

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	6503
• <i>Audition de M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total</i>	<i>6503</i>
• <i>Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....</i>	<i>6515</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>6516</i>
• <i>Organisme extraparlamentaire – Désignation.....</i>	<i>6516</i>
• <i>Simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation - Examen des amendements de séance au texte de la commission</i>	<i>6516</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>6516</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	 6517
• <i>Election présidentielle et politique étrangère américaine - Audition de M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux Etats-Unis</i>	<i>6517</i>
• <i>Ratification de l'accord de Paris – COP 21 - Audition de Mme Hakima El Haité, ministre marocaine de l'environnement, et Mme Laurence Tubiana, ambassadrice pour les négociations climatiques</i>	<i>6525</i>
• <i>Audition de Rémy Rioux, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de directeur général de l'Agence française de développement en application de l'article 13 de la Constitution</i>	<i>6535</i>
• <i>Vote et dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence française de développement..</i>	<i>6544</i>
• <i>Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur les opérations en cours (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>6545</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 6547
• <i>Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs - Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.....</i>	<i>6547</i>
• <i>Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs - Audition des représentants des organisations représentatives des salariés</i>	<i>6562</i>

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6591

- *Rapport d'activité du CSA pour 2015 - Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel..... 6591*
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication 6606*

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 6609

- *Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen des amendements de séance au texte de la commission..... 6609*
- *Modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue – Examen des amendements de séance au texte de la commission 6609*
- *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire 6610*

COMMISSION DES FINANCES..... 6613

- *Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis..... 6613*
- *Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (sera publié ultérieurement)..... 6613*
- *Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de Mme Éliane Houlette, avocat général à la Cour de cassation, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris 6613*
- *Financement et pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Paris-Saclay – Contrôle budgétaire - Communication..... 6623*

COMMISSION DES LOIS 6633

- *Nomination d'un rapporteur 6633*
- *Lutter contre les contrôles d'identité abusifs - Examen des amendements..... 6633*
- *Communication 6635*
- *Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits..... 6635*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSER LE CHÔMAGE 6647

- *Audition de Mme Christine Erhel, maître de conférences en économie à l'université Paris I..... 6647*
- *Audition de M. Dominique Bureau, président de l'Autorité de la statistique publique (ASP) 6652*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE..... 6659

- *Audition de M. Jean-Luc Barcon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité, Direction générale des finances publiques..... 6659*
- *Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, et de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL..... 6665*
- *Audition de S.E. le Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur du Royaume d'Arabie saoudite en France..... 6671*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS..... 6677

- *Audition de M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au Ministère de l'intérieur 6677*
- *Audition de M. Christophe Léonzi, directeur-adjoint de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international 6683*
- *Audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) (sera publiée ultérieurement)..... 6691*
- *Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes (sera publiée ultérieurement) 6692*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 MAI ET A VENIR..... 6693

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 18 mai 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Audition de M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons le plaisir d’accueillir ce matin M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total, accompagné de MM. Jean-François Lassalle, directeur des affaires publiques France et ONG, François Tribot Laspière, adjoint au directeur des affaires publiques, et Damien Steffan, attaché de presse.

En mars dernier, monsieur Pouyanné, vous avez présenté, dans le cadre de votre nouveau projet d’entreprise baptisé « *One Total* », vos ambitions pour le groupe à l’horizon 2035. Considérant que « le XXI^e siècle sera électrique », vous avez en particulier annoncé votre volonté de développer fortement vos activités dans l’électricité et dans les énergies renouvelables, qui devraient représenter à terme 20 % du portefeuille du groupe.

Déjà initiée avec le rachat, en 2011, de la société américaine de production de panneaux solaires SunPower, cette orientation a trouvé une nouvelle traduction la semaine dernière avec l’acquisition du fabricant français de batteries Saft, qui doit vous permettre de répondre au défi majeur du stockage de l’électricité.

D’un point de vue opérationnel, la diversification de vos activités sera matérialisée par la création d’une nouvelle branche regroupant l’aval gaz – vous produisez depuis 2014 un peu plus de gaz naturel que de pétrole – ainsi que les énergies renouvelables et les métiers de l’efficacité énergétique, dans lesquels vous entendez également vous développer. Vous nous en direz certainement plus sur votre ambition de devenir un leader de l’énergie responsable.

Dans votre cœur de métier historique, les hydrocarbures, comment voyez-vous évoluer le marché mondial dans les prochaines années, tant en termes de prix que de structure de marché ? Le prix du baril semble repartir à la hausse.

L’exploitation des hydrocarbures non conventionnels aux États-Unis bouleverse les grands équilibres énergétiques mondiaux : deux grandes entreprises, EDF et Engie, achètent du gaz naturel dont une partie, selon certains, est du gaz de schiste, modifiant ainsi les conditions dans lesquelles le marché mondial s’organise. Enfin, la taxe carbone joue un rôle essentiel dans l’équilibrage du marché au profit du renouvelable. Nous écouterons vos réponses avec intérêt.

M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total. – L’énergie est un métier de court terme et de moyen et long terme : elle requiert des investissements dans le temps long, mais la matière première se caractérisant par des prix très volatils, on ne peut ignorer le court terme. Nous investissons des dizaines de milliards d’euros sans maîtriser le prix de notre produit...

Je ne suis pas en mesure de dire quel sera le prix du pétrole demain ; je ne suis pas sûr, pour ma part, qu'il reparte à la hausse. Nous sommes en surcapacité au regard de la demande. D'abord, nous avons passé plusieurs années avec un baril entre 80 et 100 dollars. Cela a touché, on le dit peu, la demande en libérant des espaces pour des politiques d'efficacité énergétique et de report vers des énergies concurrentes ; la croissance de cette demande n'a ainsi été que de 500 000 barils par jour en 2014 contre un million pour une année moyenne. Cela affecte également l'offre puisqu'à de tels prix tout devient possible, et de plus en plus d'acteurs s'intéressent à ce marché. Le budget d'investissement de Total est ainsi passé de 10 à 25 milliards d'euros en cinq à six ans. Conséquence : beaucoup de *cash-flow* et beaucoup – peut-être trop – de projets.

À cela s'ajoute la révolution technologique des hydrocarbures non conventionnels, rendue possible par le prix élevé : en réalité, c'est l'application d'une technologie bien connue aux roches dites mères, très compactes, lancée par les entreprises américaines lorsque le prix est passé de 20 à près de 60 dollars. Cela nécessite beaucoup de puits de forage car chaque puits a une production très faible. Une fois la technologie mise en place, grâce à de rapides améliorations, elle est devenue rentable à un prix entre 30 et 40 dollars. En 2008, on croyait qu'il serait impossible de remonter le pétrole emprisonné dans ces roches ; mais dès 2010-2012, les entreprises ont pu s'attaquer à la zone intermédiaire gaz-pétrole où la mobilité est suffisante. La production pétrolière américaine a augmenté de 3 millions de barils par jour en deux ans, ce qui correspond à une absorption en totalité de la hausse de la demande mondiale. Il n'y a aucune perte de qualité ; le pétrole de schiste est même meilleur car plus léger.

Ces facteurs ont contribué à un bouleversement du marché, qui s'est renversé en 2014 : le baril est passé de 100 à 55 dollars. Fin 2015, la surcapacité de production était de 2 millions de barils par jour par rapport à la demande, soit 2 %. Incidemment, nous sommes loin de la situation de 1985, quand la surcapacité était de 10 %. Dès lors s'est enclenché le cycle inverse, marqué par un effondrement des investissements. Aux États-Unis, la baisse des forages se traduit par une baisse de la production. Dans un gisement, la productivité va décroissant avec la pression : sans investissements, la production mondiale baisserait naturellement de 5 % par an. Mais la baisse de production américaine, entre 500 000 et 600 000 barils par jour, est concomitante avec une hausse de la production des pays de l'Opep : l'Iran et l'Arabie saoudite, en particulier, accompagnent la croissance de la demande pour préserver leurs parts de marché.

En matière de prévisions – par nature hasardeuses dans notre activité – nous nous appuyons sur les scénarios de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). L'offre devrait peu augmenter cette année, alors que la demande, très sensible au prix, notamment en Inde, a fortement progressé en 2015 (1,8 million de barils par jour supplémentaires) et devrait encore gagner 1,2 à 1,4 million de barils en 2016. Le marché semble se rééquilibrer mais gardons-nous des prédictions. Contre toute attente, les prix ont rebondi après le récent sommet de l'Opep, où aucune baisse de production n'a pourtant été décidée – effet, sans doute, des grèves au Koweït, de l'incendie en Alberta, de l'insécurité au Nigeria. Dans ce marché très sensible, la notion de prix stable n'a pas cours. De plus, les projets décidés entre 2012 et 2014 viennent en production après trois ou quatre ans – j'en ai inauguré un aux Shetland hier, lancé en 2011.

Le premier réflexe d'une compagnie devant la baisse des prix – Total a ainsi vu disparaître 10 milliards d'euros de *cash-flow* dans un temps très bref – est de renoncer aux nouveaux projets. Les investissements sont passés de 700 à 400 milliards d'euros en 2014, ce

qui devrait se traduire par un contrechoc de marché en 2019 ou en 2020. Il y a des réserves de capacité en Arabie saoudite et en Iran ; mais pour un maintien de la production au cours des cinq dernières années, une capacité supplémentaire de 20 millions de barils par jour est nécessaire. Cet effort n'est pas consenti en ce moment, ce qui se traduira par un déficit de 5 millions de barils par jour à l'horizon 2019-2020.

Cette perspective impose une discipline sévère sur les dépenses. Total est un groupe intégré, de l'extraction à la distribution en passant par le raffinage. La marge perdue sur une activité peut être reprise ailleurs, ce qui explique notre bonne résistance : au deuxième trimestre, nous affichons les meilleurs résultats du secteur derrière Exxon. Au lieu de nous séparer des activités aval, nous avons décidé de les restructurer, en complément d'un programme d'économies importantes. Nos ressources considérables nous ont permis de traverser cette crise : nos investissements, en fort recul certes, s'élèvent tout de même à 19 milliards d'euros. En un an, nous avons réalisé 1,5 milliard d'économies sur les coûts opérationnels. Avec un bilan de 140 milliards d'actifs et une dette à 30 % du capital, nous souffrons moins que nos concurrents.

À moyen et long terme, nous faisons face à trois défis. La population mondiale va passer de 7 à 9 milliards de personnes en vingt ans. 1,5 milliard de personnes n'ont toujours pas accès à l'énergie ; comment leur apporter une énergie abordable et sécurisée ? Le deuxième défi est le changement climatique qui, en 2015, ne fait plus débat. 195 pays ont signé les accords de Paris. Le monde pétrolier, responsable d'une grande partie des émissions, est naturellement concerné. Fort de ses capacités technologiques et financières, Total compte prendre ce défi comme une opportunité. Enfin, nous sommes confrontés à une forte évolution des clients qui, de consommateurs, deviennent producteurs grâce à l'énergie décentralisée, plus facile à gérer avec la numérisation. Nous n'échappons pas à l'uberisation : sur fioulmarket.fr, les clients peuvent se procurer du fioul Total par internet. Nous qui vendons un produit très peu différencié, nous devons veiller à ne pas perdre notre clientèle.

Les besoins en hydrocarbures n'auront pas disparu dans vingt ans. Le scénario de l'AIE où le réchauffement climatique est contenu à 2° C à l'horizon 2100 implique une consommation d'énergie en augmentation de 10 % avec une population passée de 7 milliards - dont 1,5 milliard n'ont pas accès à l'énergie - à 9 milliards. Le mix énergétique doit passer de 80 % d'énergies fossiles actuellement (30 % pour le charbon, 30 % pour le pétrole et 20 % pour le gaz) à 60 % dans vingt à vingt-cinq ans. La part du gaz est appelée à augmenter, car une centrale électrique au gaz émet deux fois moins de CO₂ qu'une centrale au charbon. Mais le charbon, dont la part, dans ce même scénario, serait réduite à 17 ou 18 %, reste de loin l'énergie la moins chère au monde. À eux seuls, la Chine, l'Inde et les États-Unis - le troisième grand pays charbonnier - seront responsables de 60 % des émissions dans 25 ans. L'Europe, qui contribuera alors à 10 % des émissions, ne règlera pas la question à elle seule...

Le solaire et l'éolien représentent à eux deux 1 % du mix énergétique. Les estimations optimistes de 15 % incluent la biomasse traditionnelle, notamment en Afrique. Or l'utilisation du bois de biomasse implique une déforestation, ce qui n'est guère vertueux. Solaire et éolien devraient arriver à 7 ou 8 % dans vingt ou vingt-cinq ans. Quant au nucléaire, il ne m'appartient pas de me prononcer ; Total ne prévoit pas de s'y engager.

Historiquement, des compagnies comme les nôtres ne recherchent pas le gaz, ce qui explique les réserves importantes aujourd'hui : le gaz est plus difficile à transporter que le pétrole. Conformément à notre stratégie de présence sur l'ensemble de la chaîne de valeur,

nous détenons 20 % du marché britannique de distribution de gaz aux entreprises industrielles ou commerciales ; nous sommes aussi implantés au Benelux. À l'inverse, dans le scénario de l'AIE, le marché du pétrole sera mature, voire déclinant. Il faut par conséquent se détourner de l'exploitation du pétrole à coût élevé. Si Total a choisi de ne pas s'intéresser à l'Arctique, c'est avant tout pour des raisons de rentabilité... Cherchons d'abord le pétrole le plus facilement accessible.

Dans le domaine des énergies renouvelables, nous avons récemment acquis SunPower, deuxième producteur mondial de panneaux solaires, avec pour objectif de nous développer sur l'ensemble de la chaîne et, à terme, produire de l'électricité. Nous construisons au sein de Total une nouvelle branche « Gaz, renouvelables et électricité », non pour faire concurrence à EDF mais pour évaluer nos possibilités d'intervention dans le secteur. Nous avons lancé une OPA sur Saft, leader technologique dans la production de batteries et le stockage d'énergie, dont la valorisation est de 1,25 milliard d'euros. Au-delà de la recherche-développement, nous voulons devenir un véritable acteur industriel en soutenant Saft. L'enjeu technologique central est le stockage de l'énergie : même la plus grande centrale solaire, située en Californie, subit des intermittences dans le cours d'une journée. Longtemps, cette question – qui n'est pas encore réglée, quoi que l'on en dise – a été un obstacle à l'investissement dans le secteur. Désormais, le développement des énergies renouvelables est incontournable.

Le raisonnement est le même pour les biocarburants : plutôt que de nous y opposer, accompagnons leur développement. Nous le faisons en transformant la raffinerie de La Mède, à Marseille, en bioraffinerie. Dans deux ans, nous serons les leaders du secteur. L'énergie est un domaine en évolution technologique constante.

30 000 de nos 100 000 salariés travaillent en France. Dans le monde très géopolitique du pétrole et du gaz, nous sommes perçus comme la *major* française – la seule non anglo-saxonne, la seule aussi dépourvue de ressources domestiques. Nos partenaires moyen-orientaux, même privés, voient à travers nous la France, c'est-à-dire un membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

Grâce à la restructuration de nos raffineries en France, nous avons dégagé des bénéfices en 2015 – et nous verserons cette année, je tiens à le souligner, 200 millions d'euros d'impôt sur les sociétés. Saft fait travailler 1 500 personnes sur notre territoire. Enfin, nous avons des centres de recherche. La domiciliation du siège d'un groupe est fondamentale ; la nationalité des décideurs influence fortement le comportement de l'entreprise. Nous avons des actifs en France et investissons 450 millions d'euros dans la modernisation. La raffinerie de La Mède deviendra un outil offensif. Au total, nos marges sont en progression.

Enfin, un mot sur nos 3 500 stations-service. En 2012, nous avons lancé Total Access, un réseau de 700 établissements proposant de l'essence à un prix très compétitif : notre part de marché est remontée face aux grandes surfaces, pour atteindre 21 à 22 %. La stratégie est simple : un prix plus bas pour des volumes plus hauts. À l'instar des grandes surfaces, nous jouons sur le reversement des taxes de l'État qui représentent 65 % du chiffre d'affaires des stations-service ; avec pour résultat une multiplication par quatre ou cinq des volumes vendus.

M. Jackie Pierre. – Mais l'essence y est beaucoup moins chère !

M. Patrick Pouyanné. – La vocation n'est pas la même que dans notre réseau classique. Nous allons aussi développer Total Contact, avec la Poste et d'autres services publics, pour que nos stations deviennent des lieux de vie. Enfin, nous allons mettre en place des stations automatisées dans les communes rurales, en accompagnant ces dernières dans leur investissement. Le sujet, je le sais, est d'importance pour les élus que vous êtes.

M. Alain Bertrand. – Combien gagnez-vous ?

M. Patrick Pouyanné. – Mon salaire, fixé par le conseil d'administration, est légèrement inférieur à celui de M. Tavares : 1,4 million d'euros de fixe, et une part variable plafonnée à 185 %. Je reçois également des actions de performance dont les critères sont stricts et le montant inférieur à 100 % du fixe. J'assume ces émoluments, qui font pâle figure à côté de ceux de mes collègues anglo-saxons...

M. Ladislas Poniatowski. – Malgré des économies de près d'un milliard, vous avez réalisé 19 milliards d'euros d'investissements en 2015. Pouvez-vous les détailler ? Je songe à l'Angola, au Kazakhstan, à l'Australie, ou encore au projet Yamal dans l'Arctique russe.

La loi vous interdit d'explorer en France et d'exporter le gaz de schiste, mais pas de l'importer. Mme Royal a pourtant fait savoir qu'elle s'y opposait ; mais comment le distinguer du gaz naturel ? Engie a reconnu que ses méthaniens transportaient une part de gaz de schiste, évaluée à 40 % au terminal méthaniens de Dunkerque. Qu'en est-il de Total ?

M. Roland Courteau. – Les pics de production de pétrole et de gaz ont-ils été atteints ?

En 1900, Rudolf Diesel a présenté un moteur à l'huile d'arachide. En 1903, la Gobron-Brillié roulant à l'éthanol battait le record de vitesse automobile. Ensuite, il a fallu attendre la crise pétrolière de 1973 pour que les biocarburants redeviennent d'actualité. Une baisse longue du prix du pétrole va-t-elle à nouveau compromettre leur développement ?

Total est engagé, avec notamment l'Inra et IFP Énergies nouvelles, dans le projet Futurol de production de bioéthanol à partir de cellulose et de coproduits de l'éthanol. Initialement, la mise en service du prototype était prévue pour 2015, la première unité industrielle entre 2016 et 2020.

Quant au biodiesel de deuxième génération, il est produit par transformation de la biomasse cellulosique du biogazole en kérosène. Est-ce un axe de recherche ?

Enfin, fondez-vous des espoirs sur les biocarburants de troisième génération ?

Mme Élisabeth Lamure. – Chargée d'une mission parlementaire sur l'attractivité du port de Marseille-Fos en relation avec l'axe Rhône-Saône, j'ai pu constater l'inquiétude quant à la pérennité des raffineries dans ce secteur. Qu'en est-il ?

Le projet Chtokman, à Mourmansk, semble aujourd'hui à l'arrêt malgré l'investissement important de Total dans cette opération techniquement difficile. L'avez-vous abandonné ?

M. Yves Rome. – Comme le président l’a rappelé, vous avez déclaré que « le XXI^e siècle sera électrique ». Quel est l’impact de la numérisation de l’économie sur vos activités ?

Vous avez aussi évoqué la croissance de la part du gaz dans les vingt à trente prochaines années. Quelle est la place de votre entreprise dans l’exploitation du gaz de schiste, en particulier aux États-Unis ? Comment mettez-vous à profit l’expertise acquise sur d’autres terrains pour faciliter l’acceptation d’une exploitation des ressources naturelles sur notre propre territoire ?

M. Daniel Dubois. – Vous annoncez un développement du gaz, un déclin du pétrole. Vous prenez des participations dans une entreprise de stockage d’énergie et une autre de production électrique, tout en déclarant ne pas vouloir vous tourner vers la production d’électricité. Vous en avez dit trop ou pas assez ; soit vous vous engagez dans l’autonomisation de la production et de la consommation, soit vous n’intervenez pas. Par ailleurs, vous ne semblez pas intéressé par l’efficacité énergétique, qui n’est pourtant pas au rendez-vous.

Enfin, que pensez-vous des chaufferies au bois ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Comment se répartissent vos capacités de raffinage entre la France et le reste du monde, et les effectifs engagés dans cette activité ? Conduisez-vous une recherche pour produire plus propre et faire l’économie d’une exploration pétrolière au Grand Nord ou ailleurs ?

Envisagez-vous des coopérations avec EDF ?

Enfin, comment le caractère national de Total que vous vantez tant se traduit-il en matière d’impôts ?

M. Daniel Gremillet. – Merci pour cette intervention de qualité. Votre stratégie est intéressante, en complément de notre politique nucléaire.

La situation économique du pays, et la compétitivité de nos entreprises, est soutenue par une énergie peu chère. Or vous prévoyez un nouveau choc en 2019-2020, avec une augmentation significative des prix...

Vous n’avez pas évoqué l’hydrogène. Continuez-vous à travailler sur ce mode de propulsion ? Quelles initiatives ont été prises pour le 1,5 milliard de personnes qui n’ont pas accès à l’énergie ?

M. Franck Montaugé. – La prédécesseur d’Engie, Gaz de France, où j’ai eu le bonheur de travailler, maîtrisait déjà le stockage souterrain en nappe aquifère ou saline. Est-il envisageable de stocker du gaz dans les roches dont a été extrait le gaz de schiste ? Nous nous affranchirions ainsi de la volatilité du pétrole.

Y a-t-il des zones d’ombres dans la loi du 13 juillet 2011, et quelles seraient vos propositions à ce sujet ?

Je remercie Total pour sa présence dans nos territoires ; à Auch, dont je suis le maire, la Fondation Total a financé la restauration de l’escalier monumental. Le projet Total Contact est également très apprécié.

M. Gérard Bailly. – Je m’associe à ces propos ; il importe de faire des stations-service en milieu rural des lieux de vie, de rencontre et de pluriactivité.

M. Yannick Vaugrenard. – J’ai apprécié la clarté de votre intervention. Gérard César et moi-même sommes chargés, dans la même mission parlementaire sur l’attractivité des ports, de la façade atlantique. Le port de Saint-Nazaire est presque intégralement dédié à l’énergie, ce qui explique l’intérêt de Total. La raffinerie de Donges, construite en partenariat avec les collectivités territoriales et l’État, constitue un bon exemple de collaboration intelligente.

La France et ses outre-mer contiennent-ils des réserves de gaz significatives ?

Mon collègue Alain Bertrand a évoqué, de manière assez directe, la question de votre salaire. M. Carlos Ghosn gagne plus en une année que ce que gagnent sur toute leur carrière un instituteur ou une infirmière. Il y a là une forme d’indécence. Ne serait-il pas préférable que l’assemblée générale des actionnaires, et non le conseil d’administration, décide du salaire ?

M. Alain Chatillon. – Les groupes Airbus et Safran s’intéressent aux possibilités qu’offre l’utilisation de micro-algues dans les biocarburants aéronautiques. Des tests ont été réalisés sur des vols en Allemagne. Votre groupe envisage-t-il d’investir dans les *start up* actives dans ce domaine ?

L’Afrique comptera 1,2 milliard d’habitants en 2050, avec d’énormes besoins énergétiques que le plan Borloo vise à satisfaire. Vous semblez dédaigner la biomasse africaine ; mais en participant à ces projets, vous contribueriez au maintien des populations africaines sur place. La crise migratoire actuelle n’est qu’un début.

Mme Delphine Bataille. – Le rachat de Saft vous permettrait d’étendre vos activités à l’électricité et aux énergies renouvelables. Quelle est votre stratégie d’investissement dans ce secteur, qui représente encore moins de 1 % de votre résultat net ? Comment faire de Saft votre fer de lance dans le stockage, dont la part dans son chiffre d’affaires n’est que de 5 % ? Spécialisée dans les batteries à aimant permanent, l’entreprise équipe des éoliennes en mer. Avez-vous évalué les perspectives en France et à l’étranger ? C’est désormais un atout majeur dans le contexte actuel difficile.

M. Michel Magras. – J’apprécie votre optimisme. Vos programmes de recherche-développement prennent-ils en compte la réalité des « petits États insulaires », dont la France a sa part, et avez-vous défini une stratégie pour ces territoires ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – N’est-il pas contradictoire pour l’un des principaux producteurs de pétrole mondiaux de se dire préoccupé par le changement climatique ?

Total a obtenu un permis de recherche de gaz de schiste près de Montélimar. Attaqués, vous avez gagné en première instance mais Mme Royal a déclaré qu’elle souhaitait faire appel. Vous avez fait savoir que vous ne passeriez pas en force. Si vous gagnez en appel, qu’allez-vous faire de ce permis ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – La présence de Total à Pau est appréciée. Avez-vous hiérarchisé vos initiatives de recherche-développement, en particulier celles qui, comme le stockage ou le développement des piles, sortent de votre cœur de métier ?

M. Bruno Sido. – Avant de diriger Total, vous avez fait un détour par la politique, au cabinet d'Édouard Balladur puis à la tête de celui de François Fillon. Je m'étonne de vous entendre dire que vous ne vous intéressez pas à l'électricité... Certes, le secteur est peu attractif ; dimanche dernier, les Allemands ont vendu de l'énergie à un prix négatif. Néanmoins, votre cœur de métier est l'énergie, EDF a besoin de capitaux. Pourquoi ne réfléchissez-vous pas à l'électricité de demain ?

M. Gérard César. – Le projet Chtokman avec Statoil et Gazprom est-il définitivement abandonné ou temporairement suspendu en raison des prix de revient actuels ?

L'exploration de gaz de schiste près de Montélimar est-elle *de facto* interdite ?

M. Marc Daunis. – Allez-vous poursuivre et consolider la stratégie consistant à dédier une part importante de vos effectifs à la recherche ? Dans quelle mesure ce choix est-il lié au crédit impôt recherche ? Vous n'ignorez pas qu'un plafonnement du dispositif pour les grands groupes est envisagé. Quels sont les secteurs stratégiques de votre recherche ?

M. Alain Bertrand. – Quelles sont les perspectives d'évolution pour l'emploi en France ? Sachez qu'une implantation Total Contact serait très bien accueillie en Lozère.

M. Patrick Pouyanné. – Sur nos 19 milliards d'euros d'investissements réalisés en 2015, trois à quatre milliards ont porté sur l'aval, c'est-à-dire la pétrochimie et le raffinage. La maintenance des raffineries coûte 30 à 50 millions d'euros par an. La sécurité est un enjeu capital : les accidents majeurs sont le talon d'Achille de notre métier. En témoigne la catastrophe survenue dans le Golfe du Mexique impliquant une plate-forme BP ; nous avons eu notre lot de drames, comme l'explosion de l'usine AZF et la marée noire provoquée par l'Erika. Nous ne transigeons pas sur ce point.

Les 15 milliards restants sont investis en amont, dans des projets comme Ichthys en Australie, une installation de gaz naturel liquide qui entrera en service fin 2017, ou le champ offshore de Kachagan au Kazakhstan qui produira dès cette année. Le pétrole à 100 dollars a poussé les *majors* à s'engager dans des projets complexes, d'autant que dans le même temps, les entreprises pétrolières nationales ne recouraient plus à nos services (la situation a changé depuis).

En Angola, nous raffinons 50 % de la production et nous sommes engagés dans le projet de Kaombo d'un montant global de 15 milliards d'euros. Nos relations avec le président Dos Santos sont excellentes.

Le projet Chtokman, du nom d'un gisement en mer de Barents, a été abandonné en raison des coûts trop importants. Le travail avec notre partenaire russe s'est révélé difficile. Nous nous sommes reportés vers le gisement de Yamal, une gigantesque éponge de gaz à 600 kilomètres au nord du cercle polaire. Le montant global du projet s'élève à 30 milliards d'euros. Nous nous y sommes engagés avec Novatek, le premier producteur de gaz russe indépendant, et une compagnie chinoise. Les sanctions contre la Russie ont rendu le financement très difficile, les grandes banques occidentales refusant de s'y associer. Nous avons obtenu 12 milliards de dollars auprès des banques chinoises et 4 milliards auprès des banques russes. Le financement est désormais bouclé. L'investissement s'annonce rentable, les coûts de production étant très faibles. 60 % de la production sera vendue en Chine.

Je ne suis pas en mesure d'affirmer qu'il y a du gaz de schiste en France. Voici quelques années, une entreprise américaine avait demandé à consulter nos relevés géologiques ; après une année, elle nous a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas poursuivre ses recherches, indiquant que seule la zone de Montélimar semblait présenter quelque intérêt. En France, il est très facile d'obtenir un permis de recherche d'hydrocarbure ; il n'est même pas nécessaire de prendre des engagements en matière d'investissement. Nous l'avons donc obtenu. Mais en raison d'une communication insuffisante – nous n'avions pas mesuré à quel point le sujet était sensible – le sujet a pris les proportions d'une affaire d'État.

En tant que dirigeant de Total, j'alloue le capital d'investissement là où il nous sera possible de travailler. Nous produisons du gaz et du pétrole de schiste aux États-Unis et en Argentine. Concernant Montélimar, j'ai presque regretté que le tribunal annule l'abrogation de notre permis !

Je n'irai pas contre l'avis du gouvernement. Sans perspectives de développement, nous n'avons pas de raison d'explorer. En Pologne, les gisements qui s'annonçaient initialement prometteurs ont été abandonnés. Au Danemark, nous avons foré un puits exploratoire – avec l'appui du gouvernement – qui s'est lui aussi révélé non rentable. Cela montre qu'il ne suffit pas de trouver des roches-mères : en géologie, il faut toujours aller voir. Un forage ne débouche pas toujours sur un développement effectif.

Quoi qu'il en soit, la décision appartient à la représentation nationale, et nous la respecterons. Dans tous les États du monde, nous demandons des permis de développement dans les règles. Ni le gouvernement, ni la population ne semblent soutenir l'exploration : nous en prenons acte. Nous sommes prêts à explorer la zone, mais seulement en cas de consensus. Remarquons simplement que notre permis est valable pour cinq ans... Il convient de dépassionner le débat.

Le gaz de schiste a fait l'objet d'une véritable ruée vers l'or aux États-Unis, dans des conditions rappelant le Far West. Puis les grandes entreprises ont pris en main et stabilisé le marché. Désormais, 98 % de l'eau utilisée sur les sites est recyclée. La technologie de la fracturation est connue depuis trente ans. Le véritable choix de société porte plutôt sur l'occupation de l'espace car la production, je l'ai dit, nécessite un grand nombre de puits. Dans l'Oklahoma, la question de l'espace se pose en des termes différents.

Je vous confirme que toutes les sortes de gaz se mélangent à l'étape de la liquéfaction ; mais collègues ont dû calculer les proportions en s'appuyant sur les données de production américaines. Il me semble vain d'empêcher la circulation du gaz, d'autant que l'augmentation de la production de gaz naturel liquide aux États-Unis contribue à une forte baisse des prix. Grâce à des capacités de regazification largement sous-utilisées, l'Europe pourrait transformer le gaz liquide américain à bas coût, avec pour résultat un regain de compétitivité pour l'industrie.

Nous distribuons des biocarburants en France : 70 % de notre essence en contient à hauteur de 10 %, pour une moyenne de 35 % dans le marché français. Cependant, dans ce contexte de prix bas du pétrole, l'investissement dans ce secteur n'est viable que grâce à la réglementation – notamment le règlement européen qui impose une incorporation de 7 % à l'horizon 2020. Cela relève d'un choix de société. Les décisions des investisseurs, en revanche, sont guidées par l'économie. La bioraffinerie de La Mède produira 500 000 tonnes de biodiesel parfaitement mixable.

Dans le cadre de notre travail sur la biomasse de deuxième génération, nous avons lancé à Dunkerque BioTfuel, un dispositif de transformation de la biomasse, en mélange avec des charges fossiles, pour produire du biocarburant. L'Institut français du pétrole (IFP), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et Avril sont parties prenantes. Les progrès du projet Futurol sont moins rapides. Nous sommes aussi actionnaires de l'entreprise Amyris spécialisée dans les biotechnologies.

La principale difficulté réside dans le très important volume de déchets à ramasser pour produire les 50 à 100 000 barils par jour prévus dans le cadre de BioTfuel. En biotechnologie, les difficultés sont analogues. Nous avons également développé avec Amyris un biokérosène utilisé par Air France sur sa ligne Paris-Toulouse. La bioraffinerie de La Mède nous permettra de prendre position plus fortement dans ce secteur. Pour le moment, le biokérosène offre de meilleures perspectives que la production électrique.

Les biotechnologies posent un problème d'échelle : comment passer de l'hectolitre au million de barils ? Nous investissons néanmoins 50 millions d'euros par an sur la deuxième et la troisième génération de biomasse ; 1,2 milliard d'euros par an est investi dans la recherche-développement, dont 600 millions sur le pétrole et le gaz-carburant. La transformation du CO₂ – plutôt que le stockage, qui offre peu de perspectives – fait l'objet d'un programme de recherche-développement de 50 à 60 millions de dollars, soit 10 % de ce total.

Nous disposons d'une gigantesque base de données – le numérique est très important, par exemple en matière de géologie, et nous avons le plus gros ordinateur du monde pour travailler sur ce domaine. Le développement technologique est décisif également pour diminuer le coût de nos activités classiques, sur le pétrole et le gaz.

Le groupe compte cinq raffineries en France. Celle de Normandie, à Gonfreville, a coûté 1 milliard d'euros : elle fonctionnerait bien, s'il n'y avait pas de grève de nos partenaires chaque mois... Un milliard d'euros pris ainsi en otage, cela ne donne pas envie aux investisseurs de choisir la France ! Heureusement la situation s'améliore. La plateforme combinée (raffinerie et pétrochimie) de Donges sur la façade atlantique a nécessité l'injection de 450 millions d'euros, pour assurer la rentabilité même à moins de 20 euros la tonne. La réglementation sur le soufre interdisant de commercialiser les essences qu'elle produit en Europe, son activité est plutôt tournée vers l'exportation en Afrique – les coûts de transport affectant en conséquence la rentabilité. Il faut investir pour produire des essences qui peuvent être distribuées en Europe. En outre, une voie ferrée traverse le site, c'est un handicap et un danger... Nous avons proposé d'assumer le tiers des dépenses nécessaires pour résoudre ce problème, les collectivités prenant à leur charge un tiers, et l'État également. Les conventions pour trois fois 50 millions d'euros ont été signées, même si l'État peine à trouver l'argent. L'enquête publique est lancée, la mobilisation est réelle, il faut maintenant avancer.

Près de Fontainebleau, la centrale de Grandpuits alimente le bassin parisien, c'est une petite unité, qui fonctionne en synergie avec Gonfreville. Elle est bien gérée – d'autant que le personnel a craint une fermeture.

Nous avons décidé de transformer l'usine de La Mède en bioraffinerie, ce qui a sauvé 250 emplois sur 430 – elle perdait 100 à 150 millions d'euros par an. Le personnel l'a compris, et il préfère cela à une absence de décision, qui lui ferait penser que nous visons un arrêt définitif. Il est difficile pour un groupe qui réalise un bénéfice de 10 milliards d'euros de

lancer des plans sociaux, surtout en France. Nous devons assumer notre rang. En témoigne notre projet industriel, qui rend un futur à La Mède.

Feyzin est à la fois un site de raffinage et de pétrochimie, il est solide et gagne de l'argent – un peu. La difficulté, c'est qu'il se trouve au cœur d'un réseau d'autoroutes, il ne peut donc s'étendre et il faut, nous avons étudié la chose avec le préfet de région, établir un plan de prévention des risques professionnels (PPRP) autour de la zone. Feyzin peut vivre, il n'y a pas raison de le mettre à l'arrêt, si la sécurité est garantie ; reste à réunir les financements pour cela : ce ne sont pas les 30 % que le groupe assume, ni les 30 % de l'État, ni les 30 % des collectivités qui posent problème, mais les 10 % que la loi met à la charge des particuliers. Nous avons proposé d'en assumer une part, soit 3 %, mais nous attendons les propositions des financeurs locaux, sachant que l'État ne dépassera pas 30 %. Nous ne pouvons pas tout payer !

Avec ces cinq sites, notre dispositif sur le territoire français, après beaucoup de travail et de restructurations, est stabilisé. Ce n'est plus un sujet majeur comme il y a quatre ans.

La transformation de notre site de La Mède a peu d'impact sur le port de Marseille, nous y avons conservé notre dépôt et une activité et nous compenserons le manque à gagner de 1 million d'euros pendant trois ans. Nous sommes conscients des conséquences de nos décisions, y compris sur les sous-traitants, que nous aidons à se former à de nouvelles technologies.

Nous ne comptons pas devenir un électricien comme EDF ou Engie, nous ne construirons pas de grandes centrales ; nous pourrions prendre des participations dans de petites centrales électriques, mais nous n'aurons jamais en portefeuille toutes les grandes composantes qui font un électricien complet. Nous sommes pétrolier et gazier, c'est déjà beaucoup. Et je tiens à préciser que notre appétit dans ce secteur n'ira pas jusqu'à une prise de participation dans une entreprise nationale, qu'on se le dise. Avec un baril de pétrole à 30 dollars, nous avons nos propres difficultés, suffisamment pour ne pas handicaper notre bilan par une opération qui n'aurait pas de sens pour nous.

Oui, le numérique est important, je l'ai mentionné. Nous avons investi dans plusieurs *start up* américaines, en matière de logiciels d'optimisation du stockage de l'énergie ; nous avons également deux petites filiales en France et en Allemagne. Nos clients industriels demandent des solutions pour gérer leur consommation globale, nous entendons développer ces activités de services. À un autre niveau, nous voulons vendre des pelles de bois dans nos stations-service.

M. Alain Bertrand. – Venez en Lozère, nous avons du bois !

M. Patrick Pouyanné. – Je connais la Lozère, pour y avoir été envoyé comme jeune polytechnicien... Les têtes d'œuf qui passent leur temps à faire des mathématiques sont envoyées là au grand air !

