il été complètement écarté par les modifications adoptées à l’Assemblée nationale ?

M. Christopher Baldelli, président de RTL. – C’est au titre du syndicat des radios généralistes privées, qui regroupe Europe 1, RMC et RTL en même temps que comme praticien, au titre de mes fonctions de président du directoire du groupe radio RTL, que je vous livrerai cette appréciation.

Je serai direct, ce texte pose un certain nombre de problèmes. Présenter et adopter en 2016 une proposition de loi sur l’indépendance des médias dans un pays comme la France me semble pour le moins paradoxal, pour ne pas dire discutable au regard de la réalité de notre paysage médiatique. Car c’est supposer, *a contrario*, que l’indépendance des médias n’est pas assurée, y compris dans son cadre législatif.

Vous connaissez la réalité médiatique : si l’indépendance d’un média est mise en cause, s’il donne le sentiment que son traitement de l’actualité est discutable, qu’il y a eu censure, il s’expose aussitôt à être dénoncé. Quand seule une émission comme Arrêt sur image était autrefois susceptible de le faire, ce sont aujourd’hui une multitude d’émissions, de réseaux sociaux, d’organes de presse qui s’emparent du sujet et s’empressent d’en informer l’opinion publique. Le travail de régulation est donc très largement assuré par les médias eux-mêmes. Voyez le film *Merci patron* : le traitement qu’entendait lui réserver tel média, détenu par tel groupe, a immédiatement été porté sur la place publique. Même chose avec ce qu’il s’est passé pour le groupe Canal+. Autant dire qu’au-delà même du cadre législatif posé par la

loi de 1881 et la loi de 1986, il existe aujourd'hui un monde médiatique très large, qui, allant des réseaux sociaux aux titres de presse et aux groupes audiovisuels, assure largement, lorsqu'ont lieu des épisodes contestables, l'information du public. Le média qui aurait ce type de pratique s'expose ainsi à une publicité dommageable, car le citoyen peut en venir à se détourner de lui, par défiance.

En deuxième lieu, cette proposition de loi instaure une inégalité de traitement entre la presse et les médias électroniques, d'un côté, et les médias audiovisuels - radio et télévision - de l'autre. Ce texte renforce l'inégalité qui existe déjà dans un certain nombre de domaines. Certes, les médias audiovisuels ont ceci de particulier qu'ils travaillent sur une délégation du domaine public, les fréquences hertziennes, concédées par le CSA. Cela peut légitimer certaines contraintes ou règles spécifiques. Mais de telles règles existent déjà : le CSA a un rôle de garant et une mission de contrôle sur l'information des médias audiovisuels, quand il n'existe aucun organe analogue pour la presse et pour Internet. Ce texte, loin de réduire cette inégalité de traitement, la renforce. C'est pourquoi il est injuste. J'ajoute que l'enquête annuelle du quotidien *La Croix* sur la crédibilité des médias fait apparaître que le média radio, que je représente devant vous, arrive en tête. C'est le média que les Français considèrent comme le plus fiable, le plus indépendant, donc, le plus exact dans l'information qu'il délivre. Pourquoi lui imposer, dès lors, un tour de vis supplémentaire ? Si je dénonce une telle inégalité de traitement entre la presse et les médias audiovisuels, ce n'est pas pour réclamer que l'on aligne le traitement de la presse sur celui de l'audiovisuel mais pour demander que l'on ne rajoute pas de règles supplémentaires ne s'appliquant, une fois encore, qu'à ce dernier. Si vous entendez ajouter des règles, il faudrait qu'elles s'appliquent à tout le moins aussi à la presse, qui n'est nullement régulée. Vous m'objecterez que l'audiovisuel opère sur le domaine public, *via* les fréquences hertziennes, mais peut-on considérer que la presse, au regard du montant des aides publiques qu'elle reçoit, soit totalement étrangère à la sphère publique ?

Au CSA, compétent pour le seul audiovisuel, viendront se rajouter, avec ce texte, des comités éthiques, imposés au seul audiovisuel. Sans compter que cette double compétence n'ira pas sans poser problème, en cas de divergence d'avis sur le comportement de tel ou tel média. Un tel risque, sur des sujets par définition éminemment médiatique, n'est pas sans poser problème. Non seulement on judiciarise, mais on institue deux juges : est-ce bien une solution ?

Ce texte, outre qu'il ne me paraît pas nécessaire sachant que la régulation est déjà assurée par la loi et par le monde des médias, outre qu'il institue une inégalité de traitement injustifiable entre presse et médias électroniques d'un côté et audiovisuel de l'autre, va de surcroît à l'encontre d'un principe fondateur de la liberté de la presse en France, telle que définie par la loi de 1881, qui veut que la responsabilité éditoriale et judiciaire - en l'espèce, pénale - soit portée par le directeur de la publication. Un organe de presse n'est peut-être pas une entreprise comme une autre, mais c'est une entreprise, avec sa hiérarchie, au sommet de laquelle le directeur de la publication est pénalement responsable. La proposition de loi met à bas ce principe fondamental de la loi de 1881.

M. Jean-Pierre Leleux. – Vous évoquez la multiplicité des moyens d'information, qui assurerait une autorégulation du milieu médiatique. Si l'un d'entre eux devait développer de mauvaises pratiques, il serait aussitôt montré du doigt par d'autres. Il est vrai que depuis quelques décennies, notre paysage audiovisuel est relativement indépendant, mais il reste toujours des cas où l'on peut sentir des influences, c'est humain. Comment êtes-vous organisés, au sein du groupe RTL, pour que l'indépendance – si tant est que l'on puisse

la définir – soit réellement assurée ? Existe-t-il des procédures internes, et lesquelles ? Estimez-vous ces procédures suffisantes ou pensez-vous qu'un juge extérieur – dont l'indépendance reste à prouver – serait mieux à même d'apprécier, en cas de problème, l'honnêteté et l'indépendance d'un organe de presse ?

M. David Assouline. – Vous partez du même postulat que les autres patrons de l'audiovisuel que nous avons entendus, selon lequel une telle loi aurait pour conséquence de jeter la suspicion sur un paysage audiovisuel au sein duquel, à vous entendre, tout se passerait pour le mieux. Or, tel n'est pas le cas. Vous dites que la radio est le média que l'opinion juge le plus crédible, mais ce que vous ne dites pas, c'est que la crédibilité des médias dans leur ensemble est à peu près au même niveau que celle du monde politique. Autant dire très bas. Là est bien le problème. Comment, quelle que soit notre appréciation sur le niveau d'indépendance des médias et l'ampleur des pressions subies, inverser ce jugement de l'opinion ? Il s'agit de lever les ambiguïtés, non pour jeter l'opprobre, mais pour renforcer l'adhésion aux médias. Quand nous avons, nous responsables politiques, créé une Haute autorité pour la transparence de la vie politique, voté le non cumul des mandats, certains parmi nous se sont récriés : on allait jeter la suspicion, laisser croire que nous serions « tous pourris ». Ceux, dont je fais partie, qui défendaient ces mesures considéraient à l'inverse qu'elles étaient de nature, en posant des garde-fous, à renforcer l'adhésion des citoyens. Et je pense qu'à terme, elles renforceront la crédibilité du politique, de même que cette loi renforcera la crédibilité de l'audiovisuel, marqué par une concentration croissante entre les mains d'un actionariat qui n'a rien à voir avec le monde des médias et de l'information. Il est vrai que ce n'est pas le cas de votre groupe, qui fait exception puisqu'il est un groupe de médias.

Nous entendons vos critiques, et je pense qu'il y a des points auxquels nous devons répondre. Ma proposition de loi ne se cantonne pas à l'audiovisuel, mais pose aussi le problème de la presse écrite. Cependant, le CSA ne peut réguler que l'audiovisuel. Alors que certains estiment déjà qu'il est doté de trop de pouvoir, quelle serait la réaction si on lui confiait la régulation de l'Internet ? Ce qui ne veut pas dire que l'Internet n'appelle pas régulation. Que des vidéos puissent être vues par millions par des jeunes sur YouTube sans aucun contrôle appelle réflexion. Quant à la presse, ce n'est clairement pas le domaine du CSA. Il y a là un vrai sujet, auquel le Sénat doit s'efforcer d'apporter des réponses.

Beaucoup de ceux que nous avons entendus, s'ils considèrent que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ne répond pas à tout, ne va pas assez loin dans certains domaines, estiment néanmoins qu'il est bon de légiférer. Mais à l'inverse, les patrons de médias privés sont unanimes à considérer que cette loi ne se justifie pas. Je regrette cette posture, qui rend difficile d'avancer ensemble. La concentration des médias entre les mains de groupes dont ce n'est pas le métier est pourtant un sujet bien français. N'est-elle pas potentiellement de nature à nuire à leur indépendance ?

M. Christopher Baldelli. – Je n'estime pas que tout va bien. Nul n'est infallible, et il existe, dans un certain nombre de médias, des défaillances. Ce que je dis, c'est que le système de régulation, tant juridique que médiatique, me semble totalement efficace, et très démocratique. Les « patrons », monsieur Assouline, ne sont pas seuls à penser comme ils le font. Je puis vous citer un certain nombre de directeurs de rédaction qui ne vous diraient pas autre chose.

M. Leleux m'a interrogé sur les contrôles internes. Presque tous les organes de presse ont, tout d'abord, leur société des journalistes. Si l'indépendance de l'information est

mise en cause, la SDJ, la société des journalistes, demande immédiatement à voir le directeur de la rédaction ou le directeur de la publication, pour avoir des explications. Et elle est totalement libre. Si notre SDJ souhaite faire relayer par d'autres organes de presse le fait que l'information à RTL aurait été, sur tel ou tel point, défaillante, elle peut parfaitement le faire. Et il en va ainsi dans tous les organes de presse. Je pense d'ailleurs que les SDJ ne seront guère favorables à ce texte, qui crée à côté d'elles des comités éthiques Théodule qui seront en concurrence et avec elles et avec le CSA.

J'ajoute qu'un certain nombre d'organes de presse se sont dotés de chartes. C'est le cas à RTL. Tout salarié peut faire état de cette charte pour dénoncer des pratiques qui ne seraient pas conformes aux règles internes qu'elle édicte.

Enfin, et c'est le plus important, cette proposition de loi - et je ne vous cache pas, monsieur Assouline, que je préfère la vôtre, qui n'apporte pas les mêmes réponses - fait comme si n'existait pas déjà le contrôle du CSA, organisé depuis des années par la loi. Je rappelle que l'article 1^{er} de la loi de 1986 relative à la liberté de communication pose un principe fort, celui de la liberté de la communication audiovisuelle. Édicter, pour des raisons de circonstance, des textes qui viendraient l'entamer pourrait se révéler liberticide. Quant à son article 29, il dispose clairement que le CSA est compétent sur trois principes : l'honnêteté de l'information, l'indépendance de l'information, notamment vis-à-vis des intérêts économiques des actionnaires - ce qui me semble pleinement répondre à votre préoccupation - et le pluralisme de l'information. Nous sommes donc bien contrôlés par un juge qui peut, en certaines circonstances, nous mettre à l'amende, nous réprimander publiquement voire, dans certains cas, nous retirer nos fréquences. Indépendance, honnêteté, pluralisme de l'information : tout est dit. En rajouter serait potentiellement dangereux, liberticide et n'apporterait que confusion.

Oui, cette proposition de loi jette la suspicion. Le paysage médiatique est-ce qu'il est, il peut être contesté, et nous nous heurtons parfois, il est vrai, comme la classe politique, à un problème de crédibilité. Mais encore une fois, si j'en crois l'enquête annuelle de *La Croix*, les deux tiers de nos concitoyens - 67% - font confiance à la qualité de l'information à la radio. Je n'ai donc pas l'impression que se pose un problème majeur devant conduire à adopter une nouvelle loi. La radio et la télévision, encore une fois, sont, en matière d'information, régulées par le CSA. Et lorsque se pose un problème, comme cela a été le cas avec le groupe Canal+ de Vivendi, le CSA les convoque. Si un soupçon devait un jour peser sur l'information délivrée à RTL, il en irait de même et je pourrais être sanctionné. Pas besoin de nouvelle loi pour cela.

M. David Assouline. – Votre cas est particulier, car le problème actionnarial que j'évoquais ne se pose pas dans votre groupe. Mais vous est-il arrivé de subir des pressions de la part d'annonceurs publicitaires cherchant à influencer sur l'information que vous délivrez ?

M. Christopher Baldelli. – J'ai successivement dirigé le quotidien régional *La Provence*, puis France 2, et à présent RTL. Il a pu arriver que l'information délivrée soit contestée. Ma pratique a été constante. Elle a toujours été de chercher à comprendre. Si nous avons fait une erreur dans notre traitement de l'information, nous devons corriger à l'antenne, sur une plage équivalente, comme cela est notre devoir, et si nous n'avions pas fait d'erreur, nous maintenons, et laissons les annonceurs prendre leurs responsabilités. Nos annonceurs sont multiples, nous ne dépendons pas d'un seul. Il faut accepter, pour notre crédibilité, d'en perdre un. Au demeurant, nous sommes dans un monde très transparent et lorsqu'un annonceur décide de retirer une campagne à tel média pour des raisons liées au

traitement de l'information, cela est immédiatement relayé par d'autres organes de presse, au détriment de son image. Souvenez-vous de ce qu'il s'est passé pour Volkswagen : la société a immédiatement démenti envisager de retirer des campagnes aux médias qui avaient dénoncé ses turpitudes.

M. David Assouline. – Mais est-il arrivé que vous subissiez des pressions en amont ?

M. Christopher Baldelli. – Jamais.

La réunion est levée à 12 h 30.

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

Mercredi 16 mars 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Article 13 de la Constitution – Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat
proposé aux fonctions de Directeur général de l'Institut de radioprotection et
de sûreté nucléaire**

La réunion est ouverte à 9h30.

La commission entend M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire 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.

M. Hervé Maurey, président. – Notre ordre du jour appelle l'audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), en application de l'article 13 de la Constitution. Cette audition doit avoir lieu devant les deux commissions compétentes en matière d'environnement de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est ouverte au public et à la presse et sera suivie d'un vote à bulletins secrets. Le même vote aura lieu mercredi prochain à l'Assemblée nationale, ainsi que le dépouillement des votes des deux commissions. En application de la Constitution, la nomination d'un candidat à un poste ne peut intervenir si au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés lui sont défavorables.

Monsieur Niel, vous exercez depuis neuf ans les fonctions de directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Vous avez effectué une grande partie de votre carrière en lien avec la sûreté nucléaire, y compris à l'IRSN, puisque vous y avez été chef du département de l'évaluation de sûreté et directeur de la stratégie. Vous êtes donc un spécialiste des sujets traités par l'IRSN, qui est l'organisme chargé de l'expertise des risques nucléaires et radiologiques, en appui scientifique de l'ASN. Il sera sans doute utile de préciser ce qui distingue ces deux structures.

L'accident de Fukushima, il y a tout juste cinq ans, a rappelé l'importance des enjeux de sûreté nucléaire. La loi de transition énergétique en a tiré les conséquences, en définissant plus clairement les missions de l'IRSN, en renforçant la transparence de ses actions et en prévoyant d'améliorer l'information des citoyens. Le décret du 10 mars 2016 a modifié la gouvernance de l'IRSN, et vous pourrez nous en rappeler les grandes lignes ainsi que les tutelles que les différents ministères exercent sur cet institut.

Comment envisagez-vous votre prise de fonction à la tête de cet organisme ? Quelles seront vos priorités d'action ? La France a-t-elle tiré toutes les conséquences de la catastrophe de Fukushima ? Votre prédécesseur avait indiqué que la gestion post-accidentelle d'une telle catastrophe devait être revue : qu'en pensez-vous ? Mes collègues auront certainement des questions à vous poser sur l'accroissement de la durée de vie des réacteurs nucléaires français. Selon vous, quelles mesures de sécurité supplémentaires serait-il nécessaire de prendre ? Considérez-vous que nos concitoyens sont mieux avertis qu'ils ne

l'étaient auparavant sur ces questions de sûreté, notamment ceux qui sont à proximité de sites sensibles ? Enfin, nous souhaiterions avoir votre avis sur l'indépendance de l'IRSN : quelles sont les marges de manœuvre de cet organisme par rapport au Gouvernement ? La question se pose pour les structures homologues dans les autres pays. Qu'en est-il en France ?

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – C'est un honneur pour moi d'être auditionné par votre commission. J'ai cinquante-quatre ans et je suis ingénieur général des ponts et chaussées. Docteur en physique, j'ai travaillé pendant dix ans dans la recherche fondamentale en mécanique quantique des champs. Depuis une vingtaine d'années, je me consacre à l'évaluation et à la gestion des risques, notamment d'origine radioactive. J'ai passé quatre ans au ministère de l'Équipement comme sous-directeur en charge du contrôle de la sûreté des installations autres que les réacteurs, puis dix ans à l'IRSN où j'ai exercé diverses fonctions, dont celles de directeur de l'expertise et de directeur de la stratégie. J'ai ensuite été responsable de la mission « Stratégie » du ministère de l'Équipement. Enfin, il y a neuf ans, je suis devenu directeur général de l'ASN, fonction que j'occupe encore aujourd'hui.

Mon itinéraire a été marqué par le dialogue avec les parties prenantes dans les territoires, qu'il s'agisse des élus, des commissions locales d'information (CLI) ou des organisations non gouvernementales. Lors de mon passage à l'IRSN, j'avais préparé le premier accord entre l'Institut et l'Association nationale des commissions locales d'information (ANCLI), devenue depuis l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI). Une autre particularité de mon parcours est d'avoir exercé des activités à forte composante technique et scientifique. J'ai été confronté à des crises, comme celle de Fukushima en 2011. Au sein de l'ASN, j'ai également traité les suites des sur-irradiés d'Épinal. J'ai toujours évolué dans un environnement marqué par une implication internationale forte. Je suis président du comité de l'OCDE des autorités de sûreté nucléaire. J'étais à l'IRSN quand le nouvel Institut a été créé et je suis arrivé à l'ASN au moment de sa création, en 2007. J'ai managé des équipes importantes. Enfin, pour avoir évolué dans la sphère publique depuis toujours, j'ai une bonne connaissance des mécanismes budgétaires et administratifs.

En tant qu'autorité de sûreté, l'ASN prend les décisions réglementaires, tandis que l'IRSN fournit l'expertise technique sur laquelle les autorités publiques s'appuient pour prendre leurs décisions. À l'IRSN, je me suis consacré à des activités variées : sûreté nucléaire, radioprotection, protection de l'environnement, sécurité, expertise, recherche, gestion de programmes, stratégie. Cette expérience m'a donné une connaissance profonde du fonctionnement d'un établissement public industriel et commercial à vocation scientifique et technique.

L'IRSN est l'expert public des risques nucléaires et radiologiques. Il contribue à la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la sûreté et à la sécurité nucléaires, comme par exemple la protection contre les rayons ionisants en matière de santé et d'environnement. L'établissement est placé sous la tutelle des cinq ministères concernés par la sûreté et la radioprotection. Son statut a été conforté par la loi sur la transition énergétique et par le décret de mars 2016.

L'IRSN a quatre missions. La recherche sur les risques nucléaires et radiologiques mobilise 40 % de son budget. L'appui par l'expertise aux autorités publiques s'exerce particulièrement en situation de crise. L'Institut exerce aussi des missions d'intérêt public, comme la surveillance de la radioactivité dans l'environnement et la gestion des données

dosimétriques des travailleurs. Enfin, l'IRSN est un établissement public industriel et commercial qui exerce à ce titre des prestations diverses.

L'IRSN recense 1 750 collaborateurs dont les trois quarts sont des experts ou des chercheurs. L'Institut vous rend régulièrement compte de ses activités. Il interagit avec les exploitants, les autorités publiques et la société civile. Il est très impliqué au niveau européen, au travers de l'association *European technical safety organisation network* (ETSON).

Les enjeux de sécurité nucléaire seront importants dans les années à venir, avec notamment la prolongation de l'exploitation des réacteurs au-delà de quarante ans, le réexamen de sûreté des installations du cycle du combustible, les démantèlements, la construction d'installations nouvelles comme EPR, Cigéo, ITER, ou le réacteur Jules Horowitz. La loi sur la transition énergétique a renforcé la sûreté nucléaire et l'information du citoyen. L'évolution des pratiques médicales induit une exposition croissante des patients et des travailleurs. Même si c'est pour un meilleur soin, les risques sont accrus, et la vigilance reste de mise notamment sur les nouvelles techniques utilisées en radiothérapie. Les Français restent préoccupés par les sujets d'environnement. Enfin, la sécurité et la protection contre les actes de malveillance prennent une importance grandissante.

J'entends développer la stratégie scientifique de l'IRSN, telle qu'elle a été rendue publique en janvier 2016, avec pour objectifs de contribuer à l'amélioration des connaissances pour la sûreté nucléaire et la radioprotection, la protection de l'environnement et la sécurité, de développer l'expertise avec les meilleures connaissances du moment, et enfin de maintenir une culture scientifique et technique de haut niveau à l'Institut. Ces objectifs devront s'intégrer dans la stratégie nationale française et dans l'agenda européen, grâce à des partenariats noués avec nos homologues, les organismes de recherche et les industriels, en veillant cependant à préserver l'indépendance de l'IRSN.

Je m'engage à renforcer la cohérence stratégique entre les autorités publiques, notamment l'ASN et l'IRSN, tout en préservant encore une fois l'indépendance de l'Institut. Il faut arriver à une programmation partagée pour une expertise incontestable, opérationnelle et proportionnée au risque.

Je souhaite également renforcer la transparence en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, et plus généralement en matière de gestion des risques. Nous mettrons notamment en œuvre la publication de l'ensemble des avis rendus par l'IRSN sauf lorsque le secret défense ou le secret médical s'y opposeront, comme le préconise la loi sur la transition énergétique. Je poursuivrai aussi les actions déjà engagées auprès des publics scolaires.

Enfin, je valoriserai le potentiel humain de l'Institut. La qualité, la compétence et le professionnalisme des hommes et des femmes qui travaillent à l'IRSN sont reconnus en France et à l'étranger. Je voudrais travailler à la création d'itinéraires professionnels variés, incluant des allers retours entre l'IRSN et ses partenaires. Dans cette période où les finances sont contraintes, il me reviendra d'assurer un fonctionnement efficace de l'Institut et une gestion écologiquement responsable des moyens dont il dispose.

Ces orientations feront l'objet d'échanges approfondis avec la présidente de l'IRSN, Dominique Le Guludec et les autres parties prenantes, tutelles, autorités compétentes et personnel. Je mettrai tout en œuvre pour que l'Institut poursuive ses missions.

M. Rémy Pointereau. – Un rapport publié en février indique que le centre de stockage des déchets nucléaires à très faible activité (TFA), le Cires, est arrivé à saturation. Quelle solution prévoyez-vous pour de nouveaux stockages ? Le financement de l'IRSN est assuré à 60 % par l'État, à 20 % par les opérateurs et à 15 % par d'autres financements. À quoi correspondent ces autres financements ? Le fait que l'État finance l'Institut à 60 % menace-t-il son indépendance ? Mmes Royal et Cosse sont en désaccord sur la date de fermeture de la centrale de Fessenheim : l'une la place à échéance 2018, l'autre dès 2016. Quelles règles s'appliquent selon vous ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Comment fonctionne l'IRSN par rapport à l'ASN ? Dans quelle mesure les deux organismes sont-ils complémentaires ? Cinq ans après Fukushima, la France a-t-elle achevé d'élaborer son programme post-accidentel ? La presse semble dire le contraire. La ministre de l'écologie, Ségolène Royal, a mentionné une prolongation de dix ans des réacteurs nucléaires. Quel est votre point de vue ? Avec Louis Nègre, nous travaillons depuis longtemps sur la qualité de l'air. Est-ce l'une des fonctions de l'Institut ? Dans ce cas, nous pourrions vous auditionner à ce sujet. Enfin, les EPR sont une catastrophe financière. C'est un fait avéré en Finlande, et l'on a quelques doutes en Angleterre. Qu'attendez-vous de leur fonctionnement ?

M. Louis Nègre. – Je ne me sens pas capable de juger de vos compétences. Votre parcours vous autorise manifestement à postuler à ce poste. Cependant, c'est un rôle délicat d'un point de vue politique que d'être un expert public du nucléaire. Bien sûr, l'énergie nucléaire est un bien pour la France, compte tenu du coût de l'électricité, de notre volonté de conserver notre indépendance énergétique et de lutter contre les gaz à effet de serre. Cependant, selon l'ASN, la sécurité ne peut pas être garantie à 100 %, et la France n'est pas à l'abri d'un accident. Ce n'est pas tant le matériel qui est en cause que les erreurs humaines, que ce soit aux États-Unis, en Ukraine ou au Japon. Pouvez-vous nous confirmer qu'un risque existe en France ? Dans quelle proportion statistique ? Les Japonais ont beaucoup de difficultés à traiter les conséquences économiques, humaines et techniques de l'accident de Fukushima. Quel est le bilan exact de cet accident ? Quelle est la surface de la zone contaminée, et pendant combien d'années cette zone restera-t-elle contaminée ? Combien a-t-on recensé de décès de personnes contaminées et combien en attend-on ? Un certain nombre de personnes déplacées souhaiteraient revenir, mais ne le peuvent pas. À combien estime-t-on le montant des dégâts économiques ?

On nous disait en France que nous avions les meilleurs réacteurs et les meilleurs opérateurs du monde : tout allait très bien, madame la Marquise. Cependant, après Fukushima, EDF a engagé à votre demande plusieurs milliards de travaux supplémentaires de sûreté. Pourquoi ne les avait-on pas prévus avant ? Cela décrédibilise la vision que nous avions jusque-là de l'énergie nucléaire.

J'ai été rapporteur de la loi de transition énergétique, notamment sur la sûreté nucléaire. Je ne nie pas les progrès qui ont été réalisés sur la transparence en matière d'information. Cependant, le professeur Pellerin a joué un rôle catastrophique pour l'énergie nucléaire en France. En trompant les Français sur l'impact du nuage de Tchernobyl, il a semé le doute dans les esprits. De la même manière au Japon, ni Tepco, ni le gouvernement n'ont osé dire au grand public ce qui se passait vraiment. Ne pas dire la vérité aux gens, c'est catastrophique pour le nucléaire.

Enfin, plusieurs usines nucléaires sont installées dans le sillon rhodanien. S'il faut prévoir une zone de sécurité de trente kilomètres en cas d'accident, le sillon rhodanien sera

fermé. Par où passera-t-on pour aller du sud au nord de la France et vice-versa ? À moins de prendre l'avion, on ne pourra plus se déplacer.

Mme Odette Herviaux. – Alors que la société souhaite toujours plus d'informations, les dotations de l'État à l'IRSN ont diminué pendant trois ans pour se stabiliser cette année. En revanche, la contribution prélevée sur les installations nucléaires de base est en augmentation. Est-ce suffisant ? J'ai cru comprendre que certains projets avaient été retardés ou reportés. Envisagez-vous une révision du dispositif de financement, et notamment du prélèvement effectué sur les entreprises de base ?

M. Alain Fouché. – En tant qu'élu, je suis favorable au nucléaire. Il y a quelques années, la centrale nucléaire de Civaux a été implantée dans la Vienne. En matière de déchets nucléaires, un premier site d'enfouissement a été développé à Bure, en Haute-Marne. Il n'est pas encore opérationnel, malgré toutes les études qui ont été réalisées depuis quinze ans, avec des retombées financières importantes. À quel moment ce site recevra-t-il des déchets nucléaires ? Un deuxième site avait été prévu dans la Vienne, qui a été annulé à la suite, peut-être, d'accords entre le PS et les Verts. Il serait temps que le site de Bure soit opérationnel.

On assiste à une dérégulation climatique très forte, ce qui ne va pas sans causer quelques inquiétudes. La centrale nucléaire du Blayais en Gironde est-elle à l'abri d'intempéries causant des vagues gigantesques ? Les travaux réalisés seront-ils suffisants ?

M. Pierre Médevielle. – La radiothérapie se développe de plus en plus. Quelles relations entretenez-vous avec les autorités de santé ? A Fukushima, l'IRSN a joué la transparence, en étant parmi les premiers à dénoncer la fuite dans une cuve. En revanche, à Tchernobyl, on oscillait entre le secret et le mensonge médical. On a assisté à une montée en flèche des pathologies thyroïdiennes avec une omerta des autorités sanitaires. Quelles relations avez-vous avec la Haute autorité de santé ?

M. Ronan Dantec. – Les Japonais estiment à 450 milliards d'euros le coût de la catastrophe de Fukushima. L'IRSN mènera-t-il des travaux sur la sécurité du système économique ? La société française ne survivrait pas à une catastrophe nucléaire d'un tel coût.

Vous aurez, avec l'ASN, un rôle décisif dans le choix des réacteurs qui seront conservés. Ségolène Royal n'a jamais dit que la totalité des réacteurs seraient prolongés : certains seront arrêtés. Dans quelle mesure l'IRSN participera-t-il à ce choix ?

L'échec de l'EPR met EDF en péril, de sorte qu'on envisage de recourir à un réacteur *low-cost* qui présenterait moins de garanties en matière de sécurité. Dans quelle mesure l'IRSN interviendra-t-il dans la mise en place de ce nouveau programme qui s'apparente à une fuite en avant ? Dans ce moment d'extrême tension, n'importe quel avis de l'IRSN peut faire chuter l'action d'EDF, entreprise surendettée et déjà en grande difficulté économique. Quelle part prendrez-vous dans ce jeu à quatre entre l'IRSN, l'ASN, le Gouvernement et EDF ?

M. Michel Raison. – Le dossier sur les déchets nucléaires est évidemment important. Quelles relations l'Institut entretient-il avec l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) ? Quel avenir prévoyez-vous pour le centre de recherche de Bure, à cheval entre la Haute-Marne et la Meuse ? Est-il voué à stocker des déchets, à 500 mètres de profondeur, comme on le prévoyait ?

M. Charles Revet. – Il y a une forte présence nucléaire en Normandie, avec la centrale nucléaire de Penly, en Seine-Maritime, et plusieurs installations dans la Manche. Aux informations de ce matin, sur France 2, les journalistes ont mentionné certaines interrogations sur les générateurs, en cas d'accident. Le nucléaire étant un sujet particulièrement sensible, la population est forcément tout de suite en alerte, même si les médias vont parfois un peu vite. D'où l'importance de bien informer les élus. Je crains qu'en cas d'accident nucléaire, les décideurs n'appliquent un principe de secret maximal. Comment ajuster l'information sans semer la panique ?

Où en est-on à Flamanville ? Les problèmes d'étanchéité ont-ils été résolus ? Pourquoi n'ont-ils pas été découverts avant ? Y a-t-il lieu de modifier le contrôle de l'ASN et de l'IRSN pour qu'il intervienne plus en amont ?

M. Jean-François Rapin. – Voilà quasiment trente ans que l'accident de Tchernobyl a eu lieu. Sommes-nous en mesure de quantifier les dégâts sur la nature et la santé ? Quelle sera la durée de leur impact ? A-t-on réalisé des simulations sur un accident de ce type, en France, si tant est qu'il puisse se produire compte tenu de nos réacteurs ? Quelles en seraient les conséquences sanitaires et économiques ?

Mme Annick Billon. – Quels moyens développer pour assurer une meilleure communication et une plus grande transparence ? Les technologies nouvelles sont porteuses de nouveaux risques en matière de santé. De quel budget disposez-vous pour y faire face ?

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – En créant l'IRSN, la France a fait le choix de se doter d'un organisme d'expertise et de recherche qui travaille pour les autorités publiques, afin de les aider à prendre leurs décisions. L'IRSN n'est pas pour autant sous la tutelle de l'ASN. Il faut plutôt envisager le système français comme un système à deux pôles, et ce système a fait ses preuves. L'expert est responsable pour mener l'analyse de risques, il donne son avis et les autorités publiques prennent ensuite leur décision. Aux États-Unis, le système est différent, puisque l'autorité de sûreté intègre les experts. Le système français fonctionne bien et il vient d'être conforté par la loi.

L'Institut prononce 800 avis techniques par an. Nombre d'entre eux sont rendus publics sur le site internet de l'IRSN. La loi impose qu'ils le soient tous. Le processus est en train d'être mis en place. La mission de recherche de l'Institut consiste à développer la connaissance, notamment pour alimenter l'expertise. Il existe des programmes de recherche en sûreté, sur la gestion des accidents graves, en particulier avec l'hydrogène, mais aussi en radioprotection. Deux dispositifs expérimentaux sont actuellement mis en place : Mircom qui étudie l'effet des rayonnements ionisants sur les cellules, et un autre programme qui s'intéresse à l'effet des radioéléments sur les êtres vivants à partir d'une expérimentation *in vivo*. S'ajoutent à cela des missions de service public. Pour la surveillance de l'environnement, l'IRSN dispose de 400 balises qui mesurent le débit de dose ambiant sur le territoire, c'est-à-dire les rayonnements. L'objectif est de vérifier le travail des exploitants, mais aussi d'identifier des phénomènes inattendus, comme cela est arrivé en Espagne, où les balises de l'IRSN ont repéré une source de cobalt, il y a quelques années. L'Institut dispose également d'une cinquantaine d'aérosols et d'instruments de mesure dans les cours d'eau. Quelques balises ont été installées sur le toit des ambassades de France au Japon et en Ukraine.

L'indépendance par rapport aux tutelles est garantie par le fait qu'une expertise est un fait collectif. Dans ces conditions, on voit mal comment un responsable pourrait

changer un résultat scientifique. Une autre garantie vient des dispositions législatives qui s'appliquent à l'IRSN sur les lanceurs d'alerte. L'exigence de transparence joue également, avec l'obligation faite à l'Institut de rendre publics tous ses avis.

L'ASN estime que ses moyens sont insuffisants. Pour ce qui concerne l'IRSN, le travail ne manquera pas dans les années à venir, ce qui nécessitera une hiérarchisation des tâches. Je serai attentif à préserver la recherche, car les économies dans ce domaine se paieront à terme. Les 15 % de prestations que vous avez mentionnées proviennent de l'appui que l'Institut apporte aux autorités de sûreté étrangères, notamment dans les ex-pays de l'Est. Ces ressources sont également générées par des prestations de dosimétrie et par les contrats européens de recherche.

Fukushima, c'était il y a cinq ans : 100 000 personnes ont été évacuées dans un périmètre de 20 kilomètres. Aujourd'hui, ces personnes peuvent revenir sur une partie de ce territoire mais une partie d'entre elles – notamment les jeunes – a refait sa vie ailleurs.

D'un point de vue technique, le cœur des réacteurs 1, 2 et 3 est entré en fusion tandis que le réacteur 4 a explosé, mais sans combustible. Depuis, les Japonais ont évacué les 1 500 combustibles de la piscine et ils ont vidé le réacteur 4 qui a été contaminé par ses voisins. Pour les trois autres réacteurs, la priorité est de retirer les 500 combustibles que compte chaque réacteur : techniquement, cela est possible, mais la radioactivité élevée ralentit les opérations.

La centrale de Fukushima étant au bas d'une colline, l'eau propre qui en descend se contamine : les Japonais érigent un mur gelé de 1 500 mètres autour de la centrale sur 30 mètres de profondeur pour que cette eau n'entre pas dans les réacteurs. On passerait ainsi de 200 m³ contaminés par jour à 10 m³. Les 900 000 m³ d'eau sur site ont été décontaminés du strontium et du césium mais ils restent contaminés au tritium : les Japonais envisagent de les rejeter dans l'océan mais des études d'impact sont nécessaires ainsi qu'un dialogue approfondi avec les habitants.

Les déchets de haute activité sont ceux issus du retraitement. La loi sur les déchets de 2006 prévoit le stockage en couches géologiques profondes. Ce confinement a pour but de permettre le retour progressif de la radioactivité à la géosphère. Sous la responsabilité de l'Andra, le laboratoire de Bure doit démontrer la faisabilité de ce projet de stockage. L'ASN contrôle l'Andra tandis que l'IRSN entretient un dialogue technique avec cette agence : elle présente des dossiers techniques et l'IRSN les analyse avec ses propres experts. L'Institut dispose d'ailleurs d'une installation de recherche à Tournemire dans lequel des essais sur les scellements pour bloquer la radioactivité sont réalisés. L'Andra déposera d'ici 2017 un dossier sur la question de sûreté et l'ASN demandera à l'IRSN son avis technique. Un débat sur la notion de réversibilité sera mené et le Parlement devra se prononcer mais il semble difficile de concilier durablement sûreté et stockage ouvert.

Les déchets de très faible activité (TFA) sont stockés dans le centre Cires. Celui-ci étant presque saturé, il est indispensable de trouver d'autres lieux de stockage. A l'heure actuelle, les centrales nucléaires disposent d'une zone où tous les déchets TFA sont entreposés, même s'ils ne sont pas en tant que tels radioactifs. Ce principe de gestion a été élaboré il y a une vingtaine d'années afin d'éviter la dissémination de matériaux faiblement radioactifs, comme c'était le cas auparavant. Pour faire évoluer ce système, il faudrait, comme en Allemagne, des mesures extrêmement performantes sur de gros volumes, mais leur coût est élevé. En outre, il faut éviter la dilution, c'est-à-dire le mélange de déchets non radioactifs

avec des déchets contaminés qui permettent de réduire la valeur globale. Ce sujet fera l'objet d'un débat public.

Moyennant certains travaux, l'ASN estime que Fessenheim peut fonctionner jusqu'à la prochaine visite décennale. S'il s'agit juste d'arrêter la production électrique, il est aisé de le faire à Fessenheim, comme ailleurs, puisqu'EDF arrête régulièrement ses réacteurs pour leur entretien. En revanche, l'arrêt irréversible est plus compliqué car une procédure de démantèlement est nécessaire : EDF doit présenter un dossier qui fera ensuite l'objet d'une procédure administrative aboutissant à un décret de démantèlement. L'IRSN expertiserait les procédures proposées par EDF et l'ASN gérerait le dossier au niveau administratif.

J'en viens à la prolongation de la durée d'exploitation. Une directive européenne sur la sûreté nucléaire prévoit un réexamen périodique de sûreté. Tous les dix ans, les installations nucléaires font l'objet d'une vérification détaillée et il est demandé aux installations d'améliorer leur niveau de sûreté en fonction des exigences les plus récentes, le but étant d'éviter des standards de sûreté différents en fonction de l'âge des centrales. EDF doit prendre comme référence le réacteur EPR. Il lui est ainsi demandé de tenir compte des accidents graves. Les réacteurs EPR disposent d'un récupérateur de corium en cas de fusion du cœur. En revanche, tel n'est pas le cas pour les centrales plus anciennes. L'IRSN demande à EDF de travailler sur ce sujet complexe, qui met en interaction du béton avec une matière très chaude, très corrosive et très radioactive. L'échéance des 40 ans est particulièrement importante puisque les réacteurs avaient initialement été conçus pour cette durée.

L'EPR est un réacteur beaucoup plus sûr. En revanche, à la suite d'essais demandés par l'ASN, les calottes de cuve ont présenté des défauts : la concentration de carbone étant trop importante dans certaines zones, des fissures risquent de se produire. Suite aux analyses de l'IRSN, Areva procède à l'heure actuelle à des essais pour qualifier la tenue de ces calottes. Nous devrions disposer des conclusions de ces études au cours du deuxième semestre.

On ne peut exclure un accident nucléaire majeur en France et les pouvoirs publics s'y préparent. Fukushima a démontré qu'un tel accident pouvait survenir en Europe. Les autorités de sûreté ont donc estimé que la coordination en amont était essentielle et qu'il fallait anticiper des évacuations dans un rayon de 5 kilomètres et distribuer des comprimés d'iode dans un rayon de 20 kilomètres.

Environ 75 % des dysfonctionnements sont dus à des facteurs humains, mais n'oublions pas que les opérateurs parviennent aussi à récupérer des situations qui pourraient dégénérer. L'IRSN analyse ces problèmes, notamment en ce qui concerne la maintenance et la formation chez EDF.

En 2010, EDF a mis en place la démarche AP913, qui suppose une approche de la maintenance par la fiabilité. Cette méthode vient des États-Unis et n'est pas spécifique au nucléaire. L'IRSN et l'ASN approuvent cette démarche. Ce matin, la presse a dit que la maintenance à Penly était insatisfaisante, ce qui ne signifie pas que la performance sûreté du réacteur est en cause. Celle-ci fait en effet l'objet d'essais périodiques et si les résultats ne sont pas satisfaisants, EDF dispose d'un temps limité pour se mettre en conformité. Si tel n'est pas le cas, l'arrêt du réacteur est ordonné.

M. Charles Revet. – Ce n'est donc pas le matériel qui est en cause.

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Non, c'est la façon dont est traitée la maintenance de ces matériels : EDF devrait être plus proactive sur le traitement des écarts.

En situation de crise, il faut des règles simples et efficaces. En cas d'accident, il faut évacuer ou confiner, en fonction du périmètre. L'ASN et l'IRSN travaillent depuis plusieurs années sur le post-accidentel, à savoir les conditions de retour à l'activité socio-économique dans les territoires évacués.