L'efficacité énergétique est un impératif, nous cherchons en particulier à mettre au point des produits moins émissifs, comme le carburant Excellium, ou garantissant une moindre consommation. C'est ce que les clients demandent... Dans notre centre de recherche près de Lyon, 300 chercheurs y travaillent.

Le groupe a versé 950 millions d'impôt à l'État en 2014. Encore n'a-t-il pas payé d'impôt sur les sociétés cette année-là : ce sera davantage en 2015. Contribution économique territoriale, taxe sur les salaires, sur les dividendes, etc. : nous sommes la société française la plus taxée ! Nous payons des impôts en Angola, au Nigéria, là où nous produisons et gagnons de l'argent. La territorialité de l'impôt est un principe de base. Mais nous nous battons pour que nos activités industrielles en France soient rentables !

Je n'ai rien contre l'hydrogène. J'écoute avec intérêt Benoît Potier, qui présente le moteur à hydrogène comme la voie de l'avenir. Cela renvoie à la pile à combustible, à la batterie. Il faut reconnaître que Toyota a pris le sujet à bras le corps, or il a abandonné le véhicule électrique pour l'hydrogène. En matière de R&D, nous ne travaillons pas sur cette question, plutôt sur le stockage de l'énergie. Si j'ai acheté Saft, c'est bien pour cela.

Nous avons soutenu la mission Borloo en Afrique, comme beaucoup d'autres groupes français. Mais pour assurer l'accès à l'énergie, faut-il créer un grand réseau ? Ou nous inspirer de ce qui s'est produit dans la téléphonie ? Ce sont les mobiles qui ont transformé la vie et les échanges sur le continent. L'Afrique représente 30 % de l'activité du groupe, c'est pour nous une zone fondamentale, où nos concurrents anglo-saxons sont parfois discrets car ils ont une certaine crainte de ce continent, où nous avons, nous, tout un pan de notre histoire. Je crois beaucoup au développement de ce continent. Nous étudions comment promouvoir le solaire, par exemple avec des lampes à énergie solaire vendues entre 10 et 20 euros – il s'en est vendu déjà 1 million. Elles sont utilisées pour l'éclairage... mais aussi comme chargeurs de téléphones ! Lorsque je rencontre les dirigeants de pays africains, je plaide pour un abaissement des taxes à l'importation de ces lampes. Il ne s'agit pas de mécénat mais de *business* sociétal favorisant l'accès à l'énergie.

La fracturation pour extraire le gaz de schiste crée des fissures, certes, mais celles-ci se referment rapidement : elles ne pourraient nullement servir au stockage du gaz. Mieux vaut chercher du côté des vieux réservoirs, comme nous l'avons fait près de Lacq, pour stocker du CO₂. Mais les autorités administratives nous demandent d'apporter la preuve que le stockage ne va pas fuir pendant mille ans : je ne peux la fournir !

Un mot de nos activités de mécénat. Il n'y a pas seulement la fondation d'entreprise mais aussi la fondation du patrimoine. Nous menons des actions en direction des jeunes, des PME – Total investit dans le développement régional – auxquelles nous apportons un soutien à l'innovation, aux exportations... Ainsi 150 PME sont aidées, dans les bassins d'emploi où nous avons mené des restructurations, mais pas seulement.

Nous n'avons pas de « stratégie insulaire ». Mais nous maintenons la distribution de carburant dans les Antilles, à Mayotte, à La Réunion, dans les îles du Pacifique, même si cela est souvent compliqué. Pour la production, nous rencontrons parfois un problème de permis minier, comme en Guyane. Cependant le Gouvernement nous a saisis d'un dossier que nous sommes en train d'étudier.

Lorsqu'une assemblée générale se prononce, il faut l'écouter, c'est une question de démocratie actionnariale. Je l'ai dit aux patrons du CAC40, s'il n'y avait pas d'autre moyen qu'une loi pour faire respecter ce principe, on entrerait en terrain dangereux. Les groupes quitteraient la France, localiseraient leurs sièges sociaux ailleurs : ce n'est pas une menace que je formule, c'est ce qui se passerait à coup sûr. En Grande-Bretagne, le salaire du dirigeant de BP a été augmenté de 20 % alors que le groupe accusait des pertes : l'AG a refusé cette augmentation, et tout le monde a fait preuve de bon sens.

Nous ne sommes pas experts en micro-algues. Nous investissons 500 millions de dollars par an dans les énergies renouvelables, et 1 milliard pour acheter Saft, c'est une somme. Nous avons un vrai *commitment*, non pas de consacrer aux renouvelables 2 % des capitaux du groupe, mais d'atteindre 20 % dans vingt ans. Car nous pensons que là se trouvent les relais de croissance. Étudier l'intérêt des éoliennes, pourquoi pas, mais nous avons écarté il y a cinq ans les éoliennes *offshore*, à cause du coût de maintenance, sachant que la fiabilité des équipements est de 80 %. La ministre britannique reconnaît du reste que le coût de l'électricité est à plus de 150 euros le mégawatt. Les investissements et l'entretien sont onéreux. En France, un des facteurs de compétitivité est le coût bas de l'énergie. Le coût du travail ne sera jamais avantageux, nous le savons. Mais ce *mix* énergétique qui garantit un prix bas de l'énergie attire les industriels, il faut donc veiller à ce qu'il ne se renchérisse pas.

Les pétroliers européens ont l'an dernier appelé les gouvernements à mettre en place une taxation des émissions de CO₂. Accusés de tous les maux, nous préférons prendre le problème à bras le corps et profiter de notre capacité de recherche et d'innovation. Pour que le gaz émerge contre le charbon, il n'y a pas d'autre solution que de tarifier le CO₂. Voyez les Allemands qui ont remis en service des centrales à charbon. La Grande-Bretagne a créé cette taxe et les résultats ne se sont pas fait attendre : à 20 ou 25 euros la tonne, toutes les centrales à charbon s'arrêtent ! Dans tous nos projets d'investissement, nous étudions les scénarios avec une taxe à 30 euros. Encore faut-il, pour qu'un marché des émissions se développe, qu'il soit régulé par une vraie autorité, non par la Commission européenne ou le Conseil des ministres européens, parce que les *lobbies* sont actifs, mais par un régulateur indépendant, avec un tarif progressif, jusqu'à 100 euros – à partir de 30 ou 40 euros, le rapport entre gaz et charbon bascule, la R&D commence à s'activer.

La ville de Pau fait partie de l'histoire du groupe, avec Elf à Lacq. Le centre de recherche de Pau compte 3 000 ingénieurs, je me sens une responsabilité particulière dans cette région – dont je suis, de plus, originaire. Nous sommes sponsor de la section paloise, prenant en charge 30 % de son budget. Mais je l'ai dit clairement en souriant : « soit vous êtes champions, soit nous partons ».

Le CIR est l'outil fiscal français le plus efficace. Avoir des centres d'intelligence, des *start up*, c'est excellent pour l'avenir du pays ! Les grands groupes ont-ils besoin de ce crédit d'impôt ? Nous en bénéficions à hauteur de 70 millions d'euros par an. S'il n'existait pas, peut-être envisagerions-nous d'installer nos centres en Inde, par exemple, où les talents sont brillants. Il y a une compétition internationale sur ce créneau comme sur les autres. Je déplore le débat récurrent sur le CIR, qui fait planer une incertitude peu propice à attirer les investisseurs. (*Applaudissements sur de nombreux bancs*)

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les applaudissements, rares dans nos réunions de commission, saluent des prestations particulièrement brillantes. Nous vous remercions.

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi n° 3623 (A.N. XIV^e leg.) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et nomme M. Daniel Gremillet rapporteur pour avis sur ce texte.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jean-Jacques Lasserre rapporteur sur la proposition de loi n° 585 (2015-2016) visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture.

Organisme extraparlamentaire – Désignation

M. Bruno Sido est proposé à la désignation du Sénat pour siéger au conseil d'administration du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

Simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un amendement a été déposé sur le texte de la commission, sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – L'amendement n°1 vise à « mettre en place un véritable 1 % logement », en imposant une cotisation à toutes les entreprises de plus de 10 salariés au lieu de 20 aujourd'hui, et en portant la cotisation à 1 % au lieu de 0,45 %. Si le taux de la PEEC est descendu progressivement à ce niveau, dans le même temps le taux de la contribution des entreprises au fonds national d'aide au logement (Fnal) augmentait régulièrement pour atteindre 0,5 %. La majoration proposée ne me semble donc pas souhaitable ; elle risquerait de peser lourdement dans les comptes des PME et TPE. Cela ne peut s'envisager sans en discuter au préalable avec les partenaires sociaux. Avis défavorable.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je partage l'avis de la rapporteure, il est difficile d'augmenter ainsi la contribution. Néanmoins, les entreprises de moins de dix salariés ont longtemps acquitté cette taxe. C'est dans les PME que les difficultés de logement des salariés sont les plus criantes. Il faudra y revenir.

M. Jean-Pierre Bosino. – Nous voulons lancer le débat sur cette question. Le Fnal, lui, finance essentiellement l'APL.

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

Questions diverses

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un dernier mot pour vous informer que notre collègue **Dominique Estrosi Sassone** va procéder à des auditions, ouvertes à tous ceux d'entre vous qui souhaitent y participer, sur le rôle et les missions des établissements publics fonciers.

La réunion est levée à 11 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 11 mai 2016

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

Election présidentielle et politique étrangère américaine - Audition de M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux Etats-Unis

La commission auditionne M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux Etats-Unis, sur l'élection présidentielle et la politique étrangère américaine.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous poursuivons nos réflexions en entendant M. l'Ambassadeur de France aux Etats-Unis. Les Etats-Unis sont assez peu présents sur la scène internationale. Redites-nous un peu où ils se trouvent ? Je provoque un peu, mais je souhaitais simplement vous dire notre intérêt pour cette période à la fois marquée par la fin de la Présidence Obama et l'incertitude de la prochaine présidence. Nous essayons aussi de deviner les grandes réponses que les Etats-Unis vont apporter aux crises internationales, ainsi que sur l'importance, ou le caractère secondaire, de la politique extérieure à leurs propres yeux. Celle-ci va-t-elle demeurer marginale ou va-t-elle, au contraire, devenir une priorité ? Allons-nous vers une rémanence de l'isolationnisme, comme on le pressent durant cette campagne ? Certes, ce n'est pas un phénomène nouveau que de constater que les campagnes présidentielles peuvent s'avérer plus étroites que ce qu'exige l'éthique de responsabilité. On peut naturellement s'attendre à une évolution de la politique conduite par le prochain président par rapport à ce climat de campagne. Les messages adressés à l'Europe oscillent entre le positif et le négatif en ce qui concerne surtout l'évolution de la zone euro. On ne peut ainsi dire que cela nous aide beaucoup, même si le Président des Etats-Unis est capable de se rendre au Royaume-Uni pour faire campagne pour l'Europe. D'autres questions sont également fortes : la paix au Moyen-Orient est-elle une priorité ? Nombreuses sont nos interrogations sur ce que vont être les prochaines années du point de vue américain. Nous souhaitons ainsi vous entendre avant de vous interroger et dialoguer avec vous sur ces grandes questions qui font que nous aimons toujours ce grand pays qui est notre allié, même si la politique des visas qu'il peut conduire, notamment vis à vis des entreprises françaises qui se sont rendues en Iran, peut nous laisser penser qu'il n'est pas toujours entièrement amical. Merci à vous, Monsieur l'Ambassadeur, nous apprécions beaucoup votre présence.

M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux Etats-Unis. – Merci Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Il est très difficile de faire des prévisions ou de décrire les élections américaines dans la mesure où, en septembre dernier, j'avais répondu à des journalistes que la candidature de M. Daniel Trump serait oubliée dans trois mois. Personne, et pas seulement votre ambassadeur à Washington, n'avait vu venir le phénomène Trump ! En effet, vous avez d'un côté une situation économique qui, globalement, est excellente puisque les Etats-Unis connaissent une croissance ininterrompue depuis sept ans. Avec un taux de chômage officiellement à 4,9 %, les Etats-Unis viennent d'atteindre le niveau du plein emploi. Personne n'avait vu venir l'explosion populiste qui exprime le mécontentement, le ressentiment et la colère d'une partie des Américains. Lorsque vous sortez de ces chiffres globaux, vous découvrez, puisque maintenant tout le monde s'est penché sur cette question, que le niveau de vie de la moitié des Américains a stagné ou diminué depuis l'an 2000. En gros, la société américaine subit, un peu comme les sociétés

européennes, les effets de la globalisation qui sont très positifs pour une partie de la population et pas pour l'autre. A cet égard, l'Etat de la Caroline du Nord est très intéressant : il s'agit d'un Etat très classique, avec des industries textiles et de fabrication de meubles, ainsi qu'avec une culture du tabac. Cet Etat est passé à la nouvelle économie et sa capitale Charlotte, ou la ville de Raleigh, est très impressionnante de modernité. Cependant, la nouvelle économie crée moins d'emplois que l'ancienne et surtout, elle ne crée pas d'emplois pour ceux qui ont perdu le leur. Lorsque vous avez perdu votre emploi dans une usine de textile, à 45 ans, vous n'allez pas être engagé dans la nouvelle économie. La différence entre les Etats-Unis et la France est que ceux qui y perdent leur emploi ne deviennent pas chômeurs, mais trouvent des petits emplois rémunérés à un taux horaire entre 8 et 10 dollars et sont ainsi obligés de cumuler deux emplois. La conséquence en est le mécontentement de ces personnes et la force de M. Donald Trump est de l'avoir compris. Il a ainsi touché cette poche de mécontentement et nourri cette forme de populisme qui, à l'extrême droite, se revendique de lui, ainsi qu'à l'extrême gauche – du moins ce que les Américains considèrent comme telle, avec le Sénateur socialiste Sanders. Les Américains découvrent la crise sociale et économique dissimulée par des chiffres macroéconomiques qui sont par ailleurs excellents.

Les valeurs morales constituent un second élément de dislocation par la mondialisation. Dans un pays profondément religieux où près de 35 % de la population se rendent au temple, à la synagogue ou à l'église, celle-ci est profondément conservatrice et se sent déstabilisée par les effets de la mondialisation et de l'évolution des mœurs. Ce phénomène nourrit ainsi l'explosion populiste.

Maintenant, nous aurons donc M. Trump contre Mme Clinton dont la candidature incarne un certain statu quo. Je ne vais pas me risquer à faire des prévisions puisque tout le monde s'est trompé jusqu'à maintenant, mais je ne connais pas un démocrate ou un républicain qui pense que M. Trump puisse être élu. Le plafond de verre va jouer et tout le monde estime aujourd'hui, après s'être trompé hier, que Mme Hillary Clinton sera élue. Il n'en reste pas moins que cette campagne a révélé des tensions fortes au sein de la société américaine et la question qu'on peut se poser, même avec la candidate de l'establishment une fois élue, porte sur les conséquences que tirera la classe politique américaine de cette élection.

Je pense que les traités de libre-échange seront les premières victimes de cette élection. Les Américains ont signé un traité de libre-échange, le TransPacific Pact (TPP), avec onze Etats du Pacifique. Ce traité doit être ratifié par le Congrès. Mme Clinton s'est prononcée contre sa ratification. Tout le monde pensait que sa ratification aurait eu lieu au moment de la *Lame Duck session*, c'est-à-dire la période de novembre à janvier où le nouveau président est élu tandis que son prédécesseur ne part qu'en janvier. Ces trois mois marquent une période intermédiaire, avec les anciens congrès et président qui savent qu'ils n'ont pas d'avenir. Faire voter, durant cette session, une loi impopulaire est une habitude puisque tous deux s'en vont. Or, Mme Clinton a fait savoir qu'elle s'opposerait à la ratification de ce traité avant même son élection. Le TPP ne sera pas ratifié et sans doute Mme Clinton demandera une renégociation, ce qui ouvre naturellement la voie à une remise en cause de ce traité.

Le traité avec les Européens agite beaucoup plus ces derniers que les Américains eux-mêmes. Washington sait qu'il s'agit d'un long processus. En effet, la négociation du traité de libre-échange avec le Canada a duré cinq ans et nous ne négocions avec les Américains que depuis trois ans. Les sujets importants n'ont pas encore été abordés et les Américains ne comprennent pas vraiment l'échauffement des Européens à l'égard de ce traité, dans la mesure où la négociation se poursuit à son rythme. Les sujets les plus importants seront en effet abordés lors de la dernière ligne droite que marqueront les compromis

nécessaires. Nous n'en sommes pas là et on ne fait pas ce genre de concession en période électorale. Pour les Américains, il est évident que la négociation se poursuivra jusqu'à 2018-2019. Je pense néanmoins qu'avec cette révolte populiste, la négociation sera très difficile.

Sur la personne d'Obama, je vous conseille vivement de lire un interview fleuve qu'il a accordé à la revue *The Atlantic* dans lequel il décrit sa vision du monde. Il y fait montre d'une conception particulière qu'on pourrait qualifier de néo-isolationnisme de gauche et de réalisme en politique étrangère. Donald Trump se revendique également de l'isolationnisme.

La question que vous me posiez, Monsieur le Président, portait sur les conceptions de politique étrangère de Mme Hillary Clinton. Celle-ci est ancrée dans une tradition politique tout à fait différente, celle de l'interventionnisme libéral, comme lors de l'intervention au Kosovo lors de la présidence de son mari. Elle aura très certainement la volonté de réaffirmer le leadership américain, comme c'est d'ailleurs la tendance générale dans le petit monde washingtonien. La question est de savoir si le pays en a vraiment envie. Quelles sont en effet les implications de la réaffirmation du leadership américain ? Je ne sens pas du tout une volonté du peuple américain de soutenir l'envoi de troupes à l'étranger et de recommencer les aventures de M. George W Bush. La question est ouverte : si la volonté d'un plus grand activisme de Mme Clinton est certes manifeste, jusqu'où ira cette volonté est une tout autre question. Cette question se posera en particulier sur deux gros dossiers : d'abord l'Ukraine dont le dossier a été sous-traité par le Président Obama à l'Allemagne et à la France. Il les a laissés tout à fait libres de négocier et a refusé de livrer des armes aux Ukrainiens, ce qui est vraiment caractéristique. Mme Clinton changera-t-elle de politique vis à vis de la Russie ? Je pense que les Russes savent qu'ils ont tout intérêt à passer un accord avec M. Obama avant son départ et qu'à part M. Trump évidemment, ils n'auront pas, si je puis dire, de meilleur président que M. Obama. Le second dossier concerne la Syrie où les Américains ont également refusé d'intervenir dans un conflit majeur. Cette position est-elle structurelle ou conjoncturelle ? Les Américains dans le Moyen-Orient avaient comme intérêts d'abord le pétrole et ils n'en ont désormais plus besoin dans les vingt ans qui viennent grâce au gaz de schiste. Ce qui est capital. D'autre part, en ce qui concerne le nucléaire iranien, l'accord a été signé avec l'Iran et le sujet a, d'une certaine manière, été traité. Le troisième sujet pour les Etats-Unis concerne la sécurité d'Israël qui n'est pas menacée aujourd'hui par le conflit puisque, d'une manière étonnante, vous pouvez parler du conflit sans mentionner le nom d'Israël qui se tient à l'écart. De manière très réaliste, le Président Obama en a conclu que ce conflit n'était pas vital pour les Etats-Unis et qu'ils n'avaient pas à y être impliqués. Lorsque les Russes sont intervenus, en septembre 2015, le Président Obama a déclaré qu'il n'y aurait pas de confrontation russo-américaine sur la Syrie, ce qui était une manière de donner carte blanche aux Russes qui en ont profité pleinement. Les négociations russo-américaines sur la Syrie se déroulent de manière particulièrement amicales. L'administration américaine est donc actuellement sur la réserve : est-ce que Madame Clinton changera cela ? Elle aura la tentation de le faire. Y parviendra-t-elle ? C'est là une tout autre question.

S'agissant de la levée des sanctions sur l'Iran, qui est un sujet très important, les Américains se rendent compte que celle-ci ne fonctionne pas. Les entreprises et les banques, européennes en particulier, ne vont pas en Iran, ce dont se plaignent les Iraniens. Le Président de la Banque centrale iranienne s'est rendu à Washington et lorsque le Président Hollande a soulevé cette question devant le Président Obama, il y a trois semaines, celui-ci a acquiescé quant au problème, tout en soulignant l'importance de l'application de cet accord susceptible d'être remis en cause, si la partie iranienne pouvait démontrer l'absence de conséquences positives pour l'Iran. Le Président Obama a indiqué qu'il ferait de son mieux pour aider à la

réalisation des termes de l'accord. Des délégations ont alors été envoyées notamment à Paris, où elles ont rencontré le MEDEF et l'Association française des banques pour leur expliquer ce qu'ils pouvaient faire et ne pas faire. J'ai moi-même rencontré un certain nombre de dirigeants américains, qui nous ont assuré de leur aide en invitant les entreprises à solliciter auprès d'eux les licences et les banques les lettres de précaution pour favoriser leur implantation en Iran. Le fonctionnement de cet accord, dans toutes ces dispositions, est d'un grand intérêt pour les Américains. Je suis allé voir personnellement les banques françaises qui ne souhaitent pas investir en Iran. Selon les Américains, il s'agit là du choix de nos banques, alors qu'ils se disent prêts à tout faire pour leur faciliter la tâche. Cependant, toute opération en dollars implique son traitement, à un moment donné, sur le territoire américain. Or, si tel est le cas, tout citoyen américain peut porter plainte, en demandant le gel des sommes impliquées dans ces éventuelles transactions au motif qu'il est une victime du terrorisme iranien. Dans le contexte américain marqué par une forte dimension juridique, les Américains refusent que les opérations avec l'Iran soient libellées en dollars, puisqu'aucune banque américaine n'acceptera de les porter, en raison de l'incertitude juridique qui les caractérise. Ils préconisent ainsi l'utilisation d'autres devises tout en offrant leur assistance.

En outre, d'autres problèmes viennent se greffer à cette situation. D'une part, les banques iraniennes, qui ont été isolées du monde pendant plus de dix ans, ne satisfont pas aux conditions minimales posées par la communauté internationale en matière de législation notamment contre le blanchiment d'argent. Certaines banques iraniennes sont ainsi totalement hors des clous. D'autre part, les sociétés européennes se demandent si le marché iranien est sûr et si les sanctions ne seront rétablies dans six mois. En outre, le phénomène dit de *over compliance*, selon lequel des grandes banques, comme la Société Générale, le Crédit Agricole, ou encore la Deutsche Bank ou HSBC, qui ont eu à payer aux Etats-Unis des amendes considérables par le passé, ne souhaitent nullement prendre de nouveaux risques. Telle est la situation actuelle.

Je continue de travailler avec les sociétés françaises, Air France, Airbus, Peugeot pour les aider à travailler avec l'administration américaine. Comme le Président Obama en a convenu avec le Président Hollande, le problème est comment convaincre les grandes banques à s'engager sur le marché iranien.

M. Jeanny Lorgeoux. – Vous nous dites que Hillary Clinton a des chances de l'emporter mais que l'on ne peut pas tout à fait exclure Donald Trump. Pourriez-vous nous dire qui compose son *brain-trust* ? Quels sont les gens « sérieux » dont il s'entoure ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – S'agissant des relations avec la Russie, je confirme que le Président Obama a laissé les Européens, notamment la France et l'Allemagne, négocier avec la Russie sur la question de l'Ukraine. Il y a cependant des réseaux américains qui font pression. J'en veux pour preuve les paroles, à Davos, du vice-président Joe Biden qui aurait suggéré au Président Porochenko, à propos des élections locales prévues par l'accord de Minsk, de faire un référendum pour pouvoir attendre. S'agissant des sanctions, je crois savoir qu'il y a quelques mois, les Russes, qui connaissent des difficultés économiques, ont cherché à emprunter auprès de banques américaines et que le Trésor est intervenu pour dire qu'il n'en était pas question. Les banques européennes et françaises ont subi des pressions pour ne pas prêter aux Russes. Je vous demande si les Américains sont dans une logique de blocage, même si les sanctions sont levées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Cette question est d'autant plus importante que le Sénat aura à se prononcer, avant l'été, sur la levée des sanctions.

M. Robert del Picchia. – La désignation de Donald Trump comme candidat Républicain est-elle définitive ? Je vois que vous me faites signe que oui. Pourriez-vous nous dire ce que les Américains pensent de la prochaine conférence internationale sur le processus de paix au Proche-Orient du 30 mai et si c'est un sujet qui peut intéresser le prochain président des Etats-Unis ?

M. Bernard Cazeau. – Je souhaiterais connaître les raisons du succès de Bernie Sanders, qui a encore récemment remporté l'Etat de Virginie, alors qu'aux Etats-Unis, il y a encore peu, tenir un discours « socialiste » faisait de vous, pour le moins, un « communiste ».

M. Jean-Marie Bockel. – Je souhaiterais poser quelques questions de façon très rapide. Tout d'abord, je souhaiterais connaître votre avis sur la problématique de la Russie et de l'OTAN : vous avez lu, dans Le Monde, l'interview du général Petr Pavel, président du comité militaire de l'OTAN, que nous avons d'ailleurs auditionné la semaine dernière. Son point de vue est très tranché sur l'appréciation de la menace, et le fait que la Russie soit identifiée comme le « danger numéro un » pour l'OTAN. Cela semble contredire l'analyse que vous nous avez présentée, qu'en est-il ?

Ma deuxième question porte sur la campagne électorale américaine, y a-t-il derrière les questions de personnes une crise des grands partis politiques américains ? S'agissant de l'Iran, et du positionnement des banques, vous savez que nous sommes tous régulièrement sollicités par des entreprises pour les accompagner dans leurs démarches. Votre sentiment sur ce sujet nous intéresse. Enfin, ma dernière question porte sur Israël. Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls s'y rendront prochainement, cette question connaît une actualité forte France. Quelle appréciation est portée sur les efforts français aux États-Unis ?

M. Jacques Legendre. – Une question très simple : pourquoi cette tracasserie administrative que constitue l'obtention d'un visa américain pour les détenteurs d'un passeport contenant un visa iranien et qui veulent se rendre aux Etats-Unis ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Souvent des interlocuteurs économiques nous interrogent et cherchent à savoir s'il y a un risque dans leurs relations futures avec les Etats-Unis s'ils investissent en Iran.

M. Alain Gournac. – Je voudrais revenir sur la question de ses visas. Nous avons appris, alors que nous étions aux Etats-Unis avec le Président de la commission, et alors que les Etats-Unis invitent les Européens à investir en Iran, qu'il serait désormais nécessaire pour voyager aux Etats-Unis, si l'on est déjà allé en Iran, d'obtenir un visa. Ces deux messages semblent contradictoires.

Mme Michelle Demessine. – Vous nous avez dit que Mme Hillary Clinton incarnait le statu quo. Quoi que l'on puisse penser du positionnement à gauche de Bernie Sanders, cela représente tout de même une partie de l'électorat américain. Hillary Clinton va-t-elle devoir en tenir compte dans sa campagne et dans son programme ?

M. Michel Boutant. – Dans le contexte de menace terroriste qui pèse sur le monde, les différents services de renseignements américains collaborent-ils de manière volontariste avec leurs collègues européens ? Quelles leçons les Etats-Unis ont tiré de la dénonciation des agissements de la NSA ?

M. Gérard Araud, ambassadeur. – Tout d’abord, sur la question des visas, la nécessité d’obtenir un visa avant d’entrer aux Etats-Unis pour ceux qui se sont rendus dans les pays soupçonnés de terrorisme a été imposée par le Congrès contre l’avis de l’administration. Elle ne concerne pas que l’Iran mais également le Soudan et la Syrie. C’était une façon pour le Congrès de marquer son désaccord avec la position du gouvernement Obama sur le dossier nucléaire iranien.

M. Daniel Reiner. – Le président Obama n’aurait-il pas pu utiliser son veto sur cette question ?

M. Gérard Araud, ambassadeur. – Il aurait été battu sans aucun doute, les deux tiers du Congrès étaient favorables à l’instauration de visas. Ceci étant, les visas en question sont délivrés extrêmement rapidement par l’administration américaine comme le démontrent plusieurs exemples récents. L’administration regrette cette mesure.

Sur M. Donald Trump, en réponse à la question posée, il n’y a aucun groupe de réflexion autour de lui. Le discours de ce candidat est assez peu préparé à l’avance. Cela ne signifie pas qu’il faut sous-estimer sa grande capacité à comprendre les points susceptibles de toucher l’électorat. En critiquant les traités de libre-échange, il a compris la souffrance et remporté la sympathie de la classe ouvrière et de la classe moyenne inférieure qui souffrent de la globalisation. Il faut se rappeler que les Américains cherchent quelqu’un dont ils pensent qu’il ferait un bon commandant-en-chef et non un expert. Enfin, même si elles semblent réticentes aujourd’hui, les élites républicaines entoureraient le moment venu le candidat s’il était élu.

Il y a des réseaux, mais il y a surtout un débat dans la classe politique américaine qui reproche au président Obama de se montrer trop faible vis-à-vis de la Russie. Il faut se rappeler que le vice-président Biden s’est rendu à plusieurs reprises en Ukraine pour inciter le pouvoir ukrainien à remplir sa part des accords de Minsk et notamment réduire la corruption. Cela étant, si Mme Clinton était élue, la politique américaine se tendrait probablement à l’égard des Russes. Il faut se rappeler que le président Obama a refusé de livrer des armes aux Ukrainiens et qu’il était le seul à défendre cette position. Sur la question des sanctions vis-à-vis de la Russie et de nos banques, c’est toujours le même schéma qui se répète, l’accès à la place financière de New York est indispensable à la survie d’une grande banque. Le trésor américain joue là-dessus et impose ainsi l’extraterritorialité de l’application des lois américaines. Il avait ainsi été rappelé aux banques chinoises que leur coopération avec l’Iran leur fermerait les portes des marchés financiers américains.

En ce qui concerne la levée des sanctions, l’accord de Minsk ne sera jamais mis en œuvre intégralement. Il s’agira donc d’une décision politique sur laquelle les 28 devront se mettre d’accord.

En ce qui concerne le processus de paix israélo-palestinien, la relation entre Obama et le Premier ministre israélien est mauvaise. Les Américains considèrent notre initiative avec sympathie mais sans croire qu’elle puisse aboutir compte tenu de l’absence de volonté des deux côtés.

Dans sa révolte, l’électorat américain se porte dans sa majorité vers l’extrême droite mais aussi pour partie vers la gauche. Les propositions de M. Sanders le placeraient au centre gauche de la politique française. Il est ainsi favorable à une sécurité sociale d’Etat. Il a réussi à sortir de l’anonymat et à susciter l’enthousiasme des foules.

Les démocrates sont une coalition : les minorités (hispaniques, africains américains, asiatiques), les femmes, les jeunes. Contrairement à M. Sanders, Mme Clinton réussit à mobiliser les minorités. Les femmes se divisent à part égale entre les deux candidats. Chez les jeunes, c'est 80 % pour Sanders et 20 % pour Mme Clinton. Face à Trump, il est évident que les électeurs de Sanders se reporteront sur Mme Clinton, les jeunes risquant peut-être plutôt de s'abstenir. Mme Clinton ressent donc une pression sur sa gauche : si elle s'est prononcée contre le traité de libre-échange avec le Pacifique, c'est qu'elle a senti que sur ce sujet, Sanders rencontrait un large écho dans l'opinion.

Le problème des Démocrates, c'est l'« homme blanc », qui vote à 57 % pour les Républicains. L'on pensait donc que Mme Clinton allait choisir comme vice-président un homme blanc. À présent, certains se demandent si elle ne va pas plutôt choisir une personnalité de gauche. On pense alors à Elisabeth Warren, mais cela ferait deux femmes...

En ce qui concerne la Russie, j'ai pu constater auprès de la conseillère nationale de sécurité, Susan Rice, que le discours des Etats-Unis n'était pas un discours de guerre froide : tout en actant la fin de la tentative d'engager avec les Russes une relation privilégiée, les Américains souhaitent continuer à travailler avec eux. Les provocations militaires permanentes des Russes, qu'il s'agisse du comportement de leurs avions ou de leurs sous-marins, nous renvoient cependant à la guerre froide. Elles ont entraîné une réaction de l'OTAN et le déploiement par les Américains d'équipements supplémentaires en Europe de l'Est. Tout peut changer avec Mme Clinton, mais l'élargissement de l'OTAN reste exclu.

La vie politique américaine a beaucoup changé. Le système ne peut fonctionner que s'il y a des compromis entre les partis. Il y avait toujours des compromis car certains Démocrates conservateurs étaient à la droite de certains Républicains modérés, mais cela n'existe plus. Tous les élus des Etats du Sud, qui fournissaient beaucoup de Démocrates conservateurs, sont désormais Républicains. Le Congrès est donc profondément divisé. Il y a en outre une radicalisation, en particulier à droite, des opinions publiques, ce qui entraîne un durcissement des débats. Si Mme Clinton est élue, elle aura les mêmes problèmes que le Président actuel avec le Congrès : lorsqu'un sénateur est tenté par un compromis, un autre sénateur va à la télévision pour dire qu'il trahit les électeurs. Ceci était notamment très pratiqué par Ted Cruz lorsqu'il voyait un sénateur Républicain s'engager dans un compromis avec l'administration.

Aujourd'hui, la majorité des enfants qui naissent aux Etats-Unis ne sont plus caucasiens, mais appartiennent aux « minorités ». Les Républicains voient ainsi leur électorat traditionnel – composé d'hommes blancs et de personnes âgées – diminuer. En définitive, les Républicains se sont coupés des « minorités ». Ils se sont coupés des hispaniques – alors même que ceux-ci sont socialement très conservateurs – à cause de leur position sur l'immigration. Ils se sont coupés des femmes à cause de leur position sur l'avortement. Enfin, ils se sont coupés des jeunes à cause de leur position sur le mariage gay – cette question étant devenu un élément déterminant pour les jeunes américains.

Malgré tout, les Républicains gagnent généralement les élections intermédiaires, parce que dans ces élections, les jeunes et les minorités ne votent pas. 65 % des Américains votent pour les présidentiels. 30 % des Américains votent lors des élections intermédiaires. C'est ce qui permet aux Républicains de les gagner.

Concernant les entreprises et l'Iran, l'administration Obama a tout intérêt à faciliter les choses. L'administration Obama sait que les modérés à Téhéran sont l'objet de

critiques virulentes des radicaux. Obama ne voudrait pas que l'accord sur le nucléaire iranien, qui est une de ses principales réalisations en politique étrangère, soit remis en question.

On peut s'attendre à ce qu'Obama reste silencieux à propos d'Israël jusqu'aux élections de novembre, pour ne pas porter préjudice à Hillary Clinton. Entre novembre et janvier – période où l'administration Obama sera toujours en place, mais où l'enjeu des élections aura disparu -, Obama, qui n'a pas l'habitude de mâcher ses mots, règlera probablement ses comptes par un discours comme il sait en faire.

La coopération en matière de terrorisme se passe plutôt bien. Les Américains considèrent qu'ils ont affaire en Europe aux services de renseignement Britannique, Français, et, Allemand. Ils ont envoyé des équipes pour essayer d'aider d'autres services. Sur la question des visas, il est vraisemblable que si un Européen se trouvait impliqué dans un attentat terroriste visant les Etats-Unis, s'en serait fini de l'exemption de visas accordée aux ressortissants de l'Union européenne. Certains sénateurs Démocrates se sont déjà exprimés en ce sens lors des débats qu'ont suscités les attentats de Paris et de Bruxelles. L'échange de fichiers entre services européens apparaît crucial de ce point de vue, pour éviter qu'un individu fiché en Europe n'entre aux Etats-Unis. De manière générale, les Américains pointent principalement le problème de l'échange de fichiers avec les Européens.

M. Claude Malhuret. – Un des principaux sujets pour les Etats-Unis est la Chine, et je m'étonne qu'il n'ait pas été évoqué par mes collègues. Face à la Chine, les Américains doivent choisir entre la co-gouvernance ou la confrontation. Les sujets de préoccupation pour les Etats-Unis concernent par exemple la Mer de Chine, ou encore la place du yuan dans le système monétaire international. Quelle est votre appréciation de la relation entre les Etats-Unis et la Chine ? Si Mme Clinton est élue, quelles évolutions sont à prévoir ?

M. Gérard Araud, ambassadeur.- On a souvent sous-estimé, du côté européen, à quel point Obama est un Asiatique. Il faut se rappeler qu'il est né à Hawaï et qu'il a fait toute son école primaire en Indonésie avant d'arriver sur le continent américain à 15 ans. Il considère d'une certaine manière les Russes comme anachroniques – pour lui, les Russes mènent des guerres du XIXe siècle avec des moyens du XXe siècle au XXIe siècle. Son tropisme asiatique l'a mené à signer 11 traités parallèles avec les pays de la zone Pacifique, et un traité-chapeau avec l'ensemble de cette zone, le traité transpacifique. Obama est aussi fasciné par les nouvelles technologies, il est très proche de la communauté high-tech californienne. A l'égard de la Chine, la politique des Etats-Unis ressemble beaucoup au « containment ». La situation géopolitique de la Chine, hérité du fameux « siècle d'humiliation » contraste avec son rang de deuxième puissance économique mondiale. Cette équation implique une période d'ajustement, qui inquiète ces voisins. Les Etats-Unis ont défini une ligne rouge au niveau des îlots de la Mer de Chine du Sud. Ces îlots sont revendiqués par la Chine depuis 1930, à l'époque à l'égard de la France. Je mentionnerai l'alliance renforcée avec le Japon, ou encore le retour des soldats américains aux Philippines.

Fondamentalement, les Etats-Unis ne comprennent pas la multipolarité. Les Etats-Unis n'ont jamais été dans un monde multipolaire : en 1945, ils représentaient 60 % du PIB mondial ; lors de la Guerre froide, ils constituaient le parapluie militaire et économique de l'ensemble du monde occidental ; dans la décennie post-Guerre froide, ils ont connu une forme d'hégémonie. Par ailleurs, les Etats-Unis n'ont jamais été menacés par leurs voisins.

Mercredi 18 mai 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Ratification de l'accord de Paris – COP 21 - Audition de Mme Hakima El Haité, ministre marocaine de l'environnement, et Mme Laurence Tubiana, ambassadrice pour les négociations climatiques

La commission auditionne conjointement Mme Hakima El Haité, ministre marocaine de l'environnement, et Mme Laurence Tubiana, ambassadrice pour les négociations climatiques, sur la ratification de l'Accord de Paris – COP 21.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons le grand honneur d'accueillir Madame Hakima El Haité, ministre de l'écologie marocaine, pour parler de la COP 22. Nous ouvrirons ainsi des perspectives nouvelles au moment où le Parlement est sollicité pour ratifier l'accord de la COP 21. Madame la ministre, votre disponibilité à répondre à notre invitation nous touche et nous oblige. Nous connaissons votre profil et votre potentiel ; nous saluons votre brillant parcours. Nous avons une grande confiance dans votre capacité à tracer les axes d'avenir de cette COP 22.

Nous sommes également heureux d'entendre Laurence Taubiana, notre « championne du climat » qui a porté pendant de longs mois, jusqu'au succès, la COP 21. Nous mesurons l'ampleur du travail accompli et nous saluons l'engagement de notre diplomatie à un si haut niveau, comme nous en avons fait part à Laurent Fabius lorsqu'il est venu devant notre commission pour rendre compte de cet accord.

Vous pourrez l'une et l'autre nous exposer votre perception de la mise en œuvre de l'accord conclu à la COP 21, nous dire également quels seront selon vous les enjeux de la COP 22 et comment, à l'occasion de la ratification de l'accord de Paris, le Sénat pourra appuyer la démarche du Maroc, pays frère dont nous saluons la grande ambition.

Mme Hakima El Haité, ministre de l'environnement du Maroc. – Je suis particulièrement fière et honorée d'être parmi vous ; c'est moi qui vous remercie de cette invitation dans votre assemblée qui est sans doute le *think tank* le plus puissant de votre Nation. Votre mission est noble. Je sais par expérience que le rythme de la vie politique est effréné. De par votre fonction, vous disposez de plus de temps, au Sénat, pour mettre en œuvre une stratégie à long terme. Vous pouvez ainsi jouer un rôle clef dans l'élaboration de ce que sera le monde de demain.

Je reviens de New York où les leaders du monde entier ont confirmé leur engagement de Paris. Nous avons vécu une année intense. Je félicite la France et son Président qui ont su insuffler une nouvelle dynamique grâce à cet accord ; je félicite aussi Mme Laurence Tubiana qui a été la cheville ouvrière de la COP 21, en résolvant bien des problèmes, dans des conditions difficiles. Avec cet accord, nous avons posé de nouveaux fondements pour le monde de demain.

En 2015, les humains se sont rendu compte qu'ils avaient maltraité la Terre et que le temps des négociations était déjà passé. Quand la Terre se met en colère, cela devient

contre-productif. Avec 800 catastrophes naturelles recensées entre 2013 et 2014, les États-Unis ont perdu 4 points de PIB, sans compter les pertes humaines. Dans de nombreux pays, les catastrophes naturelles sont devenues la règle plutôt que l'exception. Même les grandes puissances jusque-là peu vulnérables ont commencé à percevoir l'impact du changement climatique. En mesurant le coût du changement climatique si nous n'agissions pas, Lord Stern a incité le monde politique à prendre conscience de la gravité de la situation, de sorte qu'après vingt-et-un ans, nous avons enfin signé un accord. L'année 2015 a été celle de la mise en place du plan d'action de Sendai contre les catastrophes naturelles, mais aussi celle de l'accord d'Addis-Abeba sur le financement du développement. Nous avons tous ratifié les dix-sept objectifs de développement durable pour éradiquer la pauvreté dans le monde. Enfin, il y a eu l'accord de Paris.

Tout le processus repose sur un même objectif : construire un monde équilibré dans la répartition des ressources, où l'homme pourra vivre dignement. Le changement climatique a des effets sur la vie de plusieurs millions de personnes dans le monde. Dans les pays les plus vulnérables 1,2 milliard de personnes sont privées de sources d'énergie, plus de 650 millions de personnes dans le monde n'ont pas accès à l'eau potable et 300 millions ont vu leurs sources se tarir à cause de la hausse des températures. En outre, l'élévation du niveau des mers risque de faire disparaître certains États insulaires et de provoquer des migrations intenses menaçant la stabilité au niveau local, régional et international.

L'accord de Paris est un succès historique, car la communauté internationale s'est montrée solidaire. Les pays du Nord, à l'origine de la pollution, se sont engagés à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre et à aider les pays moins pollués à s'adapter au climat et à trouver un autre modèle de développement. Cet accord difficile a donné beaucoup de fil à retordre à la présidence française. C'est pourquoi je salue le travail de Laurent Fabius et de Laurence Tubiana. Nous avons là un des plus beaux accords multilatéraux de ces dernières décennies.

Cependant, un accord reste un accord, et il faut désormais le ratifier. Les députés et les sénateurs doivent l'intégrer dans les politiques publiques, car un accord n'a de valeur que si l'on trouve les moyens de le rendre opérationnel. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et atteindre l'objectif de réchauffement climatique de 2°C, voire de 1,5°C comme l'ont demandé les États insulaires, il faut mettre en place des contributions nationales. Les pays s'organiseront pour intégrer le climat dans leurs stratégies et dans leurs politiques publiques afin de limiter leurs émissions de CO₂. À eux de voter des lois, de développer des plans d'action, de budgétiser les mesures et d'intégrer les impératifs du climat dans leur législation. Votre rôle est de faire en sorte que cet accord devienne réalité.

Pendant 21 ans, la communauté internationale a perdu confiance dans les négociations climatiques. La Conférence de Paris, grâce à la mobilisation de la diplomatie française, a été l'occasion de redonner confiance et de créer une nouvelle solidarité internationale. Il ne suffira pas de ratifier l'accord pour que la COP 21 soit un succès. Lorsque les 197 parties prenantes se réuniront à Marrakech, il faudra encore leur montrer que l'on a avancé et que l'accord de Paris n'était pas que du papier. Les pays qui ont été les premiers à dénoncer les changements climatiques doivent trouver des solutions concrètes. Ceux qui sont exposés à la montée des eaux développeront des systèmes d'alerte ; ceux qui manquent d'énergie trouveront des solutions alternatives, ceux qui n'ont pas assez de nourriture trouveront les moyens de s'adapter. L'accord de Paris doit prendre en compte la dimension humaine en apportant aux citoyens du monde des réponses qui se traduiront en actes. C'est ce que vous faites dans vos territoires en tant que sénateurs.

J'ai l'immense honneur d'avoir été nommée championne marocaine du climat. La COP 22 portera la bannière de l'action et laissera place aux initiatives. Les décisions de Marrakech devront avoir un impact rapide sur le niveau de vie de tous les citoyens qui souffrent dans le monde. C'est pour cela que la COP 22 a été qualifiée de « pré-2020 » et qu'elle est une priorité pour le Maroc. L'accord de Paris ne sera mis en œuvre qu'à partir de 2020 ; le monde ne peut pas continuer à souffrir jusqu'en 2020 : il faut donc commencer dès maintenant.

Nous donnerons également la priorité à l'innovation, car le monde de demain ne sera pas celui que l'on imagine aujourd'hui, de même qu'on n'imaginait pas il y a vingt ans le portable, l'ordinateur ou la voiture à hydrogène d'aujourd'hui. Nous avons préparé une feuille de route pour vulgariser ces objectifs en visant non seulement les acteurs économiques, mais aussi l'ensemble de la société civile. L'accord de Paris n'est pas l'affaire des politiciens ; il est celui de tous les citoyens du monde. Il est essentiel que nous puissions démocratiser l'information, car le monde de demain se construira sur un nouveau modèle de développement et sur une nouvelle civilisation.

L'impulsion donnée par la France doit continuer à porter ses fruits. La COP 21 était inclusive. Je compte sur vous pour continuer de rallier les sénateurs du monde entier. C'est le rôle des parlementaires d'intégrer le climat dans les politiques publiques et dans la loi. (*Applaudissements*)

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup. Nous étions habitués à ce que les ministres de l'Écologie aient du tempérament... C'est une règle qui vaut dans le monde entier ! Vous nous montrez qu'on peut être à la fois expert et militant convaincu.

Mme Laurence Tubiana, ambassadrice pour les négociations climatiques. – Ma co-championne est la cheville ouvrière de la conférence de Marrakech qui se prépare. Je lui souhaite beaucoup de succès. Elle a brossé un tableau complet de la situation qui reprend ce qu'avait dit M. Laurent Fabius. Certes, l'accord de Paris a mis 23 ans à aboutir. Ce n'est pas si long si l'on considère qu'il a fallu 40 ans pour que les négociations commerciales débouchent sur l'Organisation mondiale du commerce.

L'originalité de cet accord, mais aussi sa faiblesse, c'est qu'il repose sur des décisions nationales qui doivent se maintenir dans le temps, malgré les cycles politiques. Des interrogations se lèvent déjà quand on voit certains propos tenus dans la campagne présidentielle aux États-Unis. La réussite de cet accord tient à la conjonction politique des grands pays de ce monde. Les grandes économies ont trouvé un consensus sur la nécessité d'agir face au changement climatique. Même la Chine s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, et certainement de façon plus ambitieuse que ce qu'elle a annoncé à Paris. Les solutions que l'on commence à envisager ne pourront être mises en œuvre qu'avec la participation de tous les États. Dans cet accord, la voix des plus faibles a énormément compté. L'autorité morale des petites îles, des pays progressistes et des États vulnérables a souvent pesé autant que les intérêts économiques classiques, créant un équilibre qu'il nous appartient de faire perdurer.

D'un point de vue économique, chacun perçoit et mesure désormais les risques associés au changement climatique, et nous disposons d'un panel de solutions intéressantes pour y faire face. L'article 2 de l'accord de Paris définit non seulement un objectif en termes de température et de réduction d'émissions, mais il fixe aussi un objectif économique, puisqu'il s'agit de réorienter la finance vers l'économie verte sobre en carbone. L'accord est

de nature environnementale, mais il s'agit aussi et surtout d'un accord économique. Voilà pourquoi la stratégie française qui a consisté à mobiliser les entreprises s'est révélée décisive.

La société civile et les collectivités locales ont également un rôle à jouer. Sans l'initiative portée par les villes et les régions, les gouvernements auraient été beaucoup plus frileux et moins optimistes. Nous nous en félicitons, même s'il faut encore aller plus loin.

Enfin, l'accord a un aspect financier, puisque la communauté financière internationale a commencé à réorienter les flux vers l'économie sobre en carbone, à travers ses institutions publiques, mais aussi privées. Il s'agit de l'économie de demain. C'est également ce que nous indique le lancement de la mission Innovation, par le Président de la République, le Président Obama et le Premier ministre Modi, qui regroupe 27 investisseurs milliardaires sous l'impulsion de Bill Gates.

L'essentiel de notre effort doit porter sur la mise en œuvre des contributions nationales. Nous avons déjà commencé à encourager des initiatives regroupant des bailleurs de fonds, des investisseurs et des gouvernements. Dans un deuxième temps, nous devons relever ces contributions pour combler l'écart avec les objectifs fixés. Nous ferons un premier point en 2018, en espérant que la mobilisation des entreprises, des collectivités locales et de la société civile contribuera à renforcer l'optimisme. Nous devrions commencer à tirer les bénéfices des fonds investis dans la recherche et le développement technologique à partir de 2020, date où l'accord de Paris commencera à s'appliquer.

La transformation que nous avons lancée est profonde. Diminuer la hausse des températures, en la faisant passer en dessous des 2 °C, implique de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50 à 60 % d'ici 2050. Il faut pour cela décarboner complètement notre électricité, électrifier les activités qui utilisent une énergie autre, faire basculer largement les transports individuels vers l'électricité, construire des bâtiments à énergie positive et initier un programme de rénovation. Nous aurons besoin que les technologies et les capitaux soient là.

Les quatre années à venir sont cruciales pour relever le niveau d'ambition des gouvernements, afin qu'ils s'engagent davantage pour progresser plus vite. Nous pourrions ainsi mieux cerner les secteurs à faire évoluer et la nature des transformations à apporter. Après la négociation, nous voici dans la phase de coopération. Après l'élaboration juridique, nous devons relever le défi de la mise en œuvre économique, technologique et financière. D'où l'importance d'une entrée en vigueur anticipée de l'accord de Paris avant 2020, pour donner le signal politique fort dont nous avons besoin pour accélérer le processus. (*Applaudissements*)

M. Christian Cambon, rapporteur du projet de loi de ratification de la COP 21. – Nous saluons Mme Hakima El Haité et je lui souhaite la bienvenue au nom du groupe d'amitié France-Maroc que je préside. Chacun sait l'immense travail que vous réalisez dans la fonction qui est la vôtre. Il suffit de mentionner la centrale solaire de Noor, dont la première tranche a été inaugurée et qui produit déjà 180 MW avec un objectif de 560 MW. Des millions de Marocains pourront désormais profiter de l'énergie solaire. Vos discours sont suivis d'actes. Je remercie aussi Mme Laurence Tubiana pour sa présence.

Le succès de la COP 21 est en partie lié au travail intermédiaire effectué entre Lima et Paris. La France, le Pérou et le secrétariat général des Nations Unies ont coopéré autour de la convention-cadre sur les changements climatiques. Comment souhaitez-vous

poursuivre ce travail de préparation, afin d'éviter les erreurs de Copenhague qui avait manqué de réflexions en amont ?

Pourriez-vous nous éclairer sur les conséquences migratoires des changements climatiques : on dit que plus de 200 millions de personnes seraient contraintes à une migration d'ici 2030. Le Maroc est à la fois pays d'étape et pays d'accueil, puisqu'une part importante des migrants transsahariens s'y installe.

Si les collectivités territoriales ont été très associées à la COP 21, j'ai le sentiment que c'est moins le cas pour les parlements. Au sein du forum parlementaire franco-marocain, les échanges sont riches et nourris. Quelles initiatives développer pour favoriser le partage d'expériences entre les parlementaires ?

Dans le processus de ratification, il faut d'abord définir une méthode. Certains signaux ne sont pas favorables. Aux États-Unis, la Cour suprême a gelé le plan climat du président Obama à la demande de 28 États sur 50. En Europe, certains pays sont pro-carbone, comme la Pologne ou la Tchéquie. Des réticences se sont manifestées au Royaume-Uni. Les décisions de l'Allemagne pour freiner le développement de l'énergie nucléaire ont renforcé la filière charbon. Comment surmonter ces difficultés pour que la dynamique de l'accord de Paris puisse non seulement aboutir à une ratification, mais également donner lieu à des décisions et à des actions ?

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail sur les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique. – Je tiens à vous féliciter pour votre enthousiasme. Vous êtes passionnées par l'environnement et, Madame la ministre, parfaitement à même de faire réussir la COP 22. On attend beaucoup des nouvelles technologies dans les années à venir. Si l'argument peut être positif, il est également exploité par les climato-sceptiques américains pour dire que ces technologies suffiront à faire face au changement climatique.

Il faut rester extrêmement prudent en matière d'énergies. Je demande depuis longtemps l'ouverture d'une mission d'information sur les éoliennes. On parle d'énergies dé-carbonées. L'exemple allemand est instructif : pour remplacer le nucléaire, les Allemands ont relancé des centrales au charbon. C'est un sujet qui mérite d'être expliqué à l'opinion publique.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Je me réjouis de votre détermination et de votre compétence mises au service de cette noble cause. Je salue la richesse de la relation que la France entretient avec le Maroc. Nos deux pays partagent beaucoup de valeurs et de traditions. C'est important pour traiter un sujet aussi délicat.

Le Sénat s'est impliqué dans la COP 21. L'année dernière, nous avons reçu 436 parlementaires du monde entier, avec un certain succès, car chacun tout en restant conscient des risques et des enjeux s'est montré heureux de participer à cette construction d'une nouvelle humanité en marche. N'ayons pas peur des mots, car c'est bien de cela qu'il s'agit. Cet élan doit se poursuivre. Comment le Sénat français peut-il continuer d'être utile ? Pendant le déroulement de la COP 21, j'avais réuni des parlementaires andins, malgaches, belges... J'ai gardé des liens avec eux. Ce partenariat des parlementaires doit continuer. Les collectivités territoriales, que nous représentons, ont également un rôle à jouer.

On a souvent dit que l'océan avait été oublié. C'est excessif, mais il est vrai qu'on n'a sans doute pas suffisamment exploité sa capacité à capter le carbone. Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat est chargé d'un rapport intermédiaire et on en a encore récemment parlé à New York. Le Maroc est très concerné par les questions maritimes et il pourrait jouer un rôle important.

Enfin, dans la résolution que nous avons adoptée unanimement dans cette assemblée, nous avons consacré un chapitre important aux femmes, qui sont les plus fragiles parmi les plus faibles victimes du dérèglement climatique. Elles ont un rôle considérable à jouer dans le changement climatique. J'espère que vous leur porterez une attention particulière ?

M. Robert del Picchia. – Je me rappelle une rencontre à Marrakech où vous débordiez d'optimisme sur le résultat de la COP 21 alors que Laurent Fabius se montrait plus pessimiste. Finalement, tout s'est bien passé. Nous avons alors pronostiqué que la COP 22 serait presque aussi difficile que la COP 21, car il faudrait transformer l'essai. Les parlementaires ont un rôle important. Au comité exécutif de l'Union interparlementaire, nous nous sommes beaucoup mobilisés pour la conférence de Paris. Nous le ferons aussi pour celle de Marrakech et nous inviterons tous les parlementaires à venir au Maroc.

Dans le cadre de l'Union interparlementaire, nous avons adopté une résolution que nous avons accolée à l'accord de Paris. Cependant, le rôle des parlementaires ne peut se résumer à cela, car c'est d'eux que dépend l'application de l'accord, tant pour sa ratification que pour l'élaboration ultérieure des normes et des budgets, etc. Vous avez besoin des parlementaires. Le message est passé, mais n'est pas encore bien appliqué. L'Union interparlementaire rappellera à chacun l'obligation de ratification et de mise en oeuvre.

Pour ce qui est du Maroc, l'Union interparlementaire pourrait-elle contribuer à impliquer davantage les parlements à l'occasion de la COP 22 ?

M. Michel Boutant. – Merci pour ces leçons d'enthousiasme, même si le défi semble difficile à relever. On annonce la submersion d'îles et de côtes dans le Pacifique, l'extension de la désertification en Afrique sahélienne et subsahélienne. Ces phénomènes s'accompagnent de déplacements de populations qui provoquent des réactions vives dans les pays d'accueil. Vous avez insisté sur le climat de confiance installé lors de la COP 21. Pour qu'il perdure, il faudra des preuves, des mesures à décliner sur du très court terme ou à plus longue échéance. Comment envisagez-vous l'organisation de ces mesures et leur déclinaison dans le temps ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je vous félicite. Le choix du Maroc pour la COP 22 est un symbole fort d'équité climatique. Ce pays est un acteur important pour la mobilisation en Afrique, et notamment pour la mobilisation des femmes, premières à être touchées par les dérèglements climatiques. Allez-vous favoriser non seulement la coopération sud-sud, mais aussi la coopération triangulaire ? Avez-vous retenu l'idée d'ambassadeurs itinérants ? Désormais, nous avons les règles du jeu : il faut marquer l'essai. Le dialogue et l'engagement de notre diplomatie ont fait leurs preuves. Quelles actions menez-vous pour sensibiliser les opinions publiques et maintenir le dialogue avec les milieux économiques et financiers ?

Mme Éliane Giraud. – Je suis ravie de constater votre enthousiasme, Madame la ministre. Madame Laurence Tubiana, merci pour la réussite de la COP 21. Les questions liées

à l'environnement ont souvent été examinées sans lien avec les politiques de développement. Ce n'est désormais plus le cas : elles sont au cœur de ces problématiques et le travail que notre commission a mené l'a démontré. La période intermédiaire est essentielle : il faudra mobiliser les citoyens et pousser les innovations, sans compter les rendez-vous économiques. L'environnement est au cœur du développement : comment faire pour sauvegarder ce métissage des questions sans oublier que nos chercheurs devront travailler sur ces problématiques stratégiques ?

Mme Josette Durrieu. – Je ne ferai qu'appuyer deux interventions de mes collègues : le monde n'a pas suffisamment pris conscience de l'enjeu que représentent les 200 millions de migrants climatiques dont parle M. Cambon ; M. del Picchia a raison d'insister sur la mobilisation des parlementaires et des instances internationales.

Mme Bariza Khiari. – C'est au Maroc qu'a eu lieu le premier forum des femmes pour le climat, organisé par l'ONG *Women's tribune*. Votre pays compte d'ailleurs un nombre impressionnant d'ONG dirigées par des femmes. La société marocaine a-t-elle conscience que le développement durable est pourvoyeur d'emploi ? Madame Laurence Tubiana, vous aviez tout notre soutien pour votre candidature à l'ONU : nous avons évoqué cette question avec le ministre encore récemment.

M. Jean-Paul Emorine. – Pour avoir présidé la commission des affaires économiques pendant sept années et demie, j'étais à Copenhague, où les dirigeants du monde étaient déjà – je pense à Barack Obama, par exemple. Depuis, la France a bien légiféré avec le Grenelle de l'environnement, qui se décline en contraintes pour les entreprises, les particuliers et les collectivités, ou plus récemment avec la loi d'avenir de l'agriculture et la loi de reconquête de la biodiversité. Les autres grands pays font-ils de même pour protéger l'environnement ?

Mme Laurence Tubiana. – J'avais proposé à Laurent Fabius dès le début une association étroite entre les équipes péruvienne et française, et cela a également très bien marché avec le Maroc – peut-être aussi pour des raisons personnelles !... En 2014, à Davos, nous avons fait en sorte, Mme El Haité et moi, que le Maroc soit désigné successeur de la France. L'amitié entre nos deux pays est devenue une amitié personnelle. J'espère que nous réussirons à imposer le modèle d'une association entre un pays développé et un pays en voie de développement à l'occasion de chaque COP.

Les difficultés restent nombreuses. Comme vous le dites, tout dépend de la mise en œuvre, et en premier lieu de la ratification. Celle des pays européens ne fait guère de doute ; la seule question qui subsiste est : y arrivera-t-on dès 2016 ? Cela peut néanmoins changer le signal politique envoyé. Il y a aussi les mesures d'application, sujet sur lequel les parlementaires ont en effet un rôle important à jouer. Ce sont eux qui tiennent la main des gouvernements. La transition est en effet un effort dans la durée, et ne peut pas être réglée en l'espace d'un mandat. Nous devons défendre des scénarios crédibles pour cette décarbonation de l'économie, que le nucléaire ait une part importante ou non. Le rôle des parlementaires est d'abord à la maison : tenir les promesses faites à la Nation. Il est ensuite au niveau international, avec l'association des parlementaires en faveur du climat. La participation des parlementaires a été très importante, notamment avec le forum Globe International dont le rapport a montré qu'un très grand nombre de pays a voté des lois en faveur de l'environnement.

Malheureusement, la prise de conscience politique est encore insuffisante : on l'a vu aux auditions pour la nomination du futur secrétaire général des Nations unies, pendant lesquelles aucune question n'a été posée sur le climat. On ne peut pas nier l'engagement des gouvernements pour l'accord de Paris, mais il retombe. Cet accord doit d'abord être vu comme un accord économique qui mobilise les collectivités et les entreprises. Il ne doit pas être vu comme un accord environnemental au sens étroit. Sa forme repose d'abord sur l'engagement des collectivités nationales au sens large : oui, il y aura des vérifications mais personne n'envahira la Chine si elle ne respecte pas ses engagements. Cet accord repose ensuite sur le fait que les entreprises croient en l'avenir de l'économie décarbonée. Il faut maintenant laisser toute sa place au Maroc pour la suite, mais les choses se présentent bien : après l'accord du 12 décembre, la mobilisation des entreprises s'est bien vue à Davos en janvier. Toutes ne sont pas engagées dans l'économie décarbonée, mais plus de 40 % des grandes entreprises ont pris des engagements. Le 10 juin, la présidente de la COP 21, Mme Royal, se rendra à un sommet sur le prix du carbone à Londres et un sommet des entreprises y aura également lieu en juillet, avant un sommet à Nantes avec tous les acteurs, et notamment les entreprises et les collectivités. Le rythme est le même que pour Paris. Hakima El Haité et moi proposerons une organisation plus pérenne pour une meilleure visibilité.

La technologie n'est pas la panacée, mais elle est indispensable. Quoique sombre, notre époque est de ce point de vue formidable : nous vivons une véritable révolution industrielle. C'est la recherche qui nous a ouvert les yeux sur les problèmes climatiques et c'est d'elle que viendront les solutions. Je souhaite que la France double ses dépenses de recherche et développement d'ici 2020 – vingt pays s'y sont déjà engagés. La mobilisation européenne autour des énergies propres est considérable et doit perdurer.

J'ai confiance dans la validité juridique du plan d'énergie propre aux États-Unis. Les recours n'ont pour but que de reporter les mesures. Certains États se sont lancés spontanément et beaucoup d'entreprises font pression dans ce sens. Le carbone a été reconnu comme un polluant par la Cour suprême. Il pourra y avoir des modulations dans la mise en œuvre, mais l'engagement est solide. Tout dépend ensuite du résultat des élections présidentielles. La candidate Clinton est tout à fait favorable à cet accord.

Il y a quelque chose à faire pour l'océan, notamment en limitant la pollution terrestre, qu'elle soit d'origine industrielle ou agricole. Le problème est difficile mais doit être traité.

Mme Hakima El Haité. – Le rôle des parlementaires est central. Ils n'ont pas été suffisamment impliqués dans la COP 21, de même que le secteur privé : 80 % des décisions en relation avec le climat sont prises dans les territoires et 65 % des émissions émanent des industries. Il faut donc que se réunissent autour de la table des négociations les entreprises, les collectivités, mais aussi les parlementaires qui font la loi.

Des amis m'ont dit : tu dois mobiliser la France, car de nombreux Français croient que les négociations sont terminées après la COP 21. Il nous faut démocratiser l'information climatique : c'est l'une des responsabilités politiques les plus importantes car il s'agit de changer de mode de consommation, de production, de construction, d'industrialisation, et même de modèles de voiture : même si elles ne nous plaisent pas, il faut acheter des voitures électriques ou hybrides. Bref, nous devons changer de civilisation. Or, c'est vous qui faites les lois !

Je suis ingénieur, docteur et femme politique : c'est un grand défaut ! Je ne reste jamais dans la stratégie sans regarder les détails opérationnels. Or, tout changer ne se fait pas par des discours. De nombreuses constitutions dans le monde reconnaissent l'égalité des genres ; mais elle n'est pas pour autant réalisée partout ! Le climat, c'est tout aussi abstrait : il faut des pratiques et pas seulement des lois. Nous devons aussi revisiter l'éducation.

Vous avez parlé de ma passion : j'ai l'environnement dans le sang, j'aime ce que je fais et l'amour est mon moteur. Mais si j'étais optimiste pour Paris, je le suis beaucoup moins pour Marrakech. La réussite de ce sommet est de la responsabilité du monde entier, y compris vous, Mesdames et Messieurs les sénateurs. En cas d'échec, la confiance disparaîtra. Devant des centraliens, le président du groupe des 44 pays les moins avancés nous a raconté sa vision de l'histoire du changement climatique – c'était le 8 mars, la journée internationale des femmes : Marie et Julien sont amoureux ; Julien promet à Marie le mariage, mais tarde, et Marie attend ; au bout de vingt ans, il s'est enfin décidé, mais Marie est tellement fatiguée d'attendre qu'elle a fini par mourir. Je lui ai répondu qu'il n'avait pas le droit de tuer Marie. D'abord, nous étions le 8 mars, journée de la femme. Ensuite, ma version du changement climatique était celle-ci : Julien fait attendre Marie pendant longtemps, pendant si longtemps qu'il finit par mourir. Alors Marie se trouve un autre amoureux qu'elle épouse ! C'est ainsi que cela va se passer.

Marrakech est important ; mais ce n'est pas le Maroc qui fera la différence mais nous tous. Nous savions à Paris que les contributions mondiales n'allaient pas permettre en 2030 d'atteindre les objectifs. C'est pour cela que je fais confiance aux innovations qui nous permettront d'atteindre nos objectifs. Lorsque j'ai préparé ma thèse en 1989, les ordinateurs étaient énormes, et tellement chers que j'aurais dû prendre un crédit à la banque pour en acheter un. Je ne suis pourtant pas si vieille !

Nous, les Marocains, n'avons pas besoin d'être convaincus. Avec nos 3 500 kilomètres de côte, nous avons perdu des points de PIB et de l'emploi car notre industrie des côtes s'est effondrée à cause de la migration des poissons, de la pollution, de l'acidification et de la hausse de la température de l'eau. Les changements climatiques commencent réellement à menacer notre survie mais nos concitoyens n'en sont pas conscients : nous n'éduquons pas assez nos enfants à l'environnement, nous ne parlons pas assez aux professeurs ; nous ne sommes pas encore prêts pour la nouvelle révolution qui arrive.

Mon amie Laurence Tubiana a parlé d'amitié entre nos deux pays ; dans une famille, il peut y avoir des hauts et des bas, mais on lui garde toujours une place dans notre cœur. Cette histoire commune a commencé il y a très longtemps. Je suis très heureuse et honorée que la France m'ait récompensée, que le président François Hollande m'ait nommée chevalier de la légion d'honneur et que M. Laurent Fabius m'ait remis le marteau ayant servi à sceller l'accord de Paris – il devrait être au musée des Nations-Unies : il est chez moi et, quand je serai moins égoïste, je le lui remettrai...

J'en viens au mix énergétique : il y a une différence entre Laurence Tubiana et moi : je crois à la neutralité des émissions, plutôt qu'à la décarbonation de l'économie. Je suis ingénieur et j'ai été entrepreneur pendant 25 ans. Si vous dites à un entrepreneur qu'il doit faire sa transition énergétique sans délai avec le manque à gagner que cela implique, il vous répondra : donnez-moi de l'argent ou trouvez une solution pour éviter ce manque à gagner. Dans le mix énergétique mondial, le nucléaire existera toujours, comme le charbon – même si j'espère que sa part reculera vite – à côté du solaire et le l'éolien, dont la part augmentera. Je

crois à l'équilibre mondial de ce mix énergétique entre le nord et le sud. Vous ne produirez pas d'énergie solaire au pôle Nord comme nous le faisons au Maroc. Restons réalistes.

A la COP 21, nous n'avons pas assisté à un combat d'écologistes, mais de grandes puissances : la Chine et les États-Unis ont ainsi arrêté les discussions pendant deux heures pour discuter d'un mot : fallait-il dire *shall* ou *should* ?

Si vous voulez que cela change, il faut que chacun agisse à son niveau : citoyen, promoteur, sénateur, député, chef d'exécutif local... Les investisseurs n'ont pas attendu l'accord de Paris pour faire évoluer leurs choix stratégiques : 56 % des investissements mondiaux dans l'énergie en 2015 ont concerné le renouvelable. Ces entreprises ont compris que c'était une opportunité de *business*. Elles nous surprendront et deviendront force de proposition, forçant les États à changer. Les flux financiers ont déjà changé. Ce n'était pas un accord environnemental, mais un accord de développement économique et politique de redistribution du pouvoir géopolitique au niveau mondial.

Les migrations climatiques sont en effet un problème. On parle aujourd'hui de justice climatique : le Maroc, jadis pays de transit, est devenu un pays d'accueil de l'immigration. Nous sommes confrontés à ce problème d'intégration, comme vous, ce qui coûte cher. Nous avons régularisé 34 000 migrants, alors que nous manquons de moyens. Les 200 millions de migrants attendus ne menacent pas seulement l'Afrique mais la stabilité mondiale, sans compter les risques terroristes.

Au niveau mondial, les terres côtières rassemblent 60 % de la population, 80 % du tourisme et de l'industrie. Il en va de même au Maroc qui compte 3 500 kilomètres de côtes : les opportunités de développement sont nombreuses, tout autant que les risques. Nous organisons un grand événement qui aura lieu aux Seychelles, État insulaire, avec les Émirats arabes unis et, je l'espère, la France puisque Mme Royal s'intéresse aux océans.

Vous avez rappelé que la première édition d'un forum sur le genre et le climat a été organisé par l'organisation marocaine *Women's tribune* présidée par Fathia Bennis : cela ne peut que parler à la mère de trois filles et grand-mère d'une petite-fille. Il a été question des femmes, premières victimes du climat. La deuxième édition, qui aura lieu fin septembre au Maroc, ne les présentera pas comme des victimes, mais comme des acteurs du changement. Toutes les femmes chefs d'entreprises et toutes les ministres seront invitées. C'est un rendez-vous à ne pas manquer, Messieurs les sénateurs – car je sais déjà que les sénatrices viendront.

Le Maroc, sous l'impulsion de Sa Majesté, a fait de la coopération Sud-Sud l'une de ses priorités. L'Afrique doit cesser de se victimiser ; elle doit construire l'Afrique. C'est un gisement de ressources humaines, minières, d'énergies renouvelables incroyable ! Or comme elle exporte 75 % de ses productions primaires, elle ne conserve pas la valeur ajoutée. Elle cumule les retards, les vulnérabilités, parfois les défaillances de gouvernance. Nous devons nous prendre en charge en tant qu'Africains. La transition énergétique vous coûtera plus cher à vous, pays développés, qu'à nous : notre retard est notre chance. C'est pourquoi je parle de *climate chance*, autant que de *climate change*. Construire une civilisation décarbonée sera plus facile au Sud.

Je vous remercie de votre invitation et vous invite, à mon tour, à toutes nos activités au Maroc. C'est le premier pays à avoir proposé au Nations unies d'inclure un dixième acteur officiel, à savoir les parlementaires, car vous êtes incontournables. Nous ne devons pas attendre huit ans une ratification, comme nous l'avons fait pour le protocole de

Kyoto : la lutte contre le changement climatique ne peut plus attendre. Des réunions préparent d'ores et déjà l'Agora des députés qui se tiendra à Marrakech, dans la zone bleue. (*Applaudissements*)

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous assure de la mobilisation de la France. Allez à la télévision parler aux Français : il faut les convaincre que la COP 21 ne s'est pas arrêtée à Paris : votre énergie sera communicative et ces applaudissements en témoignent.

Audition de Rémy Rioux, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de directeur général de l'Agence française de développement en application de l'article 13 de la Constitution

La commission auditionne 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. Rémy Rioux, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de directeur général de l'Agence française de développement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – En application du 5^{ème} alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous allons procéder à l'audition de M. Rémy Rioux, candidat au poste de directeur général de l'Agence française de développement (AFD), cette nomination par décret en Conseil des ministres ne pouvant intervenir qu'après l'audition du candidat devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition, publique, sera suivie vote à bulletin secret. Les modalités de cette audition et du vote ont été précisées par la loi organique du 23 juillet 2010 et la loi ordinaire de la même date. En application de l'article 3 de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote et le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. La nomination ne sera effective que si l'addition des votes négatifs dans chacune des commissions ne dépasse pas les trois cinquièmes des suffrages. J'ai invité nos collègues rapporteurs de la commission des finances, M. Collin et Mme Keller.

Monsieur Rioux, vous êtes actuellement secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères et du développement international, chargé des affaires économiques et administrateur de *Business France* et d'*Expertise France*. Vous avez par ailleurs été sous-directeur « affaires financières internationales et développement » à la Direction générale du Trésor et administrateur de l'AFD, avant de devenir directeur de cabinet du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, M. Moscovici, fonctions qui vous ont permis de traiter de sujets liés à l'aide au développement.

Lors de la conférence d'Addis-Abeba en juillet 2015 et de la préparation de la COP 21, le Président de la République a annoncé un accroissement des prêts en faveur du développement de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020, dont 2 milliards de financements « climat ». Parallèlement, le montant des financements sous forme de dons devrait augmenter de 400 millions. La concrétisation de ces annonces suppose que l'AFD commence dès à présent à augmenter le montant de ses prêts et de ses dons.

C'est dans ce contexte qu'a été annoncé, de manière quelque peu inattendue même si cette idée avait parfois été évoquée par le passé, un rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et que vous avez été chargé d'une mission de préfiguration de ce rapprochement. Nous vous avons d'ailleurs entendu le 20 janvier dernier

sur le rapport que vous avez remis à l'issue de cette mission. Nous avons pour notre part demandé au Premier ministre de renoncer au rapprochement, dont les inconvénients nous apparaissaient certains mais les avantages hypothétiques...

L'ambition initiale de ce projet a finalement été abandonnée et le Gouvernement a retiré les dispositions correspondantes du projet de loi « Sapin II ». En effet, la solution retenue dans le rapport que vous avez présenté n'a pas pu recueillir l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés. Pourriez-vous nous dire quelles en sont, selon vous, les raisons ?

L'AFD constitue, notamment par ses attributions très larges et sa relative indépendance par rapport à ses ministères de tutelle, un modèle d'agence de développement finalement assez différent de celui des pays comparables à la France, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Pensez-vous que ce modèle permette un pilotage politique efficace de notre aide au développement, alors que beaucoup d'analyses déplorent une gouvernance trop complexe qui empêche l'émergence d'orientations bien définies ?

Quelles seraient vos grandes priorités pour l'AFD au cours des prochaines années concernant les aspects ou secteurs du développement et les géographies ? Que retenez-vous des travaux publiés au cours des dernières années par notre commission ? Certaines propositions vous paraissent-elles applicables à plus ou moins brève échéance ? La commission des affaires étrangères est intéressée par les questions de développement et l'AFD accompagne notre diplomatie. Le poste auquel vous candidatez est donc, à nos yeux, très important pour le rayonnement de la France et dans nos stratégies de développement.

M. Rémy Rioux, candidat. – C'est un grand honneur pour moi de me présenter aujourd'hui devant vous. La vision, le projet que je porte pour l'Agence Française de Développement est simple : je veux une AFD plus grande, plus partenariale et plus agile et innovante.

Pourquoi plus grande ? La situation économique, sociale et financière internationale l'exige : les prochaines années s'annoncent très tendues. Le PIB nominal mondial s'est contracté de 6 % en 2015 ; à cause du climat, 100 millions de personnes pourraient rebasculer en-dessous du seuil de pauvreté d'ici à 2030 ; le taux de chômage dépasse 20 % dans les quatre départements français d'outre-mer. Enfin, les questions de migration et de sécurité doivent être traitées en profondeur.