M. Charles Revet. – Et l'EPR de Flamanville ?

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Le chantier se poursuit. EDF a déposé il y a un an un dossier d'autorisation de mise en service sur lequel nous avons fait divers commentaires. L'opérateur doit y répondre. Des expertises techniques sont en cours, notamment en ce qui concerne le couvercle et les soupapes du pressuriseur.

L'IRSN apporte son appui technique aux autorités de santé, notamment en cas de sur-irradiations dans les hôpitaux. Il suit également la dosimétrie des professionnels de santé et des patients et il a constaté une augmentation des doses délivrées à ces derniers. L'IRSN propose des niveaux de référence diagnostique qui sont régulièrement révisés. Récemment, l'Institut a mis sur son site un rapport sur la tomosynthèse.

C'est à EDF et aux responsables politiques de décider quels sont les réacteurs qui doivent être arrêtés. L'IRSN se borne, quant à lui, à donner des avis techniques sur la sûreté des installations.

Trente ans après l'accident de Tchernobyl, 30 km² restent interdits. Un sarcophage avait été construit après la catastrophe qui n'a pas résisté aux intempéries. Le nouveau sarcophage permet de confiner la radioactivité, de protéger l'ancien sarcophage et d'engager le nettoyage du site. Il est difficile de se prononcer sur les conséquences de cet accident car les études sont parcellaires : il y a eu quelques milliers de cancers de la thyroïde chez de jeunes enfants, des décès parmi les 500 000 liquidateurs qui se sont succédés sur le site. L'impact environnemental est contrasté : la forêt a souffert, mais en l'absence d'activité humaine, la vie animale semble prospérer.

J'en viens aux questions sur la communication : deux millions de pages de notre site sont consultées chaque année. Je souhaite poursuivre le travail engagé par l'IRSN, avec la charte d'ouverture à la société civile qui date de 2009. Son objectif est triple : accroître la transparence et l'information, augmenter le partage des connaissances et accompagner la société civile, notamment les CLI, pour qu'elle devienne acteur éclairé de nos débats.

M. Alain Fouché. – Vous n'avez pas répondu à ma question sur la centrale en Gironde.

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Elle sera très probablement dans la moyenne générale des centrales. Nous avons connu une inondation majeure en 1999 : depuis, divers travaux ont été réalisés, comme une nouvelle digue, un renforcement des dispositifs de sûreté, des alertes multipliées. Nous avons revu ces dispositions après Fukushima. Lors du prochain réexamen décennal, l'opérateur devra évaluer l'impact du réchauffement climatique.

M. Ronan Dantec. – Une éventuelle rupture de barrage n'a pas été envisagée.

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Le guide inondation de l'IRSN a pris en compte ce risque.

M. Rémy Pointereau. – Vous n'avez pas répondu précisément à ma question sur la fermeture de Fessenheim.

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – L'ASN s'est prononcée en 2011 : elle estime que l'installation peut être exploitée encore dix ans. L'arrêt pour démantèlement imposerait un travail de préparation technique et administrative, sans compter la consultation des populations.

M. Rémy Pointereau. – Est-il sain que le directeur général de l'ASN devienne celui de l'IRSN ?

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – J'ai passé dix ans à l'IRSN ; je connais donc l'institut. En outre, les relations entre les deux institutions ne pourront que bénéficier de mon expérience professionnelle.

M. Louis Nègre. – La transparence est un impératif et vos réponses ne nous ont pas tous convaincus. Je vous ai posé des questions simples... auxquelles vous n'avez pas répondu. Quel est le bilan de l'accident du Fukushima ? Quelle est la superficie de la zone contaminée ? Combien de décès, combien de personnes irradiées ? Quel coût ? 450 milliards comme l'a dit notre estimé collègue Dantec ?

Après Fukushima, des travaux de sûreté ont été réalisés en France. Pourquoi a-t-il fallu attendre cette catastrophe ?

Si nous connaissions pareil accident dans le sillon rhodanien, celui-ci serait-il fermé ?

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Je ne peux répondre sur le nombre exact de victimes à Fukushima.

M. Louis Nègre. – Les Japonais n'ont pas communiqué sur le sujet ?

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Je ne dispose pas de ces données.

M. Louis Nègre. – Il est inquiétant que le futur directeur général de l'IRSN ne connaisse pas ces chiffres !

M. Jean-Christophe Niel, candidat. – Les effets de la radioactivité ne sont pas immédiats. Des études japonaises sont en cours pour déterminer le nombre de cancers de la thyroïde chez les enfants.

Le montant de 450 milliards est compatible avec les études menées par l'IRSN il y a quelques années en cas d'accident nucléaire dans notre pays. Nous devons poursuivre les échanges sur le sujet.

Les mesures de sécurité civile du ministère de l'intérieur prévoient l'interruption des voies de communication dans le sillon rhodanien en cas d'accident nucléaire. Lors des exercices de crise, la préfecture peut décider d'interrompre l'autoroute et la ligne TGV.

Lorsqu'un évènement survient, le retour d'expérience nous impose de revoir les procédures d'urgence et parfois les installations. L'accident de Fukushima nous a conduits à mener des exercices de *stress test*, d'où des mesures de renforcement de la sûreté. En France, nous avons mis en place la force d'action rapide nucléaire : il s'agit d'équipes de 300 personnes situées sur quatre sites, qui peuvent se déplacer rapidement pour intervenir sur 2, 4 ou 6 tranches. En décembre, nous avons réalisé un exercice à Gravelines. En mars, l'IRSN rendra ses conclusions.

En outre, nous réexaminons tous les dix ans les installations. Celles-ci étaient prévues à l'origine pour durer 40 ans : le prochain réexamen des centrales sera donc particulièrement sévère puisqu'il s'agit de les emmener au-delà de cette date butoir. Pour nous rapprocher des exigences de sûreté propres à l'EPR, des travaux importants devront être réalisés.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ces réponses précises.

Nous allons procéder au vote. Le dépouillement aura lieu mercredi prochain 23 mars après l'audition de M. Niel par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale.

La réunion est levée à 11h05.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 9 mars 2016****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 10***Mise en œuvre des recommandations du projet BEPS (« *Base Erosion and Profit Shifting* », érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) -
Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et
d'administration fiscales de l'OCDE**

La commission entend M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, sur la mise en œuvre des recommandations du projet BEPS (« *Base Erosion and Profit Shifting* », érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices).

Mme Michèle André, présidente. – Nous entendons Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, pour évoquer une question majeure : la lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert abusif de bénéfices par les entreprises multinationales. En anglais, cela tient en un acronyme dont nous sommes maintenant familiers : « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*).

La commission des finances est depuis longtemps attentive à ce sujet, et ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous avons le plaisir de recevoir Pascal Saint-Amans. Nous avons organisé, le 1^{er} juillet dernier, une audition sur la diplomatie fiscale de la France en faveur de ses entreprises. Le projet BEPS est plus que jamais d'actualité : hier, le Conseil de l'Union européenne a approuvé deux nouvelles propositions de directives, qui visent à mettre en œuvre, au niveau européen, certaines de ses recommandations, que nous devons ensuite transposer.

Seulement voilà, les mesures proposées par la Commission européenne ne correspondent pas exactement aux préconisations de l'OCDE, approuvées par les chefs d'État et de Gouvernement du G20 en novembre dernier. Pour certains, l'Union européenne va trop loin, trop vite. Pour d'autres, elle manque d'ambition, sinon de vision. Peut-être ce premier paradoxe pourra-t-il servir de point de départ à votre propos introductif.

M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. – Pourquoi le paquet de mesures fiscales connu sous le nom de BEPS a-t-il été lancé ? Où en est-il ? Quels enjeux emporte-t-il, notamment en termes de transposition en droit interne par les parlements nationaux ? Telles sont les trois questions auxquelles je m'efforcerai de répondre.

On sait les progrès enregistrés, dans le cadre du G20, en matière de lutte contre les paradis fiscaux, avec le pas important qu'a représenté, s'agissant de la levée du secret bancaire, l'échange automatique d'informations, qui devrait voir le jour entre 2017 et 2018. C'est à la suite de ces avancées qu'ont été lancés, dans le même cadre, les travaux sur le projet BEPS. Le fait que, par des artifices juridiques, des entreprises multinationales puissent disjoindre à leur gré la localisation de leurs activités et celle de leurs profits, mis à l'abri dans

des juridictions dépourvues de fiscalité, voire qu'elles y soient encouragées par les législations en vigueur, témoigne d'une défaillance des règles internationales. Cet état de fait peut s'expliquer par la réticence des États, souverains en matière fiscale, à s'engager dans une démarche internationale. Mais avec la globalisation de l'économie, le hiatus devenait trop important entre des entreprises globales, à même de décider facilement du lieu où elles localisent leurs profits, et des souverainetés locales mal équipées pour parer à de telles pratiques.

Nous avons donc proposé au G20 de s'attaquer à ce chantier, non pas en s'en prenant à chaque schéma d'optimisation fiscale, toujours renouvelés – nous en avons identifié pas moins de 450 –, mais en s'attaquant aux racines du mal, selon un programme ambitieux. Quinze mesures, qui s'articulent en trois volets, ont été retenues. Elles doivent être mises en place à l'horizon de deux années, horizon qui est celui de la politique.

Le premier volet du projet BEPS vise à faire en sorte que les pays interagissent, au lieu de s'ignorer. C'est notamment l'enjeu des produits hybrides : si ceux-ci peuvent être utilisés à des fins fiscales, c'est bien parce qu'une telle interaction fait défaut. Un exemple type est celui d'une entreprise qui consent un prêt à sa propre filiale, laquelle lui verse un intérêt : dans un pays, celui-ci vient en déduction des charges et donc en réduction du profit ; dans l'autre pays, il est regardé comme une action, laquelle reçoit un dividende exonéré d'impôt. C'est ainsi que les entreprises obtiennent artificiellement une double non-imposition. Quatre mesures sont prévues pour remédier à de telles pratiques. La première vise à renforcer les dispositifs anti-abus tels que celui prévu, en France, à l'article 209 B du code général des impôts. La deuxième tend à développer une législation, dont nous avons produit le modèle, destinée à mettre fin aux produits hybrides : le traitement fiscal d'un revenu doit aussi dépendre de la façon dont le revenu a été traité fiscalement dans le pays source. La troisième vise à limiter la déduction des intérêts : s'il est légitime qu'une entreprise déduise ses intérêts, tel n'est plus le cas lorsqu'une multinationale prête massivement de l'argent à ses filiales, dont les intérêts sont reversés à une centrale de trésorerie localisée en Irlande, au Luxembourg ou ailleurs, dans des juridictions où les revenus ne sont pas taxés – au point que certaines entreprises parviennent à déduire avec cette méthode artificielle des montants largement supérieurs à ceux qu'elles déduisent au titre de leurs emprunts « extérieurs ». La quatrième, enfin, vise à lutter contre les mesures fiscales dommageables. Si la compétition fiscale est une réalité incontournable, il est clair que certains régimes fiscaux, faits pour attirer les bénéficiaires indépendamment des activités qui les soutiennent, vont trop loin – je pense notamment à l'opacité des rescrits fiscaux et aux « *patent boxes* », ou « boîtes à brevet », conçues pour attirer des revenus qui n'ont pas été générés localement. Voilà pour le premier volet.

Le deuxième volet du projet BEPS est relatif aux conventions fiscales internationales. Il s'agit de remédier à l'abus des traités. Certaines entreprises, au lieu d'appliquer, par exemple, la convention entre la France et l'Inde, transitent par l'île Maurice, ce qui leur permet de ne payer d'impôt nulle part. Il s'agit également de revoir la définition de l'établissement stable, qui permet d'imposer dans un État une entreprise d'un autre État. Il s'agit enfin de modifier les règles relatives aux prix de transfert, un domaine qui relève de l'interprétation de l'article 9 des conventions fiscales où est prévu le « principe de pleine concurrence ». Or, une interprétation beaucoup plus juridique qu'économique des prix de transfert a abouti à ce que des profits soient abrités dans des *cash boxes* localisées dans des paradis fiscaux : 2 100 milliards de dollars de profits cumulés de sociétés américaines seraient, par cet artifice, localisés aux Bermudes et aux Îles Caïman.

Le troisième volet du projet BEPS concerne la transparence, sous trois registres. Transparence sur l'impôt, en premier lieu. Le fait est que l'on ignore le montant de l'impôt payé par les multinationales. Parmi les actions prévues sur ce volet, l'une est ainsi destinée à mesurer l'ampleur de l'érosion des bases et des transferts de bénéfices – entre 100 milliards d'euros et 250 milliards d'euros s'évaporent chaque année. Nous avons retenu une approche économique, dotée d'indicateurs, qui nous permettra de suivre ce phénomène.

Transparence, en deuxième lieu, des entreprises vis-à-vis de l'administration fiscale. Nous proposons un système de *reporting* pays par pays, qui obligera les entreprises à fournir un certain nombre d'informations aux administrations fiscales : quel est leur chiffre d'affaires et où est-il localisé ? Quels sont leurs profits et où sont-ils localisés ? Où sont acquittés leurs impôts et pour quel montant ? Où sont localisés leurs employés ? Où se trouvent leurs actifs ? S'y ajoutent des déclarations de montages qui pourraient être rendues obligatoires – à cet égard, le Parlement français a mené à plusieurs reprises une tentative en ce sens, censurée par le Conseil constitutionnel. Les meilleures pratiques des pays de l'OCDE pourraient permettre d'élaborer un texte assez lisible, dont la constitutionnalité serait garantie.

Transparence, en troisième lieu, au travers de trois mesures horizontales. La première vise à mesurer les enjeux et les défis de la numérisation de l'économie ; la deuxième vise à améliorer la transparence des administrations fiscales vis-à-vis des contribuables, avec l'amélioration des procédures amiables ; la troisième, enfin, une prévoit l'élaboration d'une convention fiscale multilatérale, bien entendu soumise à ratification des parlements, destinée à vise à éviter les délais qu'exigerait la modification des quelques 3 500 conventions fiscales existantes.

Tel est le projet BEPS, présenté par des pays qui représentent 90 % de l'économie mondiale – tous les pays de l'OCDE auxquels s'ajoutent les huit pays du G20 qui n'en sont pas membres – et « endossé » par les pays du G20 à Antalya en novembre 2015. Nous en sommes aujourd'hui à la phase d'application. Il revient aux gouvernements de saisir les parlements nationaux pour transposer en droit interne certains aspects de ces accords, sachant que quatre standards minimaux doivent être appliqués : fin des pratiques fiscales dommageables ; fin de l'abus des traités ; amélioration des procédures amiables ; *reporting* pays par pays – la France ayant déjà une longueur d'avance. Nous sommes en train de mettre en place un cadre pour assurer la vérification de l'application de ces mesures, mais aussi du paquet BEPS dans son ensemble. Enfin, il est prévu une application inclusive, pour s'assurer que tous les paradis fiscaux rejoignent bien ce cadre. Car si l'on met fin au « *treaty shopping* », au chalandage aux Pays-Bas ou en Belgique, il faudra aussi qu'il y soit mis fin à l'Île Maurice, à Hong Kong et ailleurs. Application inclusive, aussi, dans les pays en voie de développement, qui souffrent plus encore que les autres de ces pratiques, parce que l'impôt sur le revenu des sociétés y est, relativement parlant, plus important encore. Ce cadre inclusif que le G20 nous a demandé de développer a été présenté à Shanghai la semaine dernière et sera mis en place avant la fin du mois de juin – nous espérons réunir 80 à 100 pays autour de la table pour en discuter.

Au sein de l'Union européenne la règle, en matière fiscale, est l'unanimité, si bien qu'il est extrêmement difficile d'avancer. Les tentatives d'harmonisation ont plus ou moins échoué – sauf en matière de TVA, et à grand peine. Alors que les vingt-huit États membres sont pour la plupart – mais pas tous – membres de l'OCDE, l'Union européenne a retenu une approche utile et intelligente, consistant à transposer de manière harmonisée les mesures de BEPS en droit communautaire, pour une mise en œuvre plus rapide.

Elle l'avait déjà fait avec la directive sur les rescrits fiscaux, ou *tax rulings* : celle-ci a été adoptée, ce qui est un record, en quelques mois. Elle prévoit l'échange automatique de ces informations, lorsqu'une décision fiscale individuelle dans un pays peut avoir un impact sur la base taxable d'un autre pays – ce qui est parfaitement aligné sur l'action 5 de du projet BEPS présentée aux chefs d'Etat et de Gouvernement à Brisbane en 2014.

Puis, il y a quelques semaines, la Commission européenne a proposé un paquet de mesures globalement alignées sur nos travaux. Hier, le conseil Ecofin a adopté une proposition de directive visant à transposer le *reporting* pays par pays, ainsi que la proposition de directive comportant trois mesures liées au projet BEPS et trois autres liées à l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). On relève certes quelques petites différences s'agissant des trois mesures de BEPS, sur les produits hybrides, les dispositifs anti-abus touchant aux sociétés étrangères contrôlées et la limitation des intérêts, mais celles-ci ne sont pas fondamentales. Au-delà des propositions de directive, la Commission européenne a émis une recommandation pour l'application des mesures BEPS relatives aux traités fiscaux. En bref, on avance bien dans la même direction. Je crois que la Commission européenne a compris qu'il ne fallait pas réinventer la roue pour aller de l'avant, mais plutôt s'aligner sur ce qui a fait l'objet d'un accord dans une enceinte à laquelle la plupart de ses États membres appartiennent – certes, des États comme Malte et Chypre sont animés par une autre sensibilité, mais ne sont guère en mesure, sur ces sujets, de bloquer l'Union européenne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je salue l'engagement de Pascal Saint-Amans sur des sujets qui ont connu des avancées considérables, inimaginables il y a encore quelques années. Le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015, a engagé un débat sur la publicité du *reporting* pays par pays. Nous étions une majorité à considérer qu'il ne fallait pas rendre ces déclarations publiques, et le Conseil constitutionnel a d'ailleurs confirmé que l'article 121 de la loi de finances pour 2016 était conforme à la Constitution dès lors que ces éléments n'étaient pas rendus publics. Or on constate aujourd'hui, d'après les déclarations récentes du secrétaire d'Etat chargé du budget, Christian Eckert, que le Gouvernement est prêt à faire évoluer sa position. D'où ma question : considérez-vous que la transposition des mesures de BEPS doit prévoir une telle publicité, ce qui pourrait poser des difficultés dans un certain nombre de pays ?

Les sociétés qui réalisent d'importants bénéfices sont pour beaucoup américaines. Or, les Etats-Unis ont certes souscrit au projet BEPS, mais en formulant des réserves importantes. Ils ne se sont pas engagés, en particulier, sur le *reporting* pays par pays. Comment, dans ces circonstances, éviter l'optimisation fiscale internationale ?

La commission des finances du Sénat a beaucoup travaillé sur l'économie numérique. Un groupe de travail s'est penché sur la question de la fraude à la TVA, et sur celle de l'économie dite « collaborative », ces plateformes qui tirent un profit de la mise en relation des particuliers – lesquels deviennent parfois des professionnels. Ces géants mondiaux n'ont pas leur siège dans les pays où ils opèrent, comme la France. Est-il prévu d'avancer sur cette question et qu'en est-il, notamment, du concept d'« établissement stable virtuel », qui est sans doute le moyen de faire avancer les choses ? En cette matière, nous attendons beaucoup de l'OCDE, dont l'impulsion a été réelle, et a permis de faire évoluer les choses à grands pas.

Mme Michèle André, présidente. – Vous insistez sur la nécessité d'éviter les mesures unilatérales. Mais certaines entreprises nous font savoir qu'elles se voient imposer des redressements par des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. Nous constatons, d'autre

part, que l'initiative unilatérale d'un grand pays a fait ses preuves : c'est la loi FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) adoptée par les États-Unis en 2010. Des mesures fortes prises par quelques grands pays européens ne seraient-elles pas préférables à un instrument multilatéral nécessairement plus faible, car exigeant un consensus ?

Que proposez-vous, par ailleurs, pour assurer le suivi effectif de la mise en œuvre des mesures du plan BEPS ? Le mécanisme d'examen par les pairs, *via* le Forum fiscal mondial peut-il suffire ? Ne faudra-t-il pas, à terme, envisager des sanctions ?

M. Pascal Saint-Amans. – Sur la publicité du *reporting* pays par pays, il y a manifestement débat, et pas seulement en France. Voici le mécanisme prévu par l'OCDE : les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros par an devront, à compter de 2017, déclarer aux administrations fiscales de leur État de résidence, sur leurs comptes 2016, pour chaque pays dans lesquelles elles opèrent, sept informations différentes : chiffre d'affaires, bénéfice, impôt, employés etc. Les négociations sur cet accord ont duré un an, certains pays, sièges de multinationales grandes exportatrices de capitaux, comme les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, s'étant montrés réticents ; inversement, certains pays émergents souhaitaient que les éléments d'information soient beaucoup plus fournis et aillent jusqu'à cinquante. Le compromis auquel nous sommes parvenus, loin de vider le projet de son contenu, apporte, à mon sens, une information significative. À mes yeux, ceux qui demandaient beaucoup plus d'éléments avaient tort. Ce qui importe, c'est de comprendre, grâce à un schéma simple et puissant, où sont les profits, où sont les activités, où sont acquittés les impôts et pour quels montants. Nous disposons là d'un instrument extrêmement utile et ce n'est pas en ajoutant cinquante éléments supplémentaires, sur les redevances, sur les intérêts et j'en passe, que l'on aura une vision globale de la planification fiscale des entreprises.

Ensuite, il a fallu une autre année pour trouver un accord sur le mécanisme par lequel ces informations atteindraient les administrations fiscales. Initialement, nous avions prévu que la déclaration se fasse dans tous les pays où la société opère. Mais certains pays ont insisté pour obtenir quelques garanties quant à la confidentialité de ces informations, et donc pour que la déclaration soit faite dans l'État du siège, charge à lui de la transmettre, *via* les accords d'échange d'information, aux pays où sont établis des filiales. Il s'agit également de garantir par là une bonne utilisation de l'information : elle n'est pas faite pour effectuer des redressements fiscaux mais pour comprendre ce qui se passe et évaluer les risques afin que l'administration fiscale opère, sur cette base, les contrôles adéquats.

Avec le *reporting* pays par pays tel que nous l'avons conçu, les entreprises vont ainsi révéler quelles sont respectivement leurs marges dans le pays A et dans le pays B. Il demeure certes un petit risque, celui que l'administration du pays A, où la marge serait de 10 % alors qu'elle est de 15 % dans le pays B, estime que 5 % lui sont soustraits et opère un redressement dans cette proportion, alors même que cette différence peut ne pas tenir à la planification fiscale mais à des conditions de marché différentes – l'entreprise pouvant se heurter à un compétiteur dans un pays et pas dans l'autre. On comprend par-là la nervosité des pays sur la transparence. D'où ce mécanisme assez complexe d'échange de renseignements. Trente pays ont signé, dès janvier, des accords exécutifs s'appuyant sur la convention multilatérale.

Cette solution est-elle satisfaisante pour le public ? La réponse est non. Les journalistes, les parlementaires, les observateurs aimeraient disposer de ces informations. C'est une question sur laquelle je reste agnostique, mon travail consistant à mettre en

application un accord qui a fait l'objet d'un compromis à l'OCDE. Mais il se trouve que de petits pays en voie de développement, et aussi des grands pays, ne peuvent pas s'échanger d'informations extraterritoriales, pour des raisons constitutionnelles. On ne peut pas, par exemple, demander à une filiale américaine en France de fournir des informations sur les relations entre sa filiale à Hong Kong et sa filiale en Chine. C'est pourquoi il faut au moins pouvoir vérifier ces informations avec les pays de siège. Or ceux-ci, au premier rang desquels les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, sont plutôt réticents et se sont montrés disposés à transmettre ces informations sous de strictes conditions : il était préférable de satisfaire cette exigence. On ne peut pas risquer de voir les administrations fiscales privées de telles informations au motif que la transparence n'est pas assurée pour le public. D'où cet accord de compromis, que certains peuvent juger frustrant, mais qui garantit que dès 2017, l'information sera échangée et que l'on disposera ainsi du « portrait » des sociétés. Ce qui importe à mon sens plus que tout, c'est que les principaux pays de siège s'engagent bien dans l'échange de renseignement.

Ceci m'amène à votre question sur la position des États-Unis. Il n'est pas vrai de dire, comme le laissent entendre certaines entreprises ou groupements d'entreprises – par exemple une association de très grandes entreprises françaises cotées – que les États-Unis ne veulent pas s'engager. Comme l'a clairement dit le président Barack Obama à Antalya en novembre 2015, et comme l'a répété le secrétaire au Trésor Jack Lew, à Shanghai il y a une dizaine de jours, les États-Unis vont appliquer le *reporting* pays par pays dès 2017. La seule difficulté tient à ce que la déclaration portera sur les comptes à compter du juillet 2016, soit un retard de six mois. Contrairement à ce qui a pu être dit, c'est une prérogative qui ne relève pas du Congrès mais de l'administration. Comme l'a rappelé Bob Stack, en charge du dossier au département du Trésor, celle-ci peut procéder par régulations. Elles sont en cours de consultation publique, et seront adoptées avant le 1^{er} juillet. J'ajoute que l'OCDE, pour remédier à ce décalage de six mois, négocie avec les entreprises américaines qui souhaitent éviter de rencontrer des problèmes avec les administrations fiscales de certains pays, pour les engager à utiliser un mécanisme secondaire prévu dans le *reporting* et qui veut que si l'État de siège ne demande pas l'information, l'entreprise puisse volontairement la remplir dans un État où elle possède une filiale. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont déjà indiqué publiquement qu'ils accepteraient que ces informations volontaires soient remplies chez eux et qu'elles seraient échangées avec tous les pays avec lesquels ils ont passé une convention d'assistance administrative. En résumé, les États-Unis ne sont nullement désengagés du plan BEPS, y compris s'agissant des nouvelles règles relatives aux prix de transfert.

Cela dit, malgré les avancées considérables réalisées en matière de coopération fiscale, nous ne sommes pas à l'abri d'une guerre fiscale larvée ou ouverte entre l'Europe et les États-Unis. Comme agent de la diplomatie multilatérale, je me garderai de vous conseiller d'aller vers une telle guerre, dont tout le monde sortirait perdant. La coopération permet d'associer les États-Unis, où la situation politique interne pourrait se révéler un peu complexe – réponse à la fin de l'année – dans un dialogue non seulement avec l'Union européenne mais aussi avec le G20. D'où l'intérêt, me semble-t-il, d'essayer de limiter le caractère unilatéral de telles mesures, en faisant en sorte que les décisions souveraines des États en la matière soient aussi proches que possibles d'un accord international, afin de limiter les risques de frottement.

J'en viens à l'économie numérique. La TVA fait partie du plan BEPS : dans le cadre de l'action 1, plus de cent pays – ceux du G20, ceux de l'OCDE ainsi que de nombreux pays en voie de développement – se sont mis d'accord sur le principe d'une taxation à la destination. Celle-ci permet, par exemple, que pour le téléchargement d'une application en France, la TVA soit payée en France. Ceci est cohérent avec l'approche retenue par l'Union

européenne. L'objectif est de faire en sorte que l'entreprise américaine ou chinoise qui vend en France dispose, dans ce pays, d'un représentant fiscal chargé de déclarer et de collecter la TVA. Un accord clair a été passé entre les pays signataires : c'est une mesure concrète.

Le groupe technique chargé de suivre les évolutions de l'économie numérique poursuit ses travaux. Il lui reviendra de mesurer l'impact des changements fondamentaux suscités par la numérisation de l'économie, qui exacerbe l'érosion des bases fiscales. Le rapport considère que la notion d'établissement stable numérique ne suffit pas à répondre aux enjeux : nous ne sommes pas face à un secteur numérique circonscrit, c'est bien plutôt à une « numérisation de l'économie » que l'on assiste, d'où la nécessité d'une approche globale.

En conclusion, le dialogue doit se poursuivre, avec l'ensemble des pays de l'OCDE et du G20, les pays en voie de développement et tous pays à la fiscalité favorable, pour s'assurer de la bonne application du plan. Il est prévu un système d'examen par les pairs sur les quatre standards minimaux, ainsi qu'un système de *monitoring* sur l'ensemble des autres mesures. La première réunion de ce groupe se tiendra à Kyoto les 30 juin et 1^{er} juillet prochains, et l'on espère la participation de 80 à 100 pays pour se mettre d'accord sur des termes de référence et des méthodologies, mettre en place l'examen par les pairs et faire en sorte qu'il concerne tous les pays. Il s'agit de « niveler le terrain de jeu » – *level the playing field* –, c'est-à-dire de faire en sorte que l'ensemble des acteurs se trouve sur un pied d'égalité en matière de concurrence, en évitant que certaines juridictions échappent au contrôle international.

M. Michel Bouvard. – Je vous remercie pour votre analyse et pour le travail accompli. Vous avez indiqué que l'évasion fiscale représente entre 100 milliards de dollars et 250 milliards de dollars. Certains secteurs d'activité sont-ils plus concernés que d'autres ? Certaines zones géographiques ? Avez-vous observé des mutations au cours des années écoulées ?

Les positions de l'Union européenne sur la question ne sont pas toujours homogènes, ainsi qu'en témoigne le tropisme britannique prononcé en faveur des petits États comme Malte ou Chypre. Y a-t-il du moins cohérence des positions au sein de la zone euro, qui est aujourd'hui le cœur du réacteur européen ?

Comment s'assurer de la fiabilité des déclarations pays par pays ? Quand on voit ce qu'il en est, en France, sur le seul sujet de la sincérité de la répartition par établissement de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), on mesure, sur le sujet bien plus complexe qui nous occupe, combien de questions se posent. Disposez-vous de moyens de contrôle ?

À partir de quand, enfin, les pays lésés par l'érosion de leurs bases d'imposition pourront-ils espérer un retour en termes de recettes fiscales ?

M. Jacques Chiron. – Je remercie Pascal Saint-Amans pour les travaux qu'il mène au sein de l'OCDE, injustement critiqués dans la presse alors qu'ils ont produit, en très peu de temps, des résultats considérables.

J'ai bien compris les avancées de l'action 1 sur l'économie numérique. Mais ainsi que le faisait valoir la présidente Michèle André, les mesures unilatérales, telles que celles qu'ont prises les États-Unis, ont fait bouger les lignes beaucoup plus vite. Le principe de l'expérimentation n'est-il pas, en matière numérique, une voie intéressante ? Je pense

notamment à l'expérience de paiement à la source de la TVA qui a été menée en Italie sur les marchés publics, et qui a bien fonctionné. En taxant les flux – sur lesquels repose l'économie numérique – plutôt que les biens, on peut de surcroît tirer des enseignements précieux quant à la fiabilité des déclarations. Quand on connaît la TVA qu'acquitte une entreprise, on peut avoir une idée son chiffre d'affaires.

M. Bernard Lalande. – Existe-t-il, à l'échelle mondiale, un « livre noir » de l'optimisation fiscale ? On sait combien les fiscalistes sont créatifs en la matière, et combien sont puissants les groupes internationaux dont le lobbying va jusqu'à infléchir la fiscalité des États. Quelles sont les obligations des États, à l'égard de l'OCDE, en termes d'information sur les évolutions de leurs règles fiscales ? A défaut de jouer un rôle de gendarme, aurez-vous du moins un rôle de contrôle une fois le plan BEPS mis en place ?

M. André Gattolin. – La qualité de cet exposé témoigne de celle des travaux que vous menez dans le cadre de l'OCDE. Vous avez indiqué qu'il existe plus de 3 000 conventions fiscales bilatérales ; ces conventions intéressent au premier chef le législateur que nous sommes, puisqu'elles sont soumises à l'examen du Parlement – au Sénat, elles sont renvoyées à juste titre à la commission des finances, ce qui n'est pas le cas à l'Assemblée nationale. À chaque fois, on nous explique que tels ou tels intérêts français justifient qu'on leur appose telle ou telle rustine. Mais ces conventions juxtaposées construisent un droit fiscal dont nous ne pouvons pas avoir une vision globale. Un observatoire d'analyse à l'échelle de l'OCDE ne serait-il pas utile pour la construire ?

La directive sur le secret des affaires, en cours d'élaboration, n'est-elle pas susceptible, selon l'interprétation retenue, d'entamer, à terme, la volonté de transparence ? Quelle est, à ce sujet, la position de l'OCDE ?

M. Charles Guené. – Le projet BEPS a pour ambition de poser les fondations d'un cadre modernisé pour la fiscalité internationale, afin que l'impôt soit prélevé là où la valeur est créée. Cette vision n'est-elle pas trop ambitieuse ? En réalité, le projet BEPS vient avant tout combler certaines failles du droit fiscal. Envisagez-vous, pour une refondation véritable, de travailler avec le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, ou encore l'Organisation des Nations Unies (ONU) ?

D'après l'OCDE, les pays en voie de développement sont les premières victimes de la planification fiscale agressive des multinationales. Or, il nous semble que le rapport de force évolue, en défaveur des pays développés. N'y a-t-il pas, à cet égard, une part de naïveté dans la démarche d'un pays comme la France ? À l'inverse, le FMI estime que le projet BEPS ne va pas assez loin en faveur des pays émergents. Que faut-il en penser ?

M. François Marc. – Les évolutions récentes sont considérables, et l'on peut s'en féliciter. Il y a quelques années, le scepticisme quant aux chances d'aboutissement du projet était encore marqué. Pourtant, l'OCDE a bien travaillé, et le G20 a validé, à Antalya, le dispositif proposé. Nous sommes donc sur la bonne voie.

Je m'interroge sur les actions 8 à 10. Le commerce mondial tend à stagner tandis que le commerce intra-groupe s'accroît, laissant penser que l'exploitation des prix de transfert altère sans doute les modalités de recouvrement de la fiscalité. Les actions 8 à 10 visent ainsi à aligner les prix de transfert sur la création de valeur : l'action 8 vise à agir sur les actifs incorporels, cependant difficiles à évaluer, l'action 9 sur l'allocation des risques, l'action 10 sur les règles relatives à certaines transactions spécifiques. On touche là au cœur du réacteur

du modèle capitaliste. Les entreprises ne jouent-elles pas précisément, dans leur recherche de stratégies gagnantes contre la concurrence, sur la répartition des risques, sur l'optimisation de transactions spécifiques et sur le levier des actifs incorporels ? Votre projet ne vient-il pas limiter les conditions de la concurrence mondiale entre les entreprises ?

M. Éric Bocquet. – Les travaux de l'OCDE font avancer les choses dans un domaine où il est urgent d'agir. Je m'interroge, cependant, sur le *reporting* pays par pays. Le commissaire européen chargé de la fiscalité, Pierre Moscovici, a déclaré en février dernier qu'il souhaitait la publicité, pour répondre à une attente citoyenne irrésistible. Je partage ce constat et suis partisan d'une transparence qui ne se limite pas aux échanges entre administrations fiscales et entreprises, car il s'agit d'une affaire citoyenne, au sens noble. D'un autre côté, lorsque nous avons examiné, récemment, deux conventions, l'une avec la Suisse, l'autre avec Singapour, le ministre a rappelé les difficultés que posait la publicité. Quant à l'OCDE, elle se dit, par votre voix, agnostique. Ces divergences d'approche ne risquent-elles pas de nuire à l'efficacité de l'action ?

Mme Michèle André, présidente. – Éric Doligé, qui ne pouvait être parmi nous ce matin, aurait sans doute souhaité vous interroger sur les clauses anti-abus introduites dans les conventions fiscales. La France en a introduit dans ses accords récents, par exemple avec la Colombie et Singapour. Entre les clauses générales et les clauses sectorielles, lesquelles sont les plus efficaces ? L'action volontariste de la France en la matière a-t-elle été utile dans le cadre des négociations menées au sein de l'OCDE ?

S'agissant des prix de transfert, que l'action 13 prévoit de documenter, n'est-il pas difficile, pour certains actifs, de trouver des éléments de comparaison ? Que vaut l'algorithme de Google, ou un gisement d'uranium ? Peut-on en savoir plus sur les recommandations de l'OCDE à ce sujet ?

M. Pascal Saint-Amans. – Quand on parle d'évasion fiscale, il faut distinguer trois zones. La première, que je qualifierai de zone blanche, repose sur des schémas légaux : le parlement vote une incitation fiscale, et les entreprises en profitent, sans sortir du cadre de la loi. La zone noire est celle de la fraude. Entre les deux, il y a une zone grise, avec de multiples nuances : elle va de pratiques qui, tout en restant légales, sont contraires à l'esprit qui animait le législateur, jusqu'à l'abus de droit. Or, c'est au juge qu'il revient de trancher s'il y a ou non abus de droit. On se trouve ainsi sur la crête. Bien souvent, les entreprises, tout en agissant dans un cadre légal, pratiquent une planification fiscale agressive.

Quels sont les volumes en cause, et dans quelles zones géographiques ? Le monde des affaires a changé en l'espace de deux ou trois décennies. La création de la chaîne de valeur repose de plus en plus sur les incorporels, plus faciles à délocaliser. L'OCDE est d'ailleurs attaquée aux États-Unis au motif que les recommandations du projet BEPS interdisent désormais à une entreprise qui délocalise ses profits aux Bermudes tout en maintenant ses emplois à Palo Alto en Californie. On nous reproche ainsi de provoquer des pertes d'emplois.

Tous les secteurs sont touchés par la concentration de la valeur sur les incorporels et ce phénomène de planification fiscale agressive, même si les entreprises du numérique ou encore les entreprises pharmaceutiques, où les licences comptent pour beaucoup, sont davantage concernées.

Dans la répartition géographique, plusieurs facteurs entrent en jeu. En premier lieu, plus le niveau de fiscalité globale est élevé, plus les entreprises sont incitées à planifier. Les États-Unis, avec un impôt sur les sociétés fédéral de 35 %, associé à un différé d'impôt sans limite tant que les bénéfices ne sont pas rapatriés, en sont l'illustration parfaite. Si l'on considère que les 2 100 milliards de dollars bloqués aux Bermudes devraient faire l'objet d'une taxation à 35 %, les États-Unis auraient perdu plus de 700 milliards de dollars d'impôt. Les pays européens, entre lesquels la compétition fiscale est forte, sont également concernés.

Y a-t-il une position unique de la zone euro ? Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a une position unique de l'ensemble des pays du G20 et de l'OCDE : c'est le projet BEPS. En revanche, des différences de sensibilité persistent. Les positions d'un pays comme l'Irlande ne sont pas totalement alignées sur celles d'un pays comme la France. Mais au cours des dernières années, l'Irlande, le Luxembourg, la Suisse, les Pays-Bas, la Belgique, petites économies ouvertes très concernées par la planification fiscale ont décidé de rejoindre les pays de l'OCDE, comprenant que s'ils ne participaient pas au mouvement, ils feraient l'objet de mesures unilatérales de rétorsion dommageables pour leur économie. C'est en quoi nous avons, à mon sens, engagé une dynamique de changement.

Quelle est la fiabilité des déclarations de *reporting* pays par pays ? Nous ne sommes pas encore dans la phase du contrôle, nous n'en sommes qu'à espérer qu'elles seront correctement remplies et échangées à l'horizon 2017-2018. Il est vrai qu'il faudra, à un moment, en vérifier la crédibilité. Nous avons laissé beaucoup de flexibilité aux entreprises, par souci de réalisme, ce qui a d'ailleurs été un peu critiqué. Nous n'avons pas cherché à concevoir un système parfait, d'un cartésianisme à la française, qui fonctionnerait à coup sûr. Mais partant de rien, et face aux oppositions fortes des entreprises et aux réticences significatives de certains pays, nous avons privilégié le pragmatisme. Nous avons fixé un seuil assez élevé, de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires, pour voir dans un premier temps ce que ces dispositions donneront avec les grandes entreprises. Nous les avons laissées libres de décider de la façon de consolider leurs comptes – *top down* ou *bottom up* – du moment qu'elles fournissaient un *reporting* pays par pays sur les sept points que j'ai mentionnés. Cela vise à donner une vision du paysage de l'entreprise : ses activités sont-elles localisées en Europe ou en Chine alors que ses profits se trouvent aux Bermudes ?

Quand ces mesures feront-elles sentir leurs effets ? L'action 11 permettra, grâce à des indicateurs précis, de l'évaluer. Ce qui est clair, si j'en crois ce que j'entends des avocats américains ou luxembourgeois, c'est que les choses bougent : plus aucune structure ne se met en place aux Bermudes ; nombreuses sont celles qui sont en cours de démantèlement dans d'autres pays. Bien des entreprises sont en train de changer leurs pratiques, même si certaines, comme les entreprises américaines, poussent de hauts cris en clamant qu'elles vont subir une double imposition – le fait est qu'en cette période de bouleversement, un tel risque n'est pas à exclure, qu'il faudra traiter.