Il y a aussi urgence à agir dans certaines zones décisives, celles qui feront demain la différence, comme l'Afrique - et en particulier le Sahel - le Proche Orient mais aussi l'Asie où la transition écologique est impérative.

Les institutions de développement, et l'AFD en particulier, auront un rôle majeur à jouer, elles qui luttent pour les biens communs et contre les inégalités – économiques et sociales mais aussi entre les hommes et les femmes – elles qui sont attentives à la quantité mais aussi à la qualité des financements apportés. Ces institutions se renforcent d'ailleurs partout dans le monde, à mesure que l'aide au développement repart à la hausse.

J'ai constaté lors de la COP 21 la demande extrêmement forte d'une hausse et d'un accès plus aisé aux financements promis par la communauté internationale et d'une mise en œuvre beaucoup plus rapide des projets.

Disposer d'un outil bilatéral plus puissant, c'est le mandat qui a été fixé par les pouvoirs publics. C'est le sens de la loi d'orientation du 7 juillet 2014, qui a fixé le cadre stratégique de l'Agence. C'est aussi le sens de vos travaux, dont la convergence et la qualité sont prises en compte par l'AFD, agence qui est un élément de notre politique étrangère, de notre politique de sécurité et de notre politique économique. Disposer d'un outil bilatéral plus puissant : c'est la réponse qu'a donné le Président de la République à l'espoir qui est né l'année dernière à Addis Abeba, à New York puis à Paris, en décidant de relancer notre politique de développement et de lutte contre le changement climatique et de la renouveler en rapprochant l'AFD de la Caisse des dépôts.

Je tiens à souligner également la grande ambition du gouvernement pour les outre-mer, qui s'exprimera prochainement dans un projet de loi sur l'égalité réelle économique entre les outre-mer et l'hexagone.

Des décisions financières et budgétaires importantes vous seront soumises cet automne dans la loi de finances pour transformer l'AFD. Au doublement de ses fonds propres dès cette fin d'année et au changement de son statut prudentiel s'ajoute une perspective budgétaire jusqu'en 2020 – près de 400 millions d'euros de dons supplémentaires selon le gouvernement, et sans doute un doublement des crédits de bonifications – en commençant, je l'espère, par une marche significative dans le budget pour 2017. Ces ressources en dons bilatéraux sont indispensables pour faire plus au Sahel, dans les pays les moins avancés, dans les pays en crise, pour l'adaptation au changement climatique et pour la préparation des projets. Il faudra ici résister à notre tropisme multilatéral.

Ces décisions permettront à l'AFD de tenir les engagements de la France : 4 milliards d'euros supplémentaires, dont 2 milliards pour le climat et 1 milliard pour l'adaptation en 2020 ; 20 milliards pour l'Afrique de 2014 à 2018, dont 2 milliards pour les énergies renouvelables et l'électrification. Je pense aussi à nos engagements outre-mer, qui seront certainement revus à la hausse à la faveur de cette réforme.

C'est un très grand défi, enthousiasmant pour l'AFD, qui va pouvoir se saisir des Objectifs du Développement Durable (ODD), en bâtissant sur ses points forts. Nous pourrons envisager des géographies nouvelles d'intervention et nous pousserons les analyses jusqu'aux territoires infra-étatiques pertinents. Nous devons imaginer de nouveaux métiers, à la faveur notamment du transfert de l'activité gouvernance décidée par le ministère des affaires étrangères, inventer de nouveaux instruments – une facilité pour les pays en crise, plus de fonds propres avec la CDC, plus de garanties pour le climat – pour avoir les instruments de notre politique et ne pas faire la politique de nos instruments. Au total, il s'agit pour l'AFD de redéfinir son cap stratégique, afin de retrouver tout le sens de son action, tout en changeant de rythme. L'AFD a augmenté son activité de 15 % depuis cinq ans à l'étranger ; elle devra croître de 50 % dans les cinq prochaines années, et même de 70% pour le climat. Il s'agit aussi de faire plus et mieux aussi pour les outre-mer.

Mon deuxième axe, c'est une AFD plus partenariale. Quel chemin parcouru depuis quinze ans ! Sous l'impulsion d'Antoine Pouillieute, de Jean-Michel Severino, de Dov Zerah puis d'Anne Paugam et par le travail de toutes les équipes, souvent dans des conditions d'intervention difficiles, l'agence s'est hissée dans la cour des grands. Pas de craintes : elle va y rester. Elle peut, à présent, diversifier et approfondir ses partenariats, en se tournant vers la France. Je veux que l'AFD devienne une ruche, le lieu de cohérence de la coopération française et d'impulsion de l'action et de la réflexion internationale en matière de développement. Pour y parvenir, elle doit accueillir tous ceux qui se tournent vers elle. Ce

n'est pas seulement une question d'attitude, c'est la condition même de notre succès car nous ne ferons pas 4 milliards de financements supplémentaires par an tout seuls. Il faut inverser la logique actuelle : la question n'est pas seulement de bénéficier des financements de l'AFD ; l'enjeu est de faire émerger ensemble un nombre beaucoup plus élevé de projets de qualité. J'ai envie de dire à tous les partenaires de l'Agence : ne vous demandez pas ce que l'AFD peut faire pour vous, demandons-nous ce que nous pouvons faire ensemble pour le développement. La préservation des biens communs mondiaux – le climat, la biodiversité, la santé et la sécurité, bien commun mondial, – suppose la réunion de tous.

Il faut aller plus loin dans la mobilisation des acteurs français au service du développement. Les clients de l'AFD, quand ils se tournent vers elle, cherchent un accès aux ressources, qui ne sont pas que financières, de notre pays. Inversement, toutes les institutions françaises savent désormais que leur projet ne peut se limiter à l'Hexagone : les ONG et les entreprises le savent depuis très longtemps, les institutions publiques y viennent également progressivement.

L'AFD doit susciter et accompagner ces ambitions, les mettre au service du développement et mieux intégrer ses partenaires dans le cycle de ses projets : je pense bien sûr d'abord à la CDC, qui va se rapprocher de l'AFD et qui sera notre Sésame vers nos territoires. J'étais venu vous en parler en janvier dernier. Nous restons totalement mobilisés avec la direction générale de la CDC pour avancer sur les projets communs identifiés dans mon rapport de préfiguration. Une convention viendra cet automne encadrer ces projets, dégager les convergences stratégiques entre les deux groupes, prévoir la mobilité des personnels et les modalités de travail en commun de leurs réseaux.

Je pense aussi aux collectivités locales, en particulier aux nouvelles régions et aux métropoles, pour lesquelles il faut un point d'appui beaucoup plus fort au sein de l'AFD et qu'il faudrait intégrer dans la gouvernance de l'Agence. Je pense aux ONG, dans le cadre du doublement des ressources qui transitent par elles ; là-aussi, il faut dépasser la logique du guichet et construire plus de projets ensemble. Je pense aux entreprises : il ne faut pas dire non à une entreprise qui porte avec un partenaire local un projet positif pour le développement. Nous allons notamment bâtir un grand dessein autour de Proparco, dont nous fêterons le quarantième anniversaire l'année prochaine, pour faire plus encore des entreprises des acteurs du développement. L'invention de nouveaux instruments bilatéraux sera ici nécessaire. Je pense aux autres institutions publiques, hôpitaux, universités, agences de l'eau, les autres opérateurs, qu'il faut aussi aider à se projeter.

Il faut aussi plus d'Europe et de collaboration avec le reste du monde : je suis frappé par l'intérêt de nos amis allemands pour l'Afrique, notamment pour les énergies renouvelables : son aide publique au développement (APD) en volume est aujourd'hui le double de la française. Nos collègues italiens affichent eux-aussi de belles ambitions ; nous devons travailler avec eux. La Commission européenne est essentielle, ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI), avec lesquelles on peut progresser encore. Je pense aux autres multilatéraux, aux bilatéraux et aux nombreux candidats à des partenariats avec la France dans des pays tiers : la Chine en particulier.

Je pense à la coopération de nos outre-mer avec leurs voisins. Je crois en la francophonie.

Enfin, je voudrais rendre l'AFD plus agile et plus innovante. Nous devons tirer les conséquences de la nouvelle ambition de notre politique de développement. Passer de huit

à douze milliards d'euros de financement annuel sans sacrifier la qualité de nos interventions appelle quatre évolutions.

Il faut investir dès maintenant dans l'AFD, passant d'un projet de stabilisation de l'agence, qui a dégagé des gains de productivité significatifs depuis six ans, à un projet de croissance. Le chantier des ressources humaines est prioritaire et un programme de recrutement a été lancé. Des renforts sont indispensables pour compléter les compétences de l'agence, renforcer son réseau et susciter davantage de projets de développement.

Il faut aussi différencier : si je ne siége plus depuis 2012 dans les instances de l'agence, j'ai l'impression que la lourdeur des procédures s'est accrue et beaucoup de personnels ont le sentiment d'y perdre le sens de leur action. Il faudra revoir cela et introduire un principe de différenciation selon les géographies – y compris outre-mer -, les secteurs et les types de projets, pour aller plus vite et réallouer les capacités humaines selon leur impact.

L'AFD a toujours été une force d'innovation pour le développement, qu'il s'agisse de l'appui au secteur privé, du financement des collectivités locales du sud ou de la lutte contre le changement climatique. Où sont les nouvelles frontières de l'AFD ? Sans aucun doute, l'adaptation au changement climatique, la sécurité et le développement, la jeunesse, le numérique pour les plus pauvres. Je fonde de grands espoirs sur le rapprochement avec BPI France, clé d'entrée vers la *French tech*, et sur le partenariat avec l'institut de recherche pour le développement (IRD) et les acteurs du Sud.

Enfin, il faut diriger l'Agence autrement. Il s'agit d'un chantier complexe : à douze milliards d'euros, elle ne peut pas être gouvernée comme avant. Certains s'interrogent, dont vos représentants au conseil d'administration, sur l'encombrement des instances, leur composition et la nécessité de débats plus stratégiques. Il faut retrouver plus de rapidité et de verticalité dans l'action de l'Agence, tout en conservant une grande attention à l'évaluation des projets.

Cette transformation de l'AFD supposera beaucoup de dialogue social, de médiation et une attention constante à la qualité de vie au travail des personnels de l'Agence, dont je connais le professionnalisme et l'engagement. J'en serai le garant.

Un comité interministériel, un contrat d'objectifs et de moyens et d'autres documents exprimeront cet automne ce nouveau projet et les moyens de sa mise en œuvre. Il faudra, avec vous, fixer des priorités et programmer cette montée en puissance. Si vous m'accordez votre confiance, vous pourrez compter sur des échanges rapides, informels et fréquents.

Mon expérience des questions de développement et de climat, ma passion pour l'Afrique, ma connaissance des institutions et des entreprises françaises me semblent correspondre au projet que je viens d'évoquer pour l'AFD.

Je connais l'histoire lumineuse de cette grande maison de notre République, qui fêtera bientôt sa création il y a 75 ans à Londres, par Pierre Denis et André Postel-Vinay dans le bureau voisin du général de Gaulle. Je suis fier des valeurs que cette Agence porte.

L'AFD peut et doit devenir un lieu essentiel pour parler du monde à nos compatriotes et lutter contre le repli. Depuis quinze ans, c'est une préoccupation de l'Agence. Cela doit devenir une de ses missions en lien étroit avec la représentation nationale.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – Monsieur Rioux, en vous rencontrant dans différents lieux, organisations et missions, j'ai pu apprécier vos compétences et la façon dont vous abordez les problèmes. Votre parcours universitaire et professionnel est de qualité. Vos qualités professionnelles et humaines vous rendent apte à prendre en charge cette belle et grande maison qu'est l'AFD. Mais les compétences techniques, essentielles, doivent être accompagnées d'une vision de la politique internationale et de l'évolution de l'AFD, afin que cette pépite de la diplomatie d'influence ne perde pas pied.

Le rapprochement avec la Caisse des dépôts devait constituer un outil privilégié d'évolution. Il n'a pas fonctionné comme attendu. Comment voyez-vous l'avenir ? Comment coordonner l'AFD, dont l'action est internationale, et la Caisse des dépôts, dont l'action est nationale, pour donner un élan supplémentaire à la première sans peser sur la seconde ?

L'intervention de l'AFD va s'accroître dans les prochaines années, avec une hausse des dons de 400 millions – ce qui reste insuffisant compte tenu du niveau auquel ils sont descendus ces dernières années. Où trouver cet argent ?

Les taux des prêts de l'AFD ne sont pas toujours beaucoup plus avantageux que ceux du marché. En outre, les prêts ne sont pas la meilleure solution pour les pays pauvres, qui nous devons absolument aider à se développer, sans quoi les migrants seront bien plus de 200 millions. Trouvons l'équilibre entre dons et prêts.

Je vous mets en garde : les nouvelles compétences de l'AFD sont bienvenues si elles ne portent pas préjudice à ses métiers de base. Le climat est un sujet très important mais pas au détriment des crédits du développement.

La question de la gouvernance de l'AFD, en lien avec le ministère des affaires étrangères, devra bien être expliquée sur le terrain afin d'éviter toute friction entre l'ambassade et l'Agence, le représentant de l'AFD ne devant pas se prendre pour l'ambassadeur...

Les interventions bilatérales sont plus visibles, en effet, que les interventions multilatérales, mais celles-ci sont aussi la clé de l'avenir. La semaine dernière, le Sénat a approuvé la création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, à laquelle la France versera trois milliards, soit 3,5 % du capital : comment préserver la visibilité de la politique française compte tenu de cette faible proportion ?

Il ne faut pas opposer le bilatéral au multilatéral : tous deux sont les outils d'une politique globale.

Avec Hélène Conway-Mouret, nous pensons que la sécurité n'existe pas sans le développement, et réciproquement. Le développement doit être fait sur place pour que les populations vivent et travaillent chez elles. La paix dans le monde en dépend.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Je partage l'attachement d'Henri de Raincourt à l'Agence et ses propos sur vos compétences et votre parcours, Monsieur Rioux.

Mmes Hakima El Haité et Laurence Tubiana nous ont offert une belle démonstration de l'application de la COP 21. L'AFD, qui contribue à l'essor de l'économie verte, deviendra-t-elle le bailleur de la transition énergétique à l'international ?

Comment analysez-vous les difficultés de préfiguration de la réforme de l'AFD ?
Quels ont été les obstacles ?

Comment mobiliserez-vous les personnels de l'AFD sur vos objectifs très ambitieux ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Votre rapport de préfiguration d'un rapprochement AFD-CDC préconisait un modèle institutionnel semblable à celui de l'Allemagne avec la KfW ou de la Chine avec la China Development Bank pour former un grand pôle financier public actif au plan domestique comme international. Mais le modèle allemand, c'est aussi la GIZ, l'équivalent d'Expertise France, qui ambitionne de jouer dans la cour des grands.

Vous souhaitez une Agence plus partenariale. Alors qu'en novembre dernier, un accord de partenariat a été conclu entre l'AFD et Expertise France, quelle est votre vision de l'avenir de ces deux agences, dans le but d'accroître l'efficacité de l'aide au développement ? La part des financements mis en œuvre par Expertise France émanant de l'AFD ne représente que 10 %. La part de l'Union européenne est plus importante, avec 40 millions d'euros par an. Ne peut-on s'inspirer du modèle allemand afin d'éviter que les investissements français ne soient mis en œuvre par d'autres pays ? Comment allez-vous favoriser les synergies ?

M. Christian Cambon. – L'AFD est une banque de développement. Son activité de prêt affronte trois défis : celui de la compétitivité, de la stratégie et de l'efficacité. Ses prêts sont souvent moins avantageux que d'autres. Lors d'une mission que nous avons conduite en Inde, on nous avait gentiment éconduits en évoquant les prêts japonais beaucoup plus intéressants. L'Afrique, qui s'endette à nouveau sous la pression des prêts chinois, pose problème. Quelle stratégie adopter en matière de prêts ? Devons-nous renouveler les accords de Paris avec de nouvelles annulations de prêts ? Sur un encours de prêts de trente milliards, le tiers n'est pas engagé, faute de compétences sur le terrain. Je rejoins les propos de Mme Perol-Dumont : Expertise France peut accompagner les acteurs.

M. Jacques Gautier. – La France est présente militairement en Afrique. Au-delà des Opex, il faut proposer des services publics et permettre la relance des économies par une aide au développement. La coordination des actions, dans la foulée des actions militaires, est essentielle. Comment l'AFD peut-elle mieux répondre à ces besoins ? Une part de votre budget ne pourrait-elle être consacrée à des actions spécifiques au plus près du terrain ?

Mme Nathalie Goulet. – L'AFD a des difficultés à se coordonner avec d'autres institutions. La Banque islamique de développement, à Djeddah, s'intéresse notamment au projet de Jean-Louis Borloo d'électrification de l'Afrique. Comment comptez-vous coopérer avec elle, ou avec d'autres banques ?

M. Alain Joyandet. – Votre rapport, Monsieur Rioux, concluait à la nécessité d'une fusion entre l'AFD et la Caisse des dépôts. Celle-ci a été annulée. Malgré tout, vous êtes candidat pour diriger une agence différente de celle que vous souhaitiez. Votre crédibilité n'en est-elle pas entachée ? Vous avez évoqué une convention avec la Caisse des dépôts et la mobilité des personnels. Mettez-vous en place sans passer par le législateur ce que vous vouliez faire avec lui ?

En matière de développement, on tait la dimension démographique, notamment en Afrique, or celle-ci peut annuler les gains de développement. Je sais qu'en Afrique, la

fécondité est perçue comme un bien du Ciel. Ne peut-on encourager le planning familial afin que les gains de développement ne soient pas remis en cause ?

M. Jeanny Lorgeoux. – J’ai un violent amour pour l’Afrique subsaharienne, aussi, j’évoquerai le Moyen-Orient. L’antenne de l’AFD à Amman travaillait à un projet de désalinisation de l’eau de la Mer Morte, d’abord parce que cette ressource est vitale, et parce que son partage entre la Jordanie, la Palestine et Israël serait un levier considérable de paix. Je souhaite que vous poussiez les feux sur ce projet.

M. Joël Guerriau. – Pouvez-vous nous donner une vision plus précise des orientations que vous souhaitez donner à l’AFD sur l’outre-mer et en particulier pour Mayotte, dont la situation est parfois pire que celle de pays en développement ? La qualité d’une action se mesure à sa performance, mais aussi à sa pérennité : il faut veiller à sécuriser nos investissements dans la durée, afin qu’ils donnent des résultats. Faute de suivi, bien des projets sont aujourd’hui abandonnés.

M. Claude Malhuret. – Lors du conseil des ministres du 13 janvier, l’intégration de l’AFD au sein de la Caisse des dépôts était annoncée. Le projet a été abandonné. Votre rapport a été interprété comme préconisant le passage de l’AFD sous le contrôle de Bercy, ce qui n’est généralement pas une bonne nouvelle. Nous avons donc un doute sur votre capacité, en tant que directeur, à défendre l’indépendance de cette institution.

Vous avez annoncé des sommes impressionnantes ; nous avons l’habitude des discours sur la hausse de l’aide publique quand, dans les faits, ils diminuent. Votre prédécesseur avait ainsi annoncé une hausse de 200 millions des engagements de l’AFD qui n’était qu’en trompe l’œil.

De votre côté, vous annoncez une hausse des engagements de quatre milliards par an, de vingt milliards pour l’Afrique... Selon l’OCDE, en 2015, la France n’a consacré que 0,37 % de sa richesse nationale à l’aide publique au développement. Elle l’a réduite d’un milliard d’euros entre 2010 et 2016 et de 10 % lors des dernières discussions budgétaires. Face aux discours ronflants, la réalité est cruelle.

Le président de Coordination SUD, Philippe Jahshan, a écrit, dans une lettre à François Hollande : « Ces chiffres traduisent la permanence d’un renoncement du gouvernement français en matière de solidarité internationale confirmé d’année en année, ce malgré la multiplication des crises à l’échelle mondiale et la montée de leur complexité. » Et M. Jahshan conclut : « Monsieur le président, respectez vos engagements ! »

Monsieur Rioux, vous nous proposez des rendez-vous. Je m’en félicite. Nous serons vigilants et vérifierons minutieusement vos chiffres.

M. Jacques Legendre. – Vous dites croire en la francophonie : cela fait plaisir à entendre, mais pouvez-vous développer ? On dit que l’avenir de la langue française est en Afrique : ses systèmes éducatifs se délabrent et ont besoin d’être soutenus. Que comptez-vous faire pour en améliorer la qualité ?

M. Rémy Rioux. – La réforme de l’AFD et de la Caisse des dépôts, initiée par le Président de la République en août dernier, avait un volet financier, afin de lever les obstacles pesant sur les activités de l’Agence, et un volet organisationnel, pour que l’AFD et la Caisse des dépôts coopèrent tant en France qu’à l’international. Sur le premier volet, mes

propositions ont été entièrement suivies. La loi de finances, dès cette année, doublera les fonds propres de l'AFD en transformant les prêts du Trésor qui figurent au passif de son bilan en capitaux, pour 2,5 à 3 milliards d'euros. Les règles de distribution de résultats de l'AFD seront compatibles avec le quadruplement des fonds propres d'ici à 2030. Les moyens budgétaires ne dépendent pas du bilan de l'AFD – ils sont d'ailleurs entièrement rétrocédés aux clients. L'engagement de 400 millions d'euros du Gouvernement devra être confirmé à chaque loi de finances, jusqu'en 2020. Nous devons aussi augmenter les crédits de bonification des prêts. Le deuxième volet, plus complexe, a fait l'objet d'un rapport de Mme Keller et de M. Collin. Ma proposition n'était pas de fusionner l'AFD et la Caisse des dépôts, puisqu'elle conservait l'établissement public de l'AFD, auquel je suis attaché. À la différence de l'Allemagne et de l'Italie où il y a une banque et une agence de coopération, l'AFD concentre depuis 1998 les compétences et les ressources humaines : elle est devenue l'experte du développement. J'avais pensé que, par la loi, on pouvait rapprocher l'AFD de la Caisse des dépôts pour développer plus rapidement les synergies. Le projet de loi prévoyait également de changer le mandat de la Caisse des dépôts. Les conditions n'ont pas été réunies, notamment du côté de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, mais la validité de cette stratégie demeure. Ces deux maisons ont beaucoup à réaliser en commun. Leurs relations ont été dégelées. On débutera par l'appui au secteur privé, à l'outre-mer, à l'innovation, à la recherche, à l'action extérieure des collectivités territoriales. L'engagement du Président de la République de la création d'un fonds de 500 millions d'euros pour l'Afrique a été confirmé par le directeur général de la Caisse des dépôts. Cette coopération ne prendra pas la forme juridique que j'avais proposée, mais elle se fera. Je ne suis pas le plus mal placé pour engager ce dialogue et je rendrai compte de son avancement.

Concernant l'équilibre entre les prêts et les dons, je le répète : il nous faut les instruments de notre politique et non la politique de nos instruments. L'AFD a besoin du soutien budgétaire de l'État. Vous pouvez compter sur moi pour vous apporter tous les éléments nécessaires lors de la discussion du projet de loi de finances.

La compétitivité des prêts est un vrai sujet : le transfert de la compétence gouvernance de l'AFD peut être un élément de la solution, surtout dans les zones où l'attente vis-à-vis de la France est forte. Le lien avec Expertise France, dont je suis administrateur, est très important. Il n'y a pas du tout de concurrence, l'AFD étant le financeur du développement et Expertise France, l'opérateur de l'assistance technique, financé par l'AFD et par d'autres. Un partenariat privilégié entre l'AFD et Expertise France doit être noué. Dès 2017, Expertise France disposera de 25 millions pour conquérir de nouveaux marchés. Ces deux maisons doivent travailler ensemble de façon harmonieuse.

J'ai présidé le Club de Paris à de nombreuses reprises. La Chine, comme le Brésil, s'en rapproche avec un statut d'observateur. La communauté internationale s'inquiète du ré-endettement des pays africains – non tant de son niveau que de son rythme. La politique des prêts doit être responsable pour ne pas retomber dans le surendettement.

J'aspire à diriger une agence bilatérale : je ne peux qu'être l'avocat de l'aide bilatérale. L'action bilatérale doit cependant être articulée avec les instruments multilatéraux. L'expérience de l'« initiative 5 % » du Fonds mondial contre le sida, lancée par la France, pourrait être utilisée pour accroître notre influence opérationnelle et technique. Il en va de même pour la Banque islamique de développement (BID), avec laquelle l'AFD travaille depuis longtemps. Celle-ci donne accès à nombre d'interventions bilatérales, notamment dans les pays du Golfe. Nous n'avons, par exemple, pas encore engagé de dialogue avec le Fonds saoudien pour le développement et nous pourrions le faire par le biais de la BID.

L'AFD est le bailleur de la transition énergétique. La Banque mondiale s'y consacre à hauteur de 28 % et l'AFD à 50 %. Elle est une référence dans ce domaine, et doit poursuivre ses actions, en concrétisant les engagements dans des projets, comme l'électrification en Afrique.

Bien sûr, rien ne se fera sans les personnels de l'AFD. J'espère que mon projet les convaincra.

Nous étudierons le travail sénatorial sur les opérations extérieures avec beaucoup d'attention. Nos forces armées peuvent être parmi les meilleurs avocats de l'aide au développement. Le ministère de la défense n'est pas le plus malhabile pour défendre ses crédits budgétaires. L'AFD, qui a parfois besoin de la protection des armées, est prête à aller plus loin dans ce partenariat dans lequel je vois beaucoup d'intérêt.

La démographie constitue en effet un problème, dénombré parmi les causes de la crise sahélienne. Le renforcement des structures de planning familial est l'une des trois priorités du plan de l'AFD pour le Sahel. Néanmoins, la difficulté tient à la position des gouvernements concernés.

L'outre-mer était l'une des priorités du projet de rapprochement de l'AFD avec la Caisse des dépôts. J'ai longtemps été administrateur de la Banque centrale des Comores ; je connais donc bien le problème.

Nous devons être attentifs aux engagements, aux décaissements, et aux freins du passage de l'un à l'autre. Les décaissements ne décollent pas en Afrique : il faudra examiner de près les raisons de ces blocages.

L'Afrique francophone est un point fort : c'est l'une des raisons pour lesquels nos partenaires se tournent vers l'Agence. L'AFD pourrait être force de proposition en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les pays du Sud – il faudra évoquer ce sujet avec le ministère des affaires étrangères. Le rapport de Jacques Attali sur la francophonie économique reste une base précieuse.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, Monsieur Rioux. Je remercie également Mme Keller et M. Collin. Nous allons maintenant délibérer entre nous et procéder au vote sur le projet de nomination de M. Rémy Rioux en qualité de directeur général de l'AFD.

Les personnes extérieures à la commission sortent de la salle.

Vote et dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence française de développement

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons procédé à l'audition de M. Rémy Rioux, dont la nomination par M. le Président de la République est envisagée pour la fonction de Directeur général de l'AFD. Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. Je vous rappelle qu'en application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote. Nous procéderons ensuite au dépouillement pour lequel je vous rappelle que nous sommes en

contact avec la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

Je vous rappelle également que l'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination, si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins 3/5^{èmes} des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Je vais demander aux deux secrétaires de séance, qui sont traditionnellement nos deux collègues présents les plus jeunes, de bien vouloir me rejoindre en tant que scrutateurs, à savoir :

- M. Philippe PAUL,
- Mme Leila AÏCHI.

L'urne va circuler. Je vous demande de bien vouloir y déposer un bulletin portant la mention « POUR » si vous êtes favorable à la nomination proposée et « CONTRE » si vous y êtes opposé.

La commission procède au vote et au dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence française de développement, au sein des commissions des affaires étrangères des deux assemblées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous allons procéder au dépouillement. Mes chers collègues, les résultats du vote à bulletin secret sur la proposition de nomination de M. Rémy Rioux au poste de directeur général de l'Agence française de développement sont les suivants :

- nombre de votants : 37
- nombre de suffrages exprimés : 27
- pour : 22
- contre : 5
- blancs ou nuls : 10.

La réunion est levée à 12 h 30.

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur les opérations en cours (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 18 h 08.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 17 mai 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs - Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social***La réunion est ouverte à 17 h 45.*

M. Alain Milon, président. – Je remercie Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, de venir évoquer avec nous le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, transmis au Sénat en fin de semaine dernière. Notre commission entendra, demain matin, les organisations syndicales de salariés et, la semaine prochaine, les organisations patronales. Nos trois rapporteurs, Jean-Baptiste Lemoyne, Michel Forissier et Jean-Marc Gabouty poursuivent parallèlement leurs auditions auxquelles peuvent assister tous les membres de la commission.

Cette audition est l'occasion de faire le point sur un texte qui a notablement évolué lors de son examen à l'Assemblée nationale. Il compte désormais 102 articles, soit 50 de plus que lors de son dépôt, dont 16 articles nouveaux introduits par le Gouvernement dans le cadre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le débat s'est focalisé sur quelques sujets principaux : la réécriture des dispositions du code du travail relatives à la durée du travail avec un nouveau partage entre les règles d'ordre public et le champ ouvert à la négociation collective, prioritairement au niveau de l'entreprise ; les règles de validité des accords d'entreprise et les conséquences sur les contrats de travail dans le cas particulier des accords de préservation ou de développement de l'emploi ; le compte personnel d'activité (CPA) ; la définition du motif économique du licenciement et son périmètre d'appréciation pour les entreprises appartenant à un groupe. Bien d'autres questions importantes sont en jeu : la poursuite de la refondation du code du travail, la mesure de la représentativité patronale, les dispositions en direction des jeunes, les emplois saisonniers, la médecine du travail, la lutte contre le détachement illégal... Je souhaite que cette audition nous permette à la fois de clarifier certaines dispositions majeures du texte et de mieux mesurer leur portée, dès lors que le passage à l'Assemblée nationale les a sensiblement modifiées.

Pourriez-vous également, madame la ministre, préciser la méthode suivie en termes de concertations préalables ? Nous connaissons l'avis du Conseil d'État à ce sujet. Il reste que certains partenaires sociaux estiment que l'article L. 1 du code du travail, issu de la loi Larcher, n'a pas été pleinement appliqué.

Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. – J'aborde ce débat dans un esprit de détermination et de gravité. J'espère que nous pourrons enfin parler du contenu et nous affranchir de certaines postures convenues et artificielles. Ce projet de loi est juste et nécessaire : la situation de notre pays interdit l'immobilisme et le renoncement. Le texte a fait l'objet d'une intense

concertation avec les partenaires sociaux, prolongée avec les organisations de jeunesse. Les syndicats représentant la majorité des salariés -CFDT, CFTC, CGC et Unsa- sont favorables aux avancées que le projet comporte. Près de 800 amendements ont été intégrés à l'Assemblée nationale ; un tel chiffre inédit n'est pas un aveu de faiblesse, bien au contraire. Je souhaite, du reste, que votre commission et le Sénat tout entier, dans un dialogue constructif, apportent de nouvelles améliorations. Les ajouts de l'Assemblée nationale n'ont pas dénaturé le texte, ni rompu son équilibre.

Les objectifs sont de redynamiser la négociation en la portant au plus près du terrain, de poser les bases d'une sécurisation des parcours à travers le compte personnel d'activité, de renforcer le dialogue social pour contribuer au développement d'une culture de compromis, dans la droite ligne des lois des trois dernières années.

Le texte repose sur un constat : le code du travail est d'un trop grand formalisme, au point parfois de s'écarter des préoccupations des salariés. Il s'appuie sur une conviction : pas de dialogue social efficace sans des partenaires sociaux forts. C'est pourquoi il les renforce au niveau de l'entreprise et de la branche. Tirant les conséquences de la réforme de 2008 sur la représentativité des organisations syndicales, il donne une place inédite au dialogue social par rapport à la loi, ce qui est pertinent au regard de la démocratie sociale et de l'économie. Le code du travail, à force de dérogations -souvent d'ailleurs à l'initiative d'organisations patronales- est devenu illisible. Je n'ai jamais opposé droit du travail et droit au travail ; je ne pense pas que le code du travail soit un frein à l'emploi. Le texte repose sur une équation simple : pas de souplesse sans négociation.

Il ne s'agit pas d'avoir une vision angélique du dialogue social : il y a des blocages, des échecs, des pressions. Mais il faut aussi se départir d'une vision manichéenne du monde de l'entreprise. La philosophie du texte est de donner le plus de poids possible au dialogue social de proximité tout en préservant des garanties pour qu'il ne s'exerce pas au détriment des salariés. Je revendique cette confiance envers les acteurs pour consolider notre modèle social, ainsi que la démocratie sociale et la compétitivité.

Le compte personnel d'activité, conçu comme la protection sociale du XXI^{ème} siècle, répond à la réalité du travail d'aujourd'hui : on n'entre plus à 18 ans dans une entreprise que l'on quitte à 60 ; l'employeur, mais aussi le statut, changent tout au long de la vie professionnelle. Nous avons souhaité anticiper les besoins en rendant les citoyens pleinement acteurs de leur réussite. Il faut compenser la discontinuité des parcours par la continuité des droits, avec le droit universel à la formation. Chaque personne, quel que soit son statut -salarié, demandeur d'emploi comme indépendant, ou fonctionnaire-, dans les conditions que la négociation définira, pourra accumuler des droits. Cela fait trente ans que l'on dit que les fonds de la formation professionnelle ne vont pas à ceux qui en ont le plus besoin, ce ne sera plus le cas. Le CPA valorisera aussi l'engagement citoyen associatif ou le rôle de maître d'apprentissage avec des crédits d'heures alloués en contrepartie de ces activités d'utilité collective.

La « garantie jeune » sera généralisée pour les moins de 26 ans en situation de précarité qui ne sont ni en qualification, ni en formation, ni dans l'emploi et qui accepteront de s'insérer dans un parcours exigeant -j'insiste sur ce point : la « garantie jeunes » ne se limitera pas à une allocation mais sera un vrai contrat donnant-donnant.

Le texte consacre le droit à la déconnexion, dont le rapport Mettling a dit toute l'importance pour lutter contre le *burn out* ; le numérique est un formidable potentiel pour le travail mais ne doit pas être une source de souffrance au travail. Ce sera un point obligatoire des négociations consacrées à la qualité de vie au travail. Une charte devra être rédigée dans les entreprises de plus de 300 salariés ; à défaut, une décision unilatérale de l'employeur devra y pourvoir.

L'avis du Conseil d'État, monsieur le président Milon, dit que nous avons bien respecté l'article L. 1 du code du travail. Le rapport de Jean-Denis Combrexelle a été remis une semaine après ma nomination. J'ai immédiatement demandé aux partenaires sociaux s'ils voulaient négocier sur la base de ce rapport, ils ont refusé. Tout a ensuite fait l'objet de concertations avec les organisations syndicales et patronales ; en ce qui concerne l'article 30 sur le licenciement économique, l'arbitrage a été tardif, si bien que nous avons reporté de deux semaines le passage en conseil des ministres et discuté avec ces organisations. Le CPA a fait l'objet d'une négociation demandée par les organisations syndicales et patronales : elle a abouti à une position commune.

La philosophie du rapport Combrexelle implique de réécrire le code du travail pour redonner plus de place à la négociation collective, dans le droit fil des textes ayant régi le domaine depuis les lois Auroux en 1982. Une commission d'experts fera des propositions de réécriture au Gouvernement qui sera libre d'accepter ou non en laissant ensuite au Parlement toute sa place. Nous pourrons ainsi mieux distinguer ce qui relève de l'ordre public social -ce à quoi nul ne peut déroger- de la négociation collective au niveau de l'entreprise ou de la branche et des dispositions supplétives qui s'appliqueront en l'absence d'accord. La lisibilité a motivé le choix transparent d'une réécriture totale de toutes les dispositions relatives au temps de travail, sans changement. Cela a malheureusement amplifié certaines confusions. Il fallait donner plus de cohérence à la négociation sur le temps de travail en introduisant la règle de l'accord majoritaire, qui constitue une garantie essentielle.

Il n'y a pas d'inversion de la hiérarchie des normes : la loi encadre toujours tout le dispositif. Il y a une clarification des champs d'intervention entre l'accord d'entreprise et l'accord de branche. Ce dernier sera toujours le seul à régler certains sujets comme les salaires minima, les classifications, la prévoyance, les fonds de la formation professionnelle. Les entreprises ne pourront moduler le temps de travail au-delà d'une année que si la branche l'autorise. Les branches se verront dotées de commissions permanentes pour négocier. Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale a également souhaité qu'elles puissent formuler des recommandations aux entreprises.

La démocratie exige que les accords soient signés par les syndicats représentant 50 % des salariés, et non plus 30 % comme aujourd'hui. À l'époque des lois Auroux, on comptait environ 2 000 accords d'entreprise contre 40 000 aujourd'hui. Les accords majoritaires garantiront un consensus beaucoup plus large. Un accord signé par des organisations non majoritaires mais représentant 30 % des voix pourra, si elles le demandent, être soumis à la consultation des salariés eux-mêmes, ce qui renforce la démocratie dans l'entreprise. Comment ne pas considérer les salariés et leurs représentants comme les mieux placés pour juger de ce qui fait leur quotidien ? La défiance frappe les organisations syndicales : il faut engager leur responsabilité sur des sujets quotidiens pour rétablir la confiance.

L'élargissement du champ de la négociation va de pair avec l'amélioration des moyens mis à la disposition des acteurs : les délégués syndicaux auront 20 % de crédit

d'heures en plus et les bourses du travail bénéficieront d'une meilleure protection. Les règles de révision seront rénovées pour améliorer la loyauté et le dynamisme des accords. Nous l'assumons ; cette loi fait confiance aux partenaires sociaux. À eux de se montrer à la hauteur des enjeux.

Nous avons aussi l'ambition de mieux accompagner les PME car c'est là que tout se joue en matière d'emploi. Il y faut de la souplesse : le dialogue social de proximité ne doit pas être le monopole des grandes entreprises. Un service public d'aide aux TPE-PME sera mis en place avec des cellules d'appui fournissant une réponse rapide aux questions juridiques qu'elles se posent. Le nombre des branches passera de 700 à 200 : on ne peut pas les renforcer sans cela. Les TPE-PME pâtissent du manque de vivacité des branches qui auront désormais la possibilité d'élaborer des accords-types.

Le texte clarifie les motifs du licenciement économique. Nous avons entendu le besoin de prévisibilité des petites entreprises qui n'ont pas d'armée d'experts juridiques à leur disposition. Le but est de favoriser l'emploi durable. Il y a trop de contrats à durée déterminée (CDD) et notamment de CDD très courts : 82 % des embauches en CDD sont des réembauches ; 50 % des CDD sont de moins d'une semaine ! Il faut traiter la réticence à embaucher en contrat à durée indéterminée (CDI) en clarifiant un droit aujourd'hui largement jurisprudentiel. À aucun moment, le but n'a été de faciliter les licenciements. L'essentiel, c'est d'établir des règles claires et intelligibles. La loi déterminera donc les conditions du licenciement économique en reprenant largement les critères de la jurisprudence, comme celui de la baisse des commandes pendant plusieurs trimestres. L'Assemblée nationale a introduit une modulation selon la taille de l'entreprise. Moins de 5 % des personnes qui entrent à Pôle emploi après un emploi en TPE s'inscrivent en raison d'un licenciement économique, mais 20 % à la suite d'une rupture conventionnelle -contre 7 % dans les grandes entreprises. Cela signale un recours abusif à la rupture conventionnelle et au licenciement pour motif personnel, moins protecteurs pour le salarié.

Autre avancée, la lutte contre le travail détaché : nous avons la législation la plus stricte d'Europe en ce domaine. Les services ont déjà prononcé 1,5 million d'euros d'amendes en six mois et une cinquantaine de fermetures de sites. Mais nous ne pouvons pas réprimer comme il se devrait la simple absence de déclaration de détachement.

Enfin, le texte comporte une modernisation de la médecine du travail, l'encadrement des contrats saisonniers et bien d'autres mesures encore. Je n'ignore rien des questionnements dans l'opinion : il serait étonnant qu'il en soit autrement devant l'alliance des contraires, dont certains qui parlent d'une loi vidée de son contenu et d'autres d'un retour au XIX^{ème} siècle. Je compte sur votre Haute Assemblée pour sortir de ces postures et enrichir ce texte afin qu'il prenne toute sa force au service de l'intérêt général. Nos concitoyens n'attendent pas de nous des jeux de rôles convenus, mais des actes.

M. Alain Milon, président. – Merci pour vos compliments mais tout flatteur vit au dépend de celui qui l'écoute...

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Le Conseil d'État, s'agissant de l'article L. 1, a formulé son avis de façon byzantine : « *l'article L. 1 a été respecté dans les circonstances propres aux conditions d'élaboration du projet* » -et l'on sait ce que cela signifie lorsqu'il s'exprime ainsi ! Les organisations syndicales parlent certes d'un courrier du 16 septembre, de rendez-vous pour des échanges, de réunions, mais uniquement dans un

cadre bilatéral et sans texte sur lequel travailler, et pas d'un travail structuré. Dans l'esprit de l'article L. 1, la concertation est plus consistante.

Des acteurs très différents nous ont fait part de craintes sur les difficultés de ce texte à être un levier de réformes, compte tenu du changement des règles de validité des accords passant de 30 à 50 %. Avez-vous des chiffres sur la proportion d'accords signés selon les futures règles ? Ne faudrait-il pas prévoir un cheminement plus progressif vers le seuil minimal de 50 % pour garantir une meilleure appropriation de la réforme ?

Concernant le travail de nuit, vous avez supprimé la visite médicale tous les six mois. N'est-ce pas paradoxal alors que la réforme de la médecine du travail vise à la recentrer sur les publics les plus exposés ?

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Des certificats médicaux sont de plus en plus demandés, notamment pour la pratique sportive, avec une fréquence annuelle. Est-il pertinent de supprimer le certificat d'aptitude avant l'embauche ? Cela marque-t-il une résignation devant la baisse des effectifs de la médecine du travail ? Qui portera la responsabilité en cas d'une affectation inappropriée d'un salarié sur un poste inadapté au vu de son état de santé ? Qui sera concerné par le suivi individuel renforcé ?

L'article 30 du texte tente d'explicitier les difficultés économiques qui peuvent justifier un licenciement économique. Il s'agira de la baisse des commandes ou du chiffre d'affaires, d'une perte d'exploitation, de la dégradation de la trésorerie ou du solde net d'exploitation, avec des valeurs variables selon la taille de l'entreprise. Pour le professionnel que je suis, ce n'est pas approprié. Aucun de ces critères ne suffit à lui seul à caractériser les difficultés d'une entreprise. Quant au chiffre d'affaires, il est trop variable selon les secteurs pour suffire à définir la taille des entreprises.

Pourquoi ne pas prévoir que les parties -juge, salarié ou employeur- aient recours à un organisme indépendant et compétent, comme la Banque de France, par exemple, pour les éclairer ?

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le CPA comporte trois volets : le compte personnel de formation (CPF), le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) et le compte d'engagement citoyen (CEC) pour les personnes ayant effectué un service civique, qui font partie des réserves militaire, communale et sanitaire, les maîtres d'apprentissage et les bénévoles associatifs. C'est louable mais une certaine complexité est à prévoir. La logique repose sur une prise en compte du parcours dès l'entrée dans le monde du travail, c'est-à-dire dès quinze ans dans le cas de l'apprentissage, jusqu'à la fin de la vie. Jusqu'à présent, la retraite, s'accompagnant de la liquidation des droits, changeait le statut de la personne : qu'en est-il ici ? On semble prendre acte du fait que les retraités pourraient désormais poursuivre une activité pour compléter leurs revenus. Sans un statut de l'actif, avec des droits et des devoirs, les employeurs craignent la complexité.

Vous aviez évoqué une grande réforme de l'apprentissage. Devra-t-on se contenter des quelques dispositions du projet de loi sur le sujet ? Je vous proposerai des amendements pour en faire, sinon une voie d'excellence, du moins une voie de réussite.

Mme Myriam El Khomri, ministre. – Le reproche fait au Gouvernement sur le non-respect de l'article L. 1 est particulièrement infondé. J'ai clairement demandé aux partenaires sociaux s'ils voulaient négocier, ils ne l'ont pas souhaité. Je n'en ai pas moins

auditionné tous les partenaires sociaux. Le 17 février dernier, jour de l'arbitrage du Président de la République et du Premier ministre sur le licenciement économique, un texte qui n'était pas la version retenue a fuité. Les quinze jours qui ont été pris avec les partenaires sociaux étaient effectivement nécessaires, comme l'a dit le Conseil d'État, parce que l'intégralité du texte ne leur avait pas été présentée. Mais mon équipe et moi les avions reçus entre septembre et janvier.

L'accord majoritaire est essentiel si on élargit le champ de la négociation. Certes, la culture de compromis que préconise le rapport Combexelle ne se décrète pas. Pourquoi élargir aujourd'hui le champ de la négociation ? Si le code du travail est gros, c'est qu'il a voulu prévoir toutes les situations. Ce système est à bout de souffle. Je ne peux malheureusement pas vous donner de chiffre sur les accords signés à 50 % ; précisément, ce texte instaure la transparence et le *big data* qui font défaut aujourd'hui. Quelque 60 % des plans de sauvegarde de l'emploi se terminent par un accord. La CGT et la CFDT ont d'ailleurs souhaité, dans une position commune, cet accord majoritaire. Un amendement a ajouté une évaluation après la généralisation de ce système en 2019.

Nous ouvrons des postes de médecins de travail mais il n'y a pas suffisamment de candidats. Un amendement du député Touraine a prévu un rapport du Gouvernement sur les moyens de rendre cette filière plus attractive. Un décret pris après concertation des partenaires sociaux précisera les modalités du suivi particulier. Pourquoi supprimer la notion d'aptitude ? C'est que, floue, ne figurant pas dans la directive santé de 1989, et non définie par le code du travail, elle a donné lieu à de nombreux contentieux. L'aptitude est ainsi définie à 25 % avec des restrictions : un chauffeur de camion a ainsi été déclaré apte à conduire mais à condition de rester assis. Nous avons préféré le terme de capacité à celui d'aptitude.

Pourquoi revenir sur le droit actuel concernant le licenciement économique ? Pour que les règles soient claires. Nous reprenons les critères sur lesquels le juge se fonde déjà. Mais la loi donne une lisibilité que n'a pas la jurisprudence. Cela n'enlève rien à la possibilité, pour le juge, de désigner des experts.

Les critères sont-ils trop restrictifs ? Nous verrons les propositions au cours du mois de juin. L'important est qu'ils soient clairs, pour les salariés comme pour les chefs d'entreprise, afin qu'il soit facile de savoir quand s'impose un licenciement pour motif économique.

Oui, le compte personnel d'activité (CPA) vise l'ensemble des actifs. Pour autant, l'engagement citoyen ne les concerne pas exclusivement : les retraités sont très mobilisés. Les députés ont ouvert aux retraités, comme aux jeunes en formation, d'accéder au CPA mais uniquement par le biais du compte d'engagement citoyen (CEC). Ils pourront ainsi acquérir des droits utilisables pour des formations utiles à leurs activités associatives. Le compte personnel de formation (CPF) est maintenu pour les actifs.

Les plates-formes État-régions comportent de nombreux engagements sur l'apprentissage, et nous nous félicitons de constater que les entrées en apprentissage ont augmenté de 5 % cette année. Les moyens qui sont consacrés à l'apprentissage sont en hausse. Comment valoriser cette voie ? Le rôle des maîtres d'apprentissage est essentiel, mais nous devons aussi rendre plus lisible le statut d'apprenti. En particulier, nous lissons les rémunérations entre 16 et 18 ans et entre 18 et 21 ans, car la majorité n'est plus à 21 ans...

L'ouverture des titres professionnels du ministère ne relève pas de la loi. Avec Mmes Vallaud-Belkacem et Valter, nous avons accéléré le processus de rénovation des diplômes ; 85 titres seront ouverts à l'apprentissage, comme je l'ai rappelé ce matin aux préfets de région. Bien sûr, nous devons publier le taux d'insertion de chacune des voies pour mieux orienter les familles.

M. Jean-Marie Morisset. – L'avant-projet de loi partait d'une bonne intention et allait dans le bon sens : assouplir le code du travail pour favoriser les embauches. Après le passage devant le Conseil d'État et l'adoption en Conseil des ministres, son équilibre était rompu. D'une version à l'autre, après plusieurs centaines d'amendements, nous avons perdu le fil : difficile de s'y retrouver ! Allez-vous, par amendement, introduire une taxation obligatoire des contrats courts en fonction de leur durée ? Cela aurait de réelles conséquences sur les structures qui suivent le rythme des vacances. Par exemple, au Puy du Fou, 1 500 personnes travaillent avec un CDD de sept mois. Allez-vous obliger les structures à négocier sur la reconduction des contrats saisonniers ? Les hypothèses émises prévoient une compensation en fonction de l'ancienneté.

Vous avez annoncé le 15 mars dernier que la « garantie jeunes », qui concerne les jeunes de moins de 25 ans, deviendrait un droit universel. Environ 900 000 jeunes seraient en situation de précarité. Ce dispositif réclame un engagement fort de la part du jeune, et un suivi. Pour le budget de 2017, tablez-vous sur 100 000, 150 000, 200 000 bénéficiaires ? La charge qui va, selon les hypothèses, de 550 millions d'euros à plus d'un milliard d'euros, pèsera sur le prochain quinquennat... Vous savez que les fonds européens arrivent avec un ou deux ans de retard. Les missions locales souffrent, et doivent être rassurées. Enfin, les travailleurs handicapés sont de plus en plus exposés au chômage. Ils sont souvent licenciés pour inaptitude. Avez-vous prévu des mesures les concernant ?

M. Dominique Watrin. – Le groupe CRC a bien lu votre projet et nous le contestons totalement. Les quelques mesures positives qu'il contient ne compensent pas 150 pages de recul social. Aussi espérons-nous un vrai débat sur l'inversion de la hiérarchie des normes et l'abandon généralisé du principe de faveur. L'éminent professeur de droit social qu'est Antoine Lyon-Caen, membre de la commission Badinter, et qui n'a rien d'un gauchiste, dénonce lui-même un recul en matière de temps de travail et stigmatise la concurrence accrue que ce texte entretient entre les salariés et entre les entreprises. Précarisation, flexibilisation, rémunération des heures supplémentaires, facilitation des licenciements : sur tous ces points, nous souhaitons un vrai débat. Vous avez parlé fin janvier de « donner plus de souplesse aux entreprises par rapport au temps de travail », de « casser le verrou de 25 % de majoration des heures supplémentaires » ou de « donner plus de poids à l'accord collectif face aux contrats de travail. » Vous avez refusé le débat à l'Assemblée nationale en dégainant le 49-3 et n'avez pas écouté tous ceux qui se sont mobilisés contre votre texte et notamment les jeunes et les organisations syndicales.

Votre projet de loi aborde à peine les grands sujets liés à la révolution numérique. Il reste trop timoré sur les protections accordées à des travailleurs qui restent salariés de fait mais assument tous les risques liés au statut d'auto-entrepreneur.

Le groupe CRC portera la voix des jeunes dans l'hémicycle. Et ce n'est pas être conservateur ou prendre des postures que d'être à leurs côtés. Ils aspirent à sortir au plus vite des CDD de courte durée, à répétition, des stages sous-payés et de la galère de la précarité. Leur colère est légitime, car elle se fonde sur leur expérience du monde du travail : un étudiant sur deux travaille. Ils vivent jusqu'à 26 ans, parfois plus, dans l'angoisse

du lendemain, qui les prive à la fois de présent et d'avenir. La montée en puissance de la « garantie jeunes » ne résoudra pas le problème de la précarité – d'autant que vous avez cédé au Medef sur la surtaxation des CDD.

Comment prétendez-vous répondre aux difficultés des plus pauvres en proposant la précarisation des CDI ? Les salariés se trouvent réduits au rôle de variable d'ajustement des entreprises. La libéralisation du licenciement économique retient des critères discutables, qui limiteront de fait le contrôle du juge, ce qui encouragera les licenciements abusifs. N'aurait-il pas mieux valu poser le principe du licenciement économique comme ultime recours ? Après le CICE, le Pacte de responsabilité, vous cédez une nouvelle fois au Medef. Ces multiples cadeaux profitent surtout aux multinationales du secteur bancaire, assurantiel ou de la grande distribution. S'y ajoute la possibilité de réduire les protections des salariés ou de baisser la rémunération en les faisant travailler plus. Nous démontrerons tout cela en séance publique. Bien sûr, cela ne sécurisera pas les TPE ni les PME, qui se trouveront soumises à la pression du *dumping* social.

Vous prétendez alléger le code du travail pour faciliter les embauches. Le code du travail est une construction historique dont l'objectif premier était la santé et la sécurité des travailleurs. Pouvez-vous citer dans votre projet de loi une seule mesure qui créera de l'emploi ? L'augmentation du contingent d'heures supplémentaires ou l'élargissement jusqu'à trois ans de la modulation des heures non payées -qui le seront jusqu'à cinq fois moins cher ? Allons donc ! L'effet sera exactement inverse. Et vous souhaitez multiplier les forfaits-jour alors que onze accords de branche ou d'entreprises ont été annulés en raison de leur utilisation abusive.

Le groupe CRC n'est pas pour le *statu quo*. Il faut simplifier, supprimer des redondances mais au moins à droit constant et en prenant en compte la révolution numérique et la mondialisation sauvage, qui imposent d'intégrer au code du travail une nouvelle protection des salariés. C'est ce que proposeront nos amendements qui n'auront pas pour but d'améliorer un texte légitimement rejeté mais de poser les bases d'un nouveau projet économique et social dont notre pays a le plus grand besoin.

Mme Pascale Gruny. – Pourriez-vous être plus précise sur la responsabilité du dirigeant en matière de santé, sécurité et hygiène du salarié, ainsi que sur le document unique d'évaluation des risques et la faute inexcusable de l'employeur ? Celui-ci semble toujours responsable. Si l'on fait moins de visites médicales en raison d'un manque de médecins, la responsabilité de la médecine du travail devrait être mise en cause.

Le licenciement pour inaptitude à tout emploi décidée par le médecin du travail en une seule visite, créera une insécurité juridique. Pourquoi est-ce toujours l'entreprise qui porte le financement de tels licenciements ? Après un accident du travail ou pour des personnes souffrant d'une maladie professionnelle, cela peut se comprendre. Mais pour les autres maladies ? Les indemnités constituent souvent une charge très lourde, surtout pour les petites entreprises et cette charge n'est pas partagée avec la caisse d'assurance maladie.

Qui financera la multiplication des heures de formation ? Le CPF n'est pas utilisé correctement. Beaucoup de salariés n'y sont pas inscrits. Dès lors, vouloir multiplier les heures n'aura aucun effet. Le compte formation pose de grosses difficultés aux entreprises et nous allons en rajouter ! Le crédit d'heures doit-il vraiment être augmenté ? Je n'en ai pas le sentiment. Le chef d'entreprise devrait pouvoir connaître les raisons pour lesquelles ces heures sont posées. Parfois, ce n'est pas pour défendre les salariés... Le recours à des experts

revient plus cher que de faire appel au commissaire aux comptes ou à l'expert-comptable de l'entreprise.

Et pour certaines petites entreprises, l'apprentissage coûte cher. Autrefois, il était possible de déduire la rémunération du tuteur de la taxe d'apprentissage. Psychologiquement, cela avait de l'importance.

Mme Nicole Bricq. – Le groupe socialiste soutient la démarche du Gouvernement et partage la philosophie du projet de loi dont l'un des fils rouges est l'élargissement de l'espace donné à la négociation collective. Nous faisons avec vous le pari de la confiance dans la capacité des organisations professionnelles et syndicales à négocier au plus près des intérêts des salariés. En particulier, l'article 2 reconnaît l'importance de la négociation d'entreprise pour l'organisation concrète du travail, avec le mécanisme de rappel au niveau des branches. S'il n'y a pas d'accord, on en reste au droit actuel.

Nous partageons votre souci de l'émancipation de tout individu : c'est la philosophie du CPA. Face aux incertitudes et à la mutation du travail, le CPA donne aux salariés des droits qui porteront sur toute leur vie professionnelle. Vous voulez faire passer le nombre de branches de 700 à 100. Il me semble que cela ne va pas très vite. Où en êtes-vous ? Il y a beaucoup de branches mortes, et nombre d'entreprises relèvent de plusieurs branches.

Nous ne disposons pas de la petite loi, seulement d'un document provisoire. J'ai découvert, en analysant les abondants débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, un article 29 bis A, nouveau, consacré aux franchises. Ce secteur, qui a récemment organisé son salon et emploie de nombreuses personnes, est très important en France et reconnu à l'étranger. Cet article avait été proposé par amendement le 7 avril en commission des affaires sociales et a été retiré à la demande du rapporteur. Puis la commission des affaires sociales s'est brièvement réunie la veille du jour où le Gouvernement a fait usage du 49-3 et, au titre de l'article 91 du règlement intérieur, a accepté sans examen cet amendement. Qu'en est-il de cet article ? Il soulève quelques inquiétudes dans la profession.

L'article 7 rend publics les accords d'entreprise, sauf désaccord d'un des signataires. Vous jouez l'*open data*. La publicité des accords permettra un bilan qualitatif. Nous verrons peut-être que bien des organisations qui s'opposent au texte signent en réalité de nombreux accords dans les entreprises...

M. Alain Milon, président. – J'ai signalé, en ouverture, que plusieurs articles additionnels ont été adoptés dans le cadre du 49-3, dont celui sur les franchises.

Mme Agnès Canayer. – J'ai du mal à voir un fil rouge dans ce texte... Mais pour l'avoir expérimentée dans les missions locales, je considère que la « garantie jeunes » est une mesure efficace. Pour autant, son universalisation inquiète fortement car elle repose sur la responsabilisation des jeunes, liée à une contrepartie et à un accompagnement renforcé. Déjà, des personnes pouvant bénéficier du RSA jeunes -et notamment de jeunes mères célibataires- préfèrent l'allocation simple à un accompagnement plus contraignant. Quels moyens avez-vous prévus pour maintenir ce niveau de responsabilisation ? L'accompagnement fait déjà l'objet d'un financement de 1 600 euros par jeune mais il faut prendre en compte les besoins de locaux, de matériel et les lourdes charges administratives : les dossiers à remplir sont conséquents, d'autant que nous faisons appel aux fonds

européens... Les missions locales s'en trouvent déstabilisées. Heureusement que les collectivités territoriales partenaires sont là ! Quels seront les montants alloués pour 2016 ?

M. Olivier Cigolotti. – Ce projet de loi aborde des sujets variés. Son article 40 redéfinit le statut du particulier employeur et son article 6 suscitera une discussion sur le statut de salarié et sur celui de travailleur détaché : nous devons mieux lutter contre le travail dissimulé. En revanche, le statut d'auto-entrepreneur est peu abordé. Que pouvez-vous nous en dire ?

Mme Myriam El Khomri, ministre. – La modulation des cotisations d'assurance chômage au titre des CDD existe déjà car les organisations patronales et syndicales l'avaient demandée en 2013 et elle avait été intégrée dans la loi de sécurisation de l'emploi. Embaucher un jeune de moins de 26 ans en CDI donne droit à une exonération de trois ou quatre mois, et les contrats courts génèrent une surcotisation. Aux partenaires sociaux de faire le bilan de cette mesure ! Pour nous, cette modulation était trop modeste et n'a donc pas eu assez d'effet, notamment parce qu'elle n'est pas infra-mensuelle. Un article du texte prévoyait que les partenaires sociaux « peuvent » moduler les cotisations d'assurance chômage. Fallait-il écrire « doivent » ? Cela n'est pas de la compétence du Gouvernement mais des partenaires sociaux dans la négociation de la convention d'assurance chômage. Ils se sont émus d'une ingérence du Gouvernement, alors même qu'ils avaient eux-mêmes soulevé cette question. Nous avons abandonné cette mention, mais je tiens à rappeler qu'il s'agit d'une sorte de malus-bonus, non d'une surcotisation.

De fait, la première signature d'un CDI se fait en moyenne à 27 ans, et non plus à 22 ans. C'est un recul, dont les premières victimes sont les jeunes, surtout les moins qualifiés, et ceux qui proviennent de quartiers éligibles à la politique de la ville, ainsi que les femmes et les personnes les moins qualifiées. L'hyper-flexibilité existe : 70 % des CDD sont des contrats de moins d'un mois ; 60 %, de moins de quinze jours ; 50 %, de moins d'une semaine ! Le Gouvernement sait bien que nous avons besoin de CDD, et il a d'ailleurs autorisé leur renouvellement l'été dernier dans la loi Rebsamen. Mais 82 % des signatures de CDD sont des réembauches. Or le CDD crée des difficultés considérables pour accéder au logement ou au crédit. Le recours systématique aux CDD est parfois un modèle économique, dont le coût incombe à la collectivité : l'an dernier, les CDD ont généré un déficit de 5,8 milliards d'euros de l'assurance-chômage.

Nous donnons davantage de prévisibilité par le barème indicatif des prud'hommes ou en précisant les motifs du licenciement économique, mais c'est aux partenaires sociaux qu'il revient de trouver un équilibre. L'objectif est de favoriser la création d'emplois durables.

Les dispositions relatives au travail saisonnier s'inscrivent dans la lignée des annonces faites par le Premier Ministre devant le comité montagne et résultent aussi d'amendements déposés à l'Assemblée nationale. Je comprends qu'il soit parfois difficile de s'y retrouver. Nous prévoyons la possibilité d'une négociation d'entreprise sur la reconduction du contrat saisonnier et la prise en compte de l'ancienneté dans le cas où les négociations de branche n'aboutiraient pas. Un bilan doit être produit un an après l'ouverture des négociations pour identifier dans quelle mesure des indemnités financières de fin de CDD saisonniers ont été négociées, en cas de non reconduction. L'accès des saisonniers aux périodes de formation est aussi abordé, ainsi que l'expérimentation pendant trois ans du recours aux contrats de travail intermittent en l'absence d'accord de branche ou d'entreprise, ou la prise en compte la pluriactivité des saisonniers par des accords territoriaux.

Bien sûr, les partenaires sociaux sont libres du contenu de leurs négociations. Ils pourront y ajouter la question de l'indemnité de précarité. Notre priorité est la sécurisation des parcours des saisonniers et la prise en compte de l'ancienneté. D'autres recommandations du groupe de travail, touchant les saisonniers, ne relèvent pas du domaine législatif : forum d'emploi virtuel dédié, convention entre Pôle emploi et la Fédération nationale des groupements d'employeurs, mesures sur le logement, sur la validation des acquis de l'expérience, implication des maisons de service public, groupe de travail conduit par France Stratégie...

Je partage votre indignation sur les difficultés d'accès au travail des personnes handicapées. J'ai rappelé ce matin aux préfets, comme chaque mois, la nécessité de cibler les contrats aidés sur les personnes en situation de handicap, les seniors et les jeunes issus des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des quartiers faisant l'objet de la politique de la ville.

Pour les personnes en situation de handicap, l'accès à la formation est essentiel. De nouveaux articles du texte l'améliorent. Leur accompagnement médico-social n'est pas moins important, surtout pour celles qui travaillent dans des établissements et service d'aide par le travail (*Esat*) et ont un projet d'insertion en milieu ordinaire. Nous examinons comment travailler avec Pôle Emploi pour aider les personnes handicapées rencontrant des difficultés persistantes d'accès à l'emploi. Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) doivent aussi organiser un débat sur l'insertion des personnes en situation de handicap. Nous avons réfléchi, lors de la première Conférence sociale que j'ai organisée avec Mme Neuville sur les personnes en situation de handicap, à la manière de développer la négociation d'entreprise autour des questions du handicap. Le plan de 500 000 formations supplémentaires doit aussi prendre en compte cette question. Enfin, des manifestations comme les Abilympics aident à valoriser certaines voies et à changer le regard de tous sur les compétences des personnes handicapées. Nous les multiplierons.

Ce texte prévoit plusieurs dispositifs d'accompagnement. Le droit à la formation initiale, d'abord. Puis, la « garantie jeunes », dont nous allons faire un droit universel. Cela ne concernera pas tous les « *Not in education, employment or training* » ou *neet* mais uniquement ceux qui sont en situation de précarité et se montrent volontaires et motivés. Je souhaite en effet préserver le travail fin effectué par deux accompagnants pour des groupes de 15 jeunes, qui peuvent ainsi construire un vrai parcours professionnel. Il ne s'agit pas simplement d'une allocation. Fin 2016, 100 000 jeunes auront bénéficié de la « garantie jeunes » ; 80 % des missions locales seront couvertes. Je souhaite qu'au 1^{er} janvier 2017, toutes les missions locales puissent accueillir des jeunes dans ce dispositif. Le coût sera précisé au cours de l'année. J'ai travaillé sur une hypothèse de 150 000 nouveaux bénéficiaires en 2017. Cela coûterait 600 millions d'euros à l'État -et à l'Union européenne, puisque j'ai déjà fait savoir à la commissaire Thyssen que nous souhaitons prolonger la garantie européenne pour la jeunesse.

Le modèle économique des missions locales, qui doivent suivre les jeunes au terme de leur contrat d'avenir, va faire l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), qui sera rendu en septembre, afin de mieux préparer le budget 2017. Je sais que le coût des locaux, en particulier, déstabilise parfois leurs finances. Si le nombre de jeunes qui entrent dans la démarche dépasse les 150 000, nous pourrions toujours la financer, puisque 800 millions d'euros sont prévus. Il ne s'agit donc pas de plusieurs milliards d'euros, ni même d'un milliard ! Je m'engage à ce que tous les jeunes remplissant les critères que j'ai indiqués bénéficient de la « garantie jeunes » en 2017.

Antoine Lyon-Caen a fait partie de la commission Badinter et approuve le développement de la négociation collective, même s'il est déçu de voir que les principes essentiels que la commission avait formulés ne sont pas directement intégrés dans la loi. Un autre excellent professeur de droit, Jean-Emmanuel Ray, estime lui qu'il est essentiel que nous passions d'une culture de l'affrontement à une culture du compromis.

M. Watrin déclare que c'est le groupe CRC qui représentera les jeunes. Pour avoir été secrétaire d'État à la politique de la ville, je crois à l'importance d'un projet de loi qui comporte un droit universel à la « garantie jeune », un droit universel à la formation pour les salariés les moins qualifiés, un droit à la formation initiale ou encore une aide pour les jeunes boursiers qui cherchent un emploi. Certains syndicats, qui représentent une majorité des salariés, ont souligné que ce texte comportait des avancées majeures et partagent l'objectif d'élargir le champ de la négociation. La Fédération des associations générales étudiantes (Fage), qui est la première organisation dans les universités, a aussi salué dès le mois de mars ces avancées. Les mesures relatives à la rémunération des apprentis ne sont pas défavorables à ces derniers...

Je ne suis pas là pour détricoter le code du travail. Celui-ci est le fruit de luttes et de combats ; nous devons l'adapter avec lucidité. Nous perdons des emplois dans le secteur industriel depuis le deuxième trimestre de 2001 : peut-on dire que notre système protège ? Les contournements du droit du travail sont trop nombreux, mais ils résultent souvent de son inadaptation à certaines contraintes, comme les pics de commande ou d'activité, qui entraînent des recours au travail détaché ou à des intérimaires.

Oui, le mouvement ouvrier a lutté pour conquérir le droit de négocier dans l'entreprise : 1919, 1936, 1945, 1968... et il a fallu attendre les lois Auroux de 1982 pour qu'il y ait une obligation de négocier. Depuis, de la loi Delebarre à la loi de sécurisation de l'emploi, la négociation dans l'entreprise s'est vue reconnaître une plus grande marge de manœuvre. À chaque fois, certains ont dénoncé une régression sociale, une casse du droit du travail, une déréglementation libérale. Déjà, M. Bergeron s'était opposé aux lois Auroux, et la loi de sécurisation de l'emploi a suscité les mêmes réserves. Pourtant, peut-on sérieusement soutenir que depuis trente ans, les gouvernements ont maltraité les salariés et le code du travail ? Lors du vote de la loi de sécurisation de l'emploi, on nous annonçait le pire : les accords de maintien de l'emploi (AME) allaient être signés en masse par des syndicats qui négocieraient avec le pistolet sur la tempe. Rien de tel ne s'est produit. Il faut faire confiance aux acteurs qui négocient. Certains syndicats mobilisés contre ce texte signent de nombreux accords d'entreprise. En 1982, il y avait 2100 accords. Ils étaient 6 400 en 1992, puis 18 000 en 2002, avec les lois Aubry. Nous en sommes à 35 600 accords d'entreprises signés, et 11 400 ratifiés : la progression est constante, et irréversible, car elle répond aux besoins des entreprises et des salariés.

Pourquoi s'opposer à un dialogue de proximité ? Cette loi ne prévoit pas de décision unilatérale de l'employeur. Pourquoi penser que les salariés et leurs représentants manquent à ce point de discernement qu'ils se feront berner à coup sûr ? La négociation est nécessaire. Elle est faite de compromis et d'ajustements. Faute d'accord, c'est le droit actuel qui s'appliquera. Nous donnons 20 % de moyens supplémentaires aux syndicats, pour que les représentants syndicaux soient mieux formés. Et l'accord majoritaire assurera l'équilibre de la négociation. J'y suis très attachée, car c'est la meilleure garantie des salariés.

Il y a eu beaucoup de rapports et de missions sur la question de la restructuration des branches professionnelles. Nous en avons 700, contre 150 en Allemagne. Les redynamiser

améliorerait la qualité des normes conventionnelles et la régulation de la concurrence, ainsi que la gestion des quatre domaines qui continuent de relever obligatoirement de la branche. Cela facilitera la création de filières économiques et de passerelles professionnelles, et donnerait un socle conventionnel solide aux TPE et PME non couvertes par des accords d'entreprise. Nous souhaitons donc accélérer la restructuration des branches. Si les partenaires sociaux ne parviennent pas à opérer des rapprochements avant fin 2016, le ministre du travail engagera une fusion des branches territoriales et de celles n'ayant pas négocié depuis plus de quinze ans. À défaut de rapprochements dans les trois ans, s'engagera une fusion des branches de moins de 5 000 salariés et de celles n'ayant pas négocié depuis plus de dix ans. Il existe encore une trentaine de branches où les salaires minimaux sont inférieurs au Smic.

C'est un amendement de M. Robiliard qui instaure une représentation du personnel dans les réseaux de franchisés. Il n'a pas été débattu en séance, mais soulève une vraie question. Il concerne 350 000 salariés dans notre pays, qui ne bénéficient pas du principe énoncé à l'article 8 du préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». Pour autant, cet amendement doit évoluer car sa rédaction n'est pas encore totalement satisfaisante, et le Gouvernement l'a retenu en pensant que le Sénat pourrait l'améliorer.

Nous posons la question du statut du particulier employeur et de la responsabilité sociale des plates-formes collaboratives envers les travailleurs indépendants qui y contribuent, mais la notion d'auto-employeur sera davantage abordée dans la loi que présentera M. Sapin.

M. Yves Daudigny. – Je rends hommage à votre effort de pédagogie sur un texte qui n'est pas simple d'accès et dont vous soulignez, à propos, les avancées et la cohérence. La primauté donnée aux accords d'entreprise sur les accords de branche fait craindre un manque de régulation de la concurrence. Les chauffeurs routiers craignent actuellement de voir leurs revenus baisser fortement. Les chefs d'entreprises du secteur annoncent que la loi aura peu d'impact sur leur branche. Qu'en pensez-vous ?

Mme Claire-Lise Champion. – Nous nous réjouissons que ce texte insiste sur le droit des salariés à la formation tout au long de leur vie professionnelle, et souhaitons que cela bénéficie aux personnes en situation de handicap. Nous sommes à l'avant-veille de la Conférence nationale du handicap, qui se penchera, entre autres, sur l'emploi : le taux de chômage des personnes en situation de handicap atteint 22 %.

Mme Hermeline Malherbe. – Les jeunes ne sont pas un groupe uniforme ! J'en ai rencontré de très différents, ainsi que différents syndicats. Tous s'inquiètent des dispositions relatives au forfait jour annualisé sur trois ans. Certains jeunes sont disposés à cumuler les heures de travail, mais n'est-ce pas au détriment de leur santé ?

M. Michel Amiel. – La loi n'a pas à gérer la pénurie de médecins du travail mais il faut bien qu'elle en tienne compte. Nombre de postes sont délaissés par les internes à l'issue de l'examen national classant. Ne faudrait-il pas une loi sur ce problème, préparée en concertation avec le ministère de la santé ? La prévention, le dépistage, l'éducation à la santé semblent oubliés. La rémunération devrait être forfaitaire, peut-être indexée sur la masse salariale, et plafonnée.

Mme Laurence Cohen. – J’ai relevé quelques contradictions dans vos propos, madame la ministre. Le code du travail repose sur deux principes fondamentaux -la loi et le principe de faveur- qui sont sources d’égalité. Introduire des accords d’entreprise ou de branche revient à créer un principe généralisé de dérogation. N’est-ce pas inverser la hiérarchie des normes ? Ce n’est pas parce que nous ne partageons pas la philosophie de votre texte que nous n’avons pas, tous, travaillé sur le sujet. Nos positions ne sont pas des postures. Pour l’heure, je vous écoute, mais ne sens pas de débat. D’ailleurs, si nous avons tort, convainquez-nous ! Pourquoi cet amendement de M. Sirugue sur les commissions paritaires de branche ? Celles-ci ont déjà du mal à se réunir une fois par an, comment examineront-elles les accords d’entreprise dans le délai d’un mois pour s’assurer du respect des droits des salariés ?

Vous êtes attachée à l’accord majoritaire, mais en l’absence d’accord, vous faites appel au référendum. N’est-ce pas un contournement, une porte fermée à la démocratie ? Pour avoir rencontré des syndicalistes, des jeunes, des salariés, des femmes, je vois que beaucoup sont inquiets. Même certains patrons de petites entreprises sont heurtés par ce projet de loi, qui semble plutôt fait pour les grands groupes. Aux États-Unis, depuis 1953, une administration est dédiée aux petites entreprises. Pourquoi ne nous inspirerions-nous pas de cet exemple ?

Mme Catherine Deroche. – Il y a un an, lors de l’examen de la loi Macron, le Sénat avait formulé plusieurs propositions, qui ont été rejetées. Certaines sont revenues en faveur depuis. Mais la question des seuils, qu’on nous promet à chaque fois d’aborder dans la prochaine loi, ne figure toujours pas dans ce texte. Il s’agit pourtant d’un vrai frein à l’embauche. Quand vous y attaquerez-vous ? L’article 44, sur la médecine du travail, prévoit désormais une présidence alternée pour les services de santé au travail inter-entreprises. Cette disposition, introduite contre l’avis de la commission, a-t-elle vocation à subsister dans le texte ?

M. Olivier Cadic. – Il y a un an, je proposais, par un amendement à la loi Macron, de modifier l’article L. 1 du code du travail pour inverser la hiérarchie des normes. Mme Bricq m’avait accusé de vouloir brûler le code du travail ! Je suis heureux que le rapport de M. Combrexelle ait fait admettre la nécessité de cette inversion. Dans tous les pays qui ont une forte compétitivité, le code du travail est réduit. En adoptant mon amendement l’an dernier, nous aurions gagné du temps... Le délai de 24 mois que vous prévoyez dans le texte me semble trop long.

Vous renforcez les pouvoirs des syndicats, et rappelez l’importance des lois Auroux et Aubry ; or la France a le taux de syndicalisation le plus faible de l’OCDE après les États-Unis. Pensez-vous que ces nouveaux droits et ces nouvelles rémunérations rendront les syndicats plus attractifs ?

Permettre au comité d’entreprise de dégager une part de son budget de fonctionnement pour la formation des délégués du personnel et des délégués syndicaux n’est-il pas de nature à heurter les salariés ? Le CPA, dont vous êtes si fière, est certes innovant : comme les 35 heures, aucun pays de l’OCDE ne le connaît ! Comment le ferez-vous fonctionner ? Comment éviter l’usine à gaz ? Comment y intégrer la mobilité internationale ?