Tout cela ne signifie pas pour autant que 100 à 250 milliards de dollars vont immédiatement rentrer dans les caisses des États. Il y aura assurément un élargissement des bases, mais qui peut se traduire par une diminution des taux. C'est ce que vont faire un certain nombre de pays. Même un pays comme l'Irlande a connu, au cours des derniers mois, une augmentation du rendement de l'impôt sur les sociétés de 30 % ou 40 %, parce que des profits jusqu'à présent localisés aux Bermudes correspondaient à des activités réelles sur son sol. Le temps de la planification fiscale agressive facilitée, acceptée, encouragée par les États est révolu. Les grandes entreprises sont en train de revoir leur modèle d'affaires – ceci pour le

plus grand bonheur des entreprises de conseil, auxquelles il est désormais demandé de donner des conseils de conformité, ce qui vaut toujours mieux que d'encourager à l'évasion fiscale.

Faut-il prendre des mesures unilatérales sur l'économie numérique ? C'est une très bonne question. Notre rapport concluait, sur l'action 1, en trois points. En premier lieu, le rapport soulignait qu'il n'y a pas à proprement parler d'économie numérique, et que c'est bien plutôt de numérisation de l'économie qu'il convient de parler. Ce qui engage à éviter les solutions trop ciblées sur un secteur, très vite vouées à l'obsolescence. En deuxième lieu, cependant, le fait que l'économie se numérise accroît les risques d'érosion des bases et de transfert des profits, parce que les incorporels comptent davantage, parce que ces entreprises plus neuves, manquant d'une tradition d'interaction avec les États, sont beaucoup plus agressives dans leur planification, et enfin parce que le secteur, n'étant pas stabilisé, compte de nombreuses entreprises en création, un moment où l'on est un peu en dehors des clous, et donc des normes fiscales. Les mesures du projet BEPS relatives aux prix de transfert et aux conventions fiscales sont précisément faites pour régler le problème. En troisième lieu, le rapport concluait que tout cela ne suffirait pas, mais qu'il n'y avait consensus sur aucune des options en présence. Nous en avons examiné trois : peut-on taxer, ainsi que le recommandait le rapport de Pierre Collin et Nicolas Colin, la collecte de données ? Peut-on taxer des flux, à partir d'un chiffre d'affaires ? Une entreprise qui n'est pas présente physiquement dans un pays peut en effet, sans y être un acteur fiscal, y réaliser un chiffre d'affaire important. Peut-on combiner les deux premières options ? Les pays sont souverains et peuvent en décider librement, mais j'aurais tendance à conseiller d'attendre que la situation se décante. On m'objectera qu'attendre, c'est perdre de l'argent – à quoi je réponds que donner un coup d'épée dans l'eau en adoptant une disposition qui fera peut-être la une des medias mais ne se révélera, *in fine*, peu utile, n'est pas de bonne politique. Attendre n'est pas rester inactif : il s'agit de voir ce que donnent les mesures du plan BEPS. Le volet TVA, très important, doit faire l'objet de la plus grande attention. S'il s'agit de taxer des flux, la TVA est plus appropriée que l'impôt sur les sociétés, qui s'apparente à un impôt sur le revenu.

Il n'existe pas de « livre noir » des paradis fiscaux. Ce que l'on peut dire, c'est qu'ils sont nombreux, trop nombreux. L'OCDE agit, dans le cadre du Forum mondial, en vérifiant ce que font les États lorsqu'ils ont pris des engagements en matière de coopération fiscale. Le Forum mondial a un pouvoir de contrôle : nous envoyons des équipes dans les pays concernés, comme ce fut le cas au Panama la semaine dernière, pour voir comment y est appliqué le standard d'échange de renseignements à la demande. Nous avons considéré, assez généreusement, que le cadre législatif était en place, ce qui permet au pays de passer de la « phase 1 » à la « phase 2 ». Il s'agit maintenant de voir ce qu'il en est en pratique. Nous allons procéder de la même manière pour l'échange automatique de renseignements. Je vous encourage à lire les rapports du Forum mondial, qui livrent des tableaux avec un code couleur. Les pays dépourvus du cadre légal et réglementaire, une douzaine – qui ne sont pas des places financières majeures mais plutôt des pays prisonniers de leur ploutocratie – apparaissent en rouge. Lorsque le cadre légal existe, nous observons, ensuite, sa mise en pratique, comme cela est le cas au Panama. Lorsque le pays n'est pas conforme, nous le dénonçons aussitôt, comme cela a été le cas de Chypre, du Luxembourg, des Seychelles, des Îles vierges britanniques. Dans les trois mois qui ont suivi, ces pays ont radicalement modifié leur approche, ainsi qu'un nouvel examen sur place nous a permis de le constater. Le Luxembourg, qui avait résisté jusqu'à la dernière minute, sous l'impulsion de Pierre Gramegna, ministre des finances, et de Xavier Bettel, Premier ministre, radicalement changé de position. Sur les quatre standards minima du projet BEPS, nous effectuerons le même type de contrôles. Nous développerons des termes de référence, des méthodologies, et nous irons voir, dans les pays, ce qui marche et ce qui ne marche pas. C'est une procédure certes un peu intrusive, et qu'un certain nombre de

pays contestent, au nom de leur souveraineté, mais c'est la contrepartie des bénéfices de la globalisation, dont les petites économies ouvertes ont indubitablement bénéficié par défaut de régulation fiscale.

Il est très difficile, ainsi que l'a souligné André Gattolin, d'avoir une vision globale sur les conventions fiscales, en particulier pour un pays comme la France, dotée d'un large réseau conventionnel – plus d'une centaine de conventions bilatérales pour lesquelles les négociateurs se sont ingénies à faire valoir telle ou telle petite spécificité, ce qui donne lieu à bien des particularités compliquant toute appréhension d'ensemble. Cela dit, on n'y mettra pas fin, car la dimension bilatérale n'est pas appelée à disparaître. Un observatoire des conventions fiscales ? Il en existe un en France, à l'initiative de quelques entreprises, mais qui est loin d'offrir une vision globale à l'échelle mondiale. Dans le cadre du plan BEPS, nous avons entrepris d'identifier les grands trous dans les conventions fiscales. Il en existe deux. Le premier, c'est l'abus des conventions. Dans un monde global, les entreprises pratiquent le « *treaty shopping* », le « chalandage fiscal ». C'est ainsi que 27 % des investissements directs étrangers en Inde viennent... de l'Île Maurice, parce que la convention conclue entre l'Inde et l'Île Maurice prévoit une taxation des plus-values à la résidence, tandis que les conventions entre l'Île Maurice et les autres pays du monde retiennent une taxation à la source. Or l'Île Maurice n'impose pas les plus-values. Si bien que par une combinaison de conventions, une entreprise peut investir en Inde *via* l'Île Maurice, afin de n'être imposée ni en Inde, ni à l'Île Maurice, ni dans le pays d'origine, dès lors que le produit n'y est pas rapatrié. Ce système a permis à l'Île Maurice de se développer. Les Indiens ont calculé que des centaines de millions d'euros par an leur échappaient ainsi. S'il n'y a pas été mis fin, c'est que l'Île Maurice compte une population indienne importante, ce qui crée des relations particulières entre les deux pays. L'action 6 du projet BEPS prévoit de mettre fin à ce type de situation, selon deux options : soit par une disposition dite de « limitation des bénéfices » de la convention aux vrais résidents du pays, sur le modèle américain, qui fonctionne très bien mais est assez compliqué, soit par une clause excluant du bénéfice de la convention les opérations à but principalement fiscal.

J'ajoute que pour harmoniser les conventions et éviter un camaïeu de particularités, il a été décidé d'inscrire cela dans une convention multilatérale unique, qui viendra modifier toutes les conventions existant entre les parties. A l'heure actuelle, 96 pays participent à la négociation de cet instrument multilatéral, ce qui couvre 2 000 conventions fiscales, dont celles des États-Unis – qui sont d'ailleurs généralement conformes aux normes.

Vient ensuite la question de l'établissement stable. On sait que le paragraphe 5 de l'article 5 du modèle de convention fiscale, qui prévoit la définition de l'établissement stable et de l'agent dépendant, présente une défaillance qui permet à une entreprise de transformer un distributeur, qui fait entre 15 % et 20 % de retour sur investissement, en commissionnaire, qui n'en fait que 2 % à 3 %. Un simple changement de contrat y suffit. Devant les tribunaux, les gouvernements ont systématiquement perdu leurs recours. C'est pourquoi nous proposons de modifier la définition de l'établissement stable.

S'achemine-t-on vers un nouvel ordre international, ou ne fait-on qu'apposer des rustines ? Quel est l'équilibre entre les pays développés et les pays en voie de développement ? La France n'a-t-elle pas été naïve en concédant de nombreux avantages à des pays émergents, ainsi que le lui reproche l'association d'entreprises à laquelle je faisais tout à l'heure allusion ? L'ordre international fiscal a été construit en 1928 par la Société des Nations (SDN), sur le fondement d'un modèle de convention fiscale dont l'article 9 prévoyait les prix de transfert et le principe de pleine concurrence – qui veut que si les entreprises liées

se comportent entre elles comme si elles étaient des entités indépendantes, afin que se fixe un prix de marché permettant de déterminer, dans chaque pays, quelle est la base taxable. Autrement dit, même si leur impôt sur les sociétés est le même, il faut obliger les entreprises à « jouer à la marchande ».

Quel est le modèle alternatif ? Il consiste, pour une entreprise unie au plan économique, à calculer son profit au niveau mondial, puis de le répartir entre les pays en fonction de clés de répartition – le chiffre d'affaires, relativement peu manipulable, les employés, qui peuvent certes être délocalisés, ou encore les actifs physiques. La beauté de ce modèle tient en cela qu'il est « pur et parfait » : tous les économistes vous diront, depuis leur bureau, que c'est ainsi qu'il faut procéder. Mais quand il s'agit, pour les parlements, de transformer cela en droit, puis de le faire appliquer par les administrations fiscales et les entreprises, les problèmes commencent. Un beau modèle donc, mais qui n'a pas été testé, pour la bonne raison que les pays ne peuvent pas se mettre d'accord. Les Chinois diront que la bonne clé est celle des employés, les Américains que c'est la création de valeur. Les Français estimant quant à eux, dans une vision un peu schizophrène, tantôt que c'est la valeur intellectuelle, pour les produits de luxe, tantôt la consommation, pour ceux de l'économie numérique. Il est donc extrêmement complexe de parvenir à un accord mondial. On peut en tirer une conclusion pessimiste, et considérer que l'on ne parviendra à rien parce que rien n'est jamais comparable, comme vous le souligniez à propos des actifs incorporels, mais on peut aussi tenter de remédier au problème en introduisant une approche beaucoup plus économique. Le problème des prix de transfert tient au fait qu'ils ont été conçus dans une vision économique, mais ont progressivement évolué vers une vision de plus en plus juridique. Les fiscalistes se sont emparés des prix de transfert, en élaborant des contrats juridiquement « bordés ». Ce que nous avons entrepris, avec les actions 8 à 10, c'est de nous pencher sur les contrats en regardant s'ils correspondent à la réalité économique. Il ne s'agit bien évidemment pas de les remettre en cause à la tête du client, car les entreprises ont besoin de sécurité juridique – mais renoncer à taxer les profits des multinationales en leur permettant de se livrer à une planification fiscale agressive constituerait l'insécurité juridique absolue. Il s'agit donc d'en finir avec les schémas fiscaux déconnectés de la réalité économique.

Le plan BEPS modifie-t-il le rapport de force entre pays développés et pays en voie de développement ? C'est une question fondamentale : il est légitime pour un pays de défendre ses propres intérêts. L'association de grandes entreprises françaises que je mentionnais estime que nous allons entièrement modifier le rapport de forces. Je ne crois pas que ce soit le cas. Le plan BEPS ne dit pas où un profit ne peut pas être taxé, mais où il ne peut pas être localisé. Autrement dit, il ne décide pas si les profits de l'économie numérique de source américaine doivent être taxés en France ou aux États-Unis, mais il dit qu'ils ne peuvent être localisés aux Bermudes. Il en va de même de tous les schémas fiscaux : on ne peut pas localiser les profits dans des juridictions où ils se trouvent totalement à l'abri. Ceci ne tranche pas la question du lieu de taxation – pays source ou pays de résidence –, question politique qu'il revient à chaque pays de trancher. C'est un débat plus complexe qu'il n'y paraît. On peut considérer, en première analyse, qu'en tant qu'exportateur de capitaux et en bonne place, après les États-Unis et le Japon, dans la liste des États de siège, la France devrait privilégier la taxation à la résidence pour protéger ses entreprises. Cela paraît logique et de bonne politique. Mais il faut garder présent à l'esprit que nous sommes, avec nos partenaires, dans un rapport de force. La Chine, avec 1,4 milliard d'habitants, peut poser des conditions à ceux qui veulent investir chez elle. Plutôt que d'ignorer les rapports de force économiques, ne vaut-il pas mieux s'engager dans une relation constructive ? Du point de vue des entreprises, seul doit compter, en toute logique, l'exigence de ne pas payer deux fois l'impôt – qu'elles le paient en Chine ou en France devrait leur être indifférent. À chaque pays de décider de la

bonne dynamique, en gardant à l'esprit que les choses ne se décident pas unilatéralement mais se négocient.

Pour les pays en voie de développement, le débat est également plus compliqué qu'il n'y paraît. Les organisations non-gouvernementales (ONG) font valoir, comme le fait aussi dans une certaine mesure le Fonds monétaire international (FMI), qu'il faut taxer à la source, parce que ces pays ont besoin de mobiliser les ressources domestiques – l'un des enjeux fondamentaux du programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), que nous soutenons pleinement. Mais dans le même temps, ces pays ont besoin d'investissements. Or, plus ils taxent à la source, moins ils sont attractifs. Un pays en voie de développement qui a besoin d'importer de la matière grise serait mal inspiré de taxer lourdement des redevances à la source, car cela revient à en renchérir le coût, et donc celui du développement intellectuel du pays. Il est vrai qu'il en va un peu autrement des pays émergents, qui peuvent compter sur de grands marchés domestiques.

Sur la publicité du *reporting* pays par pays évoquée par Albéric de Montgolfier et Éric Bocquet, j'ai rappelé les options en présence : la transparence totale, une publicité réservée aux administrations fiscales ou une solution intermédiaire, qui est peut-être le chemin que prendra l'Union européenne. Je me permettrai une mise en garde. L'Union européenne, la France, ont-elles la possibilité de demander à une entreprise étrangère une information sur la totalité de ses comptes, y compris concernant des filiales sans aucune connexion avec leur territoire ? Peuvent-elles, comme l'ont fait les Américains avec la loi FATCA, édicter des règles unilatérales et extraterritoriales ? Si tel n'est pas le cas, la publicité ne vaudra que pour les entreprises européennes, pas pour les entreprises américaines, ce qui pose un vrai problème d'équité entre les entreprises.

Faisons en sorte que le *reporting* pays par pays se mette en place, sans entrer dans une guerre entre l'Europe et les États-Unis – car cela permettrait aux États-Unis de se dédire. Or nous avons besoin de l'information en provenance de ce pays. Certes, ce choix est éminemment politique, et il est difficile de renoncer à la transparence publique, mais il faut penser au coup d'après. Sécurisons avant toute chose les informations pour les administrations fiscales.

Les clauses anti-abus fonctionnent. L'action 3 prévoit un renforcement des dispositifs du type de celui de l'article 209 B du code général des impôts français. Alors que les États avaient démantelé de tels régimes, il est sans doute temps de les rétablir, raisonnablement. La solution retenue à l'OCDE, ne pénalisant pas le pays qui la mettrait en place, offre un bon équilibre. Il s'agit de rehausser le niveau d'exigence fiscale à une hauteur raisonnable, qui permettra peut-être aux États-Unis de faire enfin passer la réforme de leur système fiscal et à l'Union européenne d'avoir enfin un espace intégré permettant de lutter contre les abus.

La France a joué un rôle éminemment positif. Le projet BEPS a été initialement lancé en novembre 2012 à la demande de George Osborne, chancelier de l'Échiquier britannique, de Wolfgang Schäuble, ministre des finances allemand, et de Pierre Moscovici, alors ministre des finances français. Un rapport avait été demandé à l'OCDE en vue du conseil Ecofin de juillet 2013. La France a donc été à l'initiative, suivant en cela, il est vrai, le Royaume-Uni, dans une convergence bipartisane, associant les gouvernements de droite britannique et allemand et le gouvernement socialiste français. Michel Sapin a été, par la suite, extrêmement actif en tant que ministre des finances. La dynamique reste vive. À Shanghai, les ministres sont convenus qu'il fallait aller plus loin. Wolfgang Schäuble a

déclaré qu'il fallait commencer à penser à un projet « BEPS 2 ». Le soutien politique du G20 reste très fort sur le sujet.

Mercredi 9 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Évolutions de la banque de détail - Auditions

La commission procède, conjointement avec la commission des affaires économiques, à l'audition de Mme Marie Cheval, directrice générale de Boursorama et de MM. Sébastien Declercq, associé chez AT Kearney, Mathieu Escot, responsable du département des études de UFC-Que choisir, Jean-Yves Forel, directeur général chargé de la banque commerciale et de l'assurance au groupe BPCE, et Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général à la direction générale du Trésor.

Mme Michèle André, présidente. – La banque de détail est confrontée, depuis plusieurs années, à une évolution majeure de la réglementation, mais surtout du contexte économique et des pratiques des consommateurs - baisse des taux, encadrement des tarifs bancaires dans un souci de protection des consommateurs, diminution de la fréquentation des agences et développement de la banque en ligne et de la banque mobile.

Il y a un peu plus d'un mois, la commission des finances a organisé une audition sur les technologies de la finance – les « FinTechs » – et leurs conséquences sur le modèle bancaire : nous avons souhaité poursuivre cette réflexion, conjointement avec les membres de la commission des affaires économiques, en nous intéressant plus spécifiquement à l'évolution de la consommation de services bancaires, à l'heure où les services par Internet, les applications sur *smartphone*, la concurrence qui se dessine des géants de l'Internet viennent bouleverser ou menacer un modèle économique déjà remis en question par les évolutions réglementaires.

Pour nous aider à mieux comprendre ces évolutions, leurs enjeux respectifs et la manière dont la banque de détail traditionnelle se transforme pour y répondre, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui :

- Marie Cheval, directrice générale de Boursorama ;
- Sébastien Declercq, associé du cabinet AT Kearney, spécialisé dans la stratégie bancaire ;
- Mathieu Escot, responsable du département des études de l'association UFC-Que Choisir ;
- Jean-Yves Forel, directeur général en charge de la banque commerciale et de l'assurance au sein du groupe BPCE ;
- Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général au sein de la direction générale du Trésor.

Je me permets de vous indiquer qu'afin de toucher du doigt la nouvelle concurrence des acteurs de l'Internet et du mobile, nous avons demandé à Orange de participer à cette audition, en raison du lancement d'*Orange cash* et de la volonté, annoncée par son président-directeur général, Stéphane Richard, de devenir à moyen terme le « Free de la banque ». Nous regrettons vivement qu'Orange n'ait pas souhaité répondre à notre invitation.

Je donne tout d'abord la parole à Sébastien Declercq, afin qu'il nous dresse, en introduction, un panorama rapide de la situation de détail en France, de son modèle économique et de ses défis, peut-être en soulignant les spécificités françaises par rapport à nos voisins.

M. Sébastien Declercq, associé, AT Kearney. – Le cabinet dont je suis l'associé accompagne depuis une vingtaine d'années les grands établissements bancaires dans leur stratégie et leur transformation. Je vais partager avec vous quelques éléments d'observation sur l'industrie bancaire en France et en Europe, et essayer de tracer quelques perspectives pour les prochaines années.

Tout d'abord, la crise financière a profondément bouleversé les équilibres des grands acteurs bancaires. La rentabilité sur capitaux propres est passée d'environ 15 % avant la crise à 4 % à 5 % l'an dernier.

Ce bouleversement a commencé dans les métiers des capitaux et de banques d'investissement mais on constate aujourd'hui que la banque de détail, métier historique des acteurs bancaires, est aussi touchée.

Si l'on étudie les évolutions du marché français depuis cinq ans, on constate que les revenus des acteurs de la banque de détail ont marqué le pas et n'ont crû que de 0,9 % en moyenne depuis cinq ans. Plusieurs grands établissements ont commencé à observer une baisse des revenus sur cette période.

Cette baisse s'accompagne *a contrario* d'une augmentation des charges supérieures à l'évolution du produit annuel bancaire d'environ 1,3 point par an, soit 7 % sur la période. Ceci se traduit par une dégradation de la rentabilité opérationnelle des acteurs bancaires en France, et notamment du coefficient d'exploitation, qui représente le rapport des charges sur les revenus, passé de 63 % à 65 % l'an dernier.

Ce coefficient d'exploitation nous situe parmi les plus mauvais élèves d'Europe. Bien entendu, les marchés bancaires européens sont tous très différents. Chaque pays a un certain nombre de spécificités. Cette tendance s'est renforcée avec la crise, les grands acteurs bancaires internationaux s'étant recentrés sur leur marché domestique.

Les acteurs les plus efficaces d'un point de vue opérationnel se trouvent dans différents pays – Angleterre, pays nordiques, Espagne – dont les coefficients d'exploitation sont de l'ordre de 50 % à 55 %, sensiblement inférieurs à ceux des banques françaises. Depuis cinq ans, dans chacun de ces pays, on a vu que les banques accentuaient leur transformation. Cela s'est traduit notamment par un certain nombre d'éléments, comme la réduction du nombre d'agences bancaires, de l'ordre de 20 % par an pour l'Angleterre et l'Espagne depuis cinq ans, et même de 35 % dans les pays nordiques. Cette évolution s'accompagne d'une réduction des effectifs totaux des établissements bancaires de l'ordre de 5 à 10 % depuis cinq ans.

Dans d'autres pays plus comparables à la France, les banques ont aussi entrepris une rationalisation de leur modèle opérationnel qui s'est également traduite depuis cinq ans par une réduction du nombre d'agences de 5 % en Allemagne, ou de 20 % en Italie.

En France, les réseaux d'agences n'ont pas beaucoup varié depuis cinq ans. Ils sont à peu près stables, à l'exception de quelques établissements. Vous avez peut-être pu noter quelques annonces de BNP Paribas, qui a déjà commencé à réduire le nombre de ses agences depuis deux ans, ou du Crédit agricole, qui a prévu la fermeture d'environ cinquante agences en Île-de-France dans les prochaines années. La Société générale a annoncé un plan de réorganisation de son réseau, qui va se traduire par la fermeture de 400 agences d'ici 2020.

Cette pression traduit la baisse de fréquentation des agences bancaires et, plus profondément, l'évolution fondamentale des comportements des clients. Depuis 2010, le canal de l'Internet s'est énormément développé. Beaucoup de consommateurs consultent leur compte en ligne. 2016 va marquer une nouvelle étape, puisque le canal préféré des Français sera le mobile et non plus l'Internet. On constate donc que les canaux à distance - mobile, Internet, téléphone - complètent les canaux traditionnels, notamment le dispositif d'agences.

Selon nos estimations, on peut s'attendre dans les cinq prochaines années à une rationalisation du nombre total d'agences bancaires, en France, de l'ordre de 15 %.

Cette rationalisation, il ne faut pas la vivre comme une fatalité. Elle traduit une évolution des comportements qui est aussi une multiplication des points de contact, tous s'ajoutant et permettant en principe une meilleure connaissance des clients et la capacité des acteurs bancaires à bien répondre à leurs attentes et à utiliser la technologie pour le faire.

Les banques directes se sont développées ces dernières années et gardent un potentiel de développement important. Elles représentent environ 3 % à 5 % des banques principales sur le marché français, et de l'ordre de 10 % à 12 % des relations de banques secondaires.

C'est une proposition attractive, puisqu'elle repose sur un positionnement de prix plus agressif et plus attractif pour les consommateurs, notamment en matière de cotisations de cartes bancaires, mais aussi dans les services de banque au quotidien.

Cette montée en puissance des banques directes qui reste à venir va probablement être complétée par de nouvelles formes de concurrence, et entraîner une refondation de certains états de la chaîne de valeur dont le service aux consommateurs.

À ce titre, les investissements de la « FinTechs », dont on constate une très forte vague en ce moment, ont été multipliés par sept au niveau mondial entre 2010 et 2014. La France, qui avait un peu de retard, est en train de le rattraper depuis dix-huit mois.

Ce développement est facilité par la symétrie avec les grands acteurs bancaires. Ce sont des acteurs rapides, innovants, dont la structure de coûts est réduite, et qui utilisent massivement le *big data* pour introduire de nouveaux usages.

Ils profitent aussi de la réglementation bancaire, qui a introduit plus de fluidité dans les différents compartiments, notamment dans les paiements, qui permettent à ces nouveaux acteurs de trouver de nouvelles voies d'accès au marché.

Le marché bancaire français, aujourd'hui, reste dominé par les acteurs historiques. Après des années de taux bas, d'exigences réglementaires accrues, ces acteurs sont confrontés à un pincement de leur marge opérationnelle et doivent continuer à s'adapter.

Ils font face à des transformations majeures, des changements profonds des habitudes de consommation, de nouveaux concurrents et de nouveaux services digitaux, des enjeux de sécurité des données et d'adaptation de leurs modèles et des réseaux d'agence.

On peut dire que la transformation des établissements de crédit est nécessaire. Elle s'accompagne d'investissements et d'une évolution de leur modèle opérationnel financier et économique, qui devrait continuer à peser sur leur niveau de rentabilité dans les prochaines années.

Mme Michèle André, présidente. – Je me tourne à présent vers Jean-Yves Forel, qui nous donnera le point de vue de l'un des principaux réseaux bancaires de détail français sur les évolutions qu'il a constatées ces dernières années et nous dira comment il fait face à la généralisation du digital.

M. Jean-Yves Forel, directeur général de BPCE. – Le groupe Banque populaire-Caisse d'Épargne, créé en 2009, représente deux des grands réseaux de banque de proximité.

La situation de la banque de proximité, en France, se trouve devant trois défis.

Le premier défi concerne la situation macroéconomique et les taux, qui sont extrêmement bas, où l'écart entre les taux courts et longs n'a jamais été aussi faible. Ceci pose une question importante sur le modèle économique de la banque de proximité, dont le métier est de faire de l'intermédiation, c'est-à-dire de collecter l'épargne, qu'elle rémunère et prête ensuite aux investisseurs, particuliers, professionnels ou entreprises.

À ce stade, j'appelle votre attention sur le fait que, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, les banques françaises ont continué à soutenir l'économie réelle, et que les encours de crédits ont progressé.

Néanmoins, la banque de proximité, en France, est soumise à une difficulté particulière, les crédits immobiliers représentant une grande partie des crédits à nos bilans. En France, ces crédits immobiliers sont à taux fixe, mais révisable à la baisse, la concurrence et les consommateurs ayant profité de ce mouvement régulier de baisse des taux que nous connaissons depuis plusieurs années pour renégocier leur crédit très régulièrement, à des taux plus favorables, ce qui a abaissé le rendement au-delà du fait que les nouveaux crédits se font à des taux très bas.

Dans le même temps, dans les bilans de la banque de proximité en France, une grande partie des ressources est réglementée - livrets, plans d'épargne logement - et il faut bien reconnaître que l'évolution du coût de ces ressources n'a pas suivi le même *trend*, pour des raisons que vous connaissez, que celui imposé par le marché.

La compression de la marge d'intermédiation, c'est-à-dire l'écart entre le rendement des crédits et le coût de la collecte, qui met nos revenus sous pression, est donc extrêmement rapide et très significatif.

Le deuxième défi, que je qualifierais de réglementaire, comporte deux dimensions.

Depuis de nombreuses années, toute une série de réglementations ont encadré et limité les possibilités, pour la banque de proximité, de faire payer le service à son juste prix, incitant d'ailleurs à faire des péréquations entre l'activité d'intermédiation et les activités de services. Il s'est notamment agi des réglementations sur les frais d'incident. Certaines réglementations ont également pu nous imposer des dispositifs, qu'ils soient destinés à tel ou tel type de clientèle ou de situation. Ces dispositifs ont généralement des coûts très significatifs, alors même qu'ils ont parfois rencontré peu de succès auprès des publics auxquels ils étaient initialement destinés.

Le deuxième impact réglementaire est plus générique : il concerne la banque de proximité, mais aussi l'ensemble des activités financières. Il s'agit de l'alourdissement des exigences en fonds propres, des réglementations et des coûts de supervision et de résolution au niveau européen.

Ce deuxième défi a tendance à alourdir nos charges et à ne pas faciliter notre action par rapport à notre troisième défi, qui est pour moi le plus important, celui de l'évolution des comportements de nos clients.

Que veulent nos clients ? Ils veulent être plus autonomes, avoir accès à des produits plus simples, à des tarifications plus compréhensibles, et pouvoir interagir de la manière dont ils le souhaitent.

C'est un mouvement qui ne concerne pas que la banque, mais beaucoup de secteurs économiques. La banque de proximité se doit évidemment d'y répondre car, pour toute entreprise, il faut s'intéresser à ce que souhaitent les clients et leur apporter satisfaction.

Cela nécessite des investissements extrêmement significatifs et une redéfinition du modèle de relations que nous avons avec l'ensemble de nos clients.

Nos clients veulent à la fois de l'autonomie, de la simplicité, mais aussi parfois avoir recours à un conseiller. Ceci peut se produire de manière impromptue - besoin d'investissement, rentrée d'argent inattendue. Il faut donc que nous sachions allier à la fois l'autonomie exigée par les clients et la présence du conseiller, même si celle-ci est très différente de celle que l'on constatait par le passé. Le conseiller aura lui aussi accès à des outils d'analyse, afin de mieux définir les attentes du client et les réponses que nous pouvons lui apporter.

C'est le troisième défi que connaît la banque de proximité, dans lequel nous sommes engagés.

Du fait des conditions et de la situation économique et de la politique monétaire conduite aux niveaux européen et mondial, la pression sur nos revenus va continuer à s'exercer sans doute quelques années.

L'évolution des comportements des clients va se poursuivre. D'ores et déjà, 20 % à 25 % de nos clients sont des utilisateurs très réguliers de l'ensemble des outils digitaux. Cette part de notre clientèle enregistre un taux de progression, en 2015, de l'ordre de 15 % à 20 %. Ce mouvement va continuer et nécessitera de poursuivre les investissements.

Je ne peux qu'appeler votre attention sur le poids de la réglementation. Je pense en effet que la banque de proximité et la présence des conseillers dans des territoires constituent un enjeu extrêmement important en termes d'aménagements du territoire, de sociabilisation et de développement économique. Il ne faut pas uniquement considérer les concentrations urbaines. Comme cela a été rappelé par Sébastien Declercq, cette adaptation, qui portera forcément sur les coûts, ne doit pas entraîner une disparition trop massive de la présence des conseillers, que les clients plébiscitent - toutes les études le démontrent - mais pour lesquels il faut évidemment que le modèle économique, et notamment le service rendu, puisse être facturé au juste prix.

Mme Michèle André, présidente. – La parole est à Marie Cheval, directrice générale de Boursorama, qui pourra prolonger le propos de Jean-Yves Forel en nous exposant la stratégie poursuivie par le groupe Société générale, qui a créé très tôt une filiale spécifique de banque en ligne.

Pouvez-vous nous parler de votre retour d'expérience, des limites - s'il y en a - à ce modèle ? Êtes-vous menacés par les nouveaux acteurs qui se profilent, comme Orange, Google ou Facebook ?

Mme Marie Cheval, directrice générale de Boursorama. – Un mot sur Boursorama, qui est peut-être un peu moins connue que BPCE. Boursorama est une filiale du groupe Société générale créée il y a vingt ans qui exerce trois métiers.

Le premier, pour lequel il a été créé, est celui de la bourse en ligne, métier qui ne croît plus beaucoup en France du fait de la désaffection des actionnaires individuels pour la bourse - mais ce n'est pas ici le sujet.

Le second métier de Boursorama concerne l'information financière, avec le portail Boursorama.

Le troisième métier, développé à partir de 2006, est celui de la banque en ligne, aujourd'hui principale activité de Boursorama, qui se développe avec un peu plus de 750 000 clients aujourd'hui.

Tout d'abord, j'insiste sur le fait que les contraintes que Jean-Yves Forel a très bien décrites - taux, contraintes économiques et réglementaires, évolution des comportements des clients - pèsent de la même façon sur les banques en ligne, notamment les deux premières.

J'ajoute que le coût croissant des exigences de sécurité que nous devons à nos clients nécessite des investissements de plus en plus lourds, notamment en matière de sécurité des données. Il faut se battre tous les jours contre les *hackers*.

Bien évidemment, les banques en ligne bénéficient plutôt aujourd'hui de la contrainte que représente l'évolution des comportements des clients, qui veulent être plus autonomes et utiliser de plus en plus leur mobile.

Je confirme les chiffres cités par Sébastien Declercq concernant la part de marché des banques en ligne aujourd'hui en France, qui représente environ 7 % à 8 % des parts de marché en stock. En flux, on estime qu'un compte sur trois s'ouvre aujourd'hui en France dans une banque en ligne. Les banques en ligne gagnent donc des parts de marché, la multibancarisation tirant beaucoup le marché de la banque de détail.

Pourquoi les banques en ligne se développent-elles ? Ceci est très fortement lié à l'évolution des attentes des clients, la banque de détail constituant une industrie de services comme les autres. Les clients désirent une promesse claire et que l'on tienne. Leurs souhaits sont tous différents : certains veulent disposer d'une agence, d'autres non. Ceux-là se tournent plus naturellement vers les banques en ligne.

Plus globalement, on recense trois grandes évolutions dans les comportements des clients. Ils s'aperçoivent tout d'abord qu'ils se rendent de moins en moins dans leur agence bancaire, tout comme ils fréquentent de moins en moins d'autres réseaux.

Par ailleurs, Internet a beaucoup favorisé la comparaison. Les clients comparent tous les services et recherchent de plus en plus le meilleur prix pour la relation qu'ils veulent développer.

La troisième évolution vient de la généralisation du *smartphone*, de la 3 G et, à présent, de la 4 G. Tout le monde souhaite utiliser de plus en plus son mobile.

Les banques en ligne ont mis du temps à prendre des parts de marché. Quand Boursorama a été lancée en 2006, peu de clients se tournaient vers ces solutions. Nous étions alors plutôt une banque de *geeks* parisiens. Aujourd'hui, de plus en plus de Français se tournent vers la banque en ligne ; nos clients sont de plus en plus représentatifs de la population française.

Un mot sur le modèle des banques en ligne, qui est très différent de celui des banques traditionnelles. Tout d'abord, nous avons la chance d'avoir été lancés plus tard, et sommes nés avec Internet, ce qui facilite les choses. Il existe également une volonté de rompre avec un certain nombre de paradigmes de la banque de détail. L'absence d'agence signifie moins de coûts, et l'on peut donc rendre de la valeur aux clients. L'architecture très ouverte est par ailleurs la règle sur Internet : on peut trouver des produits de Boursorama chez Boursorama, mais pas seulement. Par ailleurs, nous cherchons à rendre le client autonome : il peut faire tout ce qu'il veut à n'importe quelle heure du jour et de la nuit, et depuis n'importe quel terminal, qu'il s'agisse d'un ordinateur, d'une tablette ou d'un mobile.

L'autonomie du client ne veut pas dire que nous n'avons pas de contacts avec nos clients, au contraire, mais ce ne sont pas des contacts physiques. Enfin, nous proposons une gamme de produits complète mais simple, et entièrement accessible en ligne.

La banque en ligne a évidemment beaucoup d'avenir devant elle. Les forts taux de croissance de Boursorama et d'autres acteurs de la banque en ligne en témoignent. La stratégie du groupe Société générale est de considérer qu'il existe des attentes très différentes selon les clients. Ce qui compte est donc de tenir une promesse claire et de répondre aux attentes du client, qui est d'obtenir le juste prix en fonction de la relation qu'il attend. Ces promesses s'intègrent, au sein du groupe Société générale, dans des marques et des banques différentes : Crédit du Nord, banque régionale traditionnelle, Boursorama, banque en ligne - toutes deux avec de très forts taux de recommandation de la part des clients - et Société générale.

Mme Michèle André, présidente. – La parole est à Mathieu Escot, de l'UFC-Que choisir. Quel est le bilan pour le consommateur des différentes évolutions qui ont été décrites ? La banque est-elle globalement moins chère aujourd'hui qu'il y a dix ans ? Pensez-

vous que le développement du digital et la concurrence des nouveaux acteurs soient une bonne chose pour le consommateur ?

M. Mathieu Escot, responsable du département des études, UFC-Que choisir. – De toute évidence, les évolutions qui ont été décrites vont être lourdes pour les banques de détail et pour les clients.

J'axerai ma présentation sur la question du coût des banques, des frais, de la concurrence et de la mobilité.

Les banques sont-elles moins chères qu'il y a dix ans ? La réponse est difficile à apporter, les tarifications ayant beaucoup évolué. On a précédemment plutôt dit du mal de la réglementation. Pour l'UFC-Que choisir, la représentation nationale peut être fière des avancées réalisées en termes de réglementation sur les frais bancaires, qu'il s'agisse de la transparence qui a été imposée, en particulier le fait de fournir une liste standardisée de tarifs en tête de brochure permettant la comparaison, ou d'avoir plafonné les frais d'incidents de paiement. Ces commissions d'intervention pesaient très lourdement sur un public fragile, avec des répétitions de frais à un niveau extrêmement élevé et pénalisant pour ces populations. C'est donc une bonne chose que ces tarifs aient pu être plafonnés par la loi.

Certains tarifs ont baissé, d'autres ont augmenté. Le bilan global est donc difficile. On a observé, au moins au niveau du secteur bancaire, que l'imagination est au pouvoir, dans la mesure où chaque fois qu'une tarification est plafonnée ou mise en lumière par la transparence et la comparabilité, les facturations se déplacent sur d'autres frais.

L'exemple qui a beaucoup agité les consommateurs et la presse ces derniers mois concerne les frais de tenue de compte. Nous avons alerté l'opinion publique dès 2013 sur le sujet, en ayant déjà constaté à l'époque une montée de cette généralisation des frais de tenue de compte, qui s'accroît aujourd'hui. Les arguments, à nos yeux, ne sont pas concluants, en particulier quand il s'agit de dire que les applications Internet coûteraient extrêmement cher : d'une part l'usage des canaux numériques permet des économies, d'autre part c'est un mouvement qui a été poussé par les banques elles-mêmes, qui ont tout fait pour inciter les consommateurs à passer par Internet. L'argument est donc étrange.

La question des taux bas est par ailleurs réelle, mais que se passera-t-il quand les taux remonteront ? L'argent gratuit n'a qu'un temps. Il viendra un moment où les taux se normaliseront, c'est une évidence : ce jour-là, les frais de tenue de compte disparaîtront-ils ? On peut avoir des doutes !

L'enjeu, pour arriver à contenir les frais et rendre un service au juste prix au consommateur, passe par la concurrence et la mobilité bancaire. En France, 3 % des clients changent de banque chaque année, la moyenne des grands pays européens étant de 9 %. Cette faible mobilité bancaire ne semble toutefois pas corrélée au taux de satisfaction de la part des consommateurs à l'égard des banques de détail.

Il existe donc des freins à la mobilité. Ceux-ci tiennent à la difficulté de comparaison entre les tarifs. Des progrès ont été réalisés, comme la standardisation d'un certain nombre de tarifs, l'émergence de comparateurs bancaires en ligne grâce à des acteurs privés à but lucratif ou non lucratif, comme l'UFC-Que choisir, ou au Comité consultatif du secteur financier (CCSF), dont le comparateur de tarifs bancaires qui vient d'être lancé constitue une première étape vers une offre publique de comparaison des frais.

C'est un premier élément qui permet de prendre conscience des avantages que peut représenter la mobilité bancaire, car il existe une véritable méconnaissance des consommateurs quant à ce que leur coûte leur banque, même si l'on trouve désormais un récapitulatif de frais et des informations sur le niveau possible d'économies. Toutefois, il existe, même entre banques de détail disposant d'un réseau physique, des écarts de tarifs extrêmement significatifs qui peuvent rendre la mobilité intéressante.

Par ailleurs, nous attendons beaucoup de la mise en place par la loi, l'année prochaine, d'un service d'aide à la mobilité qui permettra de faciliter ces démarches.

Enfin, nous avons chiffré l'an passé les économies possibles pour les consommateurs dans un scénario de raffermissement modéré permettant une baisse moyenne des tarifs de 15 %, ce qui est ambitieux mais réaliste comparé aux écarts existant entre réseaux, en prenant comme référence une part de marché des banques en ligne de 10 %. Ceci représenterait pour les consommateurs une économie potentielle de près de 2 milliards d'euros par an en frais bancaires. L'enjeu de la concurrence est donc vraiment important.

La mobilité et la concurrence sont nécessaires pour que la réduction de réseaux se traduise pour les consommateurs par une diminution des coûts, et non uniquement par une restauration ou une augmentation des marges du secteur bancaire.

Mme Michèle André, présidente. – Je me tourne à présent vers Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général au sein de la direction générale du Trésor. Quel regard portez-vous sur l'évolution de la banque de détail ? S'agit-il d'opportunités nouvelles pour les consommateurs ou d'une fragilité pour le modèle économique bancaire ? Identifiez-vous des besoins nouveaux de protection du consommateur dans ce nouveau contexte ?

M. Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général, direction générale du Trésor. – La direction du Trésor est l'administration chargée de la réglementation bancaire sous trois angles, l'angle de la réglementation prudentielle relative à l'encadrement de la solvabilité et de la liquidité des banques, celui de la réglementation des différents produits d'épargne, et l'angle de la réglementation de la consommation en matière financière.

Les principales préoccupations de la direction générale du Trésor dans ce domaine sont au nombre de quatre. La première est relative à la stabilité du secteur bancaire et à celui de la banque de détail. La deuxième concerne la protection des consommateurs bancaires. La troisième s'attache à la concurrence et à l'innovation dans le secteur bancaire. Enfin, la quatrième a trait à la compétitivité et à la capacité des banques, notamment de détail, à financer l'économie et les entreprises.

S'agissant de la stabilité financière, ainsi que cela a été souligné, les règles ont été significativement renforcées en matière de solvabilité et de liquidité, permettant de notre point de vue, grâce à l'adoption des règles de Bâle 3 et à leur transposition au niveau européen, de renforcer la situation du secteur bancaire.

Ceci a été rappelé récemment par le gouverneur de la Banque de France, et par le superviseur européen. Nous partageons leur analyse selon laquelle les banques, en Europe et notamment en France, sont solides et que cette stabilité s'est renforcée de manière notable au cours des dernières années.

La question que nous posons dans le cadre des discussions qui se poursuivent sur ces règles prudentielles est celle de la compatibilité de ces nouvelles règles et de l'augmentation de leur portée avec la capacité des établissements bancaires à continuer à financer l'économie dans de bonnes conditions et à faire face aux défis qui ont été précédemment mentionnés.

De ce point de vue, dans le cadre des discussions qui vont se poursuivre aux niveaux international et européen au cours de l'année 2016, nous sommes particulièrement attentifs à ce qu'un équilibre soit trouvé entre l'objectif de stabilité financière et celui du financement de l'économie.

De notre point de vue, ainsi que cela a déjà été indiqué, des progrès importants ont été accomplis en matière de protection des consommateurs au cours de ces dernières années sous quatre angles sur lesquels le Gouvernement a particulièrement mis l'accent.

Il s'agit tout d'abord de la lisibilité des tarifs bancaires et de leur comparabilité grâce au lancement, le 1^{er} février dernier, par le ministre des finances Michel Sapin, d'un comparateur public des tarifs bancaires, qui fait aujourd'hui l'objet de consultations extrêmement fréquentes de la part des consommateurs.

Les frais de tenue de compte ont fait l'objet de discussions dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier (CCSF). Le ministre a confié au président du CCSF la mission d'évaluer dans quelle mesure il sera nécessaire d'homogénéiser ces frais de tenue de compte pour bien comprendre ce qui est facturé au consommateur. À ce stade, il n'est pas prévu d'encadrer ces frais, mais de mieux comprendre ce qu'ils recouvrent. Cette mission doit aboutir d'ici la fin du printemps.

La deuxième mesure destinée à favoriser la protection des consommateurs consiste à leur permettre de changer facilement de banque grâce à la mobilité bancaire. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 permet maintenant de changer de banque sans aucune démarche autre que le fait que de donner mandat à la nouvelle banque de transférer l'intégralité des virements et des prélèvements auparavant réalisés sur l'ancien compte. Le décret d'application de cette loi a été adopté le 31 janvier de cette année. Le dispositif est maintenant totalement effectif.

La troisième préoccupation du Gouvernement est d'assurer la protection des populations les plus fragiles, notamment grâce à la mise en place d'une offre spécifique avec un certain nombre de services bancaires ne pouvant dépasser 3 euros, afin de limiter les situations de surendettement.

La concurrence et l'innovation se sont notamment traduites dans le secteur des services de paiement par l'adoption d'un régime juridique permettant d'encadrer l'arrivée de nouveaux acteurs, notamment les agrégateurs de comptes bancaires ou les tiers de confiance, afin de réaliser un certain nombre de paiements, grâce à l'adoption d'une directive communautaire récente qui doit être maintenant transposée.

Par ailleurs, en matière de paiement, une stratégie nationale a été développée qui doit permettre d'encourager le paiement par virement et prélèvement.

La quatrième préoccupation concerne la banque de détail, qui fait aujourd'hui face à des coûts de mise en conformité, notamment à cause de la sécurité, et à une baisse très forte

de la marge d'intermédiation, du fait des taux bas et des renégociations de crédit immobilier massives intervenues au cours des deux dernières années, qui ont eu pour conséquence de fortement diminuer le rendement du stock des bilans des établissements, ainsi que leurs marges. Les commissions ont subi une baisse liée aux différentes mesures que j'ai décrites.

La situation est donc plus compliquée en termes de rentabilité et de rentabilité de la banque de détail. Des adaptations de la présence territoriale ont déjà été annoncées. Les comparaisons internationales démontrent que les établissements français, de ce point de vue, sont plutôt en retard par rapport aux autres pays.

Des évolutions sont probablement à attendre de ce point de vue au cours des prochaines années, ainsi qu'une adaptation indispensable des banques de détail classiques à la banque en ligne et au développement de nouveaux acteurs dans ce secteur, qui devront probablement accroître leurs propres offres. Toutes commencent d'ailleurs à le faire, bien qu'il existe de potentiels conflits d'intérêts internes dans ce domaine.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. – La commission des affaires économiques se sent particulièrement concernée par ce sujet, d'abord parce que nous traitons des questions touchant la consommation, mais aussi parce que nous sommes également intéressés par le financement des PME, et par le financement de l'immobilier.

Concernant le crédit à la consommation, je voudrais vous interroger sur les effets de la loi Lagarde de 2010 : y a-t-il des risques de dérapage du crédit à la consommation malgré les dispositions de la loi ? Ces risques sont-ils aujourd'hui correctement régulés ?

Concernant le financement des TPE et des PME, quelle est votre opinion sur le court terme ? Les banques font-elles bien leur travail ? D'une façon plus générale, existe-t-il une coopération fructueuse entre les banques et Bpifrance ?

Enfin, concernant le crédit immobilier, j'appelle votre attention sur les travaux du Comité de Bâle qui, semble-t-il, font peser des incertitudes sur le modèle français de distribution du crédit immobilier. Il pourrait à terme menacer des crédits immobiliers à taux fixe et remettre en cause le système de cautionnement français, très particulier, par rapport au dispositif en cours dans les pays anglo-saxons, qui pratiquent l'hypothèque. Ces travaux ne risquent-ils pas d'imposer aux banques de se focaliser davantage sur la valeur du bien que sur la solvabilité des emprunteurs ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Les banques de détail n'ont-elles pas créé leur propre concurrence en ayant de plus en plus recours à des centres d'appel téléphonique ou à des moyens Internet, recherchés par les clients ? N'ont-elles pas accéléré le mouvement vers la banque digitale et fait en sorte que beaucoup de clients n'ont aujourd'hui plus beaucoup d'intérêt à aller dans une banque de guichet, où ils ont la plus grande difficulté à avoir un accès physique à une personne ?

Deuxièmement - je m'adresse aux acteurs bancaires - quels sont aujourd'hui, selon vous, vos principaux concurrents ? S'agit-il de banques comme Boursorama, qui sont parfois des filiales de grands groupes bancaires, de nouveaux acteurs comme PayPal ou, demain, Orange, grâce à la téléphonie, des comptes Nickel, ou de moyens de paiement comme Apple, Amazon ou autres ? Aura-t-on d'un côté le paiement, qui peut se faire par différents canaux et, de l'autre, lorsqu'il s'agit d'assurances, de placements, de crédits, une

activité bancaire plus traditionnelle, éventuellement avec des banques à distance ? Le paiement ne sera-t-il pas demain totalement scindé de l'activité bancaire ?

Par ailleurs, comment le coût des distributeurs de billets - 2,6 milliards d'euros - sera-t-il pris en charge par les banques ou les acteurs qui n'ont pas de guichets physiques ?

Enfin, risque-t-on de connaître, dans le domaine des relations entre l'entreprise et la banque, le même phénomène de digitalisation que pour les particuliers ?

M. Sébastien Declercq. – Le modèle français de banque repose sur le principe de la banque universelle, dans lequel on intègre un grand nombre de métiers : les paiements, le crédit, l'épargne et même les produits d'assurance, qui forment aujourd'hui un bouquet de services qui sont présentés aux consommateurs.

Ce modèle est assez spécifique. Il explique aussi pourquoi la fidélité des clients est plus importante en France que dans les autres pays, le nombre de liens qui existent entre une banque et son client étant de l'ordre de huit à dix produits en moyenne par client.

Ce modèle de banque universelle va-t-il survivre ? Comment fait-il face à l'émergence des nouveaux canaux ?

Sur le plan de l'évolution internationale, en matière de distribution, les acteurs bancaires suivent plutôt les comportements, sans être précurseurs. Les établissements bancaires qui s'adaptent le plus vite aux nouveaux comportements, notamment à la téléphonie et à Internet, sont plutôt les acteurs du Nord de l'Europe - Royaume-Uni, Pays-Bas, pays nordiques - qui ont beaucoup investi dans ce domaine. Le fait que le mobile constitue aujourd'hui un vecteur très puissant de communication crée les conditions du développement d'acteurs comme Orange ou Boursorama avec un certain succès.

On peut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive et que la plupart des acteurs bancaires développent des stratégies omnicanales, afin d'accompagner les besoins du consommateur selon son envie et le canal qu'il choisit, suivant un parcours très fluide lui permettant d'entrer dans une agence pour demander une information, de poursuivre sur son téléphone mobile, et éventuellement de conclure par un autre canal.

Ces évolutions posent le sujet du modèle de banque universelle, qui a quand même ses vertus, notamment parce qu'il permet de diversifier la gamme de produits pour le consommateur et les risques pour la banque.

Les directives européennes et la réglementation ont créé les conditions pour de nouveaux acteurs européens, notamment dans le domaine des paiements. Hors d'Europe, PayPal a connu un succès planétaire. Ceci pourrait avoir des conséquences sur le modèle économique des acteurs bancaires. Si cette segmentation par métier devait s'accroître, elle pourrait remettre en cause les équilibres économiques des acteurs bancaires français, qui ont aujourd'hui des marges assez faibles sur les crédits immobiliers et ne facturent pas nécessairement tous les coûts mais, *a contrario*, des services plus spécifiques pour équilibrer leur modèle. Une verticalisation des métiers pourrait créer une symétrie entre les coûts et les revenus des acteurs, ce qui n'est pas aujourd'hui tout à fait le cas.

M. Jean-Yves Forel. – Les banques de proximité n'ont-elles pas créé leur propre concurrence ? Je ne crois pas que l'on puisse présenter la situation de cette manière. Il existe

tout un ensemble d'opérations que, par le passé, le client, par obligation et non par plaisir, devait réaliser en agence et qui peuvent aujourd'hui être totalement automatisées, ce qui est plus pratique. Pourquoi se rendre dans une agence pour effectuer un virement ou un retrait automatique, alors qu'on peut utiliser un distributeur, souvent très facile d'accès ?

Pour autant, toutes les banques n'ont pas développé de centres d'appel. Cependant, depuis quatre ou cinq ans, la nature des contacts a évolué de manière extrêmement significative : il est en effet plus facile de téléphoner ou d'envoyer un courrier électronique. Aujourd'hui, un client considère qu'un courrier électronique qui n'a pas obtenu de réponse en quatre heures, ou qu'un appel téléphonique qui n'a pu être suivi d'un rappel en moins de huit heures, traduisent une difficulté.

Cette évolution n'est pas propre à la banque. Elle concerne tous les secteurs, et révèle une évolution du comportement de l'ensemble de nos concitoyens.

Tous ces efforts ont eu pour but de rendre plus opérationnelle et plus pratique la gestion du flux de ces contacts téléphoniques ou électroniques, qui n'a cessé de croître.

Pour notre part, nous avons décidé, il y a trois ou quatre ans, de supprimer les centres d'appel et de communiquer à nos clients le numéro de ligne directe de nos conseillers. Je ne crois pas que ceci suffise à expliquer qu'on se rende moins dans une agence, au motif qu'il existe un ensemble d'opérations très faciles à réaliser. Les banques, en la matière, ont soutenu une évolution bien naturelle réclamée par les consommateurs.

Pour ce qui est des distributeurs de billets, leur nombre est bien plus significatif en France que dans les autres pays, alors même - et je crois qu'il faut s'en féliciter - que l'usage de la monnaie fiduciaire diminue. Vraisemblablement, le développement de certains dispositifs de paiement, notamment le dispositif sans contact, qui permet de régler facilement de petits montants, va encore réduire l'usage de la monnaie fiduciaire.

Le mouvement a déjà largement été entamé et va se poursuivre. Il va donc y avoir moins de distributeurs de billets en France. Ce sont ceux qui, à travers le monde, enregistrent le moins de retraits par appareil, tout simplement parce qu'il y en a trop.

Qui sont les concurrents ? Ils sont divers. Il existe une concurrence très importante entre tous les acteurs présents, qu'il s'agisse des banques classiques, directes, ou des nouveaux acteurs, en matière de paiement, de gestion de l'épargne, de financement, ou d'assurance.

Le sujet a été très bien décrit par Sébastien Declercq : on aura sans doute à l'avenir des banques universelles et des banques plus modulaires, à l'architecture plus ouverte, qui agrégeront des services verticaux développés pour répondre à telle ou telle attente des clients.

Les défis, s'agissant des PME et des professionnels, sont un peu les mêmes que ceux que nous connaissons avec la clientèle des ménages et des particuliers. La marge d'intermédiation est également sous pression dans cette activité, mais les entreprises restent bien plus attachées que les particuliers à la présence d'un conseiller qui les accompagne dans la mise en œuvre de leur stratégie de développement, ou en matière de plan de financement. Cette présence physique est sans doute plus indispensable que pour la majorité des clients particuliers.

Cependant, si le digital a sur cette clientèle un impact plus marqué que sur celle des particuliers, c'est que celui-ci va vraisemblablement profondément modifier certaines offres. Jusqu'à récemment, pour un commerçant, il s'agissait de négocier avec sa banque les conditions de remise de son chiffre d'affaires de cartes bancaires, de chèques, ou éventuellement fiduciaire, et l'ensemble de ses paiements. Aujourd'hui, la convergence entre les activités physiques et les activités par Internet va certainement faire évoluer ces métiers et offrir des services globaux d'acquisition, qui constitueront des couches de désintermédiation qui agrègeront l'ensemble des services, avec des différences, comme la tenue d'un fichier clients ou l'exploitation des données clients afin d'assurer la fidélité, ou un ensemble d'actes de gestion relevant du domaine de l'activité commerciale.

Autre exemple : la commande, la facture, le paiement et le financement - et cela peut s'appliquer à beaucoup de secteurs d'activité - peuvent créer des verticalités totalement digitalisées, que des acteurs qui ne sont pas ceux que vous avez nécessairement en tête pourront proposer. Le président de la commission des affaires économiques a parlé de financements à court terme : cela peut être une évolution à moyen terme de ce type de dispositif.

Enfin, dans un secteur comme le secteur médical, on peut imaginer des verticalités destinées à gérer le planning, les rendez-vous, à encaisser le règlement et à assurer le remboursement. Ce rapport bouleverse beaucoup de choses. Cela peut rappeler un des facteurs du développement des plates-formes de VTC : leur règlement, qui était plutôt naturellement dans la partie bancaire, s'est totalement intégré dans un dispositif qui n'était pas du tout financier, et qui est devenu totalement transparent du point de vue du consommateur.

Dans la clientèle professionnelle, les verticalités vont se développer et intégreront une chaîne de valeurs qui ne comportera pas que le paiement, le règlement ou le financement, mais qui remontera en amont ou en aval en fonction des métiers.

Mme Marie Cheval. – Je partage totalement ce qu'ont dit Sébastien Declercq et Jean-Yves Forel au sujet de la concurrence des nouveaux acteurs.

J'ajoute que le système français de crédit immobilier, qui fonctionne bien, comporte plusieurs spécificités, dont deux sont très importantes. La première est la caution, qui n'existe qu'en France, qui revient bien moins cher au client et est surtout techniquement plus rapide que l'hypothèque. Il faut donc absolument trouver une façon de préserver ce système, très positif pour la France, que l'on arrive d'ailleurs maintenant à expliquer. Les autorités européennes commencent à le comprendre. Il est très important que des acteurs comme Crédit Logement puissent continuer à exercer.

La seconde spécificité provient du fait qu'en France, lorsqu'on prête, on regarde la solvabilité de l'emprunteur plutôt que la valeur du bien. Ceci a démontré ses vertus au moment de la crise, et permet d'éviter de prêter à quelqu'un qui ne pourra jamais rembourser. C'est aussi une spécificité française qu'il faut conserver.

Enfin, les centres d'appel, pour être quelque peu polémique, ne sont pas forcément synonymes de mauvaise qualité de service. On peut réaliser des choses en France dans ce domaine, avec des centres d'appel à taille raisonnable, où l'on trouve une réponse rapide et complète, alors qu'un conseiller, lorsqu'on cherche à le joindre, peut être en rendez-vous, en formation, en congés, ou ne pas avoir la réponse parce qu'il ne se trouve pas dans son bureau ! Le téléphone n'est donc pas forcément mauvais.

M. Mathieu Escot. – L’UFC-Que choisir s’était très fortement mobilisée sur la question du crédit à la consommation, en particulier au moment de la loi Lagarde. Force est de constater que la situation s’est réellement améliorée de ce point de vue. Les dérives qu’on avait pu constater sur le crédit renouvelable sont en grande partie derrière nous.

Quant au cautionnement bancaire, il s’agit d’un marché extrêmement verrouillé par les banques, dont les filiales sont soit directement captives du cautionnement, soit du Crédit Logement, que possède un pôle de banques. On arrive à des niveaux de rentabilité extrêmement élevées, selon une étude que nous avons menée en 2014. Le modèle n’est pas forcément mauvais, mais il existe un véritable enjeu de concurrence s’agissant de cette question.

M. Antoine Saintoyant. – Une question a été posée au sujet du crédit à long terme consenti aux TPE et aux PME, notamment concernant l’articulation avec Bpifrance.

Il est clair, selon nous, que Bpifrance doit intervenir en complément des banques, et non en se substituant à elles. C’est ce que Bpifrance a fait, notamment *via* le préfinancement du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE), à partir de 2014, et surtout en 2015, avec des montants de préfinancement très importants qui, de notre point de vue, ont été un vecteur extrêmement utile pour le financement à court terme des entreprises.

En second lieu, l’objectif du Gouvernement, qui prend part aux discussions du Comité de Bâle sur les questions de crédit immobilier, est bien de préserver le modèle français de crédit à taux fixe et de dispositif de cautionnement.

Ainsi que cela a été dit, ce modèle étant assez spécifique, notamment pour ce qui est de la caution, le travail d’explication reste assez fort, comme à chaque fois que l’on doit essayer de préserver un modèle particulier, mais on est convaincu de son intérêt, notamment en termes de stabilité financière. On entend donc bien chercher à le préserver aux niveaux international et européen.

M. Philippe Dallier. – Ma question concerne l’avenir de la banque de détail. J’ai été surpris de la manière dont le sujet a été abordé.

Sébastien Declercq nous a dit que la rentabilité était moins bonne qu’auparavant, et que l’on risquait donc d’assister à des fermetures d’agences. C’est étonnant ! La rentabilité du réseau n’est pas en baisse en raison de l’accroissement des coûts de fonctionnement des agences, mais en raison de la situation des taux et des contraintes prudentielles : cela peut évoluer.

Le vrai problème - et j’ai l’impression qu’on n’ose pas le dire, mais il faut en tenir compte et s’y adapter - vient du fait que les clients n’iront effectivement plus dans les agences bancaires. Qui a envie d’aller passer une heure, un samedi après-midi, dans une agence bancaire ? Personne ! On n’ira bientôt plus que pour signer les prêts, et quand la signature électronique sera généralisée, on n’ira plus du tout. Il faut avoir le courage de regarder les choses en face : le monde est en train de changer, et il va falloir que les banques s’adaptent.

Combien d’emplois sont en jeu à cinq ans ou à dix ans ? C’est là la vraie question ! Comment s’y adapter ? Ce sont les emplois les moins qualifiés dans les banques qui vont encore disparaître. Il faut dès maintenant réfléchir à notre système de formation, et arrêter de former des gens qui ne retrouveront pas d’emploi dans cinq ans !

M. Marc Laménie. – Les différents intervenants nous ont apporté leur éclairage sur des sujets qui sont au cœur de nos préoccupations de parlementaires, mais aussi d'élus de proximité.

S'agissant de la fermeture des points de contact, dans mon département des Ardennes, comme dans beaucoup d'autres, on cherche en vain les agences bancaires ouvertes le samedi après-midi, voire le lundi. C'est le cas du Crédit agricole, d'après ce que disent les sociétaires lors des assemblées générales des caisses locales. Les plages d'ouverture étant peu nombreuses, on en conclut que de moins en moins de monde fréquente les agences. On parle d'aménagement du territoire, mais le problème vient de la fermeture de plus en plus d'agences locales, notamment dans les bourgs centres.

La dématérialisation, Internet, les comptes en ligne, etc., ont leurs limites. Cela n'a pas été évoqué, mais il existe encore beaucoup de zones blanches. Je ne suis pas expert en informatique, et je suis davantage intéressé par les relations humaines mais, même si les distributeurs automatiques peuvent apporter un plus, ces zones blanches et les escroqueries informatiques à la carte bancaire peuvent constituer un problème pour les populations les plus fragiles.

M. Alain Houpert. – Je suis heureux que les banques prospèrent et enregistrent des bénéfices importants, mais je pense que Bâle 3 a bon dos !

Les banques sont obligées de communiquer chaque année à leurs clients le détail de leurs frais financiers. Or, en France, il existe un principe selon lequel on ne doit pas dépasser le taux d'usure, et les frais financiers qui sont parfois prélevés sur de toutes petites opérations dépassent largement celui-ci, qui est d'environ 3 % pour un prêt classique, mais qui monte jusqu'à 19,99 % pour un découvert ! J'aimerais donc savoir quel est le taux de l'usure en France.

Par ailleurs, s'il existe une désaffection de la clientèle pour les agences bancaires, ce n'est pas simplement dû à Internet, mais aussi au fait que le client est de moins en moins bien accueilli.

En outre, la relation du client avec l'agent bancaire est régulièrement stoppée par l'obligation de mobilité qui est appliquée par toutes les banques. En milieu rural, les gens qui fréquentent les agences bancaires sont souvent des personnes âgées, qui aiment bien avoir le même interlocuteur.

Mme Marie-France Beaufile. – Il ne faut pas oublier les populations fragiles, qui utilisent très peu Internet, et qui ont peu de moyens de pouvoir disposer des outils qui leur permettraient d'être bien informés sur leur situation bancaire, ou qui ont parfois du mal à comprendre les outils que vous mettez à disposition en ligne.

On n'en parle pas, mais cela touche une partie importante de la population. On ne peut balayer cet argument d'un revers de la main sous prétexte qu'une économie numérique se met aujourd'hui en place. Ce n'est pas si simple quand on est sur le terrain et qu'on regarde les choses de près... J'aimerais que les banques soient plus attentives à ces aspects-là. J'ai pris connaissance de vos prévisions de réduction du nombre d'agences et de salariés en vue d'une meilleure rentabilité et d'une meilleure marge. Quand j'observe le résultat de la Société générale tel qu'il a été publié dans la presse, je n'ai pas l'impression qu'il est si mauvais ! Je n'ai pas l'impression d'une chute catastrophique qui empêche de conserver un maillage

suffisant pour l'ensemble de la population. J'émet donc des réserves sur la démarche telle qu'elle est abordée aujourd'hui, qui tient très fortement compte des marges, mais insuffisamment des clients et de la façon de répondre à leurs attentes. Je le dis parce qu'il s'agit d'un ressenti très fort.

Vous avez parlé de renégociation des crédits, en laissant supposer que ceux-ci pèsent lourdement sur les résultats de la banque. Cependant, les conditions de refinancement sont elles aussi meilleures qu'auparavant. J'aimerais que vous m'expliquiez cet aspect des choses.

Enfin, le secteur bancaire a bénéficié du CICE, ce qui n'est pas négligeable. J'aimerais que vous nous apportiez quelques éléments sur la façon dont ces ressources ont été utilisées. Bien sûr, cela a été présenté, particulièrement pour les petites entreprises, comme un outil de trésorerie, mais les banques de détail n'ayant pas besoin d'outil de trésorerie, pourraient-elles nous dire comment elles ont utilisé le CICE, celui-ci ayant pour objectif de renforcer la compétitivité et non de réduire les emplois ?

M. François Marc. – Quelqu'un a parlé d'un « pincement des marges opérationnelles des banques ». Un pincement peut faire mal, mais on constate à la sortie 6 milliards d'euros de résultats pour BNP Paribas, 4,5 milliards d'euros pour Société générale. Le pincement n'a donc pas été excessivement douloureux !

Quand on évoque ce sujet - et la commission des finances rencontre régulièrement la fédération bancaire française (FBF) - on entend dire que la régulation mise en place est pénalisante du fait des critères à respecter à la suite des accords de Bâle. On nous met également en garde contre toutes ces dispositions qui pourraient pénaliser un peu plus encore la rentabilité.

Or, les banques ont aujourd'hui de quoi fonctionner dans de bonnes conditions. La Banque centrale européenne injecte 60 milliards d'euros par mois. En cas de problèmes de trésorerie, on pourrait disposer de moyens d'action à des taux dérisoires. Pourquoi l'argent ne va-t-il donc pas davantage vers l'économie ? C'est un peu la question que tout le monde se pose !

J'ai le sentiment que notre société recherche plutôt ce qui est rentable, spéculatif, qui va permettre du rendement. J'en veux pour preuve le fait que, si les banques ne se développent plus aujourd'hui, elles n'en créent pas moins des réseaux dans la finance parallèle. Tout le monde sait bien que le *shadow banking*, qui représente à peu près 50 % de l'activité financière non régulée, est en relation très étroite avec le système bancaire régulé. C'est ce fonctionnement en réseau, grâce à des filiales diverses et variées, qui permet d'obtenir la rentabilité.

Les choix stratégiques qui sont faits ne contiennent-ils pas une des explications du fait que l'argent va plutôt à l'argent, recherche de la rentabilité et du risque et essaye de dégager des profits ? Dès lors, le financement de l'économie, qui peut se révéler parfois trop risqué, n'est pas forcément privilégié par les banques.

C'est un des éléments d'explication à propos desquels j'aimerais obtenir le point de vue des deux orateurs que j'interpelle à ce sujet.

M. Michel Canevet. - On a bien compris que l'évolution risquait d'être terrible au plan territorial, en particulier pour les zones rurales.

J'aimerais demander à Sébastien Declercq s'il a le sentiment que plus aucun client n'aura à fréquenter les agences bancaires, et si l'évolution ne sera pas trop rapide.

Des opérateurs comme Amazon - chez qui nous nous sommes rendus récemment - qui proposent plus de 200 millions de références, ne risquent-ils pas d'investir le secteur bancaire pour récupérer l'ensemble des gros opérateurs internationaux et mettre ainsi la main sur le réseau bancaire ?

Je souhaite également demander à Marie Cheval s'il y a eu un transfert de clients de la Société générale vers Boursorama. Est-ce ainsi que votre entité s'est développée, ou est-ce par des prises de marchés extérieurs ?

Je voulais également interroger Antoine Saintoyant sur le risque de concentration des banques. Je prends pour illustration la tentative de mainmise du Crédit mutuel-CIC sur le Crédit mutuel Arkéa, groupe enraciné en Bretagne, dont la plus-value consiste à investir l'économie locale et à s'impliquer dans la vie des entreprises. Si on évolue vers une internationalisation accrue, les opérateurs ne s'intéresseront plus aux questions d'économie locale, et cela risque d'être dramatique pour une partie de notre territoire !

M. Claude Raynal. – Sébastien Declercq a évoqué le fait que les banques françaises sont traditionnellement des banques généralistes. Ne va-t-on pas finalement vers une plus grande spécialisation des banques, certaines personnes ayant déjà plusieurs banques ? Ceci vient-il du fait que l'on n'est pas assuré de récupérer ses fonds au-delà de 100 000 euros, ou du fait que certaines banques spécialisées attirent une clientèle particulière ?

Deuxièmement, s'agissant de la numérisation, comment va-t-on traiter les populations les plus défavorisées, les contacts avec le conseiller étant dématérialisés ? Beaucoup de banques traditionnelles offrent encore des possibilités de contacts humains : il existe des règles, mais on connaît les clients, on s'adapte, on tolère. Les applications numériques peuvent-elles reproduire ce modèle ?

Troisièmement, on a évoqué la restriction de la monnaie fiduciaire. On sait qu'il existe un débat à ce sujet avec les Allemands, qui apprécient particulièrement les billets de 500 euros. On n'est donc pas prêt de la supprimer !

J'entends cependant dire qu'il existerait trop de distributeurs de billets. Il est vrai que certaines avenues en sont abondamment pourvues ! Vous voulez les comprimer mais, dans les petites communes, on va très vite arriver à un distributeur de billets, alors que beaucoup n'en ont déjà plus !

La commission prélevée pas les banques lorsqu'on utilise un distributeur d'une autre banque que la sienne sera-t-elle maintenue ? Si on enlève des distributeurs, il faut qu'on ait les mêmes coûts qu'avec sa propre banque lorsque retire de l'argent à un distributeur unique !

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Certains de mes collègues ont évoqué les problématiques des populations précaires ou défavorisées. Je voulais relever une faiblesse, qui concerne certes peu de monde, mais touche cependant les personnes disposant de faibles

revenus. Les plates-formes en ligne imposent en effet des conditions de revenus minimums pour pouvoir ouvrir un compte bancaire ou bien utiliser une carte bleue gratuite.

Je sais que l'on peut librement ouvrir un compte sans conditions de revenus minimums chez Boursorama, mais je crois savoir que, pour obtenir une carte bleue, il faut atteindre 1 000 euros nets de revenus mensuels. Ceci constitue une faiblesse, et je voudrais connaître votre avis à ce sujet.

M. Jean-Claude Requier. – J'ai entendu que l'on envisageait de fermer physiquement des agences. Je suis inquiet, car je suis élu d'un département rural, le Lot, où beaucoup de personnes âgées sont très réticentes à Internet. On risque de laisser des clients captifs sur le bord de la route ! Je suis donc favorable au fait de maintenir ces agences le plus possible, au nom du combat pour un service public bancaire.

En second lieu, les distributeurs automatiques de billets, que l'on appelle en occitan des « *tiranous* » - on « tire à nous » les billets - sont très importants pour le commerce local. En effet, dans une cité touristique comme la mienne, les gens s'arrêtent pour retirer de l'argent et le dépensent dans les commerces. C'est donc un service important.

Ma question rejoint celle de Claude Raynal, et je me demande s'il ne conviendra pas, si on les réduit trop, d'assurer au moins la présence d'un distributeur. À quel coût pourrait-on alors prélever de l'argent si ce distributeur n'est pas celui de sa propre banque ?

M. Jean-Yves Forel. – Je n'ai pas dit qu'on allait fermer des agences : j'ai dit qu'on devait adapter notre modèle de relations.

J'ai beaucoup parlé du conseiller. Vous avez raison : il y a bien longtemps qu'on ne vient plus en agence pour réaliser des opérations que l'on peut faire de manière beaucoup plus simple.

Vous avez dit - et vous avez raison - que la plupart des contrats pourront être signés électroniquement. Chez nous, ils représentent déjà 25 % du total. On vient donc de moins en moins en agence pour cela.

Cependant, je reste persuadé que le conseiller conservera un rôle très important, par exemple en matière de prêts, pour discuter des capacités de remboursement, etc.

Peu de gens réalisent encore aujourd'hui des opérations simples en agence. Il n'existe plus beaucoup de guichetiers, mais les emplois de conseillers nécessitent des compétences financières, fiscales, techniques, et surtout une capacité d'écoute et de compréhension des situations, qui sont très différentes d'un client à l'autre, qu'il soit particulier ou professionnel.

On a donc un besoin de s'adapter, dans un contexte de pincement des marges. Certes, les coûts de refinancement ont baissé mais, en face des crédits, dans nos bilans, on a des ressources qui sont parfois rémunérées, réglementaires. La diminution de ce rendement n'a peut-être pas été de même nature que la baisse des conditions de financement. Nous avons également des charges - agences, conseillers. Il s'agit d'un coût de collecte. Celui-ci, à ma connaissance, n'a pas baissé, les conditions de mise en œuvre étant conformes à ce qui se passe dans l'économie en général.

Pour des taux de refinancement de 2 %, la rémunération des conseillers, le traitement des opérations, les coûts informatiques et les coûts immobiliers des agences ne pèsent pas dans les mêmes proportions et ne suivent pas la même évolution à la baisse. C'est ce qui explique que les marges se sont réduites entre le rendement des crédits et le coût de la collecte.

C'est un phénomène très important. On a pu se focaliser ici ou là sur les commissions que l'on facture, mais il faut se rappeler que, dans le revenu des banques de proximité, ces commissions représentent peu de chose. La majorité du chiffre d'affaires de la banque de proximité, c'est la marge d'intermédiation.

Certes, le coût de la banque a diminué durant les dix dernières années, les crédits souscrits par les clients ayant beaucoup baissé. C'est bien du pouvoir d'achat qui est entre les mains des ménages.

Enfin, vous nous avez interrogés sur la banque de proximité. Vous évoquez la rentabilité des groupes. Il faut bien distinguer les deux : la banque de proximité apporte parfois une contribution minoritaire à un résultat global d'un groupe, qui peut agir dans beaucoup de territoires et beaucoup de métiers.

Pour ce qui est des distributeurs automatiques de billets, j'ai dit qu'il y en avait beaucoup. En fait, beaucoup de banques, au départ, ont mis plusieurs distributeurs dans le même point de vente. Il faudra également régler un problème qui se pose depuis plusieurs années, celui des zones à faible densité, plutôt rurales : comment faire pour assurer ce service très utile - même si l'usage, en France, de la monnaie fiduciaire diminue et va continuer à diminuer, tout simplement parce que ce sera plus pratique pour nous tous de payer un café sans avoir de monnaie dans sa poche.

M. Sébastien Declercq. – Tout ce que l'on a décrit se déroule bien évidemment sur nos territoires, mais également à l'étranger.

L'évolution a commencé. On l'observe depuis plus de cinq ans, avec des évolutions assez sensibles des modèles de banque de proximité, où l'on trouve tous les points de contact, digitaux et physiques.

En France comme à l'étranger, on constate une diminution de 5 % à 6 % par an de la fréquentation des agences bancaires. C'est vrai aussi des bureaux de poste. Cela ne signifie pas que les agences vont disparaître, mais elles doivent se réinventer. Elles deviennent un peu plus légères, se dédoublent avec les distributeurs automatiques. De nouvelles formes d'agences vont évoluer pour être moins chères et conserver un peu de proximité.

Je suis totalement d'accord pour ce qui est du conseil : les agences vont conserver toute leur légitimité dans la compréhension des besoins et pour apporter des conseils aux clients. Ce qui va se dématérialiser, ce sont les transactions. C'est déjà le cas et les choses vont se poursuivre : de plus en plus de services vont se dérouler sous forme électronique.

Que se passe-t-il en France, et comment cela varie-t-il ? Le système français comporte deux points spécifiques. Tout d'abord, les deux tiers de l'activité sont portés par les acteurs mutualistes, qui ont une vraie proximité avec les territoires. Le nouveau président du Crédit agricole a rappelé, ce matin, son ambition de rester au contact des territoires. Je pense que le groupe BPCE est dans la même démarche. D'une manière générale, c'est une

spécificité française qui nous donne la capacité d'agir et d'influencer le maillage territorial, à travers les caisses locales et régionales.

En second lieu, on trouve, à l'autre bout de l'échelle, la Banque postale, que le Trésor a souhaité créer il y a quelques années, qui a aujourd'hui toute sa place sur le marché français et qui repose sur des agences postales encore très nombreuses. On pourrait dire la même chose des agences postales que ce que j'ai dit tout à l'heure à propos des agences bancaires. Une très grosse refonte est intervenue dans les bureaux de poste un peu partout en Europe, voire à des niveaux plus importants.

L'accessibilité des services financiers aux populations rurales, et notamment aux populations fragiles, constitue un véritable atout. Ce n'est pas parfait, mais on n'a pas à en rougir. Je sais que ceci est au centre des préoccupations des pouvoirs publics et des acteurs bancaires.

Pour ce qui est du futur, vous avez cité Amazon. On pourrait également parler de Google, qui sait avant tout le monde qui va acheter une voiture, un réfrigérateur ou une télévision, qui va déménager, et qui peut donc être à la source d'événements, ce qui lui permet le cas échéant d'ouvrir de nouveaux services, notamment de type bancaire ou assurantiel.

Aujourd'hui, on n'a observé nulle part dans le monde de nouveaux concurrents totalement révolutionnaires qui aient embarqué une grosse partie de l'activité. Certes, il existe PayPal dans le domaine du paiement. C'est peut-être l'exception. Toutefois, dans les services financiers de proximité, cela ne s'est pas encore produit. C'est cependant une menace. Si elle se confirme, elle ne fera qu'accentuer la pression sur le modèle économique dont on a parlé.

Mme Marie Cheval. – Je voudrais revenir en complément sur trois points.

Un point important concerne l'exclusion potentielle de la numérisation d'une certaine partie de la population. Tout d'abord, il ne faut pas croire que la numérisation complique les choses. Il existe un certain nombre d'exemples dans notre vie courante : commander un billet de train, déclarer ses impôts, payer la cantine de ses enfants n'est pas plus compliqué à faire avec un *smartphone* que sans *smartphone*.

Ceci pose la question de l'accès de certaines populations à Internet, de leur équipement et des zones blanches, mais faut-il pour autant freiner la digitalisation ? N'est-il pas préférable de trouver les moyens de remédier à ces problèmes ?

En ce qui concerne les banques en ligne, je déconseille à quelqu'un qui n'a pas d'accès à Internet de venir chez Boursorama. Toutefois, 20 % de nos clients ont plus de soixante ans !

S'agissant de la question de Claude Raynal au sujet de l'adaptation et de la tolérance, va-t-on avoir la même relation avec une banque en ligne et avec une banque classique ? Tout d'abord, l'adaptation et la tolérance, sur un certain nombre de sujets bancaires, ne sont plus possibles du fait de la réglementation. Aujourd'hui, on ne peut ouvrir un compte sans pièce d'identité ni justificatif de domicile, que ce soit dans une banque en ligne ou dans une banque traditionnelle, sous peine d'amende pour la banque.

En outre, ce n'est pas parce qu'on est client d'une banque à distance qu'on ne peut pas échanger avec quelqu'un et interagir. Pour les personnes qui préfèrent avoir un interlocuteur en face d'elles, il est préférable de conserver plusieurs types de banques.

Enfin, s'agissant de la carte bancaire gratuite, les choses sont en train d'évoluer. Il faut bien gagner de l'argent ! Boursorama réserve la carte bancaire gratuite à ses clients qui disposent de 1 000 euros nets de revenus mensuels. Cela nous permet de générer des revenus. Je rappelle toutefois que, pour les membres de BlablaCar, il n'existe pas de conditions de revenus pour disposer d'une carte bancaire gratuite.

M. Mathieu Escot. – On est vraiment au cœur de la question des attentes des consommateurs. Ces évolutions se font pour des raisons externes plutôt conjoncturelles - taux, etc. - et pour des raisons structurelles qui relèvent des comportements des consommateurs. Aujourd'hui, la fréquentation des agences diminue, alors même que le réseau n'a pas encore drastiquement diminué. On voit bien que ce n'est pas parce que les agences ferment que les clients y vont moins : c'est parce qu'ils vont moins dans les agences bancaires que les réseaux vont fermer !

On ne peut ni ne doit lutter contre ces comportements : on ne va pas forcer les clients à aller deux fois par an dans leur agence pour faire du flux ! Pour autant, il ne s'agit pas non plus de les contraindre dans d'autres domaines. Je pense aux moyens de paiement dématérialisés utilisant le *smartphone*, qui sont très bien pour les populations qui ont un *smartphone*. Même à moyen terme, la population ne sera jamais équipée à 100 % de *smartphone* pour des questions de revenus ou d'âge.

Ces évolutions doivent se faire naturellement, sans forcer, les attentes de la population évoluant avec elle. Je pense en particulier aux propositions qui refléussent assez régulièrement sur la disparition du chèque ou sa facturation, sur la question de l'argent liquide, sur la fonction de paiement par téléphone portable.

Ces évolutions forceraient le comportement des consommateurs. Pour l'UFC-Que choisir, ce n'est pas à encourager, bien au contraire. Il faut du choix, une pluralité de modes de paiement, de banques. Les banques en ligne sont très bien pour une partie des consommateurs, pas pour l'autre. Il faut conserver la pluralité, et que la réglementation le permette. Il ne s'agit pas de maintenir artificiellement des modèles qui ne sont plus fréquentés, pas plus que de forcer la fermeture de modèles moins fréquentés mais qui pourraient encore répondre à des besoins. Toute la population n'aura pas accès à ces solutions et les questions d'exclusion bancaire sont probablement plus devant nous que derrière.