Dans seulement trois pays de l’OCDE, le juge apprécie les difficultés économiques pouvant entraîner des licenciements ; au mieux, il vérifie que les consultations

prévues ont bien eu lieu. Est-ce ainsi que vous comptez renforcer la compétitivité de notre pays ?

Mme Myriam El Khomri, ministre. – Le secteur des transports routiers présente des spécificités, et notamment un recours massif aux heures supplémentaires, qui sont source de pouvoir d'achat pour les salariés. Je comprends les craintes ; mais cela ne veut pas dire que ce que nous avons prévu favorisera le *dumping* social. Le choix de la branche en faveur d'une majoration de 25 % pour les huit premières heures supplémentaires et de 50 % pour les suivantes n'est pas remis en cause. Un accord majoritaire d'entreprise pourrait aborder cette question dans le cadre d'une négociation plus large. Il s'agit de subsidiarité. Comme l'a dit un représentant de la CFDT, quel syndicat signerait un accord sur le moins disant ? Faisons confiance aux représentants des salariés, combattifs comme on le voit... à juste titre. La majoration des heures supplémentaires est une source d'attractivité pour les entreprises de ce secteur, sinon l'accord de 1982 aurait déjà été modifié.

Madame Malherbe, la modulation du temps de travail au-delà d'une année répond aux besoins d'industries menant des projets à terme plus long qu'une année. Nous sécurisons le dispositif en mettant en place une période haute et une période basse, permettant aux heures supplémentaires d'être payées tout au long de l'année. Le salarié qui quitte son emploi au milieu de la période doit pouvoir en profiter. Les branches feront le bilan des accords majoritaires. Cela concerne surtout l'automobile et l'aéronautique.

Le plan santé au travail III a été décidé également par les partenaires sociaux. La médecine au travail est effectivement un champ à développer. Attention aux travailleurs intérimaires, que les entreprises utilisatrices ont tendance à placer sur les postes à risque sans cotiser pour les accidents du travail. D'ici quatre ans, nous n'aurons plus que 2 500 médecins du travail : c'est donc une question centrale. Un amendement du député Michel Issindou prévoit un rapport sur le sujet, mais je ne peux pas vous livrer ses conclusions avant qu'il soit rédigé...

Non, madame Cohen, la loi ne généralise pas les dérogations. Inverser la hiérarchie des normes, cela aurait signifié faire de l'accord ou du contrat de travail le régulateur de droit commun, au détriment de la loi -ce que proposent certains. Mais ce n'est pas la philosophie de ce projet de loi. Si le champ de l'accord d'entreprise est élargi, ce n'est que parce que la loi le permet. J'assume les adaptations au plus près des entreprises sur la question du temps de travail -hors durée légale, bien sûr- car c'est ce qui constitue le quotidien. La branche continuera à jouer son rôle, pour éviter le *dumping* de certaines entreprises en son sein ; la négociation au niveau des branches sera redynamisée avec la réduction de leur nombre et avec les comités permanents. La modulation du temps de travail au-delà d'un an doit être autorisée par un accord de branche. Je ne remets pas en cause la sincérité des craintes qui s'expriment. Il faudra évaluer l'élargissement du champ de la négociation, même si la nécessité d'un accord majoritaire me semble être la meilleure des garanties. Si les délégués syndicaux des entreprises ont un comportement contraire aux intérêts des travailleurs, les négociateurs des branches pourront toujours leur enlever leur signature.

Monsieur Cadic, non, ce texte ne reprend pas votre amendement. Le principe de faveur n'est pas appliqué absolument : les entreprises peuvent aujourd'hui y déroger. Dès la loi Auroux, la branche pouvait déroger au décret sur les contingents d'heures supplémentaires. Sur ce sujet, on ne peut pas être binaire : tout dépend des préférences des salariés, et c'est aux organisations syndicales de déterminer ce qui convient le mieux. Lorsque

je demande aux syndicalistes de me citer un mauvais accord signé, ils ne parviennent jamais à le faire.

Mme Annie David. – On vous en citera !

Mme Myriam El Khomri, ministre. – Chez Michelin, chez Renault, les syndicats n'ont signé que parce que l'accord était donnant-donnant. Ce sera encore plus vrai demain avec la garantie de la majorité de 50 %. Il y a des élections tous les deux à quatre ans : un syndicat qui signerait un mauvais accord le paierait aux échéances électorales suivantes.

Je n'ai pas souhaité aborder la question des seuils sociaux, qui ne me semble pas être dans le sujet. Monsieur Cadic, oui, la France est la première à créer le CPA. Il ne faut pas en avoir honte : de nombreux partenaires européens sont jaloux, à l'instar d'Andrea Nahles, mon homologue allemande -comme j'envie l'organisation et la place de l'apprentissage en Allemagne. Il est vrai que les organisations syndicales et patronales n'ont pas le même fonctionnement de part et d'autre du Rhin. La mobilité internationale a été prise en compte par des amendements du député Cordery. Se pose encore la question de la validation des acquis de l'expérience.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

La séance est levée à 20 h 20.

Mercredi 18 mai 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs - Audition des représentants des organisations représentatives des salariés

La réunion est ouverte à 9 h 10.

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons ce matin nos travaux sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, en recevant les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Je remercie de leur présence : pour la CGT, Mme Catherine Perret, membre de la direction confédérale ; pour la CFDT, Mme Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe ; pour Force ouvrière, M. Didier Porte, secrétaire confédéral du secteur juridique, et Mme Marie-Alice Medeuf-Andrieu, secrétaire confédérale ; pour la CGC, M. Franck Mikula, secrétaire national au secteur emploi et formation ; pour la CFTC, M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral chargé du dialogue social.

Le projet de loi, qui compte désormais 102 articles après son passage à l'Assemblée nationale, comporte des dispositions d'importance très inégale en termes d'impact sur l'organisation du travail. Sur les principaux sujets en débat, je vous propose, dans un premier temps, d'exposer en une dizaine de minutes les positions de votre organisation, compte tenu des modifications ou des ajouts qui sont intervenus à l'Assemblée

nationale. Les questions de nos trois rapporteurs et des autres membres de la commission permettront ensuite de revenir plus en détail sur les différents aspects du texte.

Catherine Perret, membre de la direction confédérale de la Confédération générale du travail. – En introduction, je voudrais rappeler quelques éléments de contexte.

Après trois mois de débats sur le projet de loi « Travail », nous constatons que le dialogue social « à la française » a été fortement mis à mal. En effet, il n'y a pas eu de concertation en amont. Nous avons beaucoup communiqué, les uns et les autres, sur l'absence de travail commun avec le Gouvernement. Une parodie de négociation a eu lieu sur le compte personnel d'activité, le CPA, qui a été bouclée en quelques semaines et n'a pas débouché sur une position commune. Même le patronat n'a pas signé le texte final sur ce sujet, alors que c'est lui qui l'avait écrit au départ.

S'ajoute à ces éléments une mobilisation sociale très forte : plus de deux mois et demi d'une contestation portant sur la majorité des articles ; 74 % de l'opinion publique opposée au projet de loi, même après l'évolution du texte. L'absence de majorité à l'Assemblée nationale pour voter le texte a conduit le Gouvernement à recourir à l'article 49-3 de la Constitution, ce qui est de sa part un aveu de faiblesse.

Au vu des informations qui émanent du Sénat, je ne suis guère rassurée. J'ai en effet cru comprendre que vous aviez l'intention, mesdames, messieurs les sénateurs, de revenir sur les quelques avancées acquises au sein de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

La CGT demande, pour sa part, le retrait du texte. Il ne s'agit pourtant pas d'une position d'immobilisme, car nous souhaitons l'ouverture de véritables négociations pour construire un code du travail du XXI^e siècle.

Pourquoi le projet de loi ne nous convient-il pas ? Nous contestons, tout d'abord, sa philosophie générale. Elle donne en effet la primauté absolue à l'accord d'entreprise sur la loi et les accords de branche. C'est ce que nous appelons, les uns et les autres, l'inversion de la hiérarchie des normes. Cela aura pour effet de faire voler en éclats le socle commun, mis en place dans le code du travail, de protection et de garanties collectives dont bénéficient les salariés.

Il y aura demain autant de codes du travail que d'entreprises. Les salariés les plus fragiles, ceux qui sont isolés, ceux qui n'ont pas de représentants syndicaux, seront donc encore davantage défavorisés. Pourront en effet faire l'objet d'accords d'entreprise : le temps de travail, les rémunérations et les heures supplémentaires, dont le régime pourra être profondément modifié du jour au lendemain. C'est pour cette raison que les salariés du secteur du transport sont mobilisés depuis lundi soir. Comme ils sont largement rémunérés en heures supplémentaires, ils pourront perdre jusqu'à 3 000 euros par an !

Donner une primauté aux accords d'entreprise, c'est l'inverse de ce qu'il faudrait faire. Le code du travail a en effet été créé pour contrebalancer le lien de subordination qui existe entre l'employeur et le salarié, et le droit à la négociation a été construit pour améliorer la situation de ce dernier.

Le droit à la négociation est le droit du salarié ! La loi, la branche et l'accord d'entreprise sont organisés hiérarchiquement de façon à ce que l'accord puisse améliorer ce

que prévoit la branche ou la loi. Avec ce projet de loi, on inverse le processus et on entame, de ce fait, une course au dumping social.

Cette régression avait commencé avec les accords de maintien de l'emploi prévus dans la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, aux termes de laquelle des accords « défensifs » – seuls 12 contrats de ce type ont été signés ! – peuvent être conclus en cas de difficultés économiques. Il s'agit d'imposer à des salariés, pour une durée définie par l'entreprise, des modifications en termes d'organisation, de durée du travail ou de rémunération. Ces accords régressifs sont possibles, alors même que les dividendes versés par les entreprises concernées -ces accords ont été faits pour les grands groupes- et leurs commandes sont en hausse. Si un salarié refuse une telle modification de son contrat de travail, il ne s'agira plus d'un licenciement économique mais d'un « licenciement individuel », invention juridique que nous aimerions comprendre.

Pour ce qui concerne l'assouplissement du licenciement pour motif économique, les syndicats livrent actuellement une bataille sur le périmètre retenu. Une avancée a été obtenue la semaine dernière à l'Assemblée nationale : une appréciation plus large de la situation de l'entreprise lorsqu'elle appartient à un groupe intercommunal. Nous craignons, mesdames, messieurs les sénateurs, que vous n'en reveniez au périmètre national. En tout état de cause, les critères permettant de décider qu'une entreprise connaît des difficultés économiques et justifiant qu'il soit procédé au licenciement économique nous semblent beaucoup trop flous et faciles à invoquer.

J'en viens au référendum, que nous appelons le « référendum chantage ». Je rappelle que la CGT et la CFDT avaient pris en 2008 une position commune sur la représentativité – elle a donné lieu à une loi, qui n'est pas totalement mise en œuvre, mais l'échéance prévue pour son application est 2019 –, en vue de sanctuariser la question des accords majoritaires. Pourquoi remettre en cause la signature ou la non-signature d'un syndicat élu, et donc représentatif ? C'est un détournement du résultat des élections des représentants des salariés et une remise en cause de la représentativité des syndicats ! Ce référendum n'a donc pas lieu d'être.

Mme la ministre du travail nous avait dit que cette disposition était importante, car il fallait prévoir une « soupape ». Mais par rapport à quoi ? Nous n'avons pas compris ce terme. S'il fallait une soupape, ce serait plutôt lors de la mise en place d'un accord régressif, du type des accords de maintien de l'emploi.

Nous contestons, je le redis, le principe du référendum, car c'est une atteinte au syndicalisme et à la représentativité syndicale. Si l'on veut que les salariés vérifient régulièrement s'ils sont en phase avec les syndicats, mieux vaudrait ramener la durée des mandats de quatre à deux ans. La CGT, première organisation syndicale de ce pays, n'a pas peur de se présenter aux suffrages des salariés !

La possibilité de moduler le temps de travail sur trois ans, au lieu d'un an, et de le faire sur neuf semaines, permettra à l'employeur de s'affranchir d'une partie de la majoration des heures supplémentaires. J'évoquais ce problème à propos des salariés du secteur du transport, qui seront les premiers pénalisés.

Pour ce qui concerne l'uberisation de la société – terme quelque peu exagéré selon moi – et les mutations liées au numérique, il est nécessaire de mener une véritable réflexion sur le statut de ces « nouveaux travailleurs ». On observe d'ailleurs que des personnes qui

travaillent au sein de la société Uber, aux États-Unis et en France, demandent devant les prud'hommes la requalification de leur contrat de subordination économique en contrat de travail salarié. En ce domaine, le projet de loi introduit donc une régression.

Le projet de loi comprend des articles très dangereux, que je ne détaillerai pas. Je citerai seulement trois dispositions.

Premier élément : l'expérimentation du contrat de professionnalisation ne débouchera plus sur une qualification. Cela n'a l'air de rien, mais c'est une attaque très forte contre la reconnaissance des qualifications, lesquelles définissent les classifications et les salaires dans les conventions collectives. C'est la porte ouverte au « tout-compétences », puis à la fin du lien entre salaire et qualification...

Deuxième élément : des attaques et des mesures régressives sont prévues à l'encontre de la médecine du travail.

Le troisième élément concerne la « garantie jeunes ». Je tiens à dire que j'ai participé, au sein de la Confédération européenne des syndicats, la CES, à la négociation sur le cadre d'emploi des jeunes et sur la « garantie jeunes », que je soutiens ardemment. Nous avons œuvré, dans une totale unité syndicale, pour que cet accord européen soit transposé en France et pris en compte par le ministre du travail de l'époque, M. Michel Sapin. Nous étions donc favorables à l'expérimentation, à l'évaluation et à l'élargissement de la « garantie jeunes ». Mais la généralisation du dispositif, prévue dans le projet de loi, est impossible à mettre en œuvre. Je pense notamment à la tâche qui incomberait aux missions locales. Et comme il ne sera pas possible pour les missions locales d'absorber 400 000 jeunes, on aura recours à des opérateurs privés, sans aucune assurance que soit rendu un service public de qualité. C'est une attaque frontale contre les missions locales.

La CGT fait quatre séries de propositions, sur lesquelles nous souhaitons que s'ouvrent, après le retrait du projet de loi, des négociations.

Premièrement, nous proposons de mettre en place un code du travail du XXI^e siècle, adapté aux mutations économiques, numériques et technologiques. Nous souhaitons, dans ce cadre, la constitutionnalisation du principe de faveur et le rétablissement de la hiérarchie des normes. Il faudrait sanctuariser dans la Constitution le principe selon lequel toute négociation doit déboucher sur un progrès social pour les salariés.

Deuxièmement, nous souhaitons que la durée légale du travail soit réduite à 32 heures, sans diminution de salaire, afin que nous puissions travailler tous et mieux.

Troisièmement, il faut élaborer un véritable statut du travail salarié autour de la sécurité sociale professionnelle. Le CPA ne va pas assez loin à cet égard. Nous souhaitons un changement des modes productifs et de la relation entre salariés, avec une progressivité et une portabilité des droits pour chaque individu – cela dépasse le salariat – en matière d'emploi, de carrière, de reconnaissance des qualifications, de formation professionnelle continue et de protection sociale. Il s'agit de maintenir le contrat de travail en cas de mobilité afin que les salariés, et notamment les plus jeunes, n'aient plus peur d'évoluer, de se reconverter, de se former, et même de « respirer » avant un retour à l'emploi.

Quatrièmement, il faut promouvoir de nouveaux droits d'expression pour les salariés, leurs représentants, instaurer une véritable démocratie sociale, favoriser la

citoyenneté d'entreprise. En effet, un salarié est aussi un citoyen qui a un avis sur la stratégie et la marche de son entreprise.

Mme Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe de la Confédération française démocratique du travail. – Nous avons jugé, dans un premier temps, ce texte déséquilibré et d'essence très libérale. De notre point de vue, il ne sécurisait pas les parcours et fragilisait le dialogue social. Nous avons pesé de tout notre poids pour le faire évoluer. Aujourd'hui, il nous convient.

La CFDT considère que la situation économique et financière est difficile, pour des raisons conjoncturelles liées aux suites de la crise financière de 2008, et pour des raisons structurelles qui tiennent au défaut d'adaptation de notre modèle économique et social. En effet, du côté des entreprises, les investissements, l'innovation, ainsi que le souci de la montée en gamme et en qualité sont insuffisants. Du côté du modèle social, les travailleurs -et pas seulement les salariés- ne sont pas assez protégés ; je pense notamment aux formes nouvelles d'emploi. La précarité s'accroît, de même que le chômage et les contrats courts, y compris aux marges du salariat.

Nous voulons réformer afin de permettre à tous les acteurs de l'entreprise de trouver des solutions pour améliorer la compétitivité et apporter du progrès social. Selon nous, le dialogue social – premier pilier du texte – peut porter ces réformes profondes. À cet égard, la nouvelle articulation proposée entre la loi, la branche et l'entreprise est pertinente.

Il est donc faux de dire qu'il y aura un code du travail par entreprise. Les règles du droit du travail demeurent et continuent de s'appliquer à tous. Je pense aux 35 heures, par exemple.

Il y a aussi un droit supplétif : en l'absence d'accord dans les branches et dans les entreprises, c'est le code du travail qui s'applique. Il est donc faux de dire que les routiers verront la rémunération de leurs heures supplémentaires passer de 25 % à 10 % de leur salaire. Quelle organisation syndicale pourrait décider cela ?

La nouvelle articulation est, je le répète, pertinente : un code du travail qui protège, des branches dont le rôle est réaffirmé et des accords d'entreprise qui permettent une meilleure adaptation aux besoins des salariés et des entreprises.

Nous y mettons des conditions : le passage de la validation des accords à 50 % afin que, dans la négociation, le rapport de force penche du côté des salariés et de leurs représentants. Nous sommes attentifs à ce principe majoritaire : c'est pour nous la clef de voûte du dispositif.

La partie du projet de loi relative au temps de travail a été réécrite. Dans ce domaine, l'entreprise est le niveau le plus adapté pour faire le lien entre les besoins des entreprises et ceux des salariés. Selon nous, le texte n'induit pas d'inversion de la hiérarchie des normes. Aucune autorité supérieure ne vient en effet dire quelle est la norme la plus intéressante pour les salariés. Les salariés et leurs représentants sont les mieux placés pour dire quelle règle est facteur de progrès social et doit s'appliquer. Si un accord prévoit une moindre rémunération des heures supplémentaires, mais permet le financement des modes de garde, par exemple, qui décidera s'il est, ou non, facteur de progrès social ? Nous estimons qu'il revient aux salariés de juger ce qui est le plus favorable pour eux.

Je n'interviendrai pas sur la modulation du temps de travail. Le projet de loi n'innove pas en la matière. Depuis bien longtemps, les organisations syndicales se sont saisies de ce sujet pour la mettre en œuvre.

Le deuxième pilier du texte est la sécurisation des parcours professionnels au travers du CPA. Le dispositif n'est pas complètement abouti, mais c'est un bon socle, qui permet de répondre aux enjeux de la précarisation croissante. Ce compte est en effet universel, et cela se vérifie en pratique. Il permet en effet de couvrir les salariés, les agents de la fonction publique, les travailleurs indépendants. Tous auront de nouveaux droits, par exemple en matière de représentation ou de couverture des risques en cas d'accident du travail. C'est le début d'une révolution sociale que d'attacher des droits aux individus plutôt qu'au statut !

Le CPA permet également une sécurisation des parcours professionnels. La forte orientation en termes de formation professionnelle donnée aux droits nouveaux répond aux enjeux de changement d'activité et de montée en compétence. Ce compte est donc adapté aux demandes de formation, en particulier de ceux qui en ont le plus besoin : jeunes sans qualification, salariés ou demandeurs d'emploi peu qualifiés...

Le CPA correspond donc parfaitement aux besoins des salariés aujourd'hui.

L'accompagnement universel, ou global, de l'ensemble du parcours professionnel et de vie, notamment par la levée des freins périphériques à l'emploi – problèmes de santé, d'intégration sociale... –, est une bonne chose, car il permet de protéger les plus fragiles.

Enfin, les mesures les plus dangereuses ont été écartées du texte. Elles traduisaient un fantasme de certaines organisations patronales, selon lesquelles faciliter le licenciement permettrait d'embaucher plus aisément. Je pense aux dispositions sur le barème des indemnités prud'homales, et au périmètre du licenciement économique, qui a été revu à l'article 30.

Le texte comprend, en outre, de multiples autres avancées : le renforcement de la lutte contre les discriminations et la protection des femmes à l'issue du congé maternité, le mandatement pour les salariés des TPE, la lutte contre le travail illégal...

Pour ce qui concerne la médecine du travail, grâce aux organisations syndicales et par l'intermédiaire du Conseil d'orientation des conditions de travail, le COCT, le texte est désormais de nature à mettre en œuvre une protection plus effective des salariés, compte tenu de la pluridisciplinarité mise en œuvre.

Nous proposons quelques modifications d'ordre technique. Je partage ainsi les inquiétudes de Catherine Perret sur le contrat de professionnalisation. Par ailleurs, s'agissant du compte personnel de formation (CPF), la possibilité d'y imputer des actions d'information est totalement contraire à l'esprit de ce compte. Enfin, nous sommes contre les dispositions transitoires proposées sur le forfait jours.

Au-delà de ces ajustements techniques, nous donnons un accord global sur ce texte, qui apporte beaucoup aux travailleurs de ce pays, qu'ils soient salariés ou non.

M. Didier Porte, secrétaire confédéral du secteur juridique de Force ouvrière. – Ce projet de loi ne va pas dans le sens du progrès social. Il met par ailleurs au jour l'autoritarisme du Gouvernement qui, malgré le rejet du texte par les syndicats, par de

nombreux salariés et par 70 % des Français, n'a pas hésité à recourir à l'article 49, alinéa 3, ce qui est un déni de démocratie.

Selon nous, il n'y a pas de déconnexion entre le projet de loi « Travail » et les politiques économiques globales menées par ce gouvernement qui a déjà accordé aux entreprises 100 milliards d'euros d'exonération sur trois ans, pour de très faibles résultats. Le projet de loi s'inscrit donc dans une logique libérale, dans le droit fil de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, qui remettait en cause le contrat de travail, de la loi relative au dialogue social et à l'emploi, qui visait la représentation des salariés dans l'entreprise, et de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, qui a instauré le travail dominical et réformé comme on le sait les prud'hommes.

Les questions sociales sont pour ce Gouvernement des variables d'ajustement, avec toujours plus de flexibilité pour les salariés. De ce point de vue, aucune étude ne dit que la déréglementation favorise la compétitivité et la création d'emplois. Même l'OCDE le dénie ! Par ailleurs, le code du travail n'a pas pour objectif de créer des emplois ou de sécuriser les employeurs.

Nous étions, à Force ouvrière, favorables à la réforme du code du travail -il ne convient aujourd'hui à personne !-, notamment dans une perspective d'adaptation face à la numérisation et à l'uberisation de la société. Selon nous, le droit du travail ne peut pas être simple. La nature ayant horreur du vide, si on allégeait le droit du travail, on mettrait de côté des dizaines d'années de jurisprudence et on irait droit vers une amplification du contentieux. Nous souhaitons, quant à nous, rendre le code du travail plus lisible et accessible, notamment pour les dirigeants de PME, mais à droit constant et dans le respect de la hiérarchie des normes. Cela n'a pas été accepté.

Pour ce qui concerne la méthode, nous constatons un problème de forme par rapport au respect de l'article L. 1 du code du travail. Mais le juge a tranché : il n'est pas de son office de s'immiscer dans le processus d'adoption d'un texte de loi. Pour autant, il n'a pas remis en cause le fond de notre contestation. Nous nous réservons donc le droit de poursuivre notre action.

La présentation du projet de loi a constitué une véritable rupture dans la façon de mener le dialogue social et par rapport aux principes républicains d'égalité des droits et d'égalité de traitement. Les salariés, qu'ils appartiennent à des TPE ou à de grands groupes, ont en effet aujourd'hui les mêmes droits, couverts par la convention collective ou l'accord de branche.

Ce projet de loi vise à instaurer la primauté de l'accord d'entreprise, ce qui entraînera l'inversion de la hiérarchie des normes, fera sauter le verrou de la branche et créera du dumping social ; on le voit d'ores et déjà à propos de la majoration des heures supplémentaires.

Cette nouvelle articulation est la remise en cause d'un principe républicain. Le code du travail sera allégé. De l'ordre public social et de l'ordre public absolu, on ne parlera plus. Tout cela est très flou et permettra de renvoyer une grande partie des droits vers l'accord d'entreprise.

Par ailleurs, le projet de loi n'aborde qu'un seul thème, sur les 61 principes essentiels énoncés dans le rapport Badinter. On imagine les dégâts que fera le groupe chargé de réécrire l'ensemble du code du travail !

On nous dit que le nouveau dispositif créera de la négociation collective. Or, si l'on se regarde ce qui s'est passé dans les pays qui ont procédé à la décentralisation de cette négociation, on constate que tel n'est pas le cas. En Espagne, entre 2008 et 2013, le nombre des accords d'entreprise est ainsi passé de 1 448 à 706, et celui des accords d'entreprise de 4 539 à 1 702. Quant au nombre de salariés couverts par une convention collective nationale, il a diminué, passant de 12 à 7 millions en Espagne et de 1,9 million à 328 000 au Portugal. Selon l'Organisation internationale du travail, la France se place au premier rang pour la couverture des salariés par une convention collective ou un statut : ce taux s'élève à près de 90 %. En Allemagne, seuls 60 % des salariés sont ainsi couverts. Par conséquent, la décentralisation affaiblit la négociation, du fait aussi des pressions et du chantage à l'emploi qui peuvent exister au sein de l'entreprise.

Nous réfutons également l'argument de la simplification de la législation. Prenons l'exemple du repos dominical, auquel le code consacre seulement trois articles : les dérogations à cette règle font l'objet de plus d'une cinquantaine de dispositions ! Cela montre bien qu'il n'y a pas sur ce point de volonté de simplifier.

Sur la dernière version du projet de loi, j'observe que, sur les 500 amendements retenus dans la version « 49-3 » du texte, la plupart sont purement rédactionnels et ne concernent pas le fond du texte. Nombre de dispositions n'ont même pas fait l'objet de discussions préalables.

Le Gouvernement aurait pu mettre en application l'une des recommandations de l'OIT, relative à la liberté de désignation des délégués syndicaux. Il n'en est rien !

L'amendement Sirugue prévoyant un droit de regard des branches sur les accords d'entreprise ne résout pas, selon nous, le problème de l'inversion de la hiérarchie des normes. Nous aurions préféré un véritable droit de veto des branches sur les accords d'entreprise signés qui ne correspondraient pas au principe de faveur ou à une amélioration des droits des salariés.

S'agissant des congés payés, le Gouvernement n'a pas profité de cette occasion pour mettre la législation française en conformité avec la directive européenne, notamment s'agissant de l'acquisition des droits en période de maladie ou le report des droits. Nous allons donc introduire un recours sur ce point.

Quant au motif spécifique de licenciement invoqué dans le cadre des accords de préservation de l'emploi, il s'agit toujours, selon nous, d'un licenciement *sui generis*, et non individuel pour motif économique au sens strict.

Enfin, il sera difficile de faire fonctionner le CPA tel qu'il existe aujourd'hui et le compte personnel de prévention de la pénibilité, le C3P. N'en rajoutons pas ! Loin de nous l'idée de construire une usine à gaz ; mieux vaut aller doucement pour que le CPA ne soit pas définitivement remis en cause.

Mme Marie-Alice Medeuf-Andrieu, secrétaire confédérale de Force ouvrière. – Nous considérons que le référendum prévu dans le projet de loi fragilise la

démocratie sociale et nie la légitimité des organisations syndicales. Il permet en fait aux organisations syndicales minoritaires d'« utiliser » les salariés contre les organisations majoritaires non signataires, lesquelles peuvent représenter de 70 % à 90 % des salariés. Il accentuera aussi les oppositions entre les catégories de salariés qui n'ont pas forcément les mêmes intérêts. Nous en avons eu un exemple chez Smart, où le référendum a donné lieu à des divergences entre les cadres, qui avaient approuvé la mesure proposée à 74 %, et les ouvriers, dont seuls 39 % étaient pour.

On ne peut pas, à la fois, dans la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, prétendre donner une légitimité aux organisations syndicales au travers des élections professionnelles, et les fragiliser *via* un référendum qui les délégitime aux yeux des salariés. C'est un contresens et un recul social !

En outre, compte tenu de sa lourdeur, le référendum ne permet pas d'apporter une réponse rapide. Or il doit être mis en œuvre dans des situations sociales difficiles. Les accords dérogatoires en matière de négociation annuelle obligatoire (NAO) seront également soumis à cette procédure, ce qui risque d'entraîner des difficultés. Du coup, les organisations majoritaires verront leur droit d'opposition disparaître. Quelle est la légitimité de ce mode de validation des accords ?

Pour ce qui concerne les règles de révision des accords, le principe retenu par le Gouvernement permettra aux entreprises de revenir plus facilement sur les droits conventionnels des salariés, à tous les niveaux, ce qui fragilisera lesdits droits. Nous étions favorables à l'engagement de la révision, à condition que soit maintenue la règle de l'unanimité des organisations syndicales signataires de l'accord d'entreprise, et que soit prévu un assouplissement pour la conclusion d'un avenant de révision. En matière d'avantages individuels acquis, un certain nombre de droits vont disparaître : jours de congés supplémentaires, avantages conventionnels en argent, sursalaire familial...

Le texte fragilise également les NAO, alors que la loi Rebsamen avait permis que leur périodicité soit négociée au sein de l'entreprise. Le projet de loi ajoute la possibilité d'y procéder par accord de branche.

La structuration des branches représente également un sujet important. Malgré une lettre paritaire des organisations syndicales et patronales sur cette question, le Gouvernement souhaite aller vite et remet en cause un certain nombre de dispositions de la loi Rebsamen.

En conclusion, la place de la négociation collective et des organisations syndicales est très fortement remise en cause par ce projet de loi. Recours au référendum, négociation facilitée au travers du mandatement, assouplissement des règles de révision, réduction des avantages individuels acquis, mais aussi, sur la philosophie même du texte, inversion de la hiérarchie des normes et remise en cause du principe de faveur, la liste est longue des points qui nous poussent à demander le retrait de ce texte.

M. Franck Mikula, secrétaire national au secteur emploi et formation au sein de la Confédération française de l'encadrement. – L'examen de ce projet de loi a été précédé d'un certain nombre de concertations et nous avons tous été auditionnés dans le cadre de l'établissement de divers rapports. Comme tous les syndicats, nous avons apporté nos contributions écrites à ces travaux et avons indiqué, à cette occasion, les raisons de notre désaccord sur certaines idées avancées.

Nous sommes ainsi opposés au renvoi à la négociation d'entreprise, à l'affaiblissement de la branche et, par voie de conséquence, à ce qui est aujourd'hui qualifié d'inversion de la hiérarchie des normes. Cela revient à situer la négociation là où les syndicats sont les plus faibles et les salariés les moins bien représentés, avec, à la clé, de forts risques de dumping social. Les entreprises, elles-mêmes, sont très frileuses à l'idée de devoir porter certaines négociations, comme celle sur la rémunération des heures supplémentaires, percevant tout à fait les risques encourus. Les exemples à l'étranger, notamment le cas de l'Espagne, montrent les conséquences de telles évolutions : loin de développer l'emploi, elles engendrent une précarisation des salariés.

Pourquoi les partenaires sociaux ne déverrouillent-ils pas la négociation au niveau de la branche ?, s'interroge la ministre. Cette négociation apporte un élément de régulation que nous souhaitons voir maintenu afin de préserver les entreprises et l'emploi. Qu'un opérateur de taille importante vienne à réduire la rémunération des heures supplémentaires de ses salariés, et tous ses concurrents devront s'aligner, sous peine de disparaître. Ce ne serait avantageux ni pour les entreprises, ni pour les salariés, ni pour notre économie.

Ce projet de loi repose sur l'idée selon laquelle la réforme du code du travail permettrait de résorber le chômage et de développer l'économie. C'est un leurre ! Comme toutes les études le montrent, il n'existe aucun lien direct entre droit social et taux de chômage. Une réforme du code du travail peut être nécessaire, mais le prétexte avancé n'est pas le bon.

En revanche, nous sommes favorables aux accords majoritaires, dont la légitimité est renforcée. Mais nous jugeons incompréhensible le recours au référendum en cas de signature de l'accord par des organisations syndicales ayant recueilli entre 30 % et 50 % des suffrages exprimés. Le recours au référendum reviendra à percuter deux logiques, celle de la démocratie représentative et celle de la démocratie directe, ajoutant au contournement de la représentation des salariés un affaiblissement de la démocratie dans l'entreprise. Il obligera les salariés à répondre par oui ou par non à des questions parfois très complexes. Il présuppose que l'entreprise est un lieu de démocratie, où les salariés sont des citoyens libres et égaux, alors que ces derniers sont soumis à un lien de subordination. Nous défendons donc une évolution directe vers l'accord majoritaire, étant persuadés que les partenaires sociaux trouveront les moyens de construire les compromis nécessaires.

J'en viens à un sujet largement méconnu dans notre pays : le forfait jours.

Ce dispositif dérogatoire, qui n'est pas nouveau, consiste à mesurer le temps de travail, non pas en heures par semaine, mais en jours par an. Très mal connu et faiblement encadré sur le plan législatif, il engendre de très fortes contraintes sur les salariés. Bon nombre des conventions collectives ont été invalidées par la Cour de cassation au motif qu'elles ne respectaient pas le principe fondamental de garantie de la santé et de la sécurité des travailleurs. Ce dispositif doit être sécurisé par un meilleur encadrement législatif. Or, au-delà des quelques amendements retenus par l'Assemblée nationale, le dispositif demeure très insuffisant. Rien n'est prévu, par exemple, pour un salarié au forfait jours travaillant à temps partiel ; ce même salarié n'aura pas droit à une retraite progressive. Ces « petits détails » concernent tout de même près de 2 millions de personnes, qui, même si leurs heures ne sont pas formellement comptabilisées, travaillent plutôt autour de 45 heures par semaine. Ces salariés méritent un peu plus d'attention de la part du législateur !

Ce projet de loi offre aussi une bonne occasion de mettre le droit français en conformité avec le droit européen s'agissant des congés annuels, ce qui n'a pas été fait à cause du 49-3. Il faut aller plus loin que la prise en compte des arrêts de maladie pendant la période de référence : il faut reporter les congés annuels au-delà du congé de maladie. Cela n'a rien d'une révolution et je vous invite à considérer cette réforme avec bienveillance et attention.

Enfin, le CPA contient, en germe, une évolution forte pour le droit social dans notre pays. Cette évolution est en totale adéquation avec les aspirations des salariés, lesquels souhaitent gérer leur temps tout au long de la vie de manière plus autonome. Le projet de loi contient des mesures positives, comme le droit à l'accompagnement, mais il manque une strate pour donner au CPA tout son sens : il faudrait poser les fondations d'un véritable compte épargne temps, que les partenaires sociaux pourraient ensuite construire et affiner.

M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral chargé du dialogue social au sein de la Confédération française des travailleurs chrétiens. – Lors de son congrès de novembre 2015, la CFTC affirmait : « *Dans un monde en bouleversement, construisons un nouveau contrat social* ». Désormais, les salariés ne peuvent plus envisager de mener toute leur carrière dans la même entreprise. Il faut leur apporter des réponses. Il est inconcevable qu'à chaque changement d'emploi, les acquis qu'ils ont obtenus par leur travail soient remis en question. C'est pourquoi, depuis plus de dix ans, la CFTC propose un statut du travailleur visant à attacher les droits, non plus au contrat de travail, mais à la personne. Il faut aussi accompagner les changements qui s'imposent à l'entreprise, par la formation professionnelle, la mobilité, etc.

Le monde de l'entreprise évolue avec la création de nouvelles formes d'activité et de métier ou le développement du numérique, qu'il convient de cadrer et d'accompagner. Dans ce monde en bouleversement, les entreprises doivent faire preuve d'adaptation, de réactivité et se mettre en capacité d'innover. Pour la CFTC, des entreprises en bonne santé sont des entreprises pouvant créer de l'emploi de qualité.

La réponse à tout cela se résume en un mot : la « flexisécurité », un concept visant à donner plus de flexibilité aux entreprises, tout en sécurisant le parcours des salariés. L'ANI du 11 janvier 2013 allait déjà dans ce sens ; le projet de loi tend à approfondir cette voie. La flexisécurité réside, non pas dans une opposition entre salariés et entreprise, mais dans un équilibre à trouver dans l'intérêt de tous et du bien commun. L'avant-projet de loi était très loin de répondre à cette exigence, comportant même des clauses totalement inacceptables à nos yeux. Pour toutes ces raisons, la CFTC a fait le choix de contribuer à l'évolution du texte. Nous avons été entendus sur certains points, et il convient de ne pas revenir sur ces avancées.

D'une manière générale, nous sommes favorables à la nouvelle architecture proposée pour le code du travail, le triptyque ordre public, champ de la négociation collective et dispositions supplétives offrant une meilleure visibilité, donc une meilleure appropriation par tous.

Nous sommes également favorables à la négociation dans l'entreprise. Toutefois deux règles essentielles sont à respecter : du fait de l'existence d'un lien de subordination, la négociation doit être menée par des salariés mandatés et formés par des organisations syndicales ; la branche doit en outre conserver un rôle de régulation. Cela implique qu'elle puisse décider des thèmes renvoyés à la négociation dans l'entreprise et le cadre dans lequel cette négociation peut avoir lieu.

La disposition prévue dans le texte issu de l'application de l'article 49-3 -la possibilité offerte aux branches d'établir un rapport sur l'état des accords d'entreprise et leurs effets sur les distorsions de concurrence- constitue certes un premier pas, mais insuffisant.

Le renvoi, dans certaines dispositions supplétives, au pouvoir unilatéral de l'employeur doit également attirer notre attention, car il remet en cause tout à la fois le rôle de régulation de la branche et la négociation d'entreprise que l'on cherche à développer.

Dans ce monde en bouleversement, il est essentiel d'attacher des droits à la personne, et non plus au contrat de travail. En cela, le compte personnel d'activité constitue une véritable révolution. Le projet de loi établit le socle de ce dispositif, que la négociation nous permettra de faire évoluer par la suite.

L'évolution de la validation des acquis de l'expérience, la VAE, est un autre élément positif à souligner, ainsi que la lutte contre le détachement illégal et le droit à la déconnexion.

Par ailleurs, il est un certain nombre de sujets sur lesquels nous avons obtenu gain de cause dans le cadre des consultations et nous ne voudrions pas d'un retour en arrière sur ces questions.

S'agissant du barème d'indemnisation des dommages en cas de licenciement abusif, nous peinons à comprendre les débats, démagogiques et malsains, que cette thématique a suscités. On peut entendre qu'il faille maîtriser le risque en cas de problèmes économiques, donc dans la perspective éventuelle de licenciements économiques. Mais la mesure envisagée se référerait aux risques liés aux contentieux prud'homaux en cas de licenciement abusif, ce qui accrédite l'idée qu'il est tout à fait normal, pour une entreprise, de licencier un salarié sans cause réelle et sérieuse... De plus, dans le barème initial, il en coûtait moins de licencier un salarié en CDI qu'un salarié en CDD, ce qui se révélait totalement improductif. Il convient donc de ne surtout pas revenir à ce barème.

Sans m'appesantir sur l'évolution du texte en matière de temps de travail et de congés spécifiques, je saluerai certaines mesures très intéressantes, comme celles qui concernent le compte personnel de formation pour les jeunes décrocheurs ou, plus généralement, les dispositifs en faveur des jeunes et des personnes éloignées de l'emploi.

Il importe, comme je l'ai déjà souligné, de redonner à la branche son rôle de pivot – des amendements en ce sens seraient les bienvenus –, un rôle qui, d'ailleurs, pourrait être ajouté au nombre des grands principes posés dans le rapport Badinter pour la réforme du code du travail. Nous envisageons d'un œil favorable la restructuration des branches, mais cette tâche revient aux partenaires sociaux, en toute connaissance de cause. On ne peut pas sans contradiction ôter aux branches les prérogatives qui leur permettent de jouer leur rôle de régulateur en renvoyant tout à la négociation d'entreprise.

Par ailleurs, il nous paraît dangereux de prévoir que les accords seront conclus pour une durée limitée à cinq ans. Nous pouvons partager l'objectif, s'il s'agit de redynamiser la négociation collective, mais la méthode n'est pas la bonne car, en cas d'absence de négociation ou de refus d'une des parties de renégocier le texte dans le délai de cinq ans, l'accord cesserait automatiquement de produire ses effets et les salariés ne seraient même plus en mesure de faire reconnaître des avantages individuels acquis. Le principe d'une clause de

révision quinquennale des accords peut être inscrit dans le projet de loi, mais la limitation de leurs effets à cinq ans n'est pas souhaitable.

L'évolution du texte sur la question du licenciement économique mérite aussi d'être soulignée. Dès le départ, nous avons considéré que les difficultés économiques en cas de licenciement économique devaient s'apprécier au niveau du groupe, y compris si celui-ci a une dimension internationale.

Nous sommes favorables aux accords dits « offensifs », dont l'objectif est de mettre l'entreprise en condition d'innover et de répondre à de nouvelles perspectives qui s'offriront à elle. Un salarié qui refuserait la modification de son contrat de travail serait désormais licencié pour motif économique. Il ne faut pas revenir en arrière sur ce point. Le projet de loi, dans sa version la plus récente, tend à prévoir la contribution des salariés, mais aussi des actionnaires de l'entreprise. Le texte mérite néanmoins d'être amendé afin d'y intégrer un principe de juste retour pour tous, dès lors que l'entreprise s'est développée.

Nous évoquons ici les accords de préservation ou de développement de l'emploi. Le recours au terme « préservation » engendre une confusion avec les accords de maintien de l'emploi, signés dans un tout autre contexte, quand l'entreprise rencontre des difficultés économiques.

Enfin, nous jugeons indispensable de revoir les mesures relatives à l'inaptitude. Il est effectivement prévu qu'un salarié inapte puisse être licencié pendant son arrêt de travail ou, s'il fait l'objet de mesures de reclassement, en cas de refus d'une seule proposition.

M. Alain Milon, président. – Je vais maintenant laisser la parole aux trois rapporteurs.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Je vous remercie pour ces exposés très clairs et précis. Chacun des orateurs est entré dans le détail de mesures, certes techniques, mais essentielles pour la vie quotidienne des salariés et des entreprises. Des « perches » nous ont été tendues... Nous examinerons ces sujets avec attention, car certains articles peuvent probablement être affinés.

L'articulation nouvelle entre branche et entreprise est dite « révolutionnaire », mais n'a-t-on pas quinze ans de retard ? Une position commune, adoptée en 2001 par une grande partie des organisations représentées à la tribune, affirmait déjà le « rôle structurant de solidarité, d'encadrement et d'impulsion » de la branche, tout en soulignant que « la négociation d'entreprise permet de trouver et de mettre en œuvre des solutions prenant directement en compte les caractéristiques et les besoins de chaque entreprise et de ses salariés ». En densifiant le contenu de la négociation, y compris à l'échelon décentralisé, nous nous inscrivons dans ce mouvement, engagé depuis une vingtaine d'années, sans chercher à remettre en cause aucun autre échelon.

Par ailleurs, le changement des règles de majorité pour la validation des accords ne risque-t-il pas de réduire les chances de voir des accords négociés ? Ne faudrait-il pas imaginer un cheminement progressif, en prévoyant une étape intermédiaire à 40 %, sans pour autant renvoyer l'objectif de 50 % aux calendes grecques ?

Question subsidiaire, en rapport avec l'attachement aux branches que nous percevons parfaitement : ne faudrait-il pas que le législateur prenne des mesures afin

d'améliorer l'efficacité du travail des commissions paritaires, par exemple en fixant une périodicité de leurs réunions ?

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'équilibre entre les trois niveaux – code du travail, accord de branche et accord d'entreprise – constitue un point sensible du projet de loi. Pour les TPE et les PME, la branche est effectivement le lieu principal de négociation, car ces entreprises ne disposent pas d'une représentation syndicale en leur sein. Partant de ce constat, plusieurs solutions sont envisageables : établissement, par le code, de la répartition entre ce qui relève de la branche et ce qui relève de l'expertise, système supplétif ou décentralisation en cascade, telle qu'évoquée précédemment. Il n'y a pas de modèle unique. Celui qui sera choisi par cette loi méritera peut-être d'être revu à l'avenir.

La situation des TPE et PME m'amène aussi à formuler deux questions s'agissant des accords d'entreprise.

Seriez-vous favorables, en l'absence de représentation syndicale, à la signature d'accords d'entreprise par les instances représentatives du personnel, notamment par les délégués du personnel ?

Ne pensez-vous pas que le recours obligatoire au mandatement peut conduire au maintien de situations présentant une insécurité juridique certaine dans des entreprises fonctionnant avec des accords de fait, non formalisés, et dont ni les dirigeants ni les salariés ne souhaiteront passer par cette procédure du mandatement ?

Enfin, que pensez-vous du nouveau dispositif de santé au travail, prévoyant l'abandon du certificat d'aptitude, et les responsabilités qui pourraient en découler en cas d'inadaptation du poste de travail à certaines problématiques de santé d'un salarié ? Quelles sont vos positions sur les catégories et les « modes de sélection » des salariés méritant ce suivi renforcé ?

M. Michel Forissier, rapporteur. – Mes questions portent sur le CPA et la formation professionnelle, particulièrement l'apprentissage.

À mes yeux, le CPA est, non pas un compte, mais un regroupement de trois comptes, chacun évoluant à son gré. Le CPF en est à ses balbutiements ; le C3P, compte tenu des incertitudes qui demeurent à son sujet, exige un travail approfondi ; quant au compte engagement citoyen, je peine à en définir le contour exact.

Le compte étant ouvert dès le début de la carrière, y compris à la signature d'un contrat d'apprentissage, et clos au décès de la personne, il me semble nécessaire de ne pas faire l'impasse sur le passage à la retraite, une étape qui n'est pas anodine, des droits étant liquidés et de nouveaux droits ouverts.

Dans le cadre du CPA, il faudrait surtout travailler sur un statut de l'actif, qui ouvrirait des droits et des devoirs pour le salarié et pour l'employeur. Le projet de loi nous permet de créer l'outil ; la négociation devra nous permettre d'en faire une véritable avancée.

Le Gouvernement avait annoncé un volet concernant la formation professionnelle et l'apprentissage, qui n'apparaît pas dans le projet de loi. Des amendements seront présentés sur le sujet dans le cadre de nos travaux et je souhaiterais votre implication sur cette question.

Mme Catherine Perret. – Vos questions le démontrent, mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de loi soulève plus d'interrogations qu'il n'apporte de réponses ! Plus de 5 000 amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale et, à votre tour, vous allez profondément modifier le texte. Cela prouve son caractère inabouti et plaide en faveur de notre proposition : prenons le temps, dans le cadre d'un véritable dialogue social, de revenir sur chacune des questions que vous posez.

Vous posez la question, monsieur Lemoine, de l'inversion de la hiérarchie des normes. Nous sommes d'accord sur un point : nous n'avions effectivement pas signé l'accord de 2001, car nous étions déjà en désaccord profond avec la vision du dialogue social et de la hiérarchie entre loi, accord de branche et accord d'entreprise qu'il exprimait et qui se retrouve dans le présent projet de loi.

Cette inversion répond à la politique européenne sur ce sujet. Des syndicalistes d'autres pays européens nous ont d'ailleurs fait parvenir leur soutien ; selon eux, la France est l'un des derniers remparts contre la modification en cours du dialogue social et du rapport entre employeurs et salariés. Ils nous envient la possibilité, absente chez eux, de protéger le salariat par la voie législative.

Quant aux nouvelles règles de validité des accords d'entreprise, après la position commune que nous avons élaborée dans la concertation, en 2001, il aurait été possible d'instituer très rapidement le principe de la signature par les syndicats représentant plus de 50 % des salariés. Or, depuis lors, s'est produit un changement majeur, avec une campagne incessante du Medef en faveur de la baisse du coût du travail, liée au souci affiché de compétitivité et à la financiarisation de l'économie. Si ce dogme devait être retenu, plus aucune négociation, qu'elle soit menée au niveau de la branche ou de l'entreprise, ne pourrait améliorer la condition du salarié : l'objectif du grand patronat est en effet de pratiquer le dumping social en faisant baisser à tout prix le coût du travail jusqu'à ce qu'un salarié français ne soit pas plus payé, peut-être, qu'un salarié sri-lankais, alors même que notre économie reste essentiellement contenue dans les frontières de l'Union européenne.

Il n'est donc pas impossible, à nos yeux, de mettre en œuvre dès maintenant le principe de l'accord d'entreprise majoritaire, à la condition toutefois de fixer à la négociation d'autres objectifs : non pas l'argent, mais le progrès humain.

J'en viens à la démocratie sociale et à la citoyenneté d'entreprise. S'il existe aujourd'hui des problèmes autour de la représentation des salariés dans l'entreprise, c'est bien parce que les représentants du personnel et, plus largement, les syndiqués ne sont pas assez protégés. On assiste à une montée de la criminalisation de l'activité syndicale. Les salariés ont donc peur de se syndiquer, d'autant que le salariat est toujours plus précaire. Assurons une meilleure reconnaissance du syndicalisme dans l'entreprise, faisons en sorte que les élections se passent bien et que les employeurs jouent le jeu, les dysfonctionnements étant pour l'heure trop nombreux : les organisations syndicales pourront alors jouer leur rôle et le taux de syndicalisation ainsi que la représentativité des syndicats augmenteront considérablement.

Cela m'amène à la question du mandatement dans les PME. Nous n'y sommes pas favorables. Le mandatement est inefficace et complexifiera les relations dans l'entreprise. En revanche, lors de la négociation qui avait précédé, l'an dernier, la loi Rebsamen, nous avons fait des propositions sur la base d'accords signés tant par les organisations syndicales, y compris la CGT, que par l'Union professionnelle artisanale. Il s'agissait notamment de créer des commissions locales pour assurer au mieux la gestion prévisionnelle territoriale des

emplois et des compétences, à laquelle nous sommes favorables. Nous privilégions la formation de réseaux de bassin ou de branche qui puissent assurer une réelle représentation des salariés. De telles propositions sont, selon nous, de nature à améliorer le dialogue social dans ces entreprises, mais le patronat n'en a pas voulu lors de ces négociations et la loi Rebsamen ne les a pas reprises.

J'en viens à la médecine du travail. Nous ne sommes pas favorables aux dispositions du projet de loi dans ce domaine. Nous rejetons en particulier les certificats d'aptitude et la sélection de prétendus salariés à risque. Nos propositions autour du plan santé-travail, issues d'un long processus de concertation, d'un avis du Conseil économique, social et environnemental et de réflexions du Conseil d'orientation des conditions de travail, avaient reçu le soutien unanime des syndicats. Mme la ministre nous avait assuré qu'elles seraient reprises dans le projet de loi.

Notre conception de la santé au travail repose sur le triptyque santé-travail-environnement. La majorité des problèmes de santé, souvent extrêmement coûteux pour notre système de protection sociale, proviennent du travail, de la mauvaise hygiène de vie ou de la pollution de l'environnement. Il faut s'attaquer à ce triptyque pour assurer ce que nous appelons le développement humain durable. Cela passe par une prévention systématique et non, comme la politique actuelle le préconise, par la gestion de risques ou les réparations. C'est pourquoi le C3P est à nos yeux un pis-aller ; on pourrait le faire disparaître s'il existait une vraie politique de prévention. Cela passe aussi par la solidarité intergénérationnelle et par l'application du droit à l'ensemble des travailleurs et des citoyens. Nous attendons de vous, mesdames, messieurs les sénateurs, que vous rouvriez le débat sur ce point et que vous fassiez en sorte que le Gouvernement respecte les engagements qu'il avait pris.

Pourquoi le C3P n'existe-t-il pas encore ? C'est bien parce que les patrons n'en ont pas voulu. Les organisations syndicales en ont arraché le principe dans la douleur lors de la dernière réforme des retraites mais immédiatement après sa création, on a cédé à la pression patronale pour renoncer à identifier les situations pénibles au travail au profit de référentiels de branche. Or personne ne s'affole de cette obstruction patronale ! Comment peut-on donc gérer un référentiel de branche, alors que les situations diffèrent d'une branche à l'autre et que le CPA a pour objectifs l'universalité, la portabilité et la reconnaissance des situations pénibles tout au long de la vie ? Cela me semble contraire à la philosophie de la sécurité sociale professionnelle. La pénibilité doit être réparée, même si cela coûte aux employeurs ; au final, elle doit disparaître grâce à une politique de santé publique et de prévention.

Bien des choses sont à revoir quant au CPF. Ce dispositif va dans le bon sens ; nous défendons la portabilité. Néanmoins, c'est une usine à gaz du fait de la création de listes de formations professionnelles incompréhensibles pour les salariés et les personnes privées d'emploi. On a en effet refusé de présenter le CPF comme un dispositif ayant pour objectif la qualification, car cela mènerait à la classification des salaires, alors que notre société érige en dogme la baisse du coût du travail.

Enfin, nous sommes favorables à l'ouverture du débat sur l'apprentissage. Nous demandons au Gouvernement, depuis deux ans et demi, la tenue d'assises de l'alternance. L'apprentissage et la formation en entreprise des élèves de lycée professionnel posent la question du contrat de professionnalisation. La formation par insertion ne peut pas être confondue avec la formation initiale par apprentissage. L'apprentissage dans l'enseignement

supérieur est aujourd'hui le seul à se développer. Ce sujet mérite bien un débat citoyen public national.

Mme Véronique Descacq. – Sur l'articulation entre les différents niveaux de négociation – loi, accord de branche et accord d'entreprise –, j'avoue partager la vision exprimée tout à l'heure par M. Lemoyne : le mouvement visant à donner plus de poids aux négociations d'entreprise est ancien. Je le ferai même remonter à 1968 : la CFDT entendait alors rendre la parole aux salariés sur le terrain et leur donner la possibilité de s'organiser au sein de sections syndicales d'entreprise. Pour la première fois s'exprimait alors l'idée que c'est à ce niveau que doivent se nouer des accords dans l'intérêt bien compris tant des entreprises que des salariés, sans que soient remises en cause les protections offertes par le code du travail ou le rôle de régulation de la branche. On franchit aujourd'hui une étape supplémentaire sur ce chemin.

Nous considérons que, dans sa rédaction actuelle, le présent projet de loi ne remet pas en cause le rôle de la branche, mais le réaffirme. La redéfinition des rôles respectifs des accords de branche et des accords d'entreprise ne concerne, dans le projet de loi, que la question du temps de travail. Sur ce sujet comme sur l'organisation du travail, il nous semble légitime que la négociation se joue au plus près du terrain. Certes, de telles négociations peuvent déjà se tenir, depuis 2004, mais des verrous subsistent au niveau de la branche. Quand d'autres parties du code du travail feront l'objet d'un nouveau travail législatif, nous verrons bien le rôle majeur de régulation de la branche. Nous n'avons donc pas d'inquiétudes à ce sujet, d'autant que le texte crée des commissions chargées d'établir le bilan de la négociation collective de branche.

Quant au mouvement vers les accords majoritaires d'entreprise, vous suggérez de le ralentir encore en procédant par étapes. Nous avons adopté en 2008 sur ce sujet une position commune avec, en particulier, la CGT, dans l'idée de changer progressivement de culture. Une étape a déjà été franchie en matière de culture de l'engagement dans le syndicalisme. Toutes les organisations syndicales, quelles que soient leurs positions dans le débat national, signent des accords d'entreprise quand elles sont confrontées aux besoins tant des entreprises que des salariés.

Le temps est venu d'aller jusqu'au bout de la logique de la culture de l'engagement. En France plus qu'ailleurs, cette question des accords d'entreprise provoque une forte crispation. On se méfie toujours de la négociation, jugée inapte à produire de bons compromis alors que les conflits seraient seuls capables de faire avancer les droits des salariés. Les vingt dernières années ont pourtant montré à quel point cette conception était fautive ! C'est la négociation, qu'elle soit d'entreprise, de branche ou nationale interprofessionnelle, qui a permis la création de nombreux nouveaux droits pour les salariés : droits rechargeables à l'assurance-chômage, CPF ou encore C3P.

Ce dernier représente une réponse au défi du déséquilibre des régimes de retraite et, plus largement, de l'allongement de la durée de vie en bonne santé. Tout en acceptant de tous travailler plus longtemps, nous devons prendre en considération la situation des salariés qui, du fait de leur travail, ne jouissent pas d'une aussi bonne santé que les autres. Le C3P permet de ce point de vue à la fois la prévention et la réparation. Il prévoit en effet non seulement un volet formation, qui permet d'échapper aux situations de travail pénible, mais aussi un outil de réparation par le biais d'un départ anticipé à la retraite.

Il n'y a aucune raison de craindre que les acquis obtenus par la négociation en entreprise soient inférieurs à ceux rendus possibles par la négociation aux autres échelons. Il faut simplement changer la culture de l'engagement, tant dans les organisations patronales que dans les syndicats. L'articulation nouvelle présentée dans ce projet de loi nous séduit. Par ailleurs, rien n'interdit de retoucher à la marge cette formule au regard du bilan, prévu en 2019.

Nous soutenons donc ce mouvement vers l'accord majoritaire d'entreprise, ainsi que l'articulation entre démocratie représentative et démocratie directe permise par le référendum. Cette dernière initiative est audacieuse mais intéressante : elle mérite donc d'être expérimentée. Il n'y a pas en effet à mes yeux de contradiction entre la capacité des organisations syndicales à représenter les salariés et la possibilité de recourir, parfois, au mécanisme du référendum pour valider un accord ayant recueilli, par exemple, le soutien des représentants de 49 % du personnel. Plutôt que de s'en remettre dans ce cas à une décision unilatérale de l'employeur, il serait bon de pouvoir demander aux salariés ce qu'ils en pensent. Il ne s'agit pas de leur poser une question vague ou de les manipuler ; les organisations syndicales prendraient plutôt le risque de leur soumettre un accord préalablement négocié. Cela ne serait d'ailleurs que rarement nécessaire.

Ce mécanisme correspond quelque peu à votre proposition relative aux commissions paritaires. Je doute qu'il faille renforcer leur rôle par la loi. Cela reviendrait à remettre en cause la légitimité de la mesure du principe de faveur en donnant à la branche un droit de censure *a posteriori* sur les accords d'entreprise. Si ce système ne fonctionne pas aujourd'hui, c'est bien parce qu'il est inefficace et inutile.

J'en viens au problème de la négociation au sein des très petites entreprises, ou TPE. On souligne à juste titre l'insuffisance de la représentation des salariés de ces entreprises. Vous indiquez, monsieur Gabouty, que le dialogue dans ces entreprises repose parfois sur des accords de fait non formalisés, une bonne volonté et une bonne entente généralisées. Je n'y crois guère pour ma part, en raison du lien de subordination qui subsiste. La bonne entente ne peut pas se présumer sans intermédiation d'une organisation syndicale ou d'un représentant élu du personnel.

Il faut mettre en œuvre certains dispositifs pour assurer le droit constitutionnel de ces salariés à être représentés. La loi Rebsamen va dans ce sens, par la création des commissions paritaires régionales, mais les attributions de ces dernières sont limitées. C'est une bonne idée que de permettre l'adaptation des règles dans les TPE au bénéfice des employeurs comme des salariés. Cette adaptation pourra s'opérer au travers du mandatement, auquel s'ajoutent les accords types négociés au niveau de la branche. Que demander de mieux ? Cela représente une simplification bienvenue pour ces entrepreneurs, qui n'ont pas toujours les compétences requises pour négocier des accords complexes. Mandatement, représentants du personnel, accords types : voilà un triptyque qui va dans le bon sens.

Nous espérons aussi un changement de culture majeur de la part de certains patrons. Sans connaissance directe des organisations syndicales, ils s'en font une idée largement erronée et croient qu'un salarié qui se syndiquerait ferait entrer la lutte des classes dans leur entreprise et ne viserait qu'à la détruire. C'est pourtant le contraire qui se passe ! Les salariés syndiqués sont mieux formés pour comprendre les enjeux économiques, sociaux et médicaux en jeu dans l'entreprise. Ils apportent une valeur ajoutée sous-estimée par de nombreux chefs d'entreprise et permettent un véritable dialogue social. L'extension du mandatement aux TPE peut contribuer à ce changement de mentalité ; ainsi, bien des patrons

de moyennes entreprises se rendent à présent compte que le dialogue social sauve des entreprises. Il permet en effet d'anticiper certains problèmes, de discuter de la stratégie de l'entreprise et de surmonter des difficultés majeures.

Vous avez présenté à raison le CPA, monsieur Forissier, comme la compilation de trois comptes. Le mot de « fongibilité » est absent de ce projet de loi comme du relevé de conclusions signé par les partenaires sociaux, le patronat s'étant opposé à son inclusion, mais il s'imposera nécessairement car ces comptes ont vocation à fonctionner ensemble dans l'objectif commun de la sécurisation des parcours professionnels. Il y a d'ailleurs des points de convergence entre le CPF et le C3P : tous deux prévoient des possibilités de financement de formations. Il est par ailleurs faux de dire que le C3P n'est pas appliqué ; il l'est en effet pour six des dix critères prévus par la loi. Certains sujets doivent certes encore être tranchés par la négociation. La CFDT y exprimera sa volonté de simplification pour rendre ces droits effectifs. Il s'agit en effet de droits essentiels pour les salariés, en particulier pour ceux qui sont exposés à des risques professionnels.

Vous préférez parler, monsieur Forissier, de statut des actifs plutôt que de statut des travailleurs. Vous avez raison, du moins en ce qui concerne le CPA. Limiter celui-ci strictement à l'activité professionnelle serait en effet réducteur, du fait notamment de l'allongement de la durée de vie en bonne santé et de la complexification des parcours. Le passage de l'activité à la retraite se fera de façon toujours plus progressive et multiforme. Les activités militantes ou associatives jouent aussi un rôle croissant et peuvent nécessiter l'accès à des formations spécifiques.

Quant à l'apprentissage, c'est une énigme française. Les réformes se succèdent à un rythme effréné. On peine à comprendre pourquoi un dispositif si pertinent sur le papier, qui paraît utile à tous les jeunes comme aux entreprises, ne fonctionne pas. Il est probable que la gouvernance, sur ces questions, est un peu trop complexe ; l'État, les régions et les partenaires sociaux devraient se pencher sur ce problème, sur lequel la CFDT est extrêmement mobilisée.

M. Didier Porte. – À nos yeux, la nouvelle articulation entre la loi, les accords de branche et les accords d'entreprise représente une véritable révolution dans les modes de relations sociales. Vous avez évoqué, monsieur Lemoyne, la négociation de 2001. Notre organisation syndicale n'était en effet pas opposée à la négociation d'entreprise, mais la branche gardait alors toutes ses prérogatives de négociation au niveau national : on respectait la hiérarchie des normes. On peut aussi évoquer les lois Auroux de 1982, qui ont prévu les premières dérogations au code du travail. Pour autant, ce projet de loi prévoit non plus des dérogations, mais de la supplétivité, ce qui, en matière de droits collectifs, peut être encore plus dangereux pour les salariés si la loi ne cadre pas bien les possibilités d'accord.

La démocratie politique et la démocratie sociale ne sont pas, selon moi, comparables. Le lien de subordination existant dans l'entreprise affecte profondément la démocratie sociale. Les élus de la nation défendent l'intérêt général, auquel nous sommes certes nous aussi fortement attachés, tandis que nous représentons, en tant que syndicalistes, l'intérêt particulier des salariés.

La branche peut déjà renvoyer ce qu'elle veut, sans limite, aux accords d'entreprise. Dès lors qu'on respecte le principe de faveur, nous n'avons rien contre la négociation dans l'entreprise.

Quant au changement des règles de majorité dans la négociation d'entreprise, ce sera en effet plus compliqué de parvenir à un accord. Le seuil de 30 % est largement satisfaisant dès lors qu'il existe un droit d'opposition. En outre, toutes les organisations syndicales pouvant faire jouer leur droit d'opposition ne le font pas systématiquement, ce afin de laisser vivre la négociation collective.

La question de la démocratie directe a aussi été évoquée, ou plus précisément la possibilité pour les représentants du personnel de signer des accords. On peut certes discuter de la légitimité comparée des salariés syndiqués et non syndiqués. Pour autant, il s'agit là une fois de plus d'un contournement des organisations syndicales, auquel viennent s'ajouter le référendum et le mandatement. Dans les négociations consécutives à la loi Aubry, on a bien vu des salariés rejoindre des organisations syndicales à la demande de leur employeur afin de signer des accords. Nous préférierions au mandatement la possibilité, pour les organisations syndicales, de désigner un représentant au sein de l'entreprise, quand bien même aucune heure syndicale ne serait dégagée.

S'il existe des élus non syndiqués, c'est bien du fait des discriminations dont sont victimes les salariés syndiqués. Certains employeurs essayent de se séparer d'eux, alors même qu'ils favorisent la discussion au sein de l'entreprise. Ainsi, 80 % des dossiers traités aux prud'hommes concernent des entreprises sans présence syndicale. L'organisation syndicale dans l'entreprise n'est un frein ni au dialogue social ni à la compétitivité. Si un changement de culture doit avoir lieu, c'est donc bien du côté des employeurs.

Les dispositifs prévus par le projet de loi sur la médecine du travail, tel le certificat d'aptitude ou le remplacement des visites par des entretiens, visent quant à eux à pallier le manque de médecins du travail. Il faut absolument rendre plus attractive cette spécialité, qui ne doit pas rester le parent pauvre de la médecine, et faire en sorte qu'un vrai recrutement puisse avoir lieu. Par ailleurs, les missions du CHSCT vont être complètement diluées : les questions de santé et de sécurité au travail ne seront plus traitées avec autant d'attention qu'auparavant. Certains travailleurs pauvres ne voient pourtant de médecin que dans le cadre de la médecine du travail, qu'il importe donc de préserver. Enfin, on risque de passer à côté de certaines pathologies directement liées au travail.

Quant au C3P, ce dispositif a tout de même servi à justifier la retraite à 62 ans, ce qui nous coûte cher. On voit certains freiner des quatre fers pour sa mise en place, ce qui est assez regrettable, mais il ne faut pas charger la barque : faisons avec ce qui existe déjà. Nous verrons bien au fil du temps ce qui fonctionne dans ce dispositif.

Ce qui importe à nos yeux est la possibilité de liquider ses droits lors du passage à la retraite. On sait pourquoi certains salariés à la retraite sont obligés de travailler : le montant des pensions ne cesse de baisser, ce qui oblige parfois à travailler jusqu'à 70 ans pour pouvoir vivre dignement. Nous ne supportons pas le mélange du travail et de la retraite, qui est faite pour se reposer !

Mme Marie-Alice Medeuf-Andrieu. – Je voudrais insister sur la vitalité démontrée des négociations qui ont lieu au niveau des branches. Elles protègent l'ensemble des salariés en évitant que la concurrence entre entreprises d'un même secteur d'activité se fasse à leur détriment. La primauté donnée aux accords d'entreprise dans ce projet de loi conduira en revanche à un dumping entre entreprises et salariés d'un même secteur d'activité. Les TPE et PME non plus ne sont pas forcément favorables à ce changement dans la mesure

où la branche les protège : toutes n'ont pas les moyens, par exemple, d'utiliser les heures supplémentaires autant que les grandes entreprises.

Qu'en est-il des entreprises dépourvues, de fait ou de droit, de représentants du personnel ? Dans certaines entreprises assujetties au système d'élections professionnelles, ces élections ne sont pas organisées. Je vous renvoie sur ce point au bilan dressé par le Haut Conseil du dialogue social. Si le taux de syndicalisation est faible en France, c'est bien parce que tout est fait pour éviter l'implantation des organisations syndicales dans l'entreprise. Le mandatement n'y changera rien. Voilà pourquoi il serait important de pouvoir désigner un représentant syndical dans l'entreprise.

La négociation annuelle obligatoire représente déjà souvent un problème : les entreprises ont en effet l'obligation d'ouvrir les négociations, mais pas celle de les conclure ! Là encore, les accords de branche sont supérieurs. On nous affirme que ces négociations d'entreprise créeraient de la vitalité et feraient du salarié un acteur. Dans la vraie vie, cela ne se passe pas ainsi ! On se trouve face à un employeur qui menace de licencier ou de délocaliser si on n'accepte pas une réduction des droits. Il existe un problème de loyauté de la négociation et d'accessibilité des informations pertinentes, telles que la marche générale de l'entreprise : la base de données unique prévue par la loi Rebsamen ne permet pas de négocier les conditions d'accès aux informations utiles à la négociation.

La situation est complexe : on nous affirme que les accords d'entreprise permettent un renforcement du dialogue social, mais, si tel était le cas, il y aurait déjà eu beaucoup plus d'accords conclus à ce niveau. Seules les négociations de branche créent une dynamique de négociation dans l'entreprise.

Le changement des règles de majorité représente une autre difficulté, notamment du fait de l'absence de droit d'opposition et, plus largement, de la fragilisation des syndicats.

J'en viens aux commissions paritaires permanentes prévues dans ce projet de loi. Les commissions paritaires d'interprétation existantes éprouvent des difficultés parce que l'administration du travail n'a pas assez de moyens pour désigner leurs présidents. Pourquoi serait-ce différent pour les nouvelles commissions paritaires permanentes ? Il faut prévoir les moyens adéquats pour qu'elles puissent travailler et dresser le bilan annuel des négociations de branche au regard des informations recueillies auprès des organisations syndicales et patronales. Je doute donc de l'utilité de ces commissions.

M. Franck Mikula. – Je pense que les parallèles faits entre syndicalistes et politiques ont du sens. Nous ne faisons certes pas le même métier et l'intérêt général, ou plutôt l'intérêt commun, est bien votre apanage. On entend partout dire que les syndicats ne représentent personne ou, tout au plus, 5 % des salariés. Les partis politiques sont, eux aussi, confrontés à la faiblesse du nombre de leurs adhérents. Cela ne signifie pas pour autant que vous et nous ne sommes pas légitimes ! Notre légitimité, comme la vôtre, repose sur l'élection ; or la participation aux élections professionnelles dépasse celle relevée pour la plupart des élections nationales. Notre société est fondée sur la démocratie représentative ; l'oublier nous exposerait à de graves périls. Voilà pourquoi il importe de renforcer la représentation des citoyens et des salariés. On renforcerait ainsi le dialogue social, ce qui permettrait d'aboutir à de nouveaux compromis.

Vous avez mentionné les négociations de 2001, qui prévoyaient déjà une place accrue pour les négociations d'entreprise. À l'évidence, le présent projet de loi n'a pas inventé

les accords d'entreprise. On en a déjà signé 40 000 ! Ce qui est nouveau, c'est de vouloir permettre la conclusion d'accords d'entreprise dérogatoires à la norme conventionnelle. Le législateur amplifie ainsi le processus d'inversion de la hiérarchie des normes, qui ne date pas d'hier ; après la réforme de 2008, on change aujourd'hui la structure même du code du travail. Le plus choquant dans cette opération n'est pas à mon sens la nouvelle organisation en trois étages, peut-être plus lisible ; c'est plutôt le fait que l'on vide de sa substance, à plusieurs endroits du texte, l'ordre public au profit de la suppléativité. On essaye ainsi de détricoter le principe de faveur en vigueur.

Comment enrichir et mieux faire fonctionner la négociation de branche, qui n'a pas disparu ? Le rapport Combrexelle a formulé plusieurs propositions à ce sujet, notamment l'amélioration de la formation des acteurs et l'octroi de moyens financiers aux branches, celles-ci en étant aujourd'hui totalement dépourvues. Elles n'ont pas même de numéro de téléphone ! Si l'on veut leur confier des missions de service public à destination des TPE et PME, il faut, outre l'octroi de moyens financiers, que ces missions soient précisément définies et que les acteurs responsables soient clairement identifiés. Le chef d'une petite entreprise, à qui on demande d'être, entre autres choses, DRH et expert-comptable, a besoin d'une telle aide. Les branches, dans mon esprit, seraient chargées de recruter les acteurs capables de fournir cette aide.

Les accords types élaborés pour les TPE et les PME représentent un autre effort à accomplir. Le présent projet de loi en contient les prémices. Là encore, quels seront les acteurs responsables et quels moyens seront mis en œuvre ? Nous devons nous montrer très ambitieux sur cette question.

Par ailleurs, nous ne croyons pas au mandatement dans les petites entreprises. La négociation avec les élus, surtout s'ils ne sont pas syndiqués, ne fonctionne pas dans ces conditions. Il faut trouver une autre solution, qui réside à mon avis dans l'octroi de moyens aux branches pour fournir des services aux entreprises. Celles-ci ne demandent pas tant de pouvoir déroger à la norme que de la connaître et d'avoir de la sécurité.

On discute du champ d'application du CPA dans le temps. Pour ma part, qu'il aille du berceau au cercueil, cela ne m'intéresse pas ! Ce débat permet d'éviter le vrai sujet : que met-on dedans et comment peut-on le mobiliser ? C'est la question fondamentale de la fongibilité. Du temps s'accumule sur ce compte, temps que le salarié peut utiliser pour suivre une formation professionnelle ou cesser temporairement son activité.

La sécurisation des parcours constitue un autre volet du CPA mais on ne doit pas se limiter à cet aspect : le CPA est plus ample que cela, il doit répondre aux aspirations des salariés à une plus grande autonomie dans la gestion, tout au long de la vie, de leur parcours professionnel. Les salariés veulent pouvoir choisir comment et quand ils utiliseront le temps accumulé : le CPA doit représenter pour eux la possibilité d'épargner du temps. On pourrait abonder le CPA à raison de certaines activités associatives socialement utiles, pour inciter les salariés à s'engager, par exemple, dans les pompiers volontaires de leur commune. Une fois créée cette brique fondamentale du dialogue social, ce « crédit-temps », on trouvera, entre partenaires sociaux, des moyens de construire des dispositifs à ces fins.

Je répondrai à présent à votre question concernant la médecine du travail. Nous demandons que les salariés en forfait jours soient considérés comme soumis à un suivi particulier. En effet, ils sont particulièrement exposés au *burn-out*, à la souffrance au travail.

Ce problème est difficile à traiter de manière curative : il faut donc le prévenir par le renforcement de la médecine du travail.

Il n'est pas satisfaisant d'alléger le dispositif de la médecine du travail au prétexte qu'il y a de moins en moins de médecins du travail : que fera-t-on quand il n'y en aura plus aucun ? Plutôt que d'adapter le niveau de garantie offert aux salariés, il faut réfléchir bien plus en amont, comprendre pourquoi ces médecins sont si peu nombreux et comment faire pour en avoir plus.

Quant à l'apprentissage, il est très important pour chacun d'entre nous. Les grandes annonces se succèdent sur ce sujet ; on nous promet de manière récurrente 500 000 nouveaux apprentis. Plutôt que de fixer un tel objectif, il faudrait enfin faire en sorte que ce système fonctionne. Je ne comprends pas plus que vous, monsieur Forissier, pourquoi il est un succès dans d'autres pays et pas chez nous. Un patron étranger m'a expliqué prendre des apprentis pour les transformer en salariés ; en France, à ce qu'on me dit, c'est plutôt pour toucher des subventions !

Mme Élisabeth Doineau. – C'est de la caricature !

M. Franck Mikula. – Certes, mais il y a là un peu de vrai. Je pense tout de même que le problème de l'apprentissage ne pourra pas être résolu simplement par des annonces politiques.

M. Pierre Jardon. – Avons-nous, monsieur Lemoine, quinze ans de retard pour ce qui est de la négociation d'entreprise ? Je vous répondrai : ne regardons pas le passé, regardons l'avenir. Nous croyons pour notre part à la subsidiarité et à la négociation au plus près des réalités du terrain.