M. Antoine Saintoyant. – Aujourd'hui le taux de l'usure varie en fonction du type de prêt. Le taux de l'usure du crédit immobilier est à environ 4 %, celui du crédit à la consommation, en fonction du montant, entre 7 % et 19,9 %. Il est de 13,2 % sur les découverts bancaires, mais on constate une baisse générale du taux de l'usure sur les crédits immobiliers du fait de la baisse des taux.

Une deuxième question a été posée sur la tendance à la concentration dans le secteur bancaire. Depuis la crise de 2008, la volonté des autorités, notamment des régulateurs, a été d'essayer de mettre un certain nombre de limites à cette concentration pour éviter le « *too big to fail* », certaines banques étant tellement grosses qu'elles devaient être soutenues par les pouvoirs publics en situation de crise.

Ceci s'est notamment traduit par des exigences en fonds propres plus fortes pour les banques dites systémiques. C'est le cas de quatre grandes banques françaises qui, à ce titre, se voient imposer des exigences plus importantes.

Il existe donc bien une volonté de tenir compte du risque lié à une taille susceptible de poser une difficulté aux pouvoirs publics en période de crise, et de tenir compte de risques liés à une taille trop importante susceptible de poser une difficulté pour les pouvoirs publics en période de crise.

Par ailleurs, l'accessibilité aux comptes pour les personnes défavorisées est une préoccupation forte du Gouvernement. La Banque postale joue d'ailleurs dans ce domaine un rôle important, et s'est vue confier par l'État une mission spécifique d'accessibilité bancaire, pour laquelle elle est rémunérée à hauteur d'environ 200 millions d'euros par an, et a obligation d'ouvrir un compte à toute personne qui détient un livret A.

Il existe d'autre part une procédure confiée à la Banque de France, qui peut désigner un établissement pour ouvrir un compte à une personne qui n'arriverait pas à avoir un accès au compte.

Le CICE, quant à lui, est un point particulièrement important pour le Gouvernement. C'est le comité de suivi de l'utilisation du CICE qui étudie ces questions. En matière bancaire, les investissements de mise en conformité liés pour partie à la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment, au financement du terrorisme et à la gestion des comptes en déshérence ont entraîné des coûts très significatifs pour les établissements. Ce sont notamment ces investissements que le CICE a financés.

Enfin, s'agissant de la question de la rentabilité, lorsqu'on fait la somme des résultats nets des cinq plus grands établissements bancaires français en 2015, on arrive à des chiffres significatifs, aux alentours de 25 milliards d'euros. Ils peuvent paraître refléter une bonne santé financière. Cependant, une partie importante de ces résultats doit être utilisée pour renforcer les fonds propres des banques. Ceci va devoir continuer, les réglementations devant entrer progressivement en vigueur.

En outre, la marge sur l'activité classique bancaire présente une érosion forte, avec des perspectives de rentabilité préoccupantes, qui ont d'ailleurs été soulevées par le Gouverneur de la Banque de France et par le superviseur européen. La faiblesse de la rentabilité des banques européennes est aujourd'hui un point de préoccupation majeure, bien plus que la question de leur liquidité.

Il n'existe pas de problème de solvabilité, les exigences ayant été fortement renforcées. En revanche, la faible rentabilité est de plus en plus mise en avant par les superviseurs et les banquiers centraux. C'est de plus en plus une préoccupation pour le financement de l'économie, car des banques, qui verraient leurs revenus décroître progressivement, seraient sous pression pour continuer à financer l'économie dans de bonnes conditions.

Mme Michèle André, présidente. – Merci.

La réunion est levée à 12 h 40.

Mercredi 16 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Examen du rapport pour avis

La commission examine tout d'abord le rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Notre commission a souhaité se saisir pour avis du projet de loi de lutte contre le financement du crime organisé et du terrorisme, examiné au fond par la commission des lois sur le rapport de Michel Mercier. Les dispositions entrant dans notre champ de compétence figurent aux articles 12 à 16 *quinquies* et à l'article 33 du projet de loi, soit douze articles.

Dans le courant des années 2000, de nombreuses mesures ont été prises au niveau international, européen et national, afin de lutter contre les circuits de financement du terrorisme et du crime organisé. Le Groupe d'action financière (GAFI) a élaboré des recommandations, l'Union européenne a adopté plusieurs paquets anti-blanchiment qui ont été transposés en droit français. La transposition complète de la quatrième directive anti - blanchiment du 20 mai 2015 est prévue par habilitation dans le présent projet de loi.

La France dispose d'outils juridiques élaborés et de services spécialisés, qu'il s'agisse des services des douanes ou de la cellule de renseignement financier Tracfin, auquel la présidente Michèle André et moi-même avons rendu visite le 20 janvier dernier, saluant à cette occasion son professionnalisme. L'évolution des risques et les enseignements tirés des deux vagues d'attentats commis en 2015 incitent toutefois le Gouvernement à proposer de nouvelles dispositions législatives sur le financement du terrorisme et du crime organisé, qui présentent des liens bien connus. Ces initiatives interviennent alors que la Commission européenne, sous l'impulsion de notre pays, s'est engagée à proposer, à la fin du deuxième semestre 2016 au plus tard, une nouvelle série de dispositions que le présent projet de loi anticipe.

L'article 12 crée une nouvelle infraction réprimant le trafic de biens culturels depuis des zones où agissent des terroristes. On voit bien tout l'intérêt de cette disposition qui trouve sa source dans la connaissance des modalités de financement du groupe Daech.

L'article 13 plafonne la capacité d'emport des cartes prépayées et renforce leur traçabilité, prenant ainsi acte de l'utilisation de ces moyens de paiement, souvent anonymes, pour financer des opérations terroristes. Sur ce point, malgré nos efforts, une harmonisation européenne sera évidemment nécessaire. Je vous proposerai un amendement plafonnant plus

précisément les mouvements réalisés « en monnaie électronique anonyme et en espèces » sur ces cartes.

L'article 14 permet à Tracfin de signaler aux établissements de crédit des situations générales mais aussi des situations individuelles présentant des risques élevés. Il s'agit d'un renversement de la procédure habituelle, car aujourd'hui Tracfin se contente de recevoir des déclarations de soupçons, même si des appels généraux à vigilance ont pu être diffusés par le passé.

Si cette mesure est particulièrement utile, les signalements individuels pourraient conduire les établissements financiers à fermer les comptes concernés, ce qui irait à l'encontre des objectifs poursuivis. Je vous proposerai donc un amendement autorisant Tracfin à interdire ces fermetures tout en exonérant les établissements de responsabilité civile et pénale s'ils remplissent leurs obligations. L'article 14 *bis* introduit par l'Assemblée nationale, étend d'ailleurs le régime d'irresponsabilité pénale en cas d'ouverture de compte sur désignation de la Banque de France.

L'article 15 étend le droit de communication de Tracfin aux gestionnaires d'un système de cartes de paiement ou de retrait, tels que le Groupement des cartes bancaires ou les sociétés Visa et Mastercard ; soit. Mais je vous proposerai un amendement pour aller plus loin et inclure les plateformes de monnaies virtuelles dans la liste des personnes assujetties aux obligations de vigilance, en les soumettant au statut de prestataire de services de paiement ; j'aimerais entendre le Gouvernement sur ce point.

L'article 15 *bis* étend l'accès direct des agents habilités de Tracfin au fichier de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ), alors que cet accès était limité à la prévention du terrorisme. Je vous proposerai un amendement harmonisant la rédaction inscrite dans le code monétaire et financier et celle du code de la sécurité intérieure. Je vous proposerai également un article additionnel donnant aux établissements de crédit, de paiement et de monnaie électronique un accès aux informations relatives aux numéros des documents d'identité perdus, volés ou invalidés, afin qu'ils puissent vérifier les éléments d'identification fournis par leurs clients.

L'article 16 instaure une présomption d'origine illicite des fonds en matière de délit douanier. Je vous proposerai de l'étendre à « tout crime ou délit ».

L'article 16 *bis* simplifie le droit existant en autorisant les agents de la douane à prélever des échantillons dans le cadre de leurs missions. L'article 16 *ter* autorise l'utilisation d'un pseudonyme par les agents des douanes qui recherchent et constatent des infractions sur Internet, les cyberdouaniers, à qui nous avons rendu visite avec Philippe Dallier pour notre rapport sur la fraude à la TVA. Ces dispositions sont bienvenues, compte tenu de l'utilisation massive d'internet et du développement des risques de fraude organisée via le commerce électronique, comme l'a souligné le rapport du groupe de travail de notre commission sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique. Toutefois, je vous proposerai de mieux encadrer cette possibilité en limitant le champ d'application aux seuls délits douaniers, en imposant une habilitation des agents et en informant le Procureur de la République qui pourra s'y opposer.

L'article 16 *quater* institue une obligation de justification de la provenance des sommes transférées en liquide vers ou depuis l'étranger, dès lors qu'elles dépassent un certain seuil fixé par décret. Les défauts de déclarations – incluant les déclarations incomplètes ou

incorrectes – seront sanctionnées à hauteur de 50 % des sommes, contre 25 % aujourd’hui en vertu de l’article 16 *quinquies*. Je vous proposerai de fixer par la loi, et non par décret, le seuil de 50 000 euros à partir duquel les justificatifs sont nécessaires et de permettre que les documents justificatifs soient « tenus à disposition » des douanes, au lieu de leur être systématiquement présentés. Imaginons qu’une personne transporte légitimement le produit d’une vente ; il n’est pas forcément facile d’avoir l’acte avec soi.

Enfin, l’article 33 habilite le Gouvernement à prendre par voie d’ordonnance diverses mesures relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et notamment à transposer les dispositions les plus techniques de la quatrième directive anti-blanchiment. L’habilitation sollicitée prévoyait également que le Gouvernement soit autorisé à adopter, le cas échéant, des « dispositions plus strictes ». Cette possibilité a été supprimée à juste titre par l’Assemblée nationale.

Je vous proposerai d’émettre un avis favorable à l’adoption de ces articles, sous réserve de l’adoption de mes amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L’amendement n° FINC.1 modifie la localisation des dispositions de l’article 12 dans le code pénal.

L’amendement n° FINC.1 est adopté.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – En France, le paiement par carte prépayée est limité à 1 000 euros, mais ce n’est pas le cas dans la plupart des autres pays. Le présent article permettra également de plafonner la capacité d’emport, le chargement, le remboursement et le retrait. Nous souhaitons sur ce sujet une harmonisation européenne, qui concerne pour l’instant uniquement le seuil au-delà duquel l’anonymat doit être levé (2 500 euros). En attendant, l’amendement n° FINC.2 précise le périmètre des limitations que contient l’article 13, afin de ne pas pénaliser les utilisateurs traçables.

L’amendement n° FINC.2 est adopté.

Article 14

L’amendement rédactionnel n° FINC.3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L’amendement n° FINC.4 interdit aux établissements financiers de fermer les comptes sur demande de Tracfin et crée un régime d’irresponsabilité civile et pénale inspiré du régime prévu en cas d’ouverture de compte sur demande de la banque de France.

L’amendement n° FINC.4 est adopté.

Article 14 bis

L'amendement de coordination n° FINC.5 est adopté.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° FINC.6 applique le statut de prestataire de services de paiement aux plateformes d'échanges de monnaie virtuelle de type *bitcoin*. Le citoyen ordinaire utilise de préférence l'euro...

L'amendement n° FINC.6 est adopté.

Article 15 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° FINC.7 précise que l'accès direct de Tracfin au fichier Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) se fera dans le strict respect de ses attributions.

L'amendement n° FINC.7 est adopté.

Article additionnel après l'article 15 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° FINC.8 permet aux établissements de crédit, de paiement et de monnaie électronique d'accéder aux informations relatives aux numéros des documents d'identité perdus, volés et invalidés : actuellement, un établissement ouvrant un compte ne peut vérifier que les documents qu'on lui présente sont réguliers.

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

Article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° FINC.9 étend le délit douanier de blanchiment aux opérations financières entre la France et l'étranger portant sur des fonds provenant de tout crime ou délit. Actuellement, les douaniers ne peuvent théoriquement saisir une somme provenant d'un braquage à la frontière belge, à la différence de celles provenant d'un délit douanier tel que le trafic de stupéfiants ou la vente frauduleuse d'œuvres d'art.

L'amendement n° FINC.9 est adopté.

Article 16 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° FINC.10 encadre le régime des cyberdouaniers, avec notamment une habilitation des agents, un contrôle du procureur de la République et une limitation de leurs compétences aux délits douaniers.

M. Richard Yung. – Les douaniers ont déjà une capacité à agir sur internet, mais sur des points précis qui s'ajoutent les uns aux autres : pédopornographie, stupéfiants ou, plus récemment, contrefaçons. À chaque fois, la mise en place est compliquée et prend au moins deux ans. Ne serait-il pas temps d'adopter une approche globale ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – C’est ce que fait l’article 16 *ter*. Mon amendement l’encadre.

M. Roger Karoutchi. – Je suis tout à fait favorable au régime des cyberdouaniers. Mais le Gouvernement, qui a promis la création de 1 000 postes, a en réalité maintenu le programme Douane 2018, et ses 250 suppressions de postes annuelles. L’intersyndicale demande des moyens, sans lesquels les grandes déclarations ne servent à rien. Dans la pratique, les contrôles sur les trafics d’armes et autres sont devenus tellement aléatoires qu’ils en sont inefficaces.

M. Marc Laménié. – Les moyens humains sont essentiels. Même si les douaniers font au mieux, leur tâche reste immense pour réprimer tous les trafics. La technologie, c’est bien, mais il est juste de se pencher aussi sur l’insuffisance des moyens humains.

M. Thierry Foucaud. – Je soutiens la démarche de Roger Karoutchi. J’ai moi-même interrogé le ministre sur la question. Ne faudrait-il pas que la commission adopte un amendement rappelant les engagements du Président de la République de créer 1 000 postes ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – La commission des finances devrait le déclarer irrecevable au titre de l’article 40 ! Certes, le plan Douane 2018 est toujours en vigueur. Mais il n’est pas en contradiction avec la création de postes spécialisés. La difficulté, comme pour la justice et les forces de sécurité, provient des délais de recrutement. Il faut deux ans pour former un magistrat, un an pour un douanier, neuf mois pour un gendarme, sans compter l’organisation des concours, alors que les besoins sont immédiats. Mais il est vrai qu’au total le solde net pourrait s’avérer négatif.

M. Richard Yung. – Je n’en suis pas certain. C’est plutôt une opération en accordéon : avec l’espace douanier unique, nous n’avons plus besoin d’agents aux frontières terrestres, mais de spécialistes, ce qui pose le problème de la reconversion. Le principal problème de la douane aujourd’hui est de surveiller le flux du fret express et les 8 millions de paquets qui arrivent chaque jour à Roissy-Charles de Gaulle. Tous les trafics passent par là.

Mme Michèle André, présidente. – Je propose que nous étudions ce sujet cette année dans le cadre du projet de loi de règlement. Nous pourrions interroger le ministre mais aussi le responsable de programme.

L’amendement n° FINC.10 est adopté.

Article 16 quater

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L’amendement n° FINC.11 fixe par la loi à 50 000 euros le seuil à partir duquel les justificatifs de la provenance des sommes transférées en liquide depuis ou vers l’étranger doivent être fournis. Il n’y avait pas lieu de le renvoyer à un décret alors que le seuil de 10 000 euros de déclenchement de l’obligation déclarative est fixé par la loi.

M. Claude Raynal. – Je ne suis pas enthousiaste à l’idée de fixer par la loi de tels montants. Cela oblige le législateur à revenir dessus régulièrement. N’aurait-il pas fallu plutôt prévoir un décret pour les deux seuils ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Le seuil de 10 000 euros est fixé par un règlement européen. Nous interrogerons le ministre sur ce point, mais il est

important de savoir quelles seront exactement les nouvelles obligations à la charge des citoyens.

L'amendement n° FINC.11 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° FINC.12.

À l'issue de ce débat, la commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 12, 13, 14, 14 bis, 15, 15 bis, 16, 16 bis, 16 ter, 16 quater, 16 quinquies et 33, sous réserve des amendements qu'elle a adoptés. Elle autorise le rapporteur pour avis à déposer en vue de la séance publique les amendements que la commission des lois, saisie au fond, n'aurait pas intégrés à son texte.

Questions diverses - Modification du programme de contrôle de la commission

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons arrêté le 3 février dernier notre programme pour 2016. Depuis lors, André Gattolin a engagé des travaux sur l'Académie de France à Rome, plus connue sous le nom de villa Médicis. Je vous propose d'ajouter ce sujet à notre programme.

Il en est ainsi décidé.

Questions diverses - République numérique

Mme Michèle André, présidente. – La commission des finances a reçu une délégation au fond de la part de la commission des lois sur trois des quatre articles dont nous nous étions saisis pour avis sur le projet de loi pour une République numérique : l'article 37 A, qui prévoit l'éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) des dépenses d'investissement en matière d'infrastructures de réseaux de téléphonie mobile – article identique à celui qu'avait adopté le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finance pour 2016 ; l'article 37 D, qui prévoit l'éligibilité au dispositif de suramortissement Macron des co-investissements liés au déploiement de la fibre optique – lui aussi identique à un article adopté par le Sénat en projet de loi de finance pour 2016 ; l'article 41, qui assouplit le régime applicable aux opérations de paiements par SMS, notamment aux dons aux associations caritatives, à condition que la valeur des paiements ne dépasse pas 50 euros par opération et 300 euros par mois.

L'article 42, qui vise à prévoir un cadre juridique pour les compétitions physiques de jeux vidéo en réseau, fera l'objet d'un avis simple de notre commission. Le rapport de Philippe Dallier sera examiné le 5 avril prochain en commission des finances.

Journée défense et citoyenneté (JDC) - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)

La commission procède enfin à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur la journée défense et citoyenneté (JDC).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 19

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 16 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35

Mission d'information « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » - Nomination de co-rapporteurs

M. Philippe Bas, président. – Nous devons nommer un rapporteur sur la mission d'information intitulée « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » dont le bureau de la commission vous a proposé le principe. Je vous propose, sur ce dossier sensible, de nommer co-rapporteurs Mmes Benbassa et Troendlé.

Il en est ainsi décidé.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

Protection de la Nation - Examen des amendements

La commission examine les amendements sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation.

Motion tendant à opposer la question préalable

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à la question préalable : il s'agit d'une révision constitutionnelle dont le Président de la République a pris l'initiative après les attentats de janvier et novembre 2015, la moindre des choses est de l'examiner.

M. Christian Favier. – Nous condamnons fermement ces attentats et soutenons les mesures indispensables pour renforcer la sécurité. Pour autant, nous estimons qu'une révision constitutionnelle n'est pas nécessaire.

La commission émet un avis défavorable à la motion tendant à opposer la question préalable.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 4.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 16, 22, 46 et 48 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 16, 22, 46 et 48 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le sous-amendement n^o 38 à mon amendement n^o 6 est intéressant, mais l'expression « *péril imminent* » ayant donné lieu à une abondante et claire jurisprudence, mieux vaut nous y tenir. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n^o 38.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n^o 70.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il précise cette notion assez vague de péril imminent, vu la gravité de la décision concernée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 70.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Même avis sur les amendements n^{os} 23 et 24.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 23 et 24.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 25 prévoit une consultation des présidents des assemblées avant la mise en œuvre de l'état d'urgence. C'est une bonne idée, j'émet donc un avis favorable sous réserve d'une rectification rédactionnelle. Il faudrait écrire « *après consultation des présidents des assemblées* » et transformer cet amendement en sous-amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 25 sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable au sous-amendement n^o 21 à mon amendement n^o 7 : notre rédaction se conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n^o 21.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 26 concerne la loi organique : il est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 26.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 49 rectifié, qui exige un lien direct entre les mesures de l'état d'urgence et les raisons de son instauration. Ce serait trop restrictif. En novembre et décembre derniers, par exemple, l'emploi des forces de l'ordre avait été déterminé aussi par la COP 21. Il faut donc admettre que, lorsque l'état d'urgence est proclamé, ses mesures peuvent être utilisées à d'autres fins.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne peux pas entendre cela !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Vous avez bien dû l'entendre tout de même...

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela me crève le cœur ! On ne décrète pas l'état d'urgence en général, mais pour une raison précise. Sinon, son inscription dans la

Constitution serait dangereuse. C'est d'ailleurs tout le débat, et je m'étonne que nous n'encadrions pas mieux ce dispositif.

M. Philippe Bas, rapporteur. – S'il y a un attentat, qu'il faut sécuriser les gares, les lieux publics, et qu'une conférence internationale se tient, les moyens de l'état d'urgence et les effectifs des services de sécurité doivent bien être répartis, y compris pour la sécurité d'événements qui n'ont rien à voir avec les motifs de l'état d'urgence. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont tous les deux reconnu la validité des mesures prises depuis novembre. L'ordre public est un tout. S'il y a un péril imminent, il n'y a pas pour autant plus d'hommes disponibles pour y faire face. Il faut donc optimiser leur emploi, au besoin en interdisant des manifestations pour dégager des effectifs. Pour être efficace, l'état d'urgence doit être conçu largement. Bien sûr, il y aura un contrôle de nécessité, de proportionnalité et d'adaptation des mesures prises.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 27.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 32 rectifié *bis* étant satisfait, je demande son retrait.

M. Jean-Yves Leconte. – Je le maintiens.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié bis.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 50 rectifié est également satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 19 est également satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 33 rectifié *bis* est satisfait par l'un de mes amendements, adopté la semaine dernière. Retrait.

M. Jean-Yves Leconte. – Je le maintiens.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33 rectifié bis.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 51 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 28 est de coordination avec l'amendement n° 2 : avis défavorable par cohérence.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le sous-amendement n° 41 porte sur mon amendement n° 8. La mention de l'ensemble des contrôles juridictionnels prive cet amendement de son efficacité concernant la compétence de l'autorité judiciaire. L'article 66 de la Constitution disposant que « *nul ne peut être arbitrairement détenu* » et que « *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe* », l'état d'urgence, s'il déroge au droit commun, ne peut prévoir de mesures de détention par l'autorité administrative. Il faut le dire.

M. Alain Richard. – Ce débat est intéressant. La mention du rôle de gardien de la liberté individuelle qu'a l'autorité judiciaire n'est pas utile dans un article qui instaure l'état d'urgence, puisque nous ne touchons pas à l'article 66. Elle est même un peu dommageable, puisque l'article 36-1 s'ajoute à l'article 16 et à l'article 36, qui régissent aussi des états d'exception. Y introduire cette mention risque de créer ce que nous appelons au Conseil d'État un miroitement. Mieux vaut considérer que l'article 66 suffit à donner cette garantie, y compris pendant l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'analogie que vous effectuez avec l'état de siège et l'article 16 n'est pas totalement convaincante. Les mesures prises en vertu de l'article 16 ne font l'objet d'aucun contrôle juridictionnel – ce qui peut conduire, et a conduit, à des excès. Et, en cas d'état de siège, ce sont les tribunaux militaires qui sont compétents. Puisque nous introduisons dans la Constitution un nouveau régime dérogatoire, autant en fixer les bornes.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 41.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 66 est astucieux. Il renvoie aux débats que nous avons eus avec le premier président de la Cour de cassation. Celui-ci recommandait de remplacer, à l'article 66 de la Constitution, les mots « *de la liberté individuelle* » par les mots « *des libertés individuelles* ». Toutefois, introduire cette expression à l'article 36-1 sans modifier l'article 66 créerait une incohérence dans la Constitution. Avis défavorable. Pour aller au bout de leur projet, les auteurs de cet amendement devraient proposer de modifier l'article 66 ! J'y serais tout aussi défavorable...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris. Or le diable est dans les détails. Et il est plus difficile, assurément, de faire respecter les libertés individuelles que la liberté individuelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable au sous-amendement n° 39, qui porte sur mon amendement n° 9. Cet amendement prévoit en effet qu'à tout moment le Parlement peut se réunir et adopter une résolution ou une proposition de loi mettant fin à l'état d'urgence. Le sous-amendement n° 39 y ferait obstacle.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 39.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Des trois amendements n°s 67, 68 et 69, je retiens le troisième, sur lequel j'émet un avis favorable, sous réserve d'une légère rectification. Cet amendement devrait être transformé en sous-amendement à l'amendement n° 9, pour ajouter à l'alinéa 3, après les mots « *chaque assemblée* », les mots « *ou d'au moins deux groupes parlementaires* ». Il prévoit qu'à la demande de deux groupes parlementaires au

moins, le Parlement débattrait d'une résolution ou d'une proposition de loi modifiant ou supprimant l'état d'urgence. Nous avons déjà prévu cette possibilité si la Conférence des présidents le souhaitait.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce compromis me paraît acceptable.

M. Alain Richard. – Prudence : les groupes parlementaires ne sont pas reconnus par la Constitution, je crois. Ils ne figurent que dans les règlements.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je me suis aussi interrogé et j'ai procédé aux vérifications nécessaires : l'article 51-1, introduit en 2008, les mentionne. Il dispose que : « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* » et « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ».

M. Alain Richard. – Mon objection tombe donc. Mais ce serait le seul cas où une autre instance que le Gouvernement aurait une priorité sur l'ordre du jour. Est-ce vraiment nécessaire ? L'état d'urgence est, par définition, temporaire. S'il y a des motifs d'y mettre un terme, la Conférence des présidents y serait sensible.

M. Pierre-Yves Collombat. – Est-ce nécessaire ? Tout dépend de ce qu'on estime prioritaire. Pour nous, c'est la démocratie. S'il y a la même majorité au Sénat et à l'Assemblée nationale, un texte défendu par la minorité ne serait pas adopté... Puis l'examen d'un texte ne signifie pas son adoption. Pourquoi ces objections ? Une situation exceptionnelle autorise des dérogations.

M. Jacques Mézard. – Dans une démocratie parlementaire, en cas de crise grave, si des mesures d'exception sont prises, il est bien naturel que deux groupes politiques puissent demander un débat sur l'application de l'état d'urgence. Contester cela, c'est affirmer que, sous l'état d'urgence, l'administration exerce tous les pouvoirs. On sait qui fait cela...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je rappelle qu'en temps ordinaire, une semaine par mois est régulièrement réservée aux propositions de loi. Si l'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution n'est pas indispensable, comme l'a bien montré le Conseil constitutionnel par trois décisions, faisons en sorte qu'elle soit utile, c'est-à-dire qu'elle apporte des garanties. C'est ce que fait cet amendement, sans nuire au bon fonctionnement de nos institutions.

M. Jean-Yves Leconte. – Pourquoi ne pas remplacer les deux groupes parlementaires par un nombre donné – vingt ou trente – de parlementaires ?

M. Alain Vasselle. – Nous pourrions préciser que les deux groupes en question doivent représenter au moins la moitié des parlementaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – C'est de la surenchère !

Mme Catherine Tasca. – L'existence des groupes est reconnue. Le débat sur les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence aura lieu dans les médias, dont nous savons comment ils façonnent l'opinion. Il est donc utile qu'il puisse aussi être porté au Parlement. Nul ne peut préjuger de l'adoption ou du rejet d'un texte.

M. Michel Mercier. – Je soutiens cet amendement. Nous devons donner aux groupes minoritaires la possibilité d’ouvrir le débat. Nous aurions pu rattacher cette possibilité à l’article 51-1 de la Constitution, cela dit...

M. Hugues Portelli. – Lorsque nous avons introduit, en 2008, la possibilité pour les parlementaires d’interroger le Conseil constitutionnel sur la durée d’utilisation de l’article 16, nous avons prévu un minimum de soixante parlementaires. Pourquoi ne pas reprendre ce seuil ? Cela éviterait de donner tant de pouvoir à des groupes ultra-minoritaires, représentant vingt sénateurs ou trente députés.

M. Michel Mercier. – Ces groupes minoritaires que vous décriez ont une grande utilité quand il s’agit de faire une majorité !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 67 et 68 et un avis favorable à l’amendement n^o 69 sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n^o 59, qui empêcherait la tenue d’une session extraordinaire.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 59.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n^o 52 rectifié prévoit que la loi de prorogation doit être votée conforme par les deux assemblées et limite la durée de prorogation à trois mois, sans renouvellement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 52 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n^o 40 a été inspiré par les réflexions de la commission de Venise du Conseil de l’Europe. Il conditionne la prorogation de l’état d’urgence au fait que la situation l’exige. Cela va de soi ! Le Parlement en jugera, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 40.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n^o 35 rectifié, qui précise que la prorogation peut être renouvelée selon les mêmes modalités, sous réserve d’une rectification rédactionnelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Je l’accepte.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 35 rectifié sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n^o 42, car il va de soi.

M. Michel Mercier. – Il est tautologique.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 42.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n^o 53 rectifié.

Mme Esther Benbassa. – Tout arrive !

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'état d'urgence est proclamé par décret et peut être ensuite, au-delà de douze jours, prorogé par la loi, indéfiniment. La prorogation ne fait pas disparaître la décision réglementaire initiale. Elle n'impose pas non plus le maintien de l'état d'urgence pendant toute la durée où elle l'autorise. Le décret initial peut donc être simplement retiré, ce qui met fin à l'état d'urgence. Cet amendement le rappelle utilement, et apporte ainsi une garantie à laquelle je n'avais pas pensé. Il faudrait toutefois le rectifier pour préciser aussi qu'il peut être mis fin à l'état d'urgence par le Parlement, en écrivant : « *il peut être mis fin à l'état d'urgence par la loi ou par décret délibéré en conseil des ministres* ».

Mme Esther Benbassa. – Je l'accepte.

M. Michel Mercier. – Je suis moins enthousiaste que vous. La Constitution ne doit pas régler toutes les questions relatives à l'état d'urgence. Une loi prévoit déjà qu'il peut y être mis fin par décret... J'espère que, si je vote cet amendement, Mme Benbassa fera l'effort de voter la loi !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous ne lui demandons rien de tel – mais nous connaissons son élégance...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53 rectifié sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 62, qui veut abroger l'article 16 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

M. Michel Mercier. – Je retirerai l'amendement n° 5.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 17, 29, 47 et 54 rectifié, car cet article apporte une précision utile.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 17, 29, 47 et 54 rectifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 55 rectifié, qui veut interdire de réviser la Constitution pendant l'état d'urgence, de même que les amendements n^{os} 63 et 64. C'est ce que nous sommes en train de faire ! Et si elle est bien amendée par le Sénat, cette révision sera utile.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 55 rectifié, 63 et 64.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 18, 30, 36, 37, 43 rectifié *bis*, 56 rectifié et 71. Nous aurions pu ne pas réviser la Constitution mais, pour le Président de la République, cette révision forme un tout, avec ses deux articles : il s'agit de mettre en œuvre le pacte de sécurité annoncé à Versailles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les auteurs de ces amendements votent en leur faveur.

M. Philippe Kaltenbach. – J'ai déposé l'amendement n^o 36 car j'estime que la création d'une peine complémentaire de déchéance de nationalité prononcée par le juge n'oblige nullement à modifier la Constitution, qui prévoit déjà, en son article 34, que la loi organise le système des peines. Ne faisons pas bégayer notre droit ! L'article 25 du code civil prévoit déjà la déchéance, il suffit de le modifier. En disant que les deux articles de cette révision sont liés, notre président se fait le porte-parole du Président de la République. L'article 1^{er} est utile et il suffit.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 18, 30, 36, 37, 43 rectifié bis, 56 rectifié et 71.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 45 rectifié substitue la dégradation civique à la déchéance de nationalité. Le Conseil d'État a signalé un risque d'inconstitutionnalité si la déchéance était étendue aux Français de naissance par une loi simple. Cela me paraît très précautionneux et il aurait plutôt fallu qu'une telle loi soit déférée au Conseil constitutionnel pour que nous en ayons le cœur net. Sur la dégradation civique, en revanche, il n'y a aucun risque d'inconstitutionnalité. Avis défavorable.

M. Christophe Béchu. – Cela ne ferait pas d'ailleurs disparaître la déchéance de nationalité, mais cela ajouterait une peine – ce qui montre bien que nous sommes dans la fuite en avant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 45 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n^o 58.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 58.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le sous-amendement n^o 20 rétablit le délit parmi les causes de déchéance de nationalité. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n^o 20.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 2 est satisfait.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 72 est satisfait.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y a tout de même un problème. Quid si d'autres pays nous imitent ? Nous avons assez de vrais problèmes pour ne pas en ajouter de faux...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Si le criminel est déjà déchu de son autre nationalité, il ne pourra l'être de la nationalité française.

M. Alain Vasselle. – Allons-nous créer des apatrides ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous le prohiberions expressément dans la Constitution. La difficulté sera d'obtenir une information sur la détention, ou non, d'une ou plusieurs autres nationalités par un ressortissant français.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans la version du Sénat, cet amendement est satisfait, mais nous nous adressons aussi au reste du monde. Si chacun se met à pratiquer ce sport... Ces questions ont été soulevées, entre autres, par M. Weil et M. Trévidic.

M. Alain Richard. – Si la déchéance de nationalité est prononcée par une décision administrative, il s'agira d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État. Le Gouvernement devra donc démontrer que l'intéressé détient une autre nationalité. Les défenseurs feront leur possible pour montrer qu'il y a une incertitude... Mettre fin au droit de séjour de l'intéressé est une autre décision, qui peut être plus tardive que la déchéance elle-même et assortie de multiples modalités.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le droit actuel impose déjà au pouvoir exécutif de faire la preuve que la personne concernée a bien une autre nationalité, puisqu'il interdit de faire des apatrides.

M. Alain Vasselle. – Si l'autre pays déchoit ensuite l'intéressé de sa nationalité, la France ne sera pas responsable...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié, qui reprend le texte du Gouvernement.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 31 est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 44 rectifié relatif au droit de vote des étrangers, qui prétend « honorer une promesse de trente ans » dont la majorité sénatoriale n'est pas comptable et qui n'a rien à voir avec cette révision constitutionnelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n° 57 rectifié, ainsi que sur l'amendement identique n° 65.

Mme Éliane Assassi. – Ces amendements reprennent les termes d'une proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat et tiennent un engagement pris depuis

trente ans et renouvelé par le candidat Hollande. Cette proposition est aujourd'hui sur le Bureau de l'Assemblée nationale, où la majorité est à gauche...

M. Alain Marc. – C'est un cavalier ! Nous avons assez à faire pour assurer la protection de la Nation...

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il n'y a pas de cavalier sur un projet de loi constitutionnelle.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 57 rectifié et 65.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 74 rectifié bis, 75 rectifié bis et 73 rectifié bis, qui veulent consacrer la profession d'avocat dans la Constitution.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 74 rectifié bis, 75 rectifié bis et 73 rectifié bis.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Question préalable		
Mme ASSASSI	1 rect.	Défavorable
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	4	Défavorable
Article 1^{er} Régime juridique de l'état d'urgence		
Mme ASSASSI	16	Défavorable
M. MALHURET	22	Défavorable
Mme JOISSAINS	46	Défavorable
Mme BENBASSA	48 rect.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	38	Défavorable
M. MÉZARD	70	Défavorable
M. MALHURET	23	Défavorable
M. MALHURET	24	Défavorable
M. MALHURET	25	Favorable si rectifié
M. MASSON	21	Défavorable
M. MALHURET	26	Défavorable
Mme BENBASSA	49 rect.	Défavorable
M. MALHURET	27	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	32 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	50 rect.	Défavorable
M. MASSON	19	Défavorable
M. LECONTE	33 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	51 rect.	Défavorable
M. MALHURET	28	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	41	Défavorable
M. MÉZARD	66	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	39	Défavorable
M. MÉZARD	67	Défavorable
M. MÉZARD	68	Défavorable
M. MÉZARD	69	Favorable si rectifié
Mme ASSASSI	59	Défavorable
Mme BENBASSA	52 rect.	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	40	Défavorable
M. DURAN	35 rect.	Favorable si rectifié
M. BONNECARRÈRE	42	Défavorable
Mme BENBASSA	53 rect.	Favorable si rectifié
Mme ASSASSI	60	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme ASSASSI	62	Défavorable
M. M. MERCIER	5	Retiré
Article 1^{er bis} Délais relatifs à l'examen des projets de loi prorogeant des états de crise		
Mme ASSASSI	17	Défavorable
M. MALHURET	29	Défavorable
Mme JOISSAINS	47	Défavorable
Mme BENBASSA	54 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er bis}		
Mme BENBASSA	55 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	63	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	64	Défavorable
Article 2 Déchéance de nationalité et des droits qui y sont attachés		
Mme ASSASSI	18	Défavorable
M. MALHURET	30	Défavorable
M. KALTENBACH	36	Défavorable
M. GABOUTY	37	Défavorable
Mme KHIARI	43 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	56 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	71	Défavorable
M. YUNG	45 rect.	Défavorable
M. NÉRI	58	Défavorable
M. MASSON	20	Défavorable
M. M. MERCIER	2	Défavorable
M. COLLOMBAT	72	Défavorable
M. MASSON	3 rect.	Défavorable
M. MALHURET	31	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
Mme KHIARI	44 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	57 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	65	Défavorable
Mme AÏCHI	74 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme AÏCHI	75 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme AÏCHI	73 rect. <i>bis</i>	Défavorable

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Marchés publics - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. André Reichardt et le texte qu'elle propose sur le projet de loi n° 105 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

M. André Reichardt, rapporteur. – Les marchés publics représentent, chaque année, plus de 200 milliards d'euros, soit dix points de PIB. Ce chiffre illustre l'importance que revêt la ratification de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Le Gouvernement a été habilité à la publier par la loi relative à la simplification des entreprises du 20 décembre 2014 pour transposer deux directives communautaires du 26 février 2014 et rationaliser le droit de la commande publique. Cette ordonnance entrera en vigueur en avril prochain. Au regard de ses enjeux, je regrette que le Gouvernement n'ait pas encore inscrit son projet de loi de ratification à l'ordre du jour de la séance publique. En me nommant rapporteur, la commission a toutefois souhaité examiner l'ordonnance dès à présent afin d'être en mesure, le moment venu, de la ratifier de la manière la plus éclairée possible.

Cette ordonnance concerne les marchés publics allotis, les marchés globaux et les marchés de partenariat, mais pas les concessions qui font l'objet d'une ordonnance spécifique publiée le 29 janvier dernier dont le projet de ratification n'a pas encore été déposé.

La transposition des deux directives précitées fournit de nouveaux outils aux acheteurs publics pour qu'ils puissent mener une politique d'achats plus cohérente. C'est ainsi que l'ordonnance crée une « procédure concurrentielle avec négociation » qui permettrait à l'acheteur de dialoguer avec les candidats pour améliorer leur offre même au-dessus des seuils d'appels d'offres.

Le principe de l'allotissement – qui consiste à diviser le marché en lot pour faciliter l'accès des PME aux marchés – est également conforté. Il est en effet étendu aux entités privées accomplissant des missions d'intérêt général comme La Poste ou la SNCF, ce qui permettrait, d'après le Gouvernement, d'attribuer 1,25 milliards d'euros de marchés supplémentaires aux PME.

La rationalisation du droit de la commande publique, second objectif de l'ordonnance, passe tout d'abord par une unification et une simplification des règles applicables : l'ordonnance remplace ainsi 17 textes en vigueur. En outre, elle fixe au niveau législatif les principes de la commande publique alors que l'actuel code des marchés publics est de niveau réglementaire.

Enfin, l'ordonnance propose une nouvelle architecture des marchés.

Il s'agit désormais de distinguer, d'abord, les marchés allotis, qui correspondent, comme aujourd'hui, à la forme contractuelle de droit commun. Par rapport au droit en vigueur, une nouvelle évaluation préalable serait nécessaire pour les marchés dépassant 100 millions d'euros, les entreprises pourraient proposer des offres variables et les acheteurs seraient contraints de motiver leur choix de ne pas allotir un marché.

Deuxième catégorie : les marchés globaux, qui dérogent à la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique car l'entreprise assume la conception de l'ouvrage, l'exécution des travaux, voire l'entretien du bâtiment. L'ordonnance simplifie le recours aux contrats globaux de performance dans lesquels l'entreprise s'engage à remplir des objectifs chiffrés. Elle étend également les marchés globaux sectoriels – qui concernent des secteurs sensibles comme les prisons – aux opérations de revitalisation artisanale et commerciale.

Enfin, les marchés de partenariat regroupent les actuels partenariats public-privé (PPP) – examinés par nos collègues Portelli et Sueur dans leur rapport de 2014 – et les contrats domaniaux qui avaient été utilisés pour répondre aux besoins des acheteurs publics.

L'ordonnance circonscrit l'utilisation des marchés de partenariat tout en simplifiant les conditions dans lesquelles les acheteurs peuvent y recourir. Elle réforme l'évaluation préalable de ces marchés et crée une étude de soutenabilité budgétaire. Ces documents seront respectivement transmis pour avis à la mission d'appui des partenariats public-privé et à la DGFIP. Le recours à ces marchés de partenariat nécessiterait, d'après l'ordonnance, de remplir un critère unique : celui du bilan. Les critères de l'urgence et de la complexité, jugés trop imprécis, seraient donc supprimés. Enfin, l'ordonnance crée des seuils minimaux déterminés par niveau réglementaire en-dessous desquels il ne serait pas possible de conclure un marché de partenariat.

Pour ma part, je vous propose d'adopter ce projet de loi de ratification sous réserve de certaines modifications tendant à un meilleur équilibre entre les marchés allotis, les marchés globaux et les marchés de partenariat.

Tout d'abord, le champ et le délai de l'habilitation ont été respectés. Je n'ai pas repéré de sur-transposition manifeste, à l'exception de la nouvelle obligation d'évaluation préalable pour les marchés allotis dépassant 100 millions d'euros, que je vous proposerai de supprimer pour ne pas alourdir la charge des acheteurs publics.

Le Gouvernement a repris certaines propositions parlementaires, notamment en prévoyant des seuils minimaux pour le recours aux contrats de partenariat. Nous pourrions ajouter une proposition que j'avais formulée lors de ma communication du 11 février 2015 : préciser les modalités de prévention des conflits d'intérêts dans la commande publique en s'inspirant de la loi sur la transparence de 2013. L'idée est de privilégier le déport de l'acheteur concerné par un conflit d'intérêts et non l'exclusion d'une entreprise de la procédure de mise en concurrence.

Concernant la répartition entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, je n'ai constaté qu'une seule incohérence, à laquelle je vous proposerai de remédier : l'encadrement de la possibilité pour l'acheteur public d'attribuer un marché à partir du seul critère « prix » doit être précisé au niveau législatif car il aura des conséquences sur les collectivités territoriales.

Enfin, je regrette que plusieurs propositions de nature réglementaire de la mission commune d'information sénatoriale sur la commande publique n'aient pas été reprises, notamment les mesures visant à améliorer la trésorerie des entreprises.

Concernant l'économie générale du texte, je vous proposerai de rechercher un meilleur équilibre entre les différents types de marchés. Il convient en effet de concilier les marchés allotis – qui doivent rester le principe car ils constituent les contrats auxquels toutes

les entreprises peuvent accéder, y compris les PME – des marchés globaux et des marchés de partenariat – qui présentent des avantages qu'il ne faut pas sous-estimer pour les acheteurs publics mais qui doivent rester une exception au regard de leurs effets d'éviction sur les PME et les entreprises spécialisées dans un seul corps d'état.

Je vous proposerai ainsi de conforter l'allotissement en renforçant les modalités de motivation de la décision d'un acheteur de ne pas allotir son marché.

Je souhaite également supprimer le nouveau dispositif des offres variables car il permettrait à de grands groupes de proposer des « prix de gros », ce qui les avantagerait de manière excessive par rapport aux entreprises spécialisées et aux PME.

Nous aurons inévitablement un débat sur la place des marchés globaux et des marchés de partenariat. Pour ma part, je souhaite les encadrer mais je ne veux pas prendre des mesures qui reviendraient à les supprimer. N'oublions pas qu'il s'agit d'instruments pour concrétiser les projets d'investissement publics et qu'il serait contreproductif de réduire la palette d'outils à la disposition des acheteurs publics.

S'agissant des seuils minimaux de recours aux marchés de partenariat, je souhaite qu'ils soient fixés par décret et à un niveau relativement bas : 60 % des PPP ont un montant inférieur à 30 millions d'euros et 60 % sont inférieurs à 3 millions d'euros dans le cas particulier de l'éclairage public. Ne mettons pas en danger ces contrats avec des seuils trop élevés ! Je rappelle également que d'autres sécurités sont prévues, comme l'étude de soutenabilité transmise à la DGFIP, qui sera très contraignante pour les acheteurs locaux.

Je propose de renforcer ces sécurités afin de mettre en œuvre un encadrement raisonné des marchés globaux et de performance. L'un de mes amendements vise ainsi supprimer les opérations de revitalisation artisanale et commerciale de la liste des marchés globaux sectoriels et un autre tend à donner plus de garanties aux sous-traitants intervenant dans un marché de partenariat.

En conclusion, le texte du Gouvernement est équilibré même s'il doit être amélioré sur certains points. Ce débat sera également l'occasion d'aborder la question fondamentale du délit de favoritisme, qui constitue le nœud gordien de la commande publique et que notre collègue Bonnacarrère propose de réformer conformément à une proposition de la MCI qu'il a présidée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne sais toujours pas à quelle date nous pourrions débattre en séance publique de la ratification de cette ordonnance. Il n'est pas rare qu'un tel débat n'ait jamais lieu... On m'a dit que cette fois-ci, la ratification pourrait nous être proposée par amendement à la loi « Sapin ». Il faudrait que le Gouvernement nous précise ses intentions.

À la suite du rapport sur les partenariats public-privé (PPP) que nous avons rédigé, avec M. Portelli, nous avons élaboré de concert un certain nombre d'amendements. Pour faire un PPP plutôt qu'un marché classique, il faut présenter une évaluation. Or, quand celle-ci a bien lieu et que l'on ne sait ni où, ni quand ni à quelles conditions le marché sera mis en œuvre, on obtient souvent des rapports d'une nullité confondante ; seul l'examen de la situation financière de la collectivité locale peut être objectif. J'ai également des réserves par rapport à la mission d'appui aux partenariats public-privé première version, sa mission étant de propager les PPP.

M. Philippe Bas, président. – M. Sueur a raison : il faudrait que le Gouvernement nous indique ses intentions concernant la date de ratification de l'ordonnance. En attendant, prenons de l'avance et livrons-nous à un examen approfondi de ce texte.

M. Jean-Yves Leconte. – Un certain nombre de nos préoccupations pourraient entrer en interaction avec le projet de loi sur l'architecture en cours d'examen au Parlement. Les inquiétudes sont réelles ; elles touchent le choix des maîtres d'œuvre dans le cas des contrats globaux, et aussi la capacité des petites entreprises à garder une part de ces contrats.

M. Didier Marie. – Je souscris également à cette volonté de favoriser l'accès des petites entreprises aux marchés publics, mais je voudrais insister sur l'importance particulière du secteur des HLM. Ils ont une mission d'intérêt général de construction de logements qu'il ne faut pas entraver par le présent texte.

M. René Vandierendonck. – M. Alain Lambert m'a fait savoir que, contrairement à ce qui a été demandé par le Conseil national d'évaluation des normes, le Gouvernement a refusé de supprimer des mesures nouvelles qui ne relèvent pas de la transposition des directives communautaires.

N'allons pas nous payer de mots. Si l'on veut à la fois aider la mercerie qui fait 8 000 euros de chiffre d'affaires, soutenir l'épicerie qui va revitaliser le cœur du bourg et développer l'offre de logements, il faudra bien en passer par un marché global. En disant cela, je pense à la revitalisation rurale.

S'agissant des HLM, on doit pouvoir prendre comme critère la qualité, et la concilier avec la mixité sociale. Nous ne devons pas empêcher les marchés de conception-réalisation, notamment dans le cadre des travaux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il est vrai que nous n'avons toujours pas de date concernant la ratification de cette ordonnance. Nous pourrions demander à la Conférence des présidents d'inscrire à l'ordre du jour un débat sur ce thème.

Nous pourrions effectivement utiliser la deuxième lecture du projet de loi sur l'architecture. J'avais bataillé en première lecture contre un tel usage de ce texte ; cette fois, allons-y gaiement !

Comme M. Vandierendonck, j'ai reçu une sollicitation de M. Lambert. Ancien directeur de chambre de métiers, je suis très sensible à son propos sur la revitalisation rurale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Articles additionnels après l'article unique

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-34 revient au droit en vigueur en supprimant le dispositif des offres variables. Les amendements COM-2 et COM-21 de MM. Portelli et Sueur sont identiques.

M. Alain Richard. – Il est clair que la décision d'allotir a un coût que l'acheteur n'est pas en état de mesurer. Le discours dominant veut qu'il soit bon d'allotir mais, dans la vraie vie, cela ne répond pas au souhait de la grande majorité des petites et moyennes entreprises, qui sont sensibles au coût de la procédure. En outre, plus il y a de lots, plus on

court de risques que certains soient infructueux. Faire jouer la taille, c'est l'essence même de l'économie de marché !

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, c'est son charme...

M. André Reichardt, rapporteur. – Nous devons trouver une position d'équilibre entre les deux exigences, afin de ne pas porter un coup fatal aux petites et moyennes entreprises.

M. Alain Vasselle. – Il n'est pas facile de concilier ces intérêts contradictoires. Dans la société d'HLM que je présidais, il était possible de présenter des offres sur des lots et des offres globales : nous avons constaté que les entreprises qui se présentaient sur un seul corps d'état étaient plus compétitives.

M. Hugues Portelli. – Je préside depuis longtemps des commissions d'appel d'offres et je constate que les grands groupes se présentent partout pour écarter les petites entreprises. Nous n'avons pas à leur faciliter la tâche ! Chez moi, une grande entreprise a racheté les trois quarts des entreprises de plomberie, qui sont devenues, de fait, ses sous-traitants.

M. Alain Marc. – Je plaide dans le même sens. Le moins-disant est souvent choisi alors qu'il faut privilégier le mieux-disant. On pourrait utiliser d'autres critères que le prix pour attribuer les marchés comme la trace carbone.

Les amendements identiques COM-34, COM-2 et COM-21 sont adoptés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-35 renforce les exigences de motivation pour les acheteurs décident de ne pas allouer un marché. C'est très important pour l'équilibre entre les différents marchés publics.

M. Alain Vasselle. – Je partage cet objectif mais pourquoi interdire à un acteur public de présenter des lots groupés ?

M. André Reichardt, rapporteur. – S'il y a lot unique, c'est un marché global déguisé. Le risque de contentieux devient alors sérieux, d'où l'importance que ce choix soit motivé.

M. Michel Mercier. – Cet amendement vise-t-il tous les achats publics, même de quelques milliers d'euros ?

M. André Reichardt, rapporteur. – Il concerne les marchés au-dessus de 25 000 euros.

M. Michel Mercier. – Cela va compliquer considérablement la tâche des petites communes.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avec cet amendement, on demande simplement à l'acheteur de justifier pourquoi il veut déroger au principe de l'allotissement alors que les marchés alloués sont les principes et les marchés globaux l'exception. Quant au seuil de 25 000 euros, il est réglementaire.

M. Alain Vasselle. – M. Mercier a raison. Rien ne nous empêche d’interpeller le Gouvernement sur cet effet de seuil.

M. Didier Marie. – Pour les seuils, il y a une réglementation européenne. Il n’est pas utile de sur-transposer.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il s’agit bien de motiver la décision de ne pas allotir. En pratique, cela ne concernera que des opérations d’un montant très élevé.

L’amendement COM-35 est adopté. Les amendements COM-3 et COM-22 sont satisfaits.

M. Didier Marie. – Avec mon amendement COM-14, je souhaite limiter l’obligation d’allotissement aux seuls marchés dont les montants dépassent les seuils communautaires.

M. André Reichardt, rapporteur. – Cela affaiblirait considérablement le principe de l’allotissement.

M. Alain Vasselle. – Les organismes HLM ne peuvent pas lancer d’appels d’offres dans de telles conditions d’allotissement !

M. Jean Louis Masson. – Nous ne légiférons pas pour les seuls HLM !

M. Didier Marie. – Il y a quand même un cas particulier des HLM, qui doit être pris en compte.

M. André Reichardt, rapporteur. – D’autres amendements donneront satisfaction à M. Vasselle concernant la possibilité pour les organismes HLM d’avoir recours aux marchés globaux.

L’amendement COM-14 n’est pas adopté.

M. Hugues Portelli. – Notre amendement COM-4 supprime la dérogation permettant aux HLM d’avoir recours aux marchés de conception-réalisation jusqu’au 31 décembre 2018. L’amendement COM-23 de M. Sueur est identique.

M. Didier Marie. – La dérogation actuelle a constitué un levier important pour la production de logements. Je souhaite, au contraire, qu’elle soit pérennisée par mon amendement COM-15.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je me base sur un rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable de 2013 pour m’opposer à ces trois amendements opposés : restons-en au droit en vigueur, cela me semble plus sage.

M. Alain Vasselle. – Ce type de procédure a été utile aussi pour la construction de lycées et collèges.

M. François Grosdidier. – Il faudrait mieux définir les critères qui justifient l’usage de cette procédure.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce sont des logements sociaux dont nous parlons avec ces amendements, pas des établissements scolaires.

Les amendements COM-4, COM-23 et COM-15 ne sont pas adoptés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-36 précise le régime juridique des contrats globaux de performance.

L'amendement COM-36 est adopté.

M. Hugues Portelli. – Mon amendement COM-5 soumet le recours aux marchés globaux de performance à un critère de complexité. Il est identique à l'amendement COM-24 de M. Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans un amendement ultérieur, nous rétablissons les notions de complexité et d'urgence pour les marchés de partenariat. Le Conseil constitutionnel considère le PPP comme une dérogation au droit de la commande publique.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement ne traite pas des partenariats public-privé mais des marchés publics de performance. La précision souhaitée est inutile : on n'utilise le marché public de performance que parce que la complexité du dossier est avérée. En outre, avoir un entrepreneur unique pour ce type de marchés le rend seul responsable des résultats obtenus.

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Portelli acceptera sans doute que nous retirions ces amendements identiques et élaborés en commun, au profit de nos amendements COM-9 et COM-28 auxquels le rapporteur accordera une attention particulière.

Les amendements identiques n^{os} COM-5 et COM-24 sont retirés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je propose de maintenir la liste des contrats globaux sectoriels actuellement en vigueur : défavorable aux amendements identiques COM-6 et COM-25, au profit de mon amendement COM-37.

M. Alain Vasselle. – Qu'est-ce qu'un contrat global sectoriel ? Réaliser les cinq gendarmeries en même temps ? Cette disposition contredit l'idée d'allotir au maximum. Encore une contradiction dans ce texte !

M. Didier Marie. – Je regrette que l'on maintienne ces dérogations à l'allotissement et que l'on ne se préoccupe pas du logement social.

M. André Reichardt, rapporteur. – Tout mon effort est de trouver le plus juste équilibre entre les différents types de marchés. Ces dérogations à l'allotissement existent depuis une vingtaine d'années, maintenons-les.

Les amendements identiques COM-6 et COM-25 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-37 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je propose de supprimer l'évaluation préalable pour les marchés publics *stricto sensu*. L'ordonnance prévoit deux obligations d'évaluation préalable : pour tous les marchés de partenariat, ce qui reprend l'état du droit, et

pour les marchés publics *stricto sensu* dont le montant est supérieur à 100 millions d'euros hors taxe, ce que le droit en vigueur ne prévoit pas. Il est souhaitable que cette évaluation des marchés de partenariat perdure mais pourquoi rajouter une obligation d'évaluation préalable pour tous les autres marchés publics au-delà de 100 millions d'euros ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis favorable à cet amendement, qui est un moindre mal car il va dans le sens souhaité. Je répète que ce qui est pervers, c'est le terme « évaluation » car je ne sais pas ce qu'il recouvre. Je suis d'accord s'il s'agit de regarder la capacité d'endettement des collectivités locales. Certaines se lancent dans des contrats de partenariat alors que les collectivités auront plus tard beaucoup de mal à payer. Philippe Seguin, président de la Cour des comptes, dans la dernière présentation de son rapport faite au Sénat, a parlé de « *crédit revolving des collectivités locales* » : on décide, on inaugure mais on ne paie rien dans l'immédiat. Par contre, si on ne sait pas ce qu'on évalue, cela devient compliqué. On ne peut pas évaluer le projet à une date à laquelle on ne connaît pas les candidats à un contrat de partenariat ou ceux à un marché alloti.

L'amendement COM-38 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Cet amendement vise à préciser la procédure à mettre en œuvre pour prévenir un éventuel conflit d'intérêts lors de la passation et de l'exécution d'un marché public. Il reprend la proposition 18 du rapport de la mission d'information sénatoriale sur la commande publique d'octobre 2015 de MM. Martial Bourquin et Philippe Bonnecarrère.

L'amendement COM-39 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il s'agit de reprendre au niveau législatif une disposition des directives « *marchés publics* » 2014/24/UE et « *secteurs spéciaux* » 2014/25/UE du 26 février 2014 qu'il convient de transposer. Le Gouvernement a prévu d'insérer ces dispositions dans le règlement d'application de la présente ordonnance mais il me paraît essentiel de l'inscrire au niveau législatif car c'est un principe fondamental qui régit les conditions d'attribution des marchés publics et qui n'est pas sans incidence sur la libre administration des collectivités territoriales.

M. Philippe Bas, président. – C'est dans le champ de l'article 34 de la Constitution.

L'amendement COM-40 est adopté.

M. Didier Marie. – Je propose d'aligner le régime des clauses financières des offices publics HLM sur celui des autres organismes HLM, car bien que rattachés à des collectivités territoriales, ce sont des établissements publics particuliers. Il serait dommageable que les offices qui ont investi l'an dernier 8 milliards d'euros voient leur situation dégradée par ces obligations alors que nous avons besoin d'eux pour la construction de logements sociaux.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon avis est défavorable, non sur le fond, mais parce que le Gouvernement s'est engagé à redonner de la souplesse aux organismes HLM dans le décret d'application de la présente ordonnance. Dans l'attente, je proposerai à M. Didier Marie de retirer son amendement ou de demander au Gouvernement en séance publique des informations complémentaires sur ce point.

L'amendement COM-16 est rejeté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Concernant l'amendement COM-32 de M. Bonnacarrère, mon avis est défavorable.

L'amendement COM-32 est rejeté.

M. Didier Marie. – Cet amendement vise à permettre aux offices HLM de rédiger librement leurs clauses financières.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon avis est défavorable, dans la logique de l'amendement défavorable au précédent amendement COM-16.

L'amendement COM-17 est rejeté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon amendement COM-26 est identique au COM-7 de notre collègue Portelli et concerne l'architecture. Il s'agit de dire que les contrats de partenariat ne peuvent pas intégrer le volet architecture. La plupart de ces contrats de partenariat sont obtenus par trois groupes. Dans ces contrats, le titulaire du partenariat choisit souverainement l'architecte, ce que je trouve choquant. Je pense qu'il est préférable d'organiser un concours préalable à l'issue duquel les élus choisissent directement l'architecte d'une opération.

M. René Vandierendonck. – Pour moi, c'est une aberration.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les élus ont leur mot à dire sur l'architecture. Le contrat de partenariat conduit à se dessaisir totalement de cette question. L'architecture d'une prison a beaucoup d'importance, elle est liée à l'idée que l'on se fait de la détention et de la réinsertion.

M. René Vandierendonck. – Je ne veux pas laisser croire que Pierre Mauroy ou Martine Aubry ont été aveuglés par les grands groupes de construction quand ils ont lancé la construction du grand stade de Lille. Lorsque vous faites un partenariat public-privé, vous choisissez une équipe parmi laquelle il y a un architecte. Le partenariat public-privé n'est pas sans dangers. Il y a plusieurs exemples d'échecs. Mais il est des cas où le partenariat public-privé présente un intérêt, à condition d'être cadré.

M. Michel Mercier. – Le partenariat public-privé nous a permis de faire un certain nombre de constructions et jamais l'architecture n'a été oubliée. Pour la construction du nouveau palais de justice de Paris, réalisée dans le cadre d'un partenariat, les différents projets ont été exposés, les magistrats ont donné leur avis. J'avais demandé au maire de Paris et au Président de la République leur avis sur l'architecture du bâtiment. L'architecture est aujourd'hui un élément essentiel du choix du partenariat ; au moment où le garde des sceaux veut relancer la construction des prisons, il faut l'encourager.

M. Philippe Bas, président. – Oui, en mobilisant les moyens nécessaires.

M. Didier Marie. – Il y a, je pense, des éléments de confusion dans notre discussion. D'un côté on veut, et tout le monde est d'accord, aider les petites et moyennes entreprises à conquérir des marchés publics, de l'autre on aborde deux questions différentes : les partenariats public privé et les marchés de conception réalisation. Un partenariat exige une équipe commune architecte-entreprise pour réaliser l'opération mais derrière il y a un

montage financier qui est déterminant. Dans les marchés de conception réalisation, la question de la redevance ou du loyer ne se pose pas. Pour revenir à la question du logement social, toutes les opérations de conception réalisation ont permis de mettre en concurrence les équipes en préservant le modèle architectural et en veillant à une bonne maîtrise des coûts ainsi qu'à l'innovation technologique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il ne faut pas créer de la confusion. J'ai présidé une commission d'appel d'offres pour la construction d'un centre de formation d'apprentis. Dans un projet, l'architecture n'était pas à la hauteur mais l'entreprise était très bonne, dans un autre c'était l'inverse et j'ai dû faire un choix entre les deux. C'est le problème des marchés globaux. Pour le contrat de partenariat, il faut choisir globalement l'architecte, la banque et les corps de métier.

M. André Reichardt, rapporteur. – J'émet un avis défavorable pour deux raisons. D'abord, la commission avait rejeté un amendement identique en octobre 2014, en le jugeant contraire à la logique même du marché de partenariat. Ensuite, la présente ordonnance répond déjà partiellement au souhait de nos collègues en prévoyant que l'acheteur puisse organiser un concours de maîtrise d'œuvre à titre facultatif pour la conception d'ouvrage et en imposant aux titulaires des marchés de partenariat d'identifier l'équipe de maîtrise d'œuvre. C'est une avancée, même si elle n'est pas suffisante.

Les amendements COM-7 et COM-26 sont rejetés.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sur les amendements précédents, si nous pouvions modifier par amendement le verbe « pouvoir » en « devoir », c'est-à-dire obliger à mettre en concurrence les architectes, ce serait un très grand progrès.

Les amendements COM-8 et COM-27 sont rejetés, l'amendement de coordination COM-41 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Concernant les amendements COM-9 et COM-28, je voudrais rappeler qu'actuellement, trois critères permettent de recourir aux marchés de partenariat : l'urgence, la complexité et le bilan. Les deux premiers, que MM. Portelli et Sueur souhaitent réintroduire, ont posé des problèmes d'interprétation. La cité municipale de Bordeaux en est un bon exemple : le tribunal administratif de Bordeaux avait considéré que le critère de complexité n'était pas rempli, alors que la cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré le contraire. L'article 145 du projet de décret d'application de l'ordonnance détaille le contenu du bilan, qui comprendrait plusieurs critères : la complexité, les délais, les modalités de financement, etc. Ce bilan permet donc une approche globale du marché de partenariat.

Votre amendement pourrait d'ailleurs être plus large que l'ordonnance. Il suffirait seulement de justifier de l'urgence ou de la complexité pour recourir au marché de partenariat, alors que le critère du bilan proposé par le Gouvernement est plus exigeant. En effet, si ce n'est pas parce qu'un marché est complexe qu'il doit être un marché de partenariat. Je suis donc défavorable à ces amendements.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce que l'on appelle le bilan ou l'évaluation ne peut pas être fait car les données nécessaires ne sont pas disponibles. Vous dites que c'est ambigu et que les jurisprudences ne sont donc pas constantes, mais l'urgence et la complexité ont été déclarées comme critères par le Conseil constitutionnel. Vous dites qu'il faut les supprimer

pour les remplacer par le bilan, or le bilan ne peut être fait. On peut dire de manière ultime que l'urgence ou la complexité est intégrée dans le bilan, mais cela ne signifie pas grand-chose. La seule chose qui peut être évaluée, c'est la capacité financière de la collectivité. Le marché de partenariat est un pari. Le reste est habillage.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les questions que nous traitons sont importantes et très techniques. Il est dommageable de les évoquer à une telle heure.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons d'ailleurs reporter la communication de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, sauf en ce qui concerne votre partie, relative aux services territoriaux de l'État.

Les amendements COM-9 et COM-28 sont rejetés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Huit amendements COM-1 à COM-31 concernent les seuils minimaux en-dessous desquels le recours à un marché de partenariat n'est pas possible. Ils répondent à deux logiques : soit la suppression de ces seuils, soit une fixation des montants correspondants au niveau législatif tout en les rehaussant. Je préfère en rester à l'équilibre trouvé par l'ordonnance.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je retire mes trois amendements sur ce point : il s'agissait d'amendements d'appel. Il semble préférable de définir les seuils au niveau réglementaire. Nous avons échangé avec le Gouvernement à ce sujet.

M. François Grosdidier. – Je défends les amendements supprimant les seuils. Il est regrettable de priver les petites entreprises et les petites collectivités des possibilités offertes par ces marchés. Cela peut par exemple concerner les communes, dans des domaines comme la rénovation thermique ou électrique. On justifie les seuils par les risques financiers pour les petites communes. Mais les dispositifs prévus pour évaluer ces risques font qu'elles seraient davantage protégées que dans le cas d'une souscription d'emprunt ordinaire.

Les amendements COM-1, COM-20, COM-10, COM-11 et COM-12 sont rejetés et les amendements COM-29, COM-30 et COM-31 sont retirés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Nous suivons une recommandation de MM. Portelli et Sueur avec l'amendement COM-42. L'ordonnance prévoit que les sous-traitants de ces contrats pourraient demander au titulaire de constituer un cautionnement bancaire afin de garantir le paiement des sommes dues. Constatant le caractère déséquilibré entre le titulaire et son sous-traitant dans ces types de marché, MM. Portelli et Sueur avaient proposé de rendre obligatoire la constitution de ce cautionnement, ce qui est opportun.

L'amendement COM-42 et COM-33 sont adoptés.

M. Didier Marie. – Mes amendements COM-18 et COM-19 renvoient à un décret les modalités de composition des commissions d'appel d'offres des offices publics de l'habitat. L'ordonnance prévoit qu'elles soient calquées sur celles des collectivités de rattachement, ce n'est pas le cas aujourd'hui et cela poserait des difficultés pratiques.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-18 et COM-19 sont adoptés.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article unique			
M. REICHARDT, rapporteur	34	Suppression du dispositif des « offres variables »	Adopté
M. PORTELLI	2	Suppression du dispositif des « offres variables »	Adopté
M. SUEUR	21	Suppression du dispositif des « offres variables »	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	35	Renforcement des modalités de motivation de la décision de ne pas allouer un marché	Adopté
M. PORTELLI	3	Renforcement des conditions de motivation de la décision de ne pas allouer un marché	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	22	Renforcement des conditions de motivation de la décision de ne pas allouer un marché	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	14	Suppression de l'allotissement pour les marchés dont le montant est inférieur aux seuils communautaires	Rejeté
M. PORTELLI	4	Suppression d'une dérogation concernant le recours par les organismes HLM aux marchés de conception -réalisation	Rejeté
M. SUEUR	23	Suppression d'une dérogation concernant le recours par les organismes HLM aux marchés de conception -réalisation	Rejeté
M. MARIE	15	Pérennisation d'une dérogation concernant le recours par les organismes HLM aux marchés de conception -réalisation	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	36	Rémunération du titulaire des contrats globaux de performance	Adopté
M. PORTELLI	5	Critères pour le recours aux marchés globaux de performance	Retiré
M. SUEUR	24	Critères pour le recours aux marchés globaux de performance	Retiré
M. PORTELLI	6	Suppression des marchés globaux sectoriels	Rejeté
M. SUEUR	25	Suppression des marchés globaux sectoriels	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	37	Suppression de la liste des marchés globaux sectoriels de la revitalisation artisanale et commerciale	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	38	Suppression de l'évaluation préalable pour les marchés publics <i>stricto sensu</i>	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	39	Précisions sur la procédure de prévention des conflits d'intérêts	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	40	Reprise au niveau législatif de l'encadrement du critère "prix" unique pour l'attribution des marchés	Adopté
M. MARIE	16	Conditions d'exécution des marchés des organismes HLM	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONNECARRÈRE	32	Conditions d'exécution des marchés des établissements publics à caractère industriel et commercial	Rejeté
M. MARIE	17	Clauses de paiement différé dans les marchés des offices HLM	Rejeté
M. PORTELLI	7	Exclusion de la conception des marchés de partenariat	Rejeté
M. SUEUR	26	Exclusion de la conception des marchés de partenariat	Rejeté
M. PORTELLI	8	Coordination	Rejeté
M. SUEUR	27	Coordination	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	41	Coordination	Adopté
M. PORTELLI	9	Critères permettant le recours aux marchés de partenariat (urgence et complexité)	Rejeté
M. SUEUR	28	Critères permettant le recours aux marchés de partenariat (urgence et complexité)	Rejeté
M. GRAND	1	Suppression des seuils minimaux comme critères de recours aux marchés de partenariat	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	20	Suppression des seuils minimaux de recours aux marchés de partenariat	Rejeté
M. PORTELLI	10	Seuil minimal de 50 millions d'euros pour avoir recours aux marchés de partenariat	Rejeté
M. SUEUR	29	Seuil minimal de 50 millions d'euros pour avoir recours aux marchés de partenariat	Retiré
M. PORTELLI	11	Seuil minimal de 30 millions d'euros pour avoir recours aux marchés de partenariat	Rejeté
M. SUEUR	30	Seuil minimal de 30 millions d'euros pour avoir recours aux marchés de partenariat	Retiré
M. PORTELLI	12	Seuils de 10 à 30 millions pour avoir recours aux marchés de partenariat	Rejeté
M. SUEUR	31	Seuils de 10 à 30 millions pour avoir recours aux marchés de partenariat	Retiré
M. REICHARDT, rapporteur	42	Cautionnement obligatoire pour les titulaires des marchés de partenariat	Adopté
M. BONNECARRÈRE	33	Réforme du délit de favoritisme	Adopté
M. MARIE	18	Composition de la commission d'appel d'offres des offices publics de l'habitat	Adopté
M. MARIE	19	Composition des commissions d'appel d'offres des OPH	Adopté

Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale - Communication

La commission entend une communication de M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme des collectivités territoriales.

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Cette communication sera brève dans la mesure où peu d'éléments nouveaux sont apparus depuis mon rapport pour avis sur les crédits alloués à l'administration générale et territoriale de l'État par le projet de loi de finances pour 2016. D'une part, nous n'avons pour l'instant effectué qu'un seul déplacement dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme des collectivités territoriales, à Dijon et Besançon. D'autre part, les fusions en cours n'ont pas encore produit tous leurs effets.

À ce stade, il s'agit surtout de se demander quels sont les défis auxquels l'administration territoriale doit faire face.

En premier lieu, elle doit faire coïncider son organisation avec le nouveau découpage. Or, la réorganisation a, bien entendu, débuté avant le redécoupage : espérons donc que tout cela coïncidera.

Par ailleurs, l'État a fait le choix de prévoir une organisation régionale déconcentrée, avec un éparpillement des services sur plusieurs sites. Du point de vue de l'aménagement du territoire, cela se comprend, mais cela engendrera des dysfonctionnements, c'est inévitable. Pour les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), le choix a été fait de tout unifier au niveau du chef-lieu régional : les SGAR des chefs-lieux supprimés ont donc disparu. Le Gouvernement a ainsi admis qu'une partie des personnels des SGAR, affectés dans les chefs-lieux ayant disparu, viennent renforcer les effectifs des autres services. En revanche, les directions régionales sont réparties sur plusieurs sites et au sein de chaque direction, les différents services sont également éparpillés. Cela ne va pas être simple à gérer. On nous présente l'informatique comme le miracle qui assurera le bon fonctionnement de cette organisation multi-sites, mais je m'interroge sur le fonctionnement des services à l'avenir. Il faudra penser l'organisation en conséquence et je crains que des difficultés apparaissent au quotidien.

Mon premier sentiment face à cette situation, c'est la grande souplesse, pour une fois, de l'État. Les personnels que nous avons rencontrés n'ont pas manifesté de désaccords, mais le plus difficile reste à faire. Si l'on continue à dégraisser l'administration territoriale, en parallèle de la réorganisation des services liée au redécoupage, comment ces multi-sites vont-ils fonctionner ? Le challenge est devant nous...

M. Philippe Bas, président. – Lorsque les départements ont été créés, on ne s'est pas interrogé pour savoir s'il fallait répartir les services du représentant de l'État sur différents sites. Le pouvoir local doit aussi être centralisé, sinon c'est au détriment de l'efficacité. La disparition de l'organisation centralisée de l'administration territoriale n'est que partiellement compensée par la dématérialisation des procédures, qui ne permet pas un échange d'informations complet. L'importance des kilomètres à parcourir constitue un frein à l'efficacité des services.

Mme Cécile Cukierman. – La réorganisation de l’administration territoriale nous inspire trois remarques.

En premier lieu, des difficultés apparaîtront inévitablement du fait du choix unilatéral de l’État de positionner des services régionaux sur plusieurs sites. Les différents services d’une même direction doivent collaborer alors qu’ils sont situés sur des lieux éloignés.

Ensuite, le numérique ne règle pas tout. Les visioconférences font gagner du temps mais l’aspect humain y est moins satisfaisant, d’autant que certaines visioconférences ne sont pas encore au point techniquement.

Enfin, concernant les agents, toutes les conséquences ne sont pas encore perceptibles. Je ressens de l’inquiétude : il n’y a ni rejet, ni acceptation, de la réforme territoriale en cours car on ne dispose pas encore d’une vision complète de toutes les conséquences qu’elle engendrera sur les conditions de travail des agents. On est donc dans une période d’incertitude, ce qui est facteur d’inquiétude.

M. François Grosdidier. – Je ne partage pas l’avis du président et du rapporteur sur la répartition des services régionaux. Sur des territoires parfois très grands, paradoxalement, il faut parfois renforcer l’échelon départemental pour gagner en efficacité. Je ne suis pas convaincu par exemple, dans une période où nous cherchons à faire des économies, que regrouper tous les services dans les grandes agglomérations, où l’immobilier est le plus cher, soit la démarche la plus pertinente...

M. Pierre-Yves Collombat, co-rapporteur. – Les différentes interventions m’inspirent deux remarques. La problématique n’est pas tant la répartition des directions que celle des services à l’intérieur d’une même direction. Quant aux personnels, ils ont davantage une attitude résignée qu’ils n’expriment du consentement à l’égard de cette nouvelle organisation.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. Nous entendrons, en complément, la communication de MM. Darnaud et Vandierendonck la semaine prochaine.

La réunion est levée à 12 h 50

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES**Mardi 15 mars 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 12 h 35***Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi organique et la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, les commissions mixtes paritaires chargées 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 se sont réunies à l'Assemblée nationale le mardi 15 mars 2016.

Elles procèdent tout d'abord à la désignation de leur bureau, constitué de M. Dominique Raimbourg, député, président, et M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, Mme Élisabeth Pochon, députée, étant désignée rapporteure pour l'Assemblée nationale et M. Christophe Béchu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Les commissions mixtes paritaires procèdent ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Christophe Béchu, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a abordé, dans un esprit constructif, l'examen de ces deux propositions de loi, même s'il a pu regretter leur examen tardif – une année seulement avant la prochaine échéance présidentielle – et selon une procédure accélérée qui ne facilite guère la réflexion.

Au terme de la première lecture, cinq articles de la proposition de loi organique et quatre articles de la proposition de loi ont été adoptés ou supprimés conformes.

Le Sénat s'est également attaché à modifier ou préciser le dispositif voté par l'Assemblée nationale en ne remettant pas en cause l'économie générale du texte sur plusieurs points. Tel est d'abord le cas en ce qui concerne la transmission directe des parrainages au Conseil constitutionnel, ainsi que pour l'actualisation de la liste des parrains – liste à laquelle il a ajouté les vice-présidents de conseil consulaire pour prendre en compte la réforme de juillet 2013 de la représentation des instances représentatives des Français établis hors de France. Le Sénat a privilégié une publicité intégrale des parrainages, y compris ceux dont le nombre est inférieur à 500 signatures, en évitant la publication des noms lors de la période de recueil pour éviter une pression supplémentaire sur les élus locaux. Enfin, s'agissant de la durée retenue pour le décompte des dépenses et recettes au sein du compte de campagne, le Sénat a retenu la durée de six mois proposée par M. Jean-Jacques Urvoas, mais il a reporté l'application de cette règle à l'élection présidentielle suivante, afin d'éviter tout procès sur les intentions poursuivies.

Le Sénat a également complété la réforme proposée en y ajoutant des dispositions relatives aux sondages électoraux, qui auraient vocation à s'appliquer, au premier chef, à

l'élection présidentielle de l'année prochaine. Ces propositions ont déjà été débattues en 2011 par nos deux assemblées à l'initiative de MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur.

Enfin, le Sénat a marqué sa préférence pour des dispositifs alternatifs sur deux points. D'une part, il a opté pour un horaire unique de fermeture des bureaux de vote, fixé par souci de compromis à 19 heures, s'agissant d'un scrutin dont la circonscription est nationale. D'autre part, il a élaboré un système permettant de remédier aux difficultés nées de l'allongement de la « période intermédiaire » pour la couverture médiatique de la campagne sans remettre en cause le principe d'égalité qui prévaut alors.

Dans mes échanges fructueux avec la rapporteure de l'Assemblée nationale, il m'a semblé difficile d'envisager revenir sur ces deux derniers points auxquels le Sénat a exprimé, dans sa majorité, son attachement.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Avant de présenter mon point de vue, je souhaite rappeler que si j'ai été désignée rapporteure des deux propositions de loi en discussion le 17 février dernier, M. Jean-Jacques Urvoas en était, à l'origine, non seulement le rapporteur, mais aussi l'auteur. Ces deux textes constituent ainsi un bel exemple d'initiative parlementaire – sur un sujet intéressant pourtant directement le pouvoir exécutif !

Comme le veut l'usage, en vue de préparer notre réunion, le rapporteur du Sénat et moi-même nous sommes rencontrés la semaine dernière. Il est rapidement apparu qu'aucun accord ne s'avérait possible – ce que je regrette. Deux principaux points de divergence sont impossibles à surmonter.

Le premier, aux articles 4 A et 4 de la proposition de loi organique, porte sur la répartition des temps de parole médiatique des candidats pendant la période dite « intermédiaire » d'environ 20 jours qui commence quand la liste des candidats est établie et qui prend fin avec le début de la campagne officielle. Le texte adopté par l'Assemblée nationale visait, au cours de cette période intermédiaire, à remplacer la règle d'égalité des temps de parole par un principe d'équité, fondé sur plusieurs critères définis dans la loi organique. Il se bornait à reprendre les recommandations formulées, depuis 2007, non seulement par les chaînes de radio et de télévision, mais aussi et surtout par l'ensemble des organismes de contrôle de l'élection présidentielle : le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). La Commission présidée par M. Lionel Jospin s'était prononcée dans le même sens en 2012.

Ce dispositif avait d'ailleurs été approuvé par la commission des Lois du Sénat le 10 février dernier. Le rapporteur du Sénat s'en était même fait l'excellent avocat – je me permets de le citer : « *Lors des dernières élections, dix candidats se sont partagés 10 % du temps d'antenne, cela a conduit à figer la dynamique de campagne de Jean-Luc Mélenchon et de François Bayrou. L'équité, avec le critère d'animation du débat, leur aurait profité. Regardez les rapports du CSA, de la Commission de contrôle de la campagne électorale et du Conseil constitutionnel ; ils sont tous unanimes. Loin de favoriser le bipartisme comme la primaire, le temps d'antenne serait mieux partagé !* »

Pourtant, une semaine plus tard, en séance publique, à l'initiative de M. Alain Anziani, le Sénat a adopté un point de vue diamétralement opposé, consistant à maintenir la règle actuelle de l'égalité et à réduire la période intermédiaire d'une semaine. Autrement dit, au lieu de régler la question de fond du traitement médiatique des candidats, le texte du Sénat

se contente de limiter dans le temps l'ampleur du problème posé. Cette diminution de la durée de la période intermédiaire aboutirait à revenir sur la modification du calendrier de l'élection présidentielle décidée par le législateur organique en 2006 à l'initiative du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Nicolas Sarkozy. Or, le nouveau calendrier a permis de faciliter la confection, le contrôle et l'acheminement du matériel électoral, mais aussi de réduire la période d'incertitude pendant laquelle le CSA doit faire respecter le pluralisme à l'égard de candidats simplement déclarés ou présumés, mais qui n'ont pas nécessairement recueilli les 500 signatures requises.

Au final, le texte du Sénat sur ce point est contraire à l'esprit même de la proposition de loi organique, ainsi qu'à l'ensemble des recommandations des différents organes de contrôle que j'ai cités tout à l'heure.

Le deuxième point de divergence porte sur l'horaire de fermeture des bureaux de vote. Alors que cette fermeture s'échelonne aujourd'hui entre 18 heures, 19 heures et 20 heures, au risque de favoriser la diffusion de résultats partiels avant même la clôture du scrutin, l'Assemblée nationale suggère, à l'article 7 de la proposition de loi organique, de fixer cet horaire à 19 heures, moyennant la possibilité pour le préfet de le repousser à 20 heures dans certaines villes. La durée séparant les premières des dernières fermetures de bureaux de vote serait ainsi ramenée à une heure au lieu de deux aujourd'hui.

Le Sénat, de son côté, a préféré retenir un horaire uniforme de 19 heures sur l'ensemble du territoire. Ce choix a le mérite de la simplicité, mais il risque de nuire à la participation électorale, en particulier dans les grandes villes, où l'habitude a été prise de pouvoir voter jusqu'à 20 heures.