Concernant les nouvelles règles sur la conclusion d'accords majoritaires, qui se substituent au droit d'opposition existant, nous ne sommes pas forcément opposés à une approche par paliers. En revanche, si les organisations syndicales minoritaires sont privées du droit d'opposition, elles doivent néanmoins pouvoir continuer de jouer leur rôle. Il est dès lors légitime de leur donner la possibilité de déclencher un référendum. Mon expérience de syndicaliste issu du monde agricole et forestier me fait apprécier ce changement de dispositif : nous avons signé un accord d'entreprise prévoyant que l'employeur prenne à sa charge 90 % des coûts de la mutuelle santé -un très bel accord !-, mais une organisation syndicale majoritaire avait fait valoir son droit d'opposition, ce qui l'avait bloqué. Il faut abandonner ces façons d'agir et faire avancer le débat dans l'entreprise en levant des freins plus politiques que pragmatiques.

Nous émettons en revanche des réserves quant à la conclusion d'accords d'entreprise par des salariés élus en l'absence d'organisations syndicales. Il est, selon nous, indispensable que les participants à la négociation d'entreprise soient accompagnés et formés. Le mandatement a un sens dès lors que l'organisation mandataire accompagne les personnes qu'elle désigne. La négociation ne s'invente pas ! Rencontrant chaque jour des élus non syndiqués, nous constatons leurs carences : ils sont de bonne foi et de bonne volonté, mais sont limités par une absence de soutien juridique et d'accompagnement technique.

Je connais très bien les TPE. J'y vois tous les jours des employeurs et des salariés de bonne foi, qui savent s'entendre. Mais quand un différend quelconque survient entre eux,

cela se termine aux prud'hommes, car leurs pratiques étaient complètement « en dehors des clous »... Une telle situation n'offre aucune sécurité, à l'entreprise comme au salarié.

Le mandatement peut constituer une solution à ce problème, même si les petites entreprises craignent aujourd'hui qu'un syndicat ne vienne ainsi mettre sa patte dans leurs affaires. Le présent projet de loi apporte aussi une autre réponse : l'accord type, au travers duquel se manifeste la mission de service des branches. Celles-ci ont déjà la possibilité de prévoir dans leurs différents accords des dispositions spécifiques aux TPE par le biais d'accords types que le chef d'entreprise peut reprendre à son compte.

J'en viens aux commissions paritaires permanentes. Nous appelons de nos vœux depuis bien longtemps la mise en place de ce type de structures, que nous souhaitons encore renforcer. Les lois Auroux, qui ont donné la personnalité morale aux comités d'entreprise, auraient dû aller plus loin en la conférant aux branches. Nous avons aujourd'hui l'occasion de donner une personnalité morale à ces commissions, donc une adresse et un téléphone. En effet, à l'heure actuelle, on ne sait trop comment faire quand on veut s'adresser à une branche. L'instauration de commissions paritaires permanentes dotées de la personnalité morale créerait un tel interlocuteur.

Certaines branches ne sont toujours pas dotées de commissions paritaires d'interprétation ; dans d'autres, ces commissions fonctionnent irrégulièrement. Les rendre permanentes et élargir leur champ d'action, comme le fait ce projet de loi, devrait améliorer la situation. La restructuration des branches y contribuera également. Il faudra néanmoins suivre la qualité de leur travail. Il serait possible d'aller encore plus loin, par exemple en confiant aux branches, comme mon collègue l'a suggéré, des missions de service public auprès des TPE.

Concernant le CPA, il s'agit bien à nos yeux du regroupement de trois comptes. Nous demandons justement la fongibilité entre ces comptes pour les rendre plus opérationnels et faciliter les transitions professionnelles et la mobilité. Nous nous félicitons par ailleurs de l'élargissement dans le temps du champ du CPA, de seize ans au décès. Nous préférons nous aussi parler de statut d'actif plutôt que de statut de travailleur, vocable insuffisamment large. Notre volonté est au final de faire évoluer le CPA par la négociation, dans le cadre fixé par la loi, pour répondre à vos préoccupations concernant les retraités ou l'attachement de droits à la personne plutôt qu'au contrat de travail.

Quant au compte engagement citoyen, monsieur Forissier, vous regrettez que son cadre soit insuffisamment précis ; il nous semble néanmoins que certains dispositifs sont clairement cités, même s'ils méritent peut-être d'être précisés.

Le C3P constitue un autre gros sujet. On le dit inapplicable, notamment dans les TPE. Si tel est le cas, faisons-le évoluer. La pénibilité est une question débattue depuis des décennies et à laquelle on n'a jamais su trouver de réponse. Le C3P a le mérite d'exister et de proposer une solution : ne supprimons donc pas le principe de la prévention et du traitement de la pénibilité. Les référentiels, qui peuvent être négociés au niveau de la branche, offrent tout de même un outil utile pour les TPE.

Sur l'apprentissage, je partage l'avis de mes collègues. C'est un vrai tremplin vers des emplois qualifiés et pérennes. Pour autant, il faut reconnaître qu'il existe aujourd'hui certains freins au développement de l'apprentissage, qu'il convient de considérer sans démagogie pour trouver des solutions. On impose souvent des règles trop strictes ; ainsi, il

était à une époque interdit à l'apprenti de monter sur un escabeau ! Comment voulez-vous apprendre un métier s'il vous est impossible de participer pleinement aux activités de l'entreprise ? S'il faut un cadre pour garantir la santé et la sécurité des apprentis, il ne faut pas, en revanche, les empêcher d'exercer l'activité même qu'ils sont censés apprendre.

M. Alain Milon, président. – Je vais maintenant laisser la parole à nos collègues.

M. Olivier Cadic. – L'inversion de la hiérarchie des normes paraît indispensable si nous voulons adapter notre droit du travail, diminuer la taille du code et faciliter le dialogue social au niveau des entreprises. C'est la direction retenue dans le rapport Combrexelle. Dans tous les pays où la décentralisation est la plus large, le code du travail est réduit. La négociation n'en est nullement affaiblie, comme le démontrent les exemples du Danemark et de la Suède.

En France, nous sommes confrontés à un problème de représentativité des syndicats. Mme El Khomri nous a déclaré que son projet de loi tendait à renforcer les droits des syndicats. Êtes-vous d'accord avec ce postulat ? L'augmentation de 20 % des heures de délégation est-elle justifiée et suffisante ? Comment justifiez-vous la disposition permettant au comité d'entreprise de dédier une partie de son budget de fonctionnement au financement des délégués du personnel et délégués syndicaux présents dans l'entreprise ?

La France est le seul pays à prendre en compte le périmètre du groupe au niveau international pour évaluer le caractère économique des licenciements. Ne pensez-vous pas qu'en empêchant la France de s'aligner sur les autres pays de l'OCDE nous mettons en jeu la compétitivité économique de notre pays ?

M. Georges Labazée. – Je m'interroge depuis quelque temps sur la notion de branche, qui, avec les évolutions techniques, semble être devenue très complexe. Les organisations syndicales présentes portent-elles la même définition ?

M. Dominique Watrin. – Il est important de dresser un bilan des accords existants de maintien de l'emploi, relativement peu évoqués jusqu'à présent, le projet de loi tendant à pousser plus loin dans cette voie. Plusieurs textes juridiques encadrent ces accords, dont l'objectif est de limiter les suppressions d'emploi en contrepartie d'efforts consentis par les salariés. Seuls douze accords ont été signés, mais sur quelles bases juridiques précises ?

Par ailleurs, quel bilan global en tirez-vous ? Partagez-vous l'interprétation très positive qui en a été faite ? Il est question d'investissements et d'absence de licenciement, mais, dans certains groupes, comme Renault, les suppressions d'emplois ont pu être nombreuses. On constate également des augmentations de temps de travail sans rémunération équivalente, des augmentations des cadences, etc. Enfin, de nombreux salariés ont refusé les conditions nouvelles qui leur étaient imposées. Je souhaiterais vous entendre sur la question, et ce d'autant plus que Mme El Khomri affirmait hier que des accords signés en proximité de l'entreprise garantissaient nécessairement les intérêts des salariés.

M. Daniel Chasseing. – Le rôle du médecin du travail est effectivement essentiel. Pour continuer à susciter des vocations, il faut poursuivre l'effort d'allègement de la formation engagé depuis quelques années et renforcer la rémunération de ces médecins.

Par ailleurs, les normes imposées en matière d'apprentissage sont trop restrictives. L'éducation nationale et les entreprises devraient s'impliquer davantage dans ces dispositifs.

S'agissant de la réduction du temps de travail, dans les secteurs médico-social et hospitalier, l'application des 35 heures a entraîné une diminution de 10 % des personnels, compensée par l'État à hauteur de 5 %. Dans les entreprises, l'annualisation du temps de travail a parfois permis des améliorations, mais le prix de revient des produits et la compétitivité en ont été affectés. Certains d'entre vous proposent désormais un passage à 32 heures par semaine. Mais les prix de journée des centres médico-sociaux et des hôpitaux sont gelés et les petites entreprises ont également très peu de marges. Comment comptez-vous financer cette réduction de trois heures sans fragiliser ces différents acteurs ?

Mme Catherine Perret. – Je ne répondrai pas à l'ensemble des questions, certaines, de nature idéologique, n'appelant pas de réponse.

J'invite le sénateur s'interrogeant sur la réduction du temps de travail à 32 heures à lire l'excellent numéro d'Alternatives économiques de ce mois, qui plaide pour l'ouverture des débats autour des quatre jours travaillés. Nous avançons des propositions très précises pour financer ce projet qui, je le précise, est aussi défendu par un certain nombre de personnalités. La question du partage et de la réorganisation du temps de travail se pose, en lien avec celles de la sécurité sociale professionnelle et du compte personnel d'activité, dans une logique de progrès social.

La question des branches, me semble-t-il, suscite une certaine unité parmi les organisations syndicales. Il faut reprendre le travail que nous avons entamé, voilà plusieurs années, sur leur restructuration afin que toutes puissent vivre et s'adapter aux progrès techniques. Mais, selon nous, les organisations syndicales et patronales doivent avoir la maîtrise de cette évolution. Si l'on veut redynamiser les négociations de branche, il faut faire confiance à ceux qui négocient !

Mme Véronique Descacq. – Ce projet de loi tend incontestablement à renforcer les droits des organisations syndicales, au travers du mandatement ou de l'accroissement des heures de délégation. Les représentants du personnel ont vu leurs responsabilités croître, notamment dans le cadre de la loi Rebsamen ; ils ont besoin de moyens supplémentaires.

Le sénateur ayant évoqué l'utilisation des fonds du comité d'entreprise a omis de préciser que ces sommes seraient consacrées à la seule formation des représentants du personnel – chacun conviendra que cette formation des acteurs de la négociation sociale est fondamentale –, le dispositif demeurant très strictement encadré.

L'argument d'un éventuel déficit de compétitivité dû au périmètre retenu pour évaluer le caractère économique des licenciements n'est pas faux, mais l'Europe doit produire des règles permettant d'éviter le dumping social. Il faut empêcher, au moins dans les pays de la zone euro, que le périmètre retenu ne soit strictement national, ce qui conduirait les dirigeants de groupe à procéder à des arbitrages entre pays européens.

Le faible résultat obtenu en matière d'accords de maintien de l'emploi est lié à un encadrement trop strict du dispositif, lequel, en outre, ne répond pas aux besoins des entreprises et des salariés. Nombre de ces derniers ont effectivement choisi de partir, devant l'alternative qui leur était offerte : accepter les efforts consentis, le plus souvent, sur l'organisation ou le temps de travail, ou entrer dans le plan social.

Cette deuxième solution est, pour nous, un mirage. Elle apparaît favorable au salarié dans un premier temps, mais lui offre peu de visibilité pour la suite. Parmi ceux qui

cèdent à l'appel de l'indemnité de départ, certains se retrouveront au bout de quelques mois dans une situation difficile au regard de l'emploi, les autres étant les salariés les plus employables.

Dans ce système, tout le monde était perdant, car l'intérêt individuel pouvait primer l'intérêt général. C'est pourquoi nous privilégions les dispositifs de maintien de l'emploi permettant, au travers de la reconversion, de conserver un maximum de salariés au sein de l'entreprise. L'outil proposé ici nous paraît assurer un équilibre satisfaisant, en offrant des garanties aux salariés sans faire courir de risques à l'entreprise.

Mme Marie-Alice Medeuf-Andrieu. – Les dispositions concernant le mandatement et le recours au référendum ne participent pas au renforcement des organisations syndicales dans l'entreprise.

La possibilité de retirer des fonds sur le budget des comités d'entreprises nous paraît constituer un frein au bon fonctionnement de ces instances.

Nous n'étions pas favorables aux heures de délégation supplémentaires, estimant nécessaire que le CHSCT puisse jouer pleinement son rôle et ne finisse pas par disparaître dans une fusion des instances représentatives du personnel. Des élus qui s'occuperaient de tout ne s'occuperaient en fait de rien !

La définition de la branche retenue est celle que nous avons donnée dans le cadre des discussions avec les organisations patronales. C'est un point positif du projet de loi.

S'agissant des accords de maintien de l'emploi, on empile effectivement des accords au prétexte de favoriser, sauvegarder ou maintenir l'emploi, sans évaluer les dispositifs. Une loi en cache une autre, et finit par la contredire. C'est un véritable problème !

La question de la médecine du travail est très importante et nous soutenons, bien évidemment, les médecins du travail.

Enfin, les 35 heures ont été détournées de leur objet premier, alors que cette mesure aurait pu permettre de partager le temps de travail et, donc, recourir à plus d'embauches.

M. Franck Mikula. – Vous dites que les syndicats ne sont pas représentatifs, faute d'adhérents. Or le législateur a décidé que ce n'était pas un critère de représentativité. Je peux vous renvoyer le compliment : notre personnel politique est le moins représentatif du monde ! Ne jetons pas l'anathème...

À quoi joue-t-on avec ce « concours de beauté » des pays européens les plus libéraux et les moins protecteurs des salariés ? À celui qui prendra le plus de parts de marché au voisin ? Drôle de conception de l'Europe ! Je pensais que l'Europe était une machine permettant de gagner des parts de marché face à la Chine et aux États-Unis. Au lieu de cela, on met en concurrence des régimes de protection sociale et on fait du dumping social ! Effectivement, l'Irlande n'a pas le même modèle social que la France... Si l'on veut jouer ce jeu, il faut continuer à supprimer le code du travail et à diminuer les garanties. Jusqu'où cela ira-t-il ? Nous avons un atout par rapport à la Chine, qui pourrait nous faire un procès en dumping social : ce sont nos salariés au forfait jours qui travaillent le plus au monde, soit 3 600 heures par an. C'est inhumain, et il faut corriger cela.

S'agissant des accords de maintien de l'emploi (AME), les partenaires sociaux, qui font souvent des bilans, se sont demandés pourquoi cela n'avait pas marché. « Les employeurs étaient obligés de licencier pour raison économique les salariés qui refusaient ces accords ! », explique le Medef. Il ajoute qu'ils auraient dû plutôt démissionner... Les employeurs ont fait le choix d'utiliser d'autres dispositifs, comme les plans de sauvegarde de l'emploi, les PSE, plus simples et plus rapides. Un problème se posait en effet avec les AME : le maintien dans l'emploi. Les employeurs veulent bien s'adapter, mais pas aller jusque-là... Ils ont aussi procédé à des plans de départs volontaires, les PDV – ou non volontaires, d'ailleurs. Voilà pourquoi les AME n'ont pas fonctionné !

Le problème revient par la fenêtre avec des accords offensifs qui, dans la première version du texte, étaient des licenciements sui generis afin de répondre à la demande du Medef.

On peut résoudre des problèmes par le dialogue social interprofessionnel, comme en janvier 2013. Les accords de développement de l'emploi, les ADE, prévus dans le projet de loi, nous en passons tous les jours : les accords d'entreprise, eux aussi, sont faits pour préserver ou développer l'emploi.

Au pire, je préfère la voie du licenciement économique, car la rupture du contrat de travail doit avoir un motif économique.

M. Pierre Jardon. – Nous ne partageons pas totalement l'idée selon laquelle l'inversion de la hiérarchie des normes était nécessaire. Nous sommes favorables à la négociation d'entreprise, dès lors qu'elle est cadrée.

Il n'y a pas dans le projet de loi de hiérarchie des normes, mais de nouvelles possibilités de négociation que la branche devra cadrer. Il est nécessaire pour les entreprises de s'adapter ; dans cette perspective, les accords d'entreprise constituent une réponse.

Le projet de loi est de nature à renforcer le rôle des organisations syndicales, et je martèle qu'il faut renforcer aussi celui des branches.

La question des licenciements économiques s'intègre dans un ensemble bien plus global, celui de la distorsion de concurrence entre pays européens sur les questions sociales, environnementales, foncières, fiscales. Une question de fond se pose quant à l'harmonisation au niveau européen. Il est réducteur de considérer que le seul coût du travail nuit à la compétitivité des entreprises françaises. C'est loin d'être le seul facteur ! Nous souhaitons que ce débat ait lieu. La réduction de notre modèle social a minima pour accroître notre compétitivité n'est une réponse ni pour les salariés ni pour les entreprises. On constate en effet que ce modèle est protecteur, y compris en cas de crise économique.

J'en viens à la définition de la branche. Nous avons réussi à nous entendre, à l'occasion d'un accord signé entre employeurs et salariés, sur la question de la restructuration des branches, dont nous avons donné une première définition. Exception faite de la CGT, qui n'était pas signataire de ce courrier, nous sommes parvenus à nous mettre d'accord. Le projet de loi reprend en partie cette position.

Nous n'acceptons pas le raccourci selon lequel une convention collective égale une branche. C'est le choix fait par le Gouvernement dans le cadre du chantier de restructuration des branches, et pour la mesure d'audience par conventions collectives. La

mesure de représentativité a un sens, puisqu'il s'agit de donner de la légitimité aux accords signés. Il est très réducteur, en revanche, de dire que la convention collective, c'est la même chose que la branche. Celle-ci a en effet des missions qui vont bien au-delà de la négociation collective. Ainsi, lorsqu'il y a deux champs de négociation complémentaires -des conventions territoriales mises en place par une convention collective nationale, par exemple-, la branche est, bien évidemment, de niveau national. De la même façon, pour les conventions collectives catégorielles au sein d'un même secteur professionnel, ce ne sont pas des branches différentes, mais des champs conventionnels au sein d'une même branche. Il est essentiel de s'entendre sur cette définition.

Il faut évidemment faire des bilans sur les AME. Peu d'accords ont été conclus et il faut analyser pourquoi. Mais nous sommes convaincus qu'il s'agit d'un outil essentiel pour limiter la « casse » par le dialogue et sauver les meubles, en dépit des conséquences qui ont été évoquées, comme les licenciements. À défaut d'un tel accord, ces entreprises auraient peut-être mis la clef sous la porte. Nous encourageons donc ces accords, et même les accords dits « offensifs » de développement de l'emploi. Il ne faut cependant pas mélanger AME et ADE, même s'il s'agit dans les deux cas d'outils de survie et de développement.

Enfin, les 32 heures ne constituent pas une demande de la CFTC.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions, mesdames, messieurs, pour vos réponses. Elles figureront dans le rapport dans la commission.

La réunion est levée à 12 h 55.

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

Mardi 17 mai 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Rapport d'activité du CSA pour 2015 - Audition de M. Olivier Schrameck,
président du Conseil supérieur de l'audiovisuel**

La commission entend M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur le rapport d'activité du CSA pour 2015.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le président, mes chers collègues, le dernier alinéa de l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 précise que, dans le mois suivant sa publication, le rapport du CSA est présenté chaque année par son président en audition publique devant les commissions permanentes chargées des affaires culturelles de chaque assemblée parlementaire.

Il n'a pas été possible, monsieur le président, du fait du calendrier de travail de notre assemblée, de respecter à la lettre ce délai d'un mois, c'est pourquoi je vous remercie de vous être rendu disponible à la première date qui vous a été proposée.

L'actualité de l'audiovisuel - qui reste très fournie - commandait que ce rendez-vous ait lieu dans les meilleurs délais et vous savez combien nous y sommes attachés.

Je rappellerai que l'année écoulée a été rythmée par plusieurs événements concernant le secteur des médias qui ont sollicité l'attention du régulateur.

Je pense, en particulier, à l'annonce du rachat de la chaîne Numéro 23 par NextRadioTV et à la polémique suscitée par le risque de spéculation sur la revente des fréquences de la télévision numérique terrestre (TNT). Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui avait décidé le 14 octobre 2015 d'abroger l'autorisation d'émettre de cette chaîne, a vu sa décision remise en cause par le Conseil d'État, le 30 mars dernier. Je ne doute pas, monsieur le président, que vous aurez à cœur de revenir sur cet épisode et de partager avec nous les conclusions qu'il vous a inspirées.

Le deuxième grand sujet qui nous vient à l'esprit concerne la généralisation de la diffusion haute définition (HD), intervenue le 5 avril dernier, à la suite de la réorganisation des multiplex de diffusion et au changement de norme de compression.

Le CSA nourrissait de grandes craintes vis-à-vis de ce processus et avait alerté le Parlement sur les risques encourus. Quel bilan faites-vous de ce basculement ? Avez-vous été saisis de problèmes spécifiques rencontrés par les particuliers ? Par exemple, quelques particuliers, en Normandie, ma région, ont été obligés de changer de poste de réception, faute de pouvoir continuer à recevoir le signal de télévision sur leur récepteur habituel pourtant équipé d'un nouvel adaptateur. S'agit-il d'un phénomène que vous confirmez sur l'ensemble du territoire ?

Le troisième sujet sur lequel il me semble important de vous entendre concerne l'état de l'information à la télévision.

L'année 2015 et ce début d'année 2016 ont été marqués par des annonces importantes concernant l'évolution du paysage : création d'une chaîne publique d'information en continu, arrivée de LCI sur la TNT, incertitude sur l'avenir de iTélé et nouveaux projets de chaînes de SFR dans l'information avec une chaîne BFM Paris et une chaîne BFM Sport.

Quel regard portez-vous sur ce chamboulement ? Que pouvez-vous nous dire, en particulier, concernant le projet de nouvelle chaîne d'information du service public et, plus généralement, la création d'une véritable plate-forme regroupant une offre globale d'information télévision/radio/numérique ? Quels sont les enjeux qui vont, selon vous, se poser au régulateur ?

Je vous proposerai, monsieur le président, de vous exprimer au cours d'un propos liminaire. Après quoi j'inviterai notre rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel, M. Jean-Pierre Leleux, à vous interroger. Mme Claudine Lepage, rapporteure de l'audiovisuel extérieur, m'a demandé de l'excuser, étant retenue à l'étranger dans le cadre d'un déplacement prévu de longue date. Je vous proposerai enfin de répondre à l'ensemble des questions de mes collègues.

Je vous laisse la parole, monsieur le président.

M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous retrouver pour ce rendez-vous annuel fixé par le législateur lui-même.

Le rapport d'activité annuel du CSA représente l'épine dorsale des relations entretenues, toute l'année durant, entre le CSA et les assemblées parlementaires. Ces relations se nourrissent aussi de la remise de rapports, tel celui consacré, l'an dernier, à la radio numérique terrestre ou encore le rapport annuel, qui vous sera transmis cette semaine, sur la diversité et la cohésion sociale dans la société française. À ces rapports s'ajoutent les auditions par les parlementaires : dix-sept auditions se sont tenues en 2015, parmi lesquelles sept ont eu lieu au Sénat, dont quatre devant votre commission.

Nous avons en effet vocation tant à rendre compte de nos travaux aux assemblées parlementaires et à leurs commissions qu'à nous mettre au service du public en notre qualité de régulateur indépendant.

Nous l'avons fait, aidés en cela par des sollicitations toujours plus nombreuses. Nous recevons environ 1 000 plaintes chaque mois, tant par le biais des réseaux sociaux que sur notre site internet. Celui-ci est toujours plus visité : 10 000 pages sont vues chaque jour, 900 000 visites ont été relevées l'an dernier. Ce site fournit aux usagers des applications à intérêt pratique, telles que « Ma couverture TNT » et « Ma radio FM ». En outre, les auditions publiques auxquelles nous procédons y sont retransmises systématiquement. Enfin, nous y mettons à disposition du public des publications très variées sur des sujets concrets, de l'arrivée de Netflix jusqu'à l'importance de la Coupe du monde de rugby dans la diffusion sportive.

Nous sommes attachés à l'éducation du public aux médias. Un site internet renouvelé, « Clés pour l'audiovisuel », a été créé à cette fin en septembre dernier ; il a vocation à s'enrichir encore considérablement.

La diversité de la société française fait quant à elle l'objet de beaucoup de manifestations. J'ai personnellement formulé des demandes de programmations renforcées et pluriannuelles à ce sujet lors de réunions avec l'ensemble des éditeurs. Des messages ont été diffusés à l'occasion de la Fête nationale et un colloque annuel s'est réuni. Il faut relever que les radios se sont engagées dans ce mouvement de leur propre initiative, dans l'esprit de régulation volontaire auquel nous sommes très attachés.

Nous encourageons aussi la promotion de la langue française, qui a fait l'objet de deux journées, en mars 2015 et mars 2016.

De même, nous avons mené des campagnes pour une meilleure protection des mineurs : il s'agit notamment d'éviter que les enfants de moins de trois ans soient exposés aux images, ce qui peut entraîner chez eux des perturbations psychologiques.

C'est un exercice quelque peu artificiel que de condenser en un bref exposé l'activité multiforme du CSA, dont quelques chiffres peuvent illustrer l'ampleur : 68 collègues tenus tout au long de l'année, 1 200 dossiers examinés, 115 auditions publiques - nous allons ainsi entendre prochainement les dirigeants de SFR et les quatre responsables de l'audiovisuel public -, 39 rapports élaborés.

Nous entendons être un régulateur proche des opérateurs. L'organigramme du CSA a été réformé l'an dernier, pour la première fois depuis 2005. Nous avons à cette occasion créé des structures supports à destination de ces acteurs, en particulier des guichets uniques pour les webtélévisions et les webradios. Nous avons aussi créé un secrétariat général aux territoires, qui a pour vocation de coordonner et d'animer l'action des comités territoriaux de l'audiovisuel, ou CTA, auxquels nous donnons de plus en plus de compétences : nous avons notamment supprimé la deuxième délibération par le CSA des décisions prises par les CTA. Nous allons progressivement leur confier, en partie, le contrôle des télévisions locales.

Nous sommes proches des acteurs également sur des problèmes plus délicats. Je pense au travail que nous avons mené à la suite des attentats de l'an dernier : si les attaques de janvier 2015 ont donné lieu à des problèmes et des anomalies, le constat est en revanche très positif quant au travail des rédactions autour des événements tragiques de novembre 2015 et du foisonnement constaté à cette occasion sur les réseaux sociaux.

Deux problèmes subsistent néanmoins. Il faudrait, si un drame similaire devait, hélas, survenir à nouveau, que des cellules de crise soient rapidement constituées, réunissant représentants des ministères concernés et du CSA, en cas de besoin. Il faut également renforcer le contrôle de certaines chaînes satellitaires qui émettent depuis des pays frappés par les secousses du terrorisme.

Nous restons également attentifs au pluralisme et à l'indépendance des médias, sujet qui vous tient à cœur, comme en témoignent les récentes propositions de loi sur ce sujet. Certes, nous ne souhaitons ni intervenir dans la vie interne des sociétés d'audiovisuel ni réguler *ex ante*. Toutefois, nous tenons à encourager toutes les formes possibles d'autorégulation et en particulier, pour reprendre le terme présent dans la législation proposée,

les comités de déontologie. Le CSA a d'ailleurs été à l'initiative de la création de tels comités dans plusieurs chaînes d'information en continu.

Nous entendons aussi être un régulateur présent au cœur des mutations du secteur audiovisuel. Nous tirons à cet égard le bilan du transfert de la bande 700 MHz. En dépit de nos inquiétudes, ce transfert a été un succès, comme en témoigne le relatif silence médiatique à ce sujet, à l'exception de quelques cas.

Ce transfert représentait trois opérations en une : le changement de norme de compression ; la restructuration des multiplex en Île-de-France et dans certains territoires avoisinants ; enfin l'offre, dans la région Rhône-Alpes, de six nouvelles chaînes TNT en haute définition. En Île-de-France, 99,99 % des foyers ont bénéficié de ce basculement ; en Rhône-Alpes, 97 %. Ces changements ont d'ailleurs pu bénéficier à d'autres chaînes : en entraînant une remise en ordre de l'étalonnage, ils ont donné à certains téléspectateurs l'occasion de découvrir des chaînes déjà diffusées, mais jusqu'alors méconnues.

Nous avons manifesté notre inquiétude sur ce sujet à plusieurs reprises. Je tiens à cet égard à exprimer ma gratitude envers votre commission et envers vous en particulier, madame la présidente, pour avoir écouté et relayé nos préoccupations, notamment sur les sujets de l'indemnisation des diffuseurs et du calendrier, prégnants jusqu'au dernier jour. Quant aux campagnes d'information, nous y avons beaucoup contribué, dans la discrétion, en collaboration avec les chaînes. Les élus et les préfets ont également été tenus informés par nos soins. Enfin, lors du transfert même, nous avons mis en place au CSA un quartier général qui a fonctionné jour et nuit. Tout cela peut expliquer la réussite du transfert des fréquences.

Vous avez cité, madame la présidente, un problème spécifique rencontré par certains foyers à l'occasion de ce transfert. Il se peut en effet que certains récepteurs très anciens n'aient pu bénéficier du cordon qui devait être acquis. L'Agence nationale des fréquences, qui gère le central téléphonique, a reçu la teneur de ces cas extrêmement rares, bien moins fréquents en tout cas que les problèmes survenus lors du passage de la télévision analogique à la TNT.

J'en viens au sujet de la structuration des opérateurs. Vous avez évoqué à ce propos, madame la présidente, l'attribution gratuite d'une ressource rare à la chaîne Numéro 23 dans le cadre du spectre hertzien. Nous avons toujours eu dans cette affaire le souci d'éviter que le domaine public constitué par les fréquences hertziennes soit utilisé d'une manière assimilable à des finalités spéculatives ; ce domaine public gratuit doit en effet être protégé et faire l'objet d'une saine gestion.

À la suite de la décision du Conseil d'État, un accord a très rapidement été conclu avec le groupe NextRadioTV, désormais allié à Altice, pour un transfert de la chaîne ; la somme est moindre, mais elle reste importante. Nous examinons désormais les possibilités offertes par l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986. Il est plausible que d'autres étapes soient franchies. Nous restons dans tous les cas attentifs à la qualité de la programmation future de cette chaîne, source de diversification des services aux téléspectateurs.

La structuration du paysage audiovisuel donne lieu à d'autres problèmes et à des décisions du CSA relatives aux chaînes d'information en continu. Je pense d'abord à l'octroi de la gratuité à LCI, à la demande de la chaîne, à compter du 5 avril dernier, sur le canal 26. Il ne m'appartient pas de commenter au premier chef les résultats de cette chaîne. Néanmoins,

grâce aux chiffres de l'institut Médiamétrie, nous constatons un rebond de son audience, estimé entre 0,1 % et 0,3 %.

Ce rebond ne remet pas en cause les résultats des autres chaînes. En effet, on ne constate qu'un léger tassement de BFM TV, peut-être dû à un contexte d'actualité moins dense et moins tragique que dans les mois précédents ; son audience sur plusieurs mois reste stable, autour de 1,8 %. Quant à iTélé, sa part de marché s'établit à 1 %, soit une hausse de 0,1 point par rapport au mois précédent.

À propos d'iTélé, vous aurez relevé dans la presse, mesdames, messieurs les sénateurs, les débats relatifs à son avenir. Je rencontrerai aujourd'hui même M. Vincent Bolloré pour en discuter.

M. David Assouline. – Vous avez de la chance !

M. Olivier Schrameck. – Vous avez lu comme moi les déclarations faites ce matin à la presse par M. Bolloré, avec, d'une part, son refus d'entrer dans des négociations de cession de cette chaîne et, d'autre part, les orientations nouvelles qu'il souhaite lui donner dans le nouveau contexte de concurrence plus intense entre chaînes d'information en continu.

J'en viens à la perspective de création d'une chaîne fédérant les efforts de l'audiovisuel public en matière d'information en continu. Je n'ai pas été surpris des récentes annonces à ce sujet : Mme Delphine Ernotte en avait en effet déjà fait mention dans son projet stratégique pour France Télévisions. Nous sommes sensibles au caractère fédérateur d'un tel projet. La mise en commun des ressources de l'audiovisuel public est en soi une bonne chose.

Le CSA a rendu un avis sur les modifications du cahier des charges de France Télévisions ; nous nous y félicitons de façon générale des dispositions à valeur réglementaire prises à ce sujet et notons en particulier qu'il n'était pas prévu de financements publicitaires, ce qui évitera de créer plus de concurrence sur un marché déjà tendu.

Pour le reste, il appartient au Gouvernement de présenter une demande à cette fin, ce qu'il n'a pas encore fait. Cette demande, selon le régime spécial prévu à l'article 23 de la loi du 30 septembre 1986, doit nous conduire à vérifier si le pluralisme et la diversité des opérateurs sont respectés par le projet ; en revanche, le CSA ne fera pas d'étude d'impact sur ses aspects économiques.

Quand nous recevrons ce dossier, nous l'examinerons dans des délais rapides. Sans anticiper sur les débats du collège, nous serons très attentifs à l'équilibre de la délibération sur les millièmes afin que les règles fondamentales qui les gouvernent soient respectées et non dégradées. Nous avons constitué dans cette perspective des multiplexes, déjà employés dans le régime de la TNT ; pour autant, nous ne savons pas encore quel régime sera demandé par le Gouvernement.

Nous restons également très attentifs aux règles relatives à la numérotation des chaînes. Nos principes cardinaux en la matière sont les suivants : objectivité, transparence et non-discrimination. Il est très important de les respecter, dans l'esprit de l'avis sollicité du CSA qui se retrouve dans l'amendement au projet de loi pour une République numérique déposé par M. Fouché, notamment, et adopté par votre assemblée, visant la combinaison des numérotations logique et spécifique que pratiquent en général les fournisseurs d'accès à internet, les FAI.

Nous avons été attentifs à d'autres aspects importants de l'audiovisuel public.

Le CSA a ainsi rendu un avis sur les modifications entraînées par la généralisation de la publicité sur Radio France ; nous avons fixé à cette occasion des limites très strictes. Nous nous félicitons que le Gouvernement nous ait suivis là-dessus, en particulier sur la durée des messages publicitaires et l'exclusion maintenue de la publicité sur certaines antennes. Des problèmes subsistent néanmoins quant aux contrôles qui seront faits des restrictions retenues : la charte adoptée par Radio France est assez sibylline à cet égard ; des modalités plus précises devraient être fixées. J'ai eu l'occasion d'aborder ce sujet avec M. Mathieu Gallet.

J'en viens au sujet, pour moi crucial, de la régulation à l'échelon européen.

Nous avons constaté dans plusieurs pays - Hongrie, Pologne, Croatie et Grèce - des problèmes de fonctionnement des collèges et des entorses au principe d'indépendance des régulateurs. Cela a suscité des prises de position du CSA et du groupe des régulateurs européens des médias audiovisuels, l'ERGA. Ce dernier, désormais sous présidence néerlandaise, s'est exprimé à ce sujet le 11 janvier dernier puis à l'occasion de sa réunion plénière, le 3 mars ; il a encore publié un communiqué au sujet de la Croatie le 18 avril. C'est durant ma présidence qu'un groupe spécifiquement dédié à l'indépendance des régulateurs nationaux avait été organisé au sein de l'ERGA.

Une nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels, qui doit énoncer et préciser ces principes d'indépendance, fait aujourd'hui, conformément à nos vœux, l'objet d'une active préparation sous l'impulsion du commissaire européen à l'économie et à la société numériques Günther Oettinger. Nous espérons qu'un premier avant-projet pourra être rendu public à la fin de ce mois. À ce stade du travail en cours, certaines idées que nous avons inspirées dans les groupes de travail – indépendance des régulateurs, protection des mineurs, distribution des rôles avec intégration des intermédiaires numériques et, notamment, des plates-formes de distribution, et, à l'issue d'un vote positif, aujourd'hui même, répartition territoriale des compétences - nous semblent faire l'objet de beaucoup d'intérêt de la part de la Commission.

De nombreux sujets nouveaux sont également abordés dans ces discussions. Mme la ministre de la culture a mentionné à Cannes la perspective d'un pourcentage minimal de 20 % de production et d'exposition européennes à la charge des nouveaux acteurs que sont ces plates-formes. On peut encore citer d'autres directions prometteuses : l'extension du champ d'application de la directive aux plates-formes de partage vidéo ; de nouveaux services indépendamment des services linéaires et non linéaires classiques ; enfin, des règles quant aux taux d'investissement et de taxation dans les pays directement concernés, eu égard à leur public, par les groupes de télévision installés en dehors du territoire français.

Par ailleurs, l'ERGA, qui a été constitué le 4 mars 2014, devrait recevoir un statut officiel dans la directive comme groupe de coordination entre les régulateurs nationaux et la Commission.

Je me réjouis de ces évolutions. C'est en effet à cet échelon européen que les phénomènes de concentration et de concurrence doivent être maîtrisés.

Pour en venir, justement, à la question de la concentration, madame la présidente, nous nous félicitons du fait que de nouveaux groupes investissent dans le secteur audiovisuel, ce qui témoigne de son attractivité. Il faut évidemment veiller au maintien de la diversité et du

pluralisme. Les études de droit et d'économie comparés que nous avons effectuées montrent toutefois que la France se situe dans la marge basse des pays européens en termes de concentration.

L'arrivée d'un nouveau bouquet dans le paysage audiovisuel français pose quant à elle des problèmes de numérotation très complexes, que nous étudions actuellement ; nous avons un délai d'un mois pour nous prononcer. Nous sommes avant tout attachés à ce que seule une numérotation thématique puisse, à titre principal, être substituée à la numérotation logique, et non pas une numérotation fondée sur la structuration des groupes économiques en présence.

Mesdames, messieurs les sénateurs, deux réflexions pour conclure ce propos liminaire.

En premier lieu, cette année aura montré encore le caractère précieux et singulier de la double face du CSA, régulateur d'une part social et juridique, d'autre part économique. Son premier rôle est d'autant plus fort et entendu qu'il s'appuie sur un secteur actif et ouvert aux progrès économiques et technologiques. À l'inverse, le CSA vit son rôle de régulateur économique au service des valeurs et des principes dont vous lui avez confié la garde.

En second lieu, contrairement à ce que j'entends ici ou