Je pourrais citer d'autres points de divergence, comme la liste des auteurs de parrainages de candidats à laquelle le Sénat a ajouté les vice-présidents des conseils consulaires, la question de la durée de la période couverte par les comptes de campagne, ou encore l'introduction par le Sénat de dispositions reprenant, dans sa quasi-intégralité, une proposition de loi sur les sondages qui n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale sous cette législature. Mais je ne crois pas nécessaire d'entrer davantage dans les détails sur ces différentes questions, dès lors que l'écart qui sépare nos assemblées sur ces propositions de loi me semble impossible à combler aujourd'hui.

M. Christophe Béchu, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Je note l'attachement de l'Assemblée nationale à préserver les acquis de la réforme impulsée il y a dix ans par M. Nicolas Sarkozy. Mais il ne faut pas hésiter à rectifier ceux de ses effets qui se révèlent pervers avec le temps. C'est ce à quoi s'est attaché le Sénat. Il est vrai que la commission des Lois a d'abord retenu la version adoptée par l'Assemblée nationale, mais la discussion en séance publique nous a permis d'avancer sur la voie d'un compromis. Nous estimons préférable, au vu du contexte politique, de ne pas porter atteinte à l'égalité des temps de parole. Le dispositif que nous avons imaginé offre la perspective d'une sortie par le haut et respectant l'impératif de pluralisme.

Je prends acte de l'intransigeance de l'Assemblée nationale, qui rend inutile l'engagement de la discussion sur un certain nombre de divergences mineures. J'appelle toutefois chacun à assumer ses responsabilités à l'avenir : le Sénat se satisfait, sur la question des comptes de campagne, d'un maintien à un an, mais il a voulu adresser le signal clair qu'on ne pourra faire l'économie, dans la perspective des échéances de 2022, de légiférer soit sur les primaires – qui sont aujourd'hui dans un non-dit total sur les règles de financement et d'équité

des temps de parole –, soit sur les règles relatives aux comptes de campagne de l'élection présidentielle afin de les en exclure. J'émetts le vœu que le sujet soit abordé dans le futur, non pas un an avant l'élection, mais plutôt quelques mois après le scrutin de façon à avoir sur le sujet un regard serein et apaisé.

M. Alain Anziani, sénateur. – Je souhaite apporter un éclairage sur la question de la répartition des temps de parole. Nous avons jugé trop complexe le mécanisme retenu par l'Assemblée nationale et la notion de contribution à l'« animation du débat électoral » qu'il reviendrait au CSA d'interpréter, sous le contrôle du juge des référés du Conseil d'État. De surcroît, il est incontestable que cette évolution serait préjudiciable aux petits candidats. C'est tout le problème de la « période intermédiaire », qui n'était que de trois jours avant la réforme de 2006, alors qu'elle est aujourd'hui de trois semaines. Il nous a semblé de bon sens de la réduire pour limiter les difficultés qu'elle soulève. Enfin, la « période intermédiaire » connaît déjà la distinction entre égalité des temps de parole et équité pour la programmation.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je souhaite revenir sur le débat relatif aux sondages, ces derniers étant cruciaux pendant la période des élections présidentielles. La loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est obsolète. Le Sénat, en particulier M. Hugues Portelli et moi-même, avons mené des travaux sur cette question, qui ont donné lieu à l'élaboration d'une proposition de loi, adoptée il y a près de cinq ans, à l'unanimité par le Sénat, puis par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sans jamais être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique. Si je comprends que la procédure accélérée engagée par le Gouvernement sur les deux propositions de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle n'a pas permis à l'Assemblée nationale d'examiner ces sujets, il sera utile de poursuivre ces travaux à l'occasion de la nouvelle lecture, en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

M. Patrick Bloche, député. – La commission des Affaires culturelles et de l'éducation s'est saisie pour avis des propositions de loi et s'est notamment positionnée en faveur d'un horaire unique de fermeture des bureaux de vote, avec possibilité d'une dérogation jusqu'à 20 heures – dérogation à laquelle je suis attaché, étant élu d'une grande ville. La Commission dont je suis le président porte, par ailleurs, une attention particulière au contenu de la proposition de loi sur les sondages, adoptée il y a plusieurs années.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Nous devons prendre acte du fait qu'il ne nous sera pas possible, aujourd'hui, de parvenir à l'adoption d'un texte commun, ni sur la proposition de loi organique, ni sur la proposition de loi ordinaire. J'espère que la prochaine commission mixte paritaire, qui se tiendra la semaine prochaine, pourra connaître une issue plus favorable.

Les commissions mixtes paritaires ont constaté qu'elles ne pouvaient parvenir à l'adoption d'un texte commun ni sur la proposition de loi organique ni sur la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

La réunion est levée à 13 heures

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mardi 15 mars 2016

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président -

Protection sociale des exploitants agricoles - Audition de MM. Pascal Cormery, président, et Michel Brault, directeur général, de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole

La réunion est ouverte à 15 h 50.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Nous accueillons avec plaisir MM. Pascal Cormery, président de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), Michel Brault, son directeur général, et M. Christophe Simon, son chargé des relations parlementaires, dans un contexte de crise agricole grave et structurelle. Quel est votre point de vue sur les initiatives du gouvernement dans le domaine : baisse générale de trois points des cotisations familiales dans le cadre du pacte de responsabilité pour 230 millions d'euros, baisse annoncée par le Premier ministre de sept points – donc des prélèvements passant de 45 à 35 %, pour un coût de 500 millions d'euros, année blanche pour les plus vulnérables ?

Quel est l'impact de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui finançait pour moitié le Régime social des indépendants (RSI) et la MSA ? Faisant partie de la commission mise en place par Mme Marisol Touraine sur le RSI devant étudier l'avenir de ces régimes, leur éventuelle fusion ou un éventuel rattachement au régime général, j'aurais aimé connaître votre opinion sur ce sujet.

M. Pascal Cormery, président de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole. – L'agriculture rencontre une crise profonde, structurelle, aboutissant à un grand désarroi dans les campagnes. Quel que soit le modèle auquel nous, agriculteurs, nous rattachons – et qui ont chacun leur place en France – la majorité d'entre nous est en difficulté.

La baisse des cotisations de dix points est une mesure importante qui ne pourra être efficace que dans une situation normale : lorsque vous n'avez pas de revenus, 35 ou 45 % de zéro font toujours zéro. Mais cela sera utile pour retrouver notre compétitivité. Citons deux autres mesures efficaces : la possibilité de choisir l'année N-1 pour le calcul de ses cotisations et les 50 millions d'euros de prise en charge des cotisations pour les plus vulnérables.

M. Michel Brault, directeur général de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole. – En 2015, le Premier ministre a annoncé début septembre une diminution de l'assiette minimale de cotisation d'assurance maladie à 4 184 euros, ce qui représente un impact de 48 millions d'euros, supporté par la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) et touche 170 000 personnes. Pour calculer l'assiette des revenus soumis à cotisations, les exploitants peuvent retenir, pour cinq ans, soit la moyenne triennale, soit l'année précédente ; s'ils ont un revenu inférieur à 4 184 euros, il leur est désormais possible de revenir sur leur choix au profit de cette dernière solution, lorsqu'elle est plus favorable. En ont bénéficié à 26 737 personnes pour un coût de 39 millions d'euros. Une partie – concernant les 13 000 éleveurs pour un peu moins de 14 millions d'euros – pourrait être imputée sur des fonds européens.

La MSA est intégrée financièrement à la Cnam pour les prestations en nature de la branche maladie et à la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour la branche famille. Mais ce n'est pas le cas pour sa branche vieillesse, qui affiche un déficit cumulé de 3 milliards d'euros.

Enfin, la prise en charge de 50 millions d'euros de cotisations, dépendant de la branche famille, est donc supportée par la Cnaf. Il y a eu au total 137 millions d'euros en 2015 de mesures de baisse de cotisations – la baisse des trois points du pacte de responsabilité étant exclue.

En 2016, la Cnam supportera une baisse de 500 millions d'euros de cotisations, correspondant à la baisse de 7 points. La protection universelle de la maladie (Puma) supprime l'assiette minimum, pour un coût estimé à 25 millions d'euros. La reconduction de l'option pour l'année N-1 aura un impact probablement supérieur aux 39 millions d'euros de l'année dernière, car les revenus ont baissé et le nombre d'agriculteurs gagnant moins de 4 248 euros a augmenté – le seuil a été revalorisé. Avec l'année blanche, nous demanderons en 2017 aux exploitants s'ils veulent reporter leurs cotisations en 2017, 2018 ou 2019. Ce sera automatique pour ceux qui gagnent moins de 4 248 euros. Ils pourraient être 45 000 à en profiter. La prise en charge des cotisations est reconduite pour 50 millions d'euros au total : 40 millions pour les éleveurs, 5 millions pour la grippe aviaire du Sud-Ouest, et 5 millions pour les producteurs de salades et de choux-fleurs.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Le déficit de la branche vieillesse est donc le seul à ne pas être compensé. La logique selon laquelle le régime général fait l'appoint pour les régimes indépendants nous fait nous interroger sur l'avenir de ces derniers. Mais autant nous pouvons prévoir une hausse du travail indépendant, autant, dans le contexte de la crise actuelle, nous pouvons craindre une baisse substantielle des cotisations d'exploitants agricoles.

M. Philippe Mouiller. – Quelles masses financières prévisionnelles les mesures de 2015 et 2016 représentent-elles ? Combien de personnes sont-elles touchées ? Quelle est la part qui pourrait provenir de fonds structurels ? Par quels outils ? Quelles sont les perspectives face aux 3 milliards d'euros de déficit cumulé de la branche vieillesse, sachant que l'assiette risque de diminuer encore ?

M. Michel Brault. – Tous les 5 ou 6 ans, l'État vient à notre secours, que ce soit directement ou *via* la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Nous demandons chaque année que cette dernière agisse, car les exploitants agricoles, comme tout le monde, paient la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Nous espérons que ce sera le cas en 2016 ou 2017.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Il faudrait pour cela que les parlementaires votent un transfert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) à la Cades, car la dernière autorisation a été consommée en totalité.

M. Michel Brault. – Jusqu'en 2014, la MSA empruntait directement. Depuis 2015, l'Acos peut nous aider en nous accordant des avances, mais nous devons emprunter en complément. Pour 2016, l'Acos n'a pas voulu prendre d'engagement ferme ; nous avons donc dû ouvrir une ligne de crédit auprès de banques. Or il y a un différentiel d'un point entre le taux, parfois négatif, que peut obtenir l'Acos, qui peut souscrire des billets de trésorerie, notamment auprès de la Cades, et celui, de 0,8 %, qu'obtient la MSA. Même si nous ne

mobilisons pas les sommes, la simple ouverture de ligne nous coûte 0,5 % ! Le déficit sera de 300 millions d'euros en 2016.

Quant aux perspectives de la branche vieillesse, elle tend désormais plutôt vers l'équilibre. Nous avons plus de décès que de départs à la retraite. Mais, reconnaissons-le, l'essentiel de nos ressources proviennent de taxes affectées et non des cotisations.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Elles en représentent 23 à 25 % ?

M. Michel Brault. – A peine. Les fonds européens profiteront à 13 187 éleveurs pour 13 680 000 euros. Nous compléterons les dossiers de chaque éleveur avant mai. Ils passeront ensuite sans doute par France Agrimer.

M. Pascal Cormery. – La vraie problématique reste la capacité des exploitations à dégager un revenu. Éleveur de porcs et de bovins à viande, je sais de quoi je parle. Soulignons aussi que les caisses de notre réseau peuvent faire du cousu-main pour chacun des exploitants en difficultés sur l'ensemble du territoire, sans parler de l'accompagnement social et humain.

Mme Brigitte Micouleau. – Le Premier ministre a annoncé le 17 février dernier un projet de décret diminuant les cotisations d'assurance maladie de 7 points. A-t-il été publié ? Sinon, savez-vous quand il le sera ?

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Question subsidiaire, cette baisse de cotisation fait-elle partie ou non du pacte de responsabilité ?

M. Michel Brault. – Après avoir été soumis pour avis au conseil central début février, le projet de décret l'a été début mars au conseil de la Cnam, dont nous attendons l'avis. La MSA prélève un appel provisionnel au premier semestre sur la base de l'année précédente, et ne procède à l'appel définitif qu'en octobre ; ce qui compte, c'est donc que le décret soit publié avant cette période.

M. Jean-Marie Morisset. – Face à cette crise agricole difficile, comme toujours, nous gérons une crise économique par des solutions sociales. Si 30 % des agriculteurs n'ont pas de revenu, combien touchent le RSA ou la prime d'activité ? *Quid* des 200 millions d'euros consacrés à la prévention du vieillissement et des conférences départementales de financeurs ?

M. Pascal Cormery. – La prime d'activité n'était pas prévue pour les non-salariés. Dès lors, un exploitant agricole avec un revenu négatif ne peut y prétendre, car il faut un minimum de revenu d'activité ; mais il peut bénéficier du RSA. Beaucoup d'exploitants hésitent cependant à le demander, malgré les efforts des caisses, et notamment de leurs travailleurs sociaux. Ils considèrent qu'ils ont une activité et créent de la richesse, quelle que soit leur génération, même si cela n'est pas sans créer des difficultés pour leurs familles.

M. Michel Brault. – A la dimension psychologique s'ajoute la disparité de traitement selon les départements, en fonction de la prise en compte du foncier, du bénéficiaire réel ou forfaitaire. Une prime d'activité pour les exploitants en déficit aurait été beaucoup plus acceptable. Il suffit de déclarer un euro de revenu ; mais nous ne pouvons pas encourager les fausses déclarations... Depuis janvier, le nombre de ses bénéficiaires augmente. En décembre, 12 000 salariés et 8 000 exploitants touchaient le RSA, soit 20 000 en tout ; ce chiffre passe à

35 000 en février. Nous ferons un bilan début avril, car les exploitants ont jusqu'à la fin mars pour demander la prime d'activité.

Nous avons un partenariat avec la Cnav et le RSI sur le vieillissement. Je n'ai pas entendu parler de difficultés particulières concernant les conférences de financeurs.

Mme Élisabeth Doineau. – J'ai reçu quelques courriers d'exploitants, incités par la MSA à demander la prime d'activité, mais qui ne remplissaient pas les conditions. *Quid* de l'allocation logement, forfaitaire en dessous d'un certain niveau de revenus, ce qui met l'exploitant en difficulté ? En Mayenne, je constate une recrudescence de courriers à ce sujet.

M. Michel Brault. – Sans parler des loyers entre ascendants et descendants. Les deux démarches nécessaires pour obtenir la prime d'activité ont pu rebuter certains exploitants.

Nous n'avons pas reçu beaucoup de demandes écrites, mais nous constatons un afflux d'appels téléphoniques et de demandes de rendez-vous à ce sujet. Je regarderai de près cette question des allocations logement. Mais forcément, avec la chute des revenus, les demandes d'allocation devraient augmenter ; mais ce sont tous les revenus, y compris ceux des autres membres de la famille, qui sont alors à prendre en compte.

M. Georges Labazée. – Gérard Roche et moi avons été rapporteurs sur la loi d'adaptation de la société au vieillissement. La cotisation additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), est payée par les salariés retraités, mais pas par les indépendants. Nous avons proposé qu'elle le soit au-dessus d'un certain plafond... Quel n'a pas été le tollé ! Quelle est votre opinion à ce sujet ? Chacun vieillit, même les médecins et les pharmaciens. Cela rapporterait près de 250 millions d'euros : ce n'est pas rien !

M. Michel Brault. – Le revenu professionnel agricole est de 7 milliards d'euros ; mais 70 000 personnes, soit 38 % des exploitants agricoles ont un revenu inférieur à 800 fois le Smic horaire. Nous craignons que cela s'accroisse.

M. Georges Labazée. – C'est pour cela que nous avons proposé de n'appliquer cette cotisation qu'au-dessus du Smic.

M. Pascal Cormery. – Je suis sur le fond d'accord avec une telle proposition, avec un tel plancher. Si une entreprise dégage du revenu, il est normal, équitable, qu'elle prenne sa part du financement. Nous vieillissons tous.

M. Michel Brault. – Précisons que nous sommes intégrés à la Cnam pour les prestations en nature de l'assurance maladie ; concernant les prestations en espèces, les indemnités journalières sont acquittées par un fonds spécifique équilibré.

M. Pascal Cormery. – Les petites retraites ont été revalorisées ; sur le fond, très bien ! Mais cela a été fait au détriment de la retraite complémentaire obligatoire (RCO) qui, devant être équilibrée, se retrouvera en difficulté fin 2017, si rien n'est fait d'ici là.

M. Michel Brault. – Nous ne parlons pas des mesures financées par la taxe sur le tabac, mais des garanties récentes passées à 73, puis 74 et 75 % du Smic. Fin 2017, la RCO aura épuisé ses maigres réserves. Il faudra donc soit augmenter les cotisations, ce qui serait très mal accepté, soit prévoir une participation de la solidarité nationale. Le Gouvernement nous a demandé d'attendre 2017, Dieu sait pourquoi...

M. Georges Labazée. – C'est la même chose pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Pourriez-vous nous présenter les comptes pour 2015 ?

Les professions indépendantes et les agriculteurs ne veulent pas de fusion de leurs régimes respectifs avec le régime général. Mais un rapprochement entre la MSA et le RSI est-il envisageable ?

M. Pascal Cormery. – Avec ses 35 caisses et ses 250 agences, la MSA est présente sur tout le territoire. Si la MSA disparaissait, il n'y aurait plus d'organismes sociaux en milieu rural. Ainsi, nous menons des actions d'accompagnement social avec nos collègues des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat).

À l'heure actuelle, nous sommes des prestataires de service pour la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav), pour la SNCF, pour la RATP. Avec nos 16 000 salariés, nous accompagnons diverses structures et nous pourrions le faire pour aider le RSI à faire face à ses difficultés techniques. En revanche, nous ne souhaitons pas la fusion du RSI et de la MSA.

Je crains que les réformes territoriales successives n'affaiblissent le monde rural.

M. Michel Brault. – La MSA est un guichet unique : elle gère les cotisations mais aussi les retraites et la maladie. Nous sommes un régime professionnel qui couvre à la fois les exploitants et les salariés. Ainsi, quand un exploitant devient salarié de sa société, il reste à la MSA, alors qu'un artisan ou un commerçant qui constitue une société passe au régime général. Enfin, la MSA est constituée d'un réseau d'élus : les élections ont lieu par cantons et par départements et le conseil central en est l'émanation. Ainsi, le directeur général que je suis est nommé par le conseil central, et non par le Gouvernement, contrairement à mes collègues du régime général. Nous sommes très attachés à ce mode de gouvernance.

Nous offrons des services à d'autres régimes. Ainsi, nous gérons les régimes maladie de la SNCF et de la RATP. Nous gérons aussi divers régimes complémentaire-santé (Agrica, Groupama, Mutualia). Nous payons la part obligatoire et la part complémentaire à plus de 2 millions de personnes sur les 3,3 millions que nous couvrons : en ce qui nous concerne, le tiers payant n'est donc pas un problème.

Nous recouvrons les cotisations chômage depuis 40 ans, alors que les Urssaf ne le font que depuis deux ans. Nous recouvrons les parts obligatoires et complémentaires pour les retraites des salariés agricoles pour le compte d'Agrica.

En cas de fusion avec le RSI, les exploitants agricoles seraient rattachés aux artisans et aux commerçants tandis que les salariés agricoles le seraient au régime général ; ce serait inacceptable. En revanche, nous sommes disposés à aider le RSI à sortir de ses difficultés, même s'il n'est pas responsable de tous ses maux : ainsi, un meilleur service des Urssaf résoudrait un certain nombre de ses difficultés. Pour peu que le Gouvernement remette en cause les organismes conventionnés auprès du RSI, nous pourrions lui proposer des prestations de service, pour un coût de 120 millions au lieu des 220 millions actuels représentés par les remises versées actuellement.

Nous sommes donc capables de maîtriser les coûts de gestion pour préserver les équilibres, mais nous ne voulons pas remettre en cause notre régime.

M. Pascal Cormery. – Le législateur ne devrait-il pas s'interroger sur notre périmètre d'activité ? Les activités des entreprises agricoles et agroalimentaires ne relèvent pas toutes de la MSA, si bien qu'il est très difficile de présenter des chiffres fiables sur le monde agricole. Ainsi, les filiales commerciales d'une coopérative adhérent à la MSA sont affiliées au régime général. Lactalis, qui réalise 100 % de sa collecte auprès des agriculteurs, n'est pas au régime agricole.

M. Georges Labazée. – C'est dommage : on pourrait mieux contrôler ce groupe !

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Merci pour ces précisions. La MSA est le dernier facteur social de proximité dans le monde rural. Il y a 25 ans, les maires étaient assaillis de demandes d'organismes sociaux qui voulaient des salles de réunion. Aujourd'hui, c'est fini.

Avec Jean-Pierre Godefroy, j'avais préconisé une mutualisation des moyens pour venir en aide aux cotisants, quels que soient leur régime de base. Il va falloir remettre l'ouvrage sur le métier.

La réunion est levée à 16 h 40.

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

Lundi 14 mars 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures

Audition de M. Mohamed Beddy Ebnou, enseignant de la finance internationale et de la finance islamique à l'Université de Dauphine dans le cadre de l'*executive master* « Principes et pratiques de la finance islamique »

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec deux auditions centrées sur le financement du culte musulman. Nous entendrons M. Mohamed Beddy Ebnou, enseignant à l'université Paris-Dauphine, puis M. Bruno Dalles, directeur de Tracfin.

Monsieur Ebnou, vous enseignez la finance islamique à l'université Paris-Dauphine, qui a mis en place un master exécutif intitulé « Principes et pratique de la finance islamique ». Vous pourrez nous éclairer sur la place de cette finance dans l'ensemble du secteur financier français et mondial, mais surtout sur ses liens possibles avec le financement du culte musulman. Les règles qui encadrent la finance islamique autorisent-elles le financement du culte dans des conditions suffisantes de transparence, ou bien l'interdisent-elles au contraire ? Plus généralement, qui a recours à la finance islamique en France, et pour quels projets ?

M. Mohamed Beddy Ebnou, enseignant à Paris-Dauphine. – La finance islamique n'est pas fondamentalement différente de la finance conventionnelle. Absorbée par le fonctionnement de l'ingénierie financière conventionnelle, elle se développe depuis trente ans par adaptations successives. D'une part, la finance islamique est conforme au droit musulman, c'est-à-dire au *fiqh* que l'on assimile parfois à la *charia*. Ce droit, fondé sur les interprétations successives des juristes, est considéré comme non étatique, même si le débat n'a pas été définitivement tranché. Il ne peut à ce titre être associé à aucun *corpus* juridique. D'autre part, la finance islamique est conforme au droit de l'État dans lequel elle s'exerce, ce qui facilite sa pratique auprès d'une partie de la clientèle des banques. La plupart des banques conventionnelles, parmi lesquelles la Société générale ou BNP-Paribas, ont ouvert des filières appropriées ou *islamic windows*, qui exercent à l'étranger ou en outremer, par exemple à Mayotte, à Dubaï ou en Malaisie.

La commission en charge de mettre en place la finance islamique dans les banques françaises suggérait initialement de la désigner sous le nom de « finance alternative ». Les banquiers ont préféré « finance islamique » pour garantir la transparence du message. Les études universitaires se sont beaucoup développées sur ce sujet, d'où la création du diplôme dans lequel j'exerce. Petit à petit, les diplômes spécialisés en finance internationale ont intégré un module de finance islamique. Deux masters spécialement dédiés existent, l'un à Strasbourg, l'autre à Paris-Dauphine.

En revanche, malgré les nombreux projets qui ont vu le jour en 2008 et 2009, aucune banque ne s'est spécialisée en France dans la finance islamique. Certaines banques conventionnelles disposant de fenêtres islamiques ont proposé des services partiels, comme la banque Chaabi du Maroc qui offre un service d'acquisitions immobilières conformes aux principes de la finance islamique.

Pour ce que j'en sais, il n'y a pas de lien direct entre la finance islamique et le financement des lieux de culte. En revanche, le mécanisme du *clearing* ou de la purification, facilite ce financement. Lorsque les comités de conformité autorisent les banques à émettre des pénalités contre leurs clients retardataires, ils exigent que ces pénalités ne passent pas en profit pour la banque, mais qu'elles soient reversées à des institutions caritatives. C'est ainsi que des établissements à caractère religieux ont pu être financés par un certain nombre de banques ou de fonds à l'étranger. Cependant, depuis les attentats du 11 septembre, les exigences de transparence se sont durcies, et les banques font désormais appel aux États pour désigner les institutions bénéficiaires à privilégier. En France, l'État a ainsi recommandé l'Institut du monde arabe. Les subventions sont plus concentrées qu'auparavant et laissent sur la touche un certain nombre d'institutions qui s'en plaignent.

La finance islamique se pratique surtout à l'étranger, avec seulement quelques unités de recherche installées à Paris. HSBC, qui dispose d'une importante filiale dédiée à la finance islamique, n'a pas souhaité ouvrir d'antenne dans la capitale française. Cette réserve des banques françaises s'explique par l'*a priori* qui domine sur la composante sociologique des musulmans de France, issus pour la plupart du Maghreb et d'Afrique sub-saharienne et sans tradition particulière en matière de finances.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Pourriez-vous nous donner des détails sur les produits financiers concernés ? Avec Philippe Marini, nous nous étions engagés auprès des autorités saoudiennes à développer ces produits. Pourriez-vous nous décrire un produit-type ?

M. Mohamed Beddy Ebnou. – En France ou à l'étranger ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Les deux. Quelle est la particularité de la finance islamique ?

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Elle repose sur un principe général qui est l'interdiction de faire des gains sans cause. Les gains doivent forcément résulter, soit d'un effort, soit d'une responsabilité assumée. Il y a d'abord l'interdiction de lancer des contrats sur certains produits comme les psychotropes, les vins, les jeux de hasard ou la pornographie. Tous les produits considérés par la jurisprudence musulmane comme « susceptibles de provoquer des séditions », à savoir les armements, sont également ségrégués. Quant aux contrats, on prohibe ceux qui ne sont pas suffisamment déterminés ou qui portent des informations asymétriques, au désavantage du client.

Autre particularité, la finance islamique est participative. Toutes les transactions doivent être adossées à des actifs tangibles. Les profits et pertes sont partagés. À cela s'ajoute le principe des externalités sociales, selon lequel toutes les activités financières doivent générer un environnement social favorable.

Cela étant, la finance islamique est loin d'être à la hauteur des principes qu'elle affirme. Parmi les contrats, on en compte 20 à 30 % relatifs aux sociétés où la banque est actionnaire, contre 60 % de contrats commerciaux convertis en contrats financiers. Par

exemple, le contrat Mourabaha s'est largement développé depuis 2009. La banque acquiert à la demande d'un client un bien immobilier en vue de le lui revendre à son coût d'acquisition plus une marge bénéficiaire convenue d'avance. La banque assume ainsi les responsabilités classiques du vendeur, à l'image du commerçant qui assume ses responsabilités par rapport à ses clients entre le moment où il achète un produit et celui où il le revend. Cette justification morale reste cependant contestable, dans la mesure où la banque capte dans cet intervalle de temps un intérêt qu'elle calcule sous forme de bénéfice. Ces intérêts sont fragmentés et payés par l'acheteur en versements mensuels, comme dans la finance classique.

Les banques tentent en général d'écourter au maximum l'intervalle de temps entre l'achat et la revente, au point de le rendre fictif, l'achat auprès du fournisseur finissant par coïncider avec la revente au client. Ce n'est pas sans rappeler le sketch de Chevallier et Laspalès « On passe par Pau, mais on ne s'y arrête pas ». En réduisant à rien ce délai, la banque supprime le caractère commercial de l'opération et la convertit en une simple opération financière.

Les banques prétendent rester fidèles à l'éthique de la finance islamique, dans la mesure où il n'y a pas d'intérêt coextensif au temps. Si le client doit payer un demi-million d'euros sur cinq ans, cette somme n'augmentera en principe pas s'il n'est pas en mesure de s'en acquitter dans les délais. C'est sans compter les manœuvres des banques auprès de leur comité de conformité pour trouver des moyens de pénaliser les clients retardataires.

En France, certaines institutions non bancaires pratiquent des produits qui relèvent de la finance islamique, comme ce cabinet d'avocats, à Lyon, qui réalise des acquisitions immobilières en collectant un certain nombre de moyens financiers auprès des investisseurs. Il procède ensuite à peu près selon le mécanisme que je viens de décrire, sans avoir besoin d'aucun agrément relatif à l'existence d'une banque, puisque rien ne l'interdit dans le droit français.

Quatre ou cinq fonds, enregistrés au Luxembourg et exerçant à Paris, proposent des mécanismes d'assurance solidaire conformes à la finance islamique. Le droit français n'y fait pas obstacle. La difficulté reste d'obtenir un partenariat financier avec les banques conventionnelles. Pour l'instant, l'offre en matière de finance islamique reste limitée en France, malgré les annonces répétées de la Banque islamique du Qatar qui tente depuis sept ou huit ans d'ouvrir des fenêtres en France. La Banque islamique de France promue en son temps par Christine Lagarde n'a pas non plus obtenu d'agrément et a dû déplacer son centre à Londres.

On recense 10 % de produits faisant appel à un mécanisme autre que la Mourabaha, comme la micro finance islamique, pratiquée en Thaïlande, où l'on compte 15 % de Musulmans. L'expérience avait d'abord été tentée en Malaisie, où une banque prétendait ne facturer à ses clients que des frais de gestion, alors que le micro crédit implique habituellement un niveau d'intérêts élevé. Soupçonnée de fixer ces frais à un niveau anormalement élevé pour compenser les pertes, cette banque a fait l'objet de contrôles répétés de la part de l'État malaisien, dont la Banque centrale dispose d'un comité de régulation dédié à la finance islamique. Cette expérience s'est achevée par un échec en 2001. Mais en Thaïlande, une autre banque s'en est inspirée en développant un mécanisme qui relève du droit musulman : l'aumône régulière à laquelle sont soumis les Musulmans au-dessus d'un certain niveau de ressources. Une fois ces aumônes collectées, la banque les utilise pour financer des projets de micro crédit, dont elle devient partenaire, avant de se retirer progressivement du capital. L'expérience connaît un grand succès, auprès de clients, dont

d'ailleurs seulement 30 % sont musulmans, le reste de la clientèle étant à l'image de la composition sociologique du pays. La Banque islamique d'Algérie offre ce type de financement à ses clients depuis 2011. La pratique s'élargit à des pays comme le Sénégal ou le Maroc, où le micro crédit n'avait pourtant pas fonctionné jusque-là.

Mme Corinne Féret, présidente. – Dans quelle proportion les musulmans de France ont-ils recours à la finance islamique de manière régulière ?

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Les enquêtes sociologiques sont partielles et nous restons circonspects à leur égard. Quand on nous dit que 70 % des musulmans français seraient en attente des produits de la finance islamique, n'est-ce pas d'abord pour soutenir l'intérêt de certaines banques ? Nous ne disposons pas d'enquête exhaustive pour le confirmer. L'estimation est d'autant plus complexe que les clients qui manifestent un intérêt pour la finance islamique ne sont pas forcément de confession musulmane. La plupart des enquêtes sont le fait d'associations ou de structures qui ne font pas autorité. Une organisation liée à Paris Europlace a établi qu'en 2011 au moins 60 % des cadres supérieurs de confession musulmane disaient avoir besoin de la finance islamique pour financer une acquisition immobilière. Est-ce parce que cette offre n'existe pas pour l'instant qu'un certain nombre d'entre eux ne réalisent pas d'acquisition immobilière ? Est-ce pour d'autres raisons ? La banque Chaabi a proposé une offre limitée pour des acquisitions immobilières inférieures à un certain seuil, avec un délai de remboursement inférieur à dix ans. Cette offre n'a pas eu le succès escompté.

L'Institut français de finance islamique a enregistré beaucoup de demandes en provenance de structures sociales qui, pour la plupart, se méprenaient sur la nature de cette finance, imaginant qu'elle était purement caritative ou culturelle. La crainte des banques islamiques anglaises n'est pas sans fondement. L'arrière-plan sociologique est légèrement décalé en France.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Quel est le chiffre d'affaires de la finance islamique à Londres ?

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Le chiffre avancé est de 8 milliards de livres. À l'échelle mondiale, il varie entre 20 milliards et 50 milliards de dollars. À Londres, il oscille entre 7 et 10 milliards de livres. Il y a dix ans, il n'atteignait pas tout à fait le milliard. Ce chiffre d'affaires augmente donc chaque année de manière exponentielle. Cependant, prend-il en compte toutes les pratiques ou exclusivement l'activité des banques ? Tient-il compte des fenêtres ? BNP-Paribas pratique la finance islamique, pourtant elle n'est pas toujours comptée parmi les banques islamiques, car elle n'a qu'une fenêtre islamique. On estime que globalement le chiffre d'affaires de la finance islamique augmente de 12 à 15 % par an.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – L'enjeu est de rendre plus transparent et plus captif un système grâce auquel on pourrait financer une mosquée. Dans le contexte tendu de la société française, ce n'est pas forcément une bonne idée que BNP-Paribas ouvre une fenêtre islamique en France. On pourra toujours expliquer que les produits de finance islamique sont accessibles aux non-musulmans. Y a-t-il vraiment un besoin ? Entre d'un côté les limites imposées par la loi de 1905, de l'autre les besoins exponentiels de la communauté musulmane en France, comment rendre les circuits financiers plus transparents et développer le rôle des institutions françaises dans ce domaine ? La finance islamique pourrait être un outil pour résoudre l'équation.

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Un rapport est sorti il y a un an, montrant que certaines structures informelles comme les librairies, les mosquées, etc., constituent un réseau économique parallèle. La plupart des musulmans français ont des réflexes étatisés. Ils considèrent que si un domaine n'est pas réglementé, la carence en revient à l'État. L'Institut français de la finance islamique a enregistré beaucoup de demandes de financement de la part d'organisations qui estiment que la construction d'un lieu de culte, d'une salle de conférence, ou d'une salle de cours ne peut pas faire l'objet d'un financement classique de la part d'une banque. Elles préfèrent recourir à des collectes informelles, ce qui favorise la création de circuits parallèles. Un certain nombre de sandwicheries ont ainsi été créées en vue de construire une salle de prière. Mais aucune étude systématique n'existe sur ces questions.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Je prends un exemple fantaisiste : la Caisse des dépôts, bras armé de l'État, doit fusionner avec l'Agence française de développement et sera donc amenée à travailler avec la Banque islamique de développement ; imaginons qu'elle ouvre une fenêtre islamique pour collecter ce type de financement, cette idée vous paraît-elle absurde ?

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Une étudiante a écrit un mémoire là-dessus. Il est accessible en ligne me semble-t-il. Elle a été encadrée par des membres de l'Agence française de développement. Pour le financement d'un certain nombre de projets, les gens ont recours à un partenariat d'investissement, grâce à un contrat de Moudaraba, à ne pas confondre avec le contrat Mourabaha. Selon ce système, le client dépose son argent dans une banque qui devient son entrepreneur sur le papier, c'est-à-dire qu'elle se transforme à son tour en investisseur. Le client participe donc au financement d'un projet sans prêt à intérêts ou sans rémunération *ex ante*, mais toujours en fonction de la performance d'un actif. L'argent investi est adossé aux bénéfices d'un projet qui sont ensuite reversés au client. C'est ainsi qu'a fonctionné un des premiers projets de finance islamique, dans les années soixante, le projet Mit Ghamr, qui a abouti à la création en Égypte de structures bancaires solidaires, finalement nationalisées en 1969 ou 1970.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Nous essaierons de retrouver ce mémoire. Les structures évoluent. Les systèmes devraient percuter.

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Au moins la moitié des mémoires sur la finance islamique défendus à Paris-Dauphine concernent ses aspects français.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Nous vous remercions. Nous avons traîné sur la mise en place de la finance islamique en France, malgré toute la détermination de Christine Lagarde.

M. Mohamed Beddy Ebnou. – Le choix des mots a beaucoup joué. Dès qu'on parle de *charia*, de *fatwa* ou même de finance *islamique*, les gens ont peur. À Dauphine, plutôt que *fatwa*, nous préférons utiliser *responsa*, qui désigne la réponse juridique.

Mme Corinne Féret, présidente. – Avez-vous d'autres précisions à ajouter ?

M. Mohamed Beddy Ebnou. – J'insisterai sur l'enthousiasme que la finance islamique suscite dans les associations ou chez les particuliers, notamment les générations à Bac + 2 ou Bac + 3. Beaucoup postulent pour être formés à Dauphine. L'engouement pour ce type de finance n'a pas forcément un caractère confessionnel.

Le mécanisme de purification peut bénéficier à des structures qui ne sont pas cultuelles. Il y a deux ou trois ans, j'ai été invité au Maroc à un colloque organisé par l'AISCO, l'équivalent islamique de l'Unesco, sous l'égide de la Conférence islamique. J'y ai entendu qu'en raison des restrictions imposées sur les modes de purification dans tous les pays pétroliers, les banques et les fonds avaient choisi de favoriser les organisations officielles au-dessus de tout soupçon. C'est vers elles que convergent désormais les fonds qui viennent parfois de différents pays. Une partie des structures cultuelles de la France étaient financées ainsi. Depuis 2001, ce n'est plus le cas, même pour la Mosquée de Paris.

Un autre mécanisme de financement est celui du *trust*. Il est prévu dans le droit islamique et est intégré dans le droit français depuis 2007. L'Agence française du développement s'y est beaucoup intéressée. La pratique consiste à ce que des fondations ou des institutions assurent le financement d'un projet éducatif, comme cela se fait beaucoup aux États-Unis, notamment pour le financement des universités.

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous vous remercions de nous avoir éclairés sur la finance islamique.

Audition de M. Bruno Dalles, directeur de TRACFIN

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci de vous être rendu disponible pour répondre à notre invitation. TRACFIN est la cellule française de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux. Elle recueille et analyse les déclarations de soupçon qui lui sont transmises par les professionnels assujettis, notamment les banques. Nous sommes intéressés par votre point de vue sur le financement des lieux de culte ou des associations musulmanes culturelles ou de bienfaisance, au sein desquelles des risques de blanchiment ou de financement du terrorisme auraient été détectés. S'agit-il de financements étrangers ou français ? Quelle est leur ampleur ? Y a-t-il une typologie des organisations principalement concernées ? Les modes actuels de financement du culte musulman en France vous paraissent-ils suffisamment transparents ? Je vous précise que cette audition ne fera pas l'objet d'une captation vidéo, mais donnera lieu à un compte rendu publié.

M. Bruno Dalles, directeur de TRACFIN. – Merci de votre invitation. L'intitulé de votre mission d'information est si large que j'ai d'abord craint de vous décevoir ; TRACFIN ne s'intéressant qu'aux mouvements financiers – et seulement dans les cas pathologiques – l'organisation et le financement de l'Islam en France sont des sujets qui dépassent mes attributions. De plus, nous ne faisons pas de recherche de renseignement, et notre travail porte uniquement sur les données qui nous sont signalées par des déclarations de soupçon, comme vous l'avez indiqué. Nous n'exploitons pas de bases de données ni ne procédons à des études statistiques. Enfin, 85 % des quelque 40 000 déclarations de soupçon qui nous parviennent chaque année concernent le secteur financier.

Certaines, toutefois, portent sur l'activité d'associations humanitaires, d'aide aux personnes incarcérées, ou encore de gestion et de rénovation de lieux de cultes. En pareil cas, c'est que ces associations ont éveillé les soupçons d'une institution assujettie. Il est vrai que la médiatisation de certaines affaires incite les établissements financiers à vérifier si l'association évoquée figure dans leurs bases de données et, si c'est le cas, à nous adresser une déclaration. Cela dit, TRACFIN s'était déjà intéressé à l'association *BarakaCity* avant que le doublement de son volume d'activité et du nombre de ses salariés ne défraie la chronique.

Dans ces associations, nous trouvons plus souvent des irrégularités comptables banales que des anomalies susceptibles de constituer l'infraction de financement du terrorisme. D'ailleurs, d'autres associations, notamment sportives, ne sont pas toutes des modèles de transparence. En fait, le statut associatif est en lui-même porteur de risques d'opacité.

Pour une association donnée, nous identifions les comptes bancaires situés sur le territoire national, recensons les ressources et vérifions que les dépenses effectuées correspondent bien à l'objet de l'association. Souvent, les opérations financières sont tout à fait licites. La complexité de certains modes de financement ne signifie pas nécessairement que les dépenses concernées ne sont pas conformes à l'objet de l'association. Même, certaines associations sont contraintes de changer d'établissement financier au rythme des déclarations de soupçon, au point d'en être parfois rendues à demander à la Banque de France de bénéficier du droit au compte ! Si elles en viennent à devoir ouvrir un compte à l'étranger, cela complique notre travail... Il arrive que les virements soient effectués depuis un compte *PayPal*, ce qui rend difficile de retracer l'origine des fonds, malgré les bonnes relations que nous avons avec le Luxembourg, où est situé le siège de *PayPal*. Et, si nous accédons aux justificatifs des dépenses, nous ne pouvons nous assurer qu'ils correspondent à la réalité. Nous dépendons pour ce type de vérification des autres services de renseignement.

Nous épluchons les comptes d'une pléiade d'associations, suite à une déclaration de soupçon ou à la demande d'un service de renseignement. Nous travaillons ainsi sur une association qui aide les détenus et leurs familles – qui mériterait d'être mieux surveillée, car cet objet peut recouvrir du prosélytisme. Elle verse de l'argent à des familles de détenus ou même à des détenus. Or ceux-ci appartiennent à la mouvance islamiste radicale. On imagine l'effet au sein des établissements pénitentiaires... Il est utile de connaître les donateurs de ce type d'association, car nous savons que le parcours-type de l'apprenti-terroriste commence par le soutien logistique. Ensuite, nous passons le relais aux services de renseignement.

Les associations participant à la mise en place de lieux de prières que nous avons examinées ont souvent une faible surface financière, et il est rare que leurs fonds proviennent de l'étranger. Certes, les médias se font l'écho d'opérations publiquement financées par certains pays ou donateurs étrangers. Dans nos dossiers, le chèque moyen est typiquement d'une centaine d'euros, et plus de la moitié des dons n'atteignent pas cinquante euros. Les infractions que nous décelons sont, de ce point de vue, décevantes. Des retraits d'argent liquide, par exemple, n'ont souvent d'autre objet que de financer une partie des travaux au noir ou, au pis, de contribuer aux dépenses personnelles de certains membres. Bien sûr, si l'association appartient à la mouvance salafiste, nous entrons dans une logique d'entrave et ce type d'information est transmis à la justice, qui ouvre une enquête judiciaire pour abus de confiance ou blanchiment afin d'accrocher le plus tôt possible ce type d'acteurs. Mais nous sommes loin de l'infraction de financement du terrorisme !

Dans l'un de nos dossiers, sur un budget de 2 millions d'euros, 1,3 million d'euros viennent d'une personne privée, originaire du Qatar. La transparence est faible, mais ce n'est pas interdit. Nous nous bornons à vérifier que la personne en question ne figure sur aucune liste des Nations Unies ou des services de renseignement. Établir ainsi l'environnement financier est utile, dès lors que nous partageons ces informations avec les autres services de renseignement et que ce travail mène parfois à des décisions administratives, comme récemment à Lagny-sur-Marne – où le responsable avait tout de même eu le temps de partir en Égypte...

Certains modes de financement accroissent l'opacité et sont dénoncés par TRACFIN depuis quelque temps. Les comptes Nickel, par exemple, ont déjà 230 000 utilisateurs. M. Sapin a souhaité qu'ils soient enregistrés dans le fichier national des comptes bancaires et assimilés (*Ficoba*) ; ils le sont depuis le 1^{er} janvier, mais ils ont soulevé des difficultés en 2014 et en 2015. De même, le financement participatif, ou *crowdfunding*, est très opaque. On peut quasiment financer ainsi son *djihad* ! La finance islamique en fait un grand usage, pour des transactions répondant à ses critères : absence d'intérêts, prêts étudiants, aide communautaire... Depuis une ordonnance de 2014, les établissements de paiement concernés sont assujettis aux obligations de lutte contre le blanchiment, mais ils n'émettent pas spontanément de déclarations de soupçon. Aussi allons-nous à leur rencontre pour les sensibiliser à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Enfin, la réduction des montants de paiement en liquide autorisés est bienvenue, comme la traçabilité des cartes prépayées, qui sera débattue prochainement au Sénat. Il convient aussi de renforcer les possibilités de mettre une personne physique ou morale sous surveillance. Bien sûr, ces dispositifs doivent faire l'objet d'une coordination européenne et internationale. Il y a encore beaucoup à faire : en Europe, les entraves restent nombreuses ; quant à la Turquie, notre coopération avec elle est quasi-nulle.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Au cours de deux commissions d'enquête passées, j'ai développé un tropisme envers TRACFIN : nous avons établi des contacts réguliers avec votre prédécesseur, M. Carpentier. J'espère que cela continuera avec vous, ne serait-ce que pour garantir l'augmentation de vos moyens. Lors de l'examen de la loi du 13 novembre 2014, j'avais déposé des amendements sur le *crowdfunding* et les cartes prépayées. Le rapporteur, Alain Richard, avait estimé alors qu'ils étaient trop éloignés du sujet. Je me réjouis qu'il ait changé d'avis, mais nous avons perdu deux ans...

Comment renforcer la transparence ? Je me souviens que vos services surveillaient particulièrement les écoles musulmanes. Est-ce toujours le cas ? La transparence doit être accrue d'abord pour protéger la communauté musulmane. Cette préoccupation préexistait à la problématique du terrorisme, qui n'a fait que s'ajouter à celle de la grande délinquance – avec laquelle le terrorisme entretient d'ailleurs des liens démontrés. Le statut des associations ne doit-il pas être modifié pour faciliter le suivi de leur fonctionnement financier ? Il y a beaucoup d'associations qui peuvent interroger... Moudjahidines du peuple, Boycott, désinvestissement et sanctions (BDS), Ligue de défense juive, Betar : cela ne concerne pas que les musulmans. Un véhicule législatif arrive : ne le ratons pas !

M. Bruno Dalles. – Depuis que j'ai pris mes fonctions l'été dernier, je n'ai pas eu connaissance d'anomalies dans les associations musulmanes gérant des écoles. Dans mes fonctions antérieures de procureur de la République, j'ai vécu l'explosion, dans le Sud de la Seine-et-Marne, de certaines écoles coraniques, où l'on faisait suivre à des personnes déscolarisées un enseignement qui n'avait rien à voir avec la convention passée avec l'Éducation nationale. Ces structures favorisent la radicalisation au moment même où nous développons des politiques de déradicalisation ! Parmi les personnes interpellées à la suite des événements violents survenus à Paris il y a deux ans, les jeunes issus de ces établissements étaient surreprésentés.

Le texte tel qu'il a été stabilisé à l'Assemblée nationale comporte des avancées dans la lutte contre le financement du terrorisme : les mesures que nous préconisons y figurent, enrichies par le travail des parlementaires. Nous n'avons pas demandé de cadre juridique plus strict pour le financement participatif, car l'urgence est de donner aux autorités les moyens de faire respecter les règles existantes. L'Autorité de contrôle prudentiel et de

résolution (ACPR) doit pouvoir mieux contrôler la délivrance des agréments et TRACFIN doit mieux travailler avec les établissements de paiement qui gèrent les plateformes participatives. S'ils sont défaillants, l'ACPR doit prendre des sanctions, allant jusqu'au retrait d'agrément. En somme, l'ordonnance de mai 2014 est suffisante, pourvu qu'elle soit appliquée.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Il n'y a pas d'enregistrement obligatoire des opérations de *crowdfunding*...

M. Bruno Dalles. – L'établissement de paiement doit être vigilant et respecter ses obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – J'avais proposé, en 2014, la création d'un portail au ministère de l'économie et des finances pour que ces opérations soient déclarées, ce qui aurait facilité leur contrôle. N'est-ce pas une bonne idée ?

M. Bruno Dalles. – Il faut surtout appliquer les règles existantes. L'Organisme pour le registre des intermédiaires en assurance (ORIAS) enregistre déjà certaines opérations de ces plateformes.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Et les dons ?

M. Bruno Dalles. – Ils doivent transiter par un établissement de paiement agréé. Mais ceux-ci sont divers, et bénéficient de plusieurs types d'agréments. Nous devons vérifier qu'ils ont pris des mesures de lutte contre le blanchiment. Si l'encadrement juridique actuel s'avère insuffisant, il faudra songer à lui faire franchir un saut qualitatif. Il n'en va pas de même des cartes prépayées, sur lesquelles vous avez eu raison avant tout le monde. Après le 13 novembre, il est apparu que les membres du commando belge en avaient utilisé pour régler un séjour dans un hôtel d'Alfortville. Sur ce point, la quatrième directive européenne ne va pas assez loin. C'est pourquoi, le 2 février dernier, la Commission européenne a publié un plan de lutte contre le financement du terrorisme reprenant des propositions franco-allemandes et concernant aussi les monnaies virtuelles, comme le *bitcoin*.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Il faut les interdire !

M. Bruno Dalles. – Ce serait le plus simple.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – À vrai dire, nous en avons une compréhension assez faible, qui nous a incités à en proposer l'interdiction.

M. Bruno Dalles. – L'Europe a décidé de ne pas assujettir les transactions en *bitcoin* à la TVA, par crainte de créer une situation semblable à celle du marché du carbone, corrompu par la fraude. C'est bien qu'il y a un problème ! Mais la réglementation nationale devrait suffire, pour l'instant. D'ailleurs, il n'y a pas de lien prouvé entre *bitcoin* et financement du terrorisme. Il est vrai en revanche que les cyberattaques sont financées en *bitcoins*...

Pour accroître la transparence des associations, leur statut devrait être modifié. Certaines n'ont plus rien à voir avec un petit club de pétanque local : budgets de plusieurs millions d'euros, nombreux salariés, activités concurrentielles... La loi de 1901 est sans doute difficile à modifier, mais nous devrions mieux connaître les membres de chaque association. Une simple déclaration en sous-préfecture suffit à créer une association, et en l'absence de

base de données nationale, il est impossible de procéder à des recoupements. De plus, l'administration fiscale ne lance de contrôles que si le volume de fraude supposé permet d'envisager des recouvrements intéressants. Ce n'est jamais le cas pour les associations qui relèvent de votre mission d'information. Même 8 millions d'euros, ce n'est pas un montant significatif... Imposer des plans de financement précis pour certaines opérations ou une obligation de dépôt et de contrôle des comptes pourrait réduire l'opacité.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Aux États-Unis, à partir d'un certain montant de dons reçus, une fondation doit avoir un comptable qui rend des comptes au Trésor. Au-delà d'un certain budget ou d'un certain nombre de salariés, nous ne sommes plus vraiment dans le cadre associatif tel qu'il a été créé en 1901, à mon avis. Je sais bien qu'il y a les Restos du Cœur... Mais dans certains cas, l'administration fiscale doit pouvoir requalifier le statut associatif en société commerciale.

Mme Corinne Féret, présidente. – Cela dit, au-delà d'un certain volume budgétaire, ou lorsque des subventions publiques sont perçues, les contrôles sont aussi renforcés, parfois même avant le versement des subventions. Les activités d'une association doivent correspondre à son objet, et l'évolution de sa gouvernance et de ses effectifs doit être régulièrement déclarée, même en l'absence de financements publics.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je crois beaucoup à l'exemplarité. Une opération de requalification – pas nécessairement d'une association musulmane – aurait de l'impact. Le secteur associatif est une vraie nébuleuse au sein de notre droit, par ailleurs assez rigoriste. Une réflexion s'impose, mais pas dans le cadre de cette mission, pour ne pas stigmatiser qui que ce soit. On sait bien que sous couvert du statut associatif, les partis politiques en exil qui s'installent à Auvers-sur-Oise ou les centres culturels établis rue de Paradis sont financés de manière très opaque et ne sont pas toujours très recommandables. Dès lors que nous les accueillons sur le territoire national, la loi de la République doit s'appliquer. C'est à Bercy de s'en assurer.

M. Bruno Dalles. – Oui, le suivi des associations doit être amélioré, notamment lorsqu'elles ne touchent pas de subventions publiques, et ne font donc pas l'objet des contrôles afférents. Les obligations pourraient être modulées en fonction du nombre de salariés, du montant des dons ou du volume d'activités. Si la direction générale des finances publiques en a les moyens, elle s'assurera que ces contraintes soient respectées. C'est au ministère de l'Intérieur qu'il revient de préparer un texte en ce sens.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci.

La réunion est levée à 18 h 05

Jeudi 17 mars 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30

Audition de M. Makhoul Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM), et de M. Michel Soussan, conseiller

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous accueillons aujourd'hui M. Makhoul Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM) et son conseiller, M. Michel Soussan. Si la fédération, créée en 2014, est récente, la question de l'enseignement privé musulman n'est pas nouvelle dans le débat public. Elle a pris corps avec la création à Lille d'un lycée puis d'un collège Averroès dont, monsieur Mamèche, vous avez rejoint l'équipe de direction. Vous êtes également vice-président de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF) en charge de l'enseignement privé.

Nous mesurons bien que l'enseignement privé musulman n'est pas une modalité directe du culte, mais notre mission a souhaité recueillir votre point de vue, ce type d'enseignement étant en lien direct avec le développement de la pratique de l'Islam en France.

Sur la base de vos propres observations, pourriez-vous nous faire part des attentes de la communauté musulmane en matière d'enseignement privé, peut-être en comparaison avec le modèle de l'enseignement catholique ou protestant ? Assiste-t-on en France à une montée en puissance des établissements scolaires confessionnels ? Quel contrôle l'État exerce-t-il sur ces établissements ? Enfin, quel contenu relatif à la pratique de l'Islam - l'enseignement coranique par exemple - y est-il dispensé ? Selon vous, à quel mode de vie un musulman doit-il se conformer dans la société française ?

M. Makhoul Mamèche, président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM). – Merci de cette invitation. L'enseignement privé musulman en France s'inscrit pleinement dans le paysage éducatif français, en respectant les programmes d'enseignement - y compris les établissements hors contrat - et les valeurs de la République. Apparu au début des années 2000, il répond à un réel besoin scolaire et à une demande grandissante. C'est un levier de développement pour l'enseignement privé, en rien un repli identitaire ou un refuge.

Les établissements privés musulmans sont des lieux d'éducation et d'enseignement pour réussir sa scolarité et non apprendre par cœur le Coran. Ils s'inscrivent dans un paysage franco-français et représentent un endroit idéal pour transmettre les valeurs de l'Islam, en parfaite harmonie avec celles de la République : le vivre ensemble, le respect d'autrui, la paix, l'amour, pour lutter contre toutes les formes de radicalisme et d'extrémisme.

L'enseignement privé n'a pas pour but de remplacer l'enseignement public mais d'offrir le choix aux parents d'élèves de profiter de cette valeur ajoutée qu'est le caractère propre de nos établissements. La création de ces établissements n'est en aucun cas un signe d'échec de l'intégration. C'est au contraire un signe de réussite puisque les musulmans intègrent le système éducatif français, au même titre que les catholiques, les protestants, les juifs ou les laïcs, en tant que composante de la société.

En mars 2014, les établissements Averroès à Lille, Al Kindi à Lyon, Ibn Khaldoun à Marseille, La Plume à Grenoble et Éducation et Savoir à Vitry-sur-Seine se sont unis en fédération nationale, à l'instar des établissements catholiques ou juifs, avec pour perspective l'organisation et la structuration de l'enseignement privé musulman. Cette fédération, qui mutualise les expériences, est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. Constituée de soixante établissements privés - surtout des écoles primaires - dont six sous contrat, elle accompagne et coordonne les porteurs de projet, puisque des nouveaux établissements sont créés chaque année.

Les cinq premières années de son existence, c'est-à-dire la période d'observation, un établissement est hors contrat ; il ne reçoit pas de subvention publique. Les porteurs de projet, que je salue, assument eux-mêmes le budget de leur établissement, mus par le courage. Ce financement intégral n'est pas une mince affaire.

Au bout de cinq ans, il est possible de signer un contrat. Seul le lycée Averroès est sous contrat total. Pour les cinq autres concernés, le contrat est partiel. Ainsi, deux établissements ont signé l'an dernier un contrat pour une seule classe. Le groupe scolaire Al Kindi à Lyon a signé son premier contrat en 2011 ; chaque année, une classe est ajoutée. À ce rythme-là, s'il compte vingt classes, il faudra attendre vingt ans pour que tout l'établissement soit sous contrat...

J'attends un geste politique fort du Gouvernement, du ministère de l'éducation nationale, pour rattraper ce retard. Le contrat d'association est le meilleur moyen de contrôler non seulement les finances mais aussi la pédagogie. Un vrai dialogue doit s'installer pour voir où sont les problèmes.

La formation du personnel représente également un grand chantier. Les autres branches de l'enseignement privé ont leurs centres de formation des maîtres – nous avons ce déficit.

Quand une école musulmane ouvre, on pense qu'il y a un problème de repli identitaire, de communautarisme et on met des bâtons dans les roues en pointant la communauté musulmane. Je vous invite à ouvrir un dialogue franc avec les porteurs de ces projets, vous serez étonnés de voir à quel point ils défendent les valeurs de la République. Il est faux de parler d'islamisme ou de repli.

J'ai visité nombre d'établissements, été invité à nombre de rencontres. L'objectif de l'ouverture d'un établissement privé musulman n'est pas d'en accroître le nombre mais de répondre à un réel besoin scolaire et d'assurer la qualité de l'enseignement. En outre, ces établissements doivent être ouverts à tous, y compris bien sûr les non-musulmans, comme les autres.

À l'enseignement de qualité, s'ajoute un caractère propre : outre l'éthique musulmane, matière facultative, on essaie de transmettre les valeurs de cette grande religion. Le programme est celui de l'éducation nationale - les établissements sous contrat reçoivent des inspecteurs de l'académie. La langue arabe, langue vivante comme le sont l'espagnol ou l'anglais, est enseignée, comme partout ailleurs. On enseigne aussi l'éthique et la religion musulmane comme on fait le catéchisme dans les établissements catholiques ou l'enseignement de la Torah pour les juifs. Nous essayons de transmettre nos valeurs d'amour, de respect d'autrui.

Nos établissements sont ouverts à tous les contrôles qui existent. Les portes sont ouvertes, et je demande l'instauration d'un vrai dialogue. La meilleure façon de les contrôler est encore de les faire passer sous contrat.

Nous avons tout à gagner à donner à l'enseignement privé musulman les moyens de réussir.

M. Michel Soussan, conseiller. – J'ai fait toute ma carrière dans l'éducation nationale. Avant mon dernier poste en tant que directeur de l'académie de Paris, je suis passé par des académies à forte implantation de l'enseignement privé catholique, je pense à la Bretagne - et bien sûr l'Orne, Madame le rapporteur. J'y ai beaucoup connu l'enseignement privé sous contrat. Lorsque j'ai pris ma retraite, j'ai été appelé par le président de l'association Averroès, qui m'a demandé si je pouvais être le *coach* du directeur, qui était alors dépourvu de tout supérieur. C'est ainsi que je me suis attaché à cet établissement, dont je suis devenu conseiller pédagogique. En fait, j'exerce cette fonction aussi bien en direction des enseignants que des élèves et des parents d'élèves. Je m'y suis extrêmement impliqué jusqu'à ce que le président du conseil départemental du Nord m'appelle à ses côtés sur les questions d'éducation. Je suis donc un peu moins présent à Averroès. Mais j'invite les sénateurs à venir en visite.

La Fnem a élaboré une charte des principes fondateurs de l'enseignement privé musulman de France, à laquelle les établissements membres doivent souscrire. J'en suis garant. Je suis un militant laïc qui ne pratique aucune religion, et je souhaite montrer qu'un établissement confessionnel peut défendre constamment les valeurs de notre pays. Le lycée Averroès accueille des enfants non musulmans.

Le problème de l'enseignement musulman est politique. Nous avons besoin d'une volonté politique. Notre lettre du 4 janvier à la ministre de l'éducation nationale, qui demandait des moyens, est restée sans réponse. Alors que la Fnem regroupe 5 000 élèves dans une soixantaine d'établissements, qu'une quinzaine ouvre, que six peuvent passer sous contrat, nous n'avons pas réussi à savoir quelle serait la dotation attribuée pour la rentrée prochaine.

Le budget de l'État accorde aux établissements privés les moyens de fonctionner dès l'adoption de la loi de finances. L'enseignement catholique connaît sa dotation au mois de décembre. Les autres établissements qui dépendent de la réserve, c'est-à-dire de ce qui sera distribué ensuite - selon des critères inconnus -, ne connaissent leur dotation que tardivement. Cette année, la réserve comprend soixante-dix contrats. Alors que nous souhaitons être informés en temps utile, comme l'enseignement catholique, on ne nous informe pas.

Le passage sous contrat classe par classe est excessivement lent. Il aurait fallu vingt ans pour Averroès et ses vingt classes. À l'époque, le préfet Daniel Canepa avait obtenu ce passage en une fois.

Ce système conduit aussi à des situations paradoxales. Ainsi, le groupe scolaire Al Kindi compte deux classes de troisième, dont une seule est sous contrat. Dans ce cas, pour le brevet, les élèves passent trois épreuves, outre le contrôle continu. Hors contrat, les élèves passent toutes les épreuves. Que fait-on, avec ces deux classes ? Comment répartir les élèves ?

Le lycée Averroès n'est pas coranique. La religion n'est pas une matière. Il n'existe que l'éthique musulmane, qui n'est pas obligatoire. Les élèves sont en majorité

musulmans, mais ils ne le sont pas tous. À l'entrée en sixième ou en seconde, des parents non musulmans demandent s'ils peuvent inscrire leurs enfants. Oui ! La seule contrariété étant que nous avons quatre fois plus de demandes que de places.

À la différence de ce que j'ai connu dans l'enseignement public, et contrairement à ce qu'affirme l'inspecteur général Jean-Pierre Obin, il n'existe pas de cas d'extrémisme ni de radicalisation. Nous avons seulement signalé une jeune fille à la cellule nationale de prévention de la radicalisation après avoir interrogé quelques élèves venus nous dire qu'elle écoutait des émissions sur internet toute la nuit. Contrairement à ce que dit avec méchanceté et malveillance un professeur de philosophie, il n'y a jamais eu d'antisémitisme au lycée Averroès. Moi qui suis juif d'origine, je serais parti si j'en avais senti le moindre relent. Nous avons fait venir un rabbin et projetons d'emmener les enfants à Auschwitz et Birkenau. Nous cultivons avec beaucoup de force le dialogue interreligieux, et comme notre président de conseil départemental Jean-René Lecerf, nous sommes très partisans de l'enseignement du fait religieux.

Le lycée Averroès est un établissement exemplaire. Les inspecteurs venus nous contrôler nous ont dit que nous étions le seul établissement de l'académie à appliquer avec autant de rigueur le nouvel enseignement moral et civique. Nous avons des anciens élèves étudiants en médecine, ingénieurs... L'honneur de cet établissement est d'être un modèle. Il est beaucoup sollicité par d'autres qui souhaiteraient l'imiter. Je dis parfois que c'est la seule institution musulmane française qui ait vraiment réussi.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Merci pour ce vibrant plaidoyer. Je vois que M. Soussan a gardé toute son énergie.

Comment et par qui le financement de la construction et de la mise en place des établissements est-il assuré ? Comment et par qui s'effectue le choix et le paiement des enseignants ? Quel est leur statut ?

J'ai bien compris la rupture d'égalité entre les classes sous contrat et les autres, et votre plaidoirie pour un enseignement religieux. J'ai compris que certains élèves n'étaient pas musulmans. J'en déduis que le voile n'y est pas obligatoire : merci de me le confirmer.

Ces questions techniques sont extrêmement importantes pour ne pas créer la suspicion. Mieux les choses sont dites, plus nous serons à même d'être efficaces.

M. Makhlouf Mamèche. – Certains établissements sont nés au sein d'une mosquée, dans des salles de cours destinées à l'apprentissage de la langue arabe ou à l'école coranique. D'autres gestionnaires d'écoles louent ou achètent un bâtiment dédié à l'enseignement.

Les enseignants relèvent du droit privé, comme dans tout le secteur hors contrat. Le contrat de travail est signé entre le professeur et l'organisme gestionnaire de l'établissement.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Plus précisément, l'argent provient-il d'une collecte ?

M. Makhlouf Mamèche. – Le financement des établissements coûte cher. C'est un grand sacrifice. On organise des soirées caritatives pour financer tel ou tel projet, on organise des collectes dans les mosquées. Le financement provient aussi de l'étranger, même

si c'est très difficile. Il existe des fondations, surtout dans les pays du Golfe, qui aident à financer la mise en place d'établissements privés musulmans – l'achat du bâtiment par exemple, mais pas le fonctionnement – tels que la Banque islamique de développement, basée à Djeddah, la fondation Qatar Charity, le Croissant rouge et d'autres organismes au Koweït, aux Émirats arabes unis. Il faut préparer un dossier qui passe dans différents circuits.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Soyez à l'aise. Ces structures, dès lors que l'État ne les finance pas, doivent trouver l'argent quelque-part. Cette question est tout à fait légitime. N'y voyez pas d'arrière-pensée.

M. Makhoul Mamèche. – L'émir du Qatar a donné à la Sorbonne deux ou trois millions d'euros cette année. Personne n'en parle. Mais si un établissement privé musulman reçoit un ou deux millions d'euros, il y a débat. Recevoir de l'argent de l'étranger n'est pas interdit. Par contre, si un don est conditionné, nous le refusons de la manière la plus claire.

M. Michel Soussan. – Le président de l'association Averroès a dit que le premier des contrats d'association était celui qu'il avait conclu avec les parents d'élèves, qui contribuent par leurs dons ou en acquittant les frais de scolarité. Les familles et la communauté musulmane autour de la grande mosquée de Lille sont aussi très présentes.

Une fois, nous avons été contactés par une fondation du Golfe qui proposait d'acheter nos locaux pour nous les louer. Nous avons décliné. Averroès reste extrêmement soucieux de garder son indépendance, surtout vis-à-vis de pays preneurs de sa notoriété.

M. Makhoul Mamèche. – Dans les établissements privés musulmans, le voile n'est ni obligatoire ni interdit. Les filles peuvent venir voilées ou non. Les inspecteurs d'académie jugent parfois utile de mentionner dans leur rapport que certains professeurs ou certaines élèves sont voilées. Précisent-ils de la même manière que le directeur d'un établissement catholique porte une croix ? On focalise sur le foulard.

Mme Josette Durrieu. – Dans les écoles musulmanes, on enseigne la langue arabe et la religion, en plus du programme de l'Éducation nationale. Y aurait-il d'autres demandes de la part des parents qui inscrivent leurs enfants dans ces établissements ?

Le financement de votre établissement est assuré par des porteurs de projets. Vous nous avez rassurés en nous assurant que l'argent en provenance de l'étranger ne pouvait pas être conditionné. La question est légitime en cette période.

Comment gérez-vous la mixité ? Le problème se pose déjà de manière très compliquée à l'école publique laïque, notamment au sujet de la participation des jeunes filles au cours de gymnastique, alors qu'en est-il chez vous ?

Vous n'avez noté aucun cas de radicalisation. Faites-vous de la prévention ? Certains cours traitent-ils ce problème ?

M. Roger Karoutchi. – J'aurais été très étonné si vous étiez venus nous dire que vous représentiez une difficulté pour la République. J'ai toujours été favorable au développement d'un enseignement privé à côté de l'enseignement laïc, qu'il soit catholique, juif ou musulman. Certaines familles sont attachées aux valeurs religieuses, ce qui est tout à fait normal. En revanche, le financement peut poser problème. Si beaucoup d'établissements privés catholiques ou juifs sont sous contrat d'association, c'est simplement que leur création est ancienne. Le passage sous contrat s'effectue de manière progressive et demande du temps.

Je suis certain que dans dix ans, il y aura beaucoup d'établissements privés musulmans sous contrat. Tant mieux, car c'est la meilleure garantie d'un contrôle régulier par les inspecteurs.

Les établissements privés musulmans ont parfaitement le droit d'être financés de l'extérieur. Cependant, l'objectif de notre mission d'information est de déterminer précisément pourquoi le financement de ces établissements ou des mosquées vient essentiellement de l'extérieur. Dans notre monde imparfait, il est légitime de se demander si les fondations ou les pays étrangers qui financent massivement l'Islam de France le font en toute neutralité. Avez-vous fait des propositions au ministère pour développer des solutions de financement reposant sur les familles en fonction de leur capacité contributive ? Je le répète depuis le début de nos travaux, je suis pour un Islam de France totalement intégré et accepté. Il ne pourra pas se mettre en place sans une révolution dans son organisation. La rupture avec le financement étranger en fera partie.

M. François Grosdidier. – Qu'en est-il de la mixité et du suivi des enseignements par tous les élèves ? A Woippy, en Moselle, la moitié de la population est de confession ou de culture musulmane, dans certains établissements, ça représente les trois-quarts des élèves scolarisés. Il est arrivé que certains enseignements scientifiques soient contestés au nom d'une interprétation littéraliste du Coran, comme certains protestants contestent les thèses évolutionnistes aux États Unis.... Le problème se pose aussi parfois pour la pratique du sport par les filles. Comment gérez-vous ce type de situation ?

Dans les établissements catholiques, les filles de confession musulmane sont autorisées à porter le voile. D'où les inscriptions en hausse après le vote de la loi interdisant le port de signes religieux ostentatoires à l'école.

La population musulmane vit souvent dans des quartiers défavorisés où la carte scolaire est plus difficile qu'ailleurs. En choisissant de scolariser leur enfant dans un établissement privé, les parents échappent à ce déterminisme social et éducatif. Le lycée Averroès est aussi exemplaire que son nom le laisse entendre. Comment les parents réagissent-ils ? Vous poussent-ils parfois à en faire plus ?

Il y a une vraie réticence de la part de l'État face au développement de l'enseignement musulman, à la fois au nom d'une laïcité négative et par crainte de l'Islam. Il y a beaucoup de non-dits dans cette affaire. Quel rôle joue-t-elle dans l'absence de financement public ? Et quelle est la part des restrictions budgétaires ?

Je suis pour la construction d'un Islam de France, et je trouve contradictoire l'interdiction de financement des établissements musulmans par des fonds publics. Étant d'un département concordataire, je suis le seul maire à avoir construit une mosquée municipale. Compte tenu des moyens souvent limités de nos concitoyens musulmans, sans ces fonds, il n'y a pas d'autre recours que de faire appel à des financements étrangers pour édifier des bâtiments. Or, lorsque ce type de financement a une influence sur le fonctionnement des établissements, cela devient dangereux. Pour couper ce lien de dépendance financière, il faudrait remettre en vigueur la fondation des œuvres de l'Islam de France. Malheureusement, elle ne fonctionne pas. Faut-il envisager qu'elle soit financièrement alimentée par le circuit halal ? À cela s'ajoute l'éclatement des musulmans de France qui rend la situation difficile, car même si on avait l'argent, comment le répartir ?

M. Michel Soussan. – Au lycée Averroès, l'enseignement est obligatoire et neutre. Tous les enseignements du programme de l'Éducation nationale doivent être

dispensés. Je me suis souvent insurgé contre les parents qui s'y opposaient. On a déjà eu des questions de ce type, par exemple avec des enfants Témoins de Jéhovah, mais notre position est constante : s'ils ne veulent pas suivre le programme, il faut que les parents choisissent un autre établissement. Les inspecteurs viennent souvent nous voir : ils n'ont jamais constaté de manquement.

Nous accueillons beaucoup plus d'élèves non voilées que d'élèves voilées. Certaines enseignantes sont voilées, d'autres non. Certains élèves sont de confession musulmane, d'autres non. Le mélange est total.

La mixité reste un sujet sensible. Nous n'acceptons pas les exigences de certains parents qui souhaiteraient que leur fille ne soient pas assise à côté d'un garçon. Les cours d'EPS sont mixtes, sauf lorsque la discipline sportive ne s'y prête pas. Bien sûr, je ne peux parler qu'au nom de mon établissement. On a refusé de nous recevoir à l'école Arc-en-ciel de Roubaix, sous prétexte que l'établissement n'accueillait pas les hommes. Il y a des cas extrêmes.

M. Makhlouf Mamèche. – Les parents scolarisent leurs enfants dans des établissements musulmans pour des raisons de proximité ou pour conserver la possibilité d'y porter le voile. La réussite scolaire est également une motivation importante, car les parents sont très conscients de l'enjeu que cela représente pour l'avenir de leurs enfants, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années. La communauté musulmane accorde beaucoup d'importance à l'éducation. La réussite scolaire est un défi à relever. Le lycée Averroès a été classé premier lycée de France en 2013, il était quinzième l'an dernier. Les parents font la queue pour y inscrire leurs enfants, parfois au prix de lourds sacrifices, car on recense 60 % de boursiers parmi nos élèves.

Je suis d'accord avec vous : l'Islam en France doit céder la place à l'Islam de France. Je participerai, le 21 mars prochain, à l'instance de dialogue avec le culte musulman qui se réunit une fois par an. On n'y règlera certainement pas tous les problèmes. Les États étrangers interviennent sans cesse dans l'Islam de France, parce qu'on leur en donne l'occasion. Le Conseil français du culte musulman (CFCM) est dans l'incapacité d'organiser le financement de nos établissements, il faut bien que les fonds viennent d'ailleurs. Le jour où nous réussirons à être indépendants financièrement, ce sera l'avènement de l'Islam de France. Comment trouver la solution ? On accumule du retard tant pour les lieux de culte que pour les établissements d'enseignement privé. Les instances étrangères perçoivent nos faiblesses et en profitent. Je rêve, *inch' Allah*, d'une indépendance totale. Les musulmans sont parfaitement capables d'assumer leurs responsabilités. Il faudrait ouvrir un vrai dialogue avec les pouvoirs publics pour trouver des solutions.

Imaginez que les frères Kouachi soient passés par un établissement privé musulman : cela aurait été catastrophique pour notre image. Heureusement, à l'époque, ce type d'établissement n'existait pas encore. Le plus ancien date de 1947, à la Réunion et de 2001 en métropole, avec la Réussite à Aubervilliers ou la Plume à Grenoble. Pour éviter ce genre de dérive, il faut prendre l'initiative dès le début et ne pas laisser le désordre s'installer. La société est éclatée. Les établissements privés musulmans scolarisent 5 000 élèves, qui sont aussi de futurs citoyens et des enfants de la République. Ils ont droit à un enseignement de qualité. La République a le devoir de les prendre en charge, que ce soit hors contrat ou sous contrat.

M. Michel Soussan. – Le monde musulman est une victime collatérale du débat sur la laïcité. Il est pris entre les feux d'une laïcité apaisée et d'une laïcité que l'on pourrait presque qualifier d'intégriste. Le ministère oscille entre sa volonté politique de nous aider et sa réticence à ranimer un débat difficile en France.

M. Makhlouf Mamèche. – Je conclurai en citant un manuel d'histoire pour classe de cinquième dans sa partie consacrée à la présentation du fait religieux. Vous pouvez consulter cet ouvrage : à la rubrique « djihad », question épineuse s'il en est, on trouve en guise de définition un verset directement tiré du Coran : « Combattez ceux qui ne croient pas en Dieu ». Aucune explication n'est donnée sur la situation précise dans laquelle il a été révélé à l'époque du Prophète. Cela me choque, en tant que musulman, car on construit ainsi une vision guerrière de l'Islam, et on la transmet telle quelle à des enfants de douze ans. Sans compter que le manuel multiplie les erreurs de référence. Les auteurs sont incompétents et irresponsables. Il faudrait que les musulmans participent à la rédaction des manuels scolaires, au moins sur ce chapitre.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Quelles sont les références de l'ouvrage ?

M. Makhlouf Mamèche. – C'est un manuel scolaire de cinquième chez Hachette Éducation. Il y en a beaucoup d'autres, bien pires parfois.

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous remercie de ces informations précieuses pour la compréhension d'enjeux complexes.

La réunion est close à 14h45

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 21 MARS ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 22 mars 2016

à 18 h 30

Salle Clemenceau

- Audition , en commun avec la commission de la culture et la commission des affaires européennes, de M. Andrus Ansip, vice-président de la Commission européenne, chargé du Marché unique numérique.

Mercredi 23 mars 2016

à 10 heures

Salle n° 263

<p>- Examen des amendements déposés sur la proposition de loi n° 473 (2015-2016), adoptée par la commission, en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire (M. Daniel Gremillet, rapporteur) (Deuxième lecture).</p>
--

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 23 mars 2016

à 10 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Emmanuel Bonne, ambassadeur de France au Liban.

Commission des affaires sociales

Mercredi 23 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 213

- Présentation par M. Antoine Durreleman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, de l'enquête de la Cour des comptes sur la prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire.

Présence de représentants :

. de la direction générale de la santé (M. Christian Poiret, chef de service du secrétariat général),

. de la Haute Autorité de Santé (Mme Emmanuelle Prada Bordenave, présidente du Comité « Déontologie et indépendance de l'expertise »),

- . du Comité économique des produits de santé (M. Maurice-Pierre Planel, président),
- . du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (M. Philippe Ranquet, directeur des affaires juridiques).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 22 mars 2016

à 18 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Andrus Ansip, Vice-président de la Commission européenne, chargé du Marché unique numérique (en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques).

Mercredi 23 mars 2016

à 9 heures

Salle n° 245

à 9 heures :

- Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

à 10 h 30 :

- Audition conjointe relative à la déontologie des journalistes et à l'indépendance des médias :
 - . Mme Dominique Pradalié, secrétaire générale du Syndicat national des journalistes (SNJ),
 - . un représentant de la Confédération française démocratique du travail – Journalistes (CFDT-Journalistes),
 - . M. Emmanuel Vire, secrétaire général du Syndicat national des journalistes-CGT (SNJ-CGT),
 - . M. Patrick Eveno, président de l'Observatoire de la déontologie de l'information (ODI),
 - . M. Nicolas Jacobs, médiateur des rédactions de France 2, représentant le Cercle des médiateurs de la presse.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 373 (2015-2016) renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 23 mars 2016

à 9 heures

Salle n° 67

à 9 heures :

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 431 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi pour l'économie bleue (M. Didier Mandelli rapporteur).

à 9 h 30 :

- Audition de M. Sébastien Soriano, Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) (ouverte au public et à la presse).

Commission des finances

Mercredi 23 mars 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

Auditions sur l'actualité de l'Union bancaire : renflouement interne des banques (« bail-in ») et garantie européenne des dépôts

à 9 h 30 :

- Audition conjointe de MM. Corso Bavagnoli, chef du service de financement de l'économie, direction générale du Trésor, Benoît de la Chapelle Bizot, directeur général délégué, Fédération des banques françaises, Almore Rubin De Cervin, chef de l'unité Politique des services financiers et affaires internationales, DG FISMA, Commission européenne, et Mme Laurence Scialom, professeure des universités, Université Paris Ouest.

à 11 h 00 :

- Audition conjointe de Mme Elke König, présidente du Conseil de résolution unique, et M. Olivier Jaudoin, directeur de la résolution, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 22 mars 2016

à 17 h 45

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi n° 445 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Mercredi 23 mars 2016

à 8 h 30

Salle n° 216

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et, le cas échéant, nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 446 (2015-2016), adopté par l'Assemblée

nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

- Communication de MM. Mathieu Darnaud et René Vandierendonck sur la mission en cours de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

- Examen du rapport de M. Michel Mercier et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 445 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 21 mars 2016, à 12 heures

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs

Mardi 22 mars 2016

à 12 h 30

Salle 6566 (2^e étage) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Mardi 22 mars 2016

à 18 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires économiques et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

- Audition de M. Andrus Ansip, vice-président de la Commission européenne, chargé du Marché unique numérique (Captation vidéo – Ouverte à la presse).

Mercredi 23 mars 2016

à 17 h 30

Salle A 120

- Audition de M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 mars.

Jeudi 24 mars 2016

à 9 heures

Salle A 120

- Réforme de l'espace Schengen et crise des réfugiés : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt.
- Sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et accords avec des pays tiers dans le domaine de l'énergie : communication de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre.
- Nomination de rapporteurs.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mercredi 23 mars 2016

à 14 h 30

Salle Médicis

à 14 h 30 :

- Audition de S.E. Hakki Akil, Ambassadeur de Turquie en France.

à 15 h 30 :

- Audition de S.E. Chakib Benmoussa, Ambassadeur du Royaume du Maroc en France.

Délégation à l'outre-mer

Jeudi 24 mars 2016

à 9 h 30 et à 14 h 30

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

Auditions sur la problématique des normes sanitaires et phytosanitaires applicables à l'agriculture des outre-mer

à 9 h 30 :

- Audition de

. M. Frédéric Saudubray, directeur régional Aquitaine et représentant de l'IRSTEA en outre-mer,

. MM. Christian Chabrier, Unité GECO (Gestion écologique des systèmes de culture bananier-plantain-ananas), et Jean-Heinrich Daugrois, Unité BGPI (Biologie et génétique des interactions plantes-parasites) du CIRAD,

. Représentants de l'INRA.

à 11 h 15 :

- Audition de :

. Mmes Aurore Bury, chargée de mission Foncier et Aménagement du Territoire, Sarah Rachi, chargée de mission Affaires européennes et réglementaires, et M. Philippe Rondeau, responsable Etudes Projets Développement durable, du Syndicat du Sucre de La Réunion,

. Mme Danièle Le Normand, présidente de La Saga du Rhum.

à 14 h 30 :

- Audition de :

. Mme Carole Coquio, adjointe au chef du Service alimentation, Direction des territoires, de l'alimentation et de la mer de Saint-Pierre-et-Miquelon,

. M. Herlé Goraguer, département Ressources biologiques et environnement (PDG-RBE), IFREMER,

. M. Benoît Germe, société EDC.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 24 mars 2016

à 8 h 30

Petite salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

Audition sur le thème « Femmes et laïcité »

- Audition de Mme Dounia Bouzar, docteure en anthropologie, directrice générale du Centre de prévention contre les dérives sectaires liées à l'islam, ancienne personnalité qualifiée du Conseil supérieur du culte musulman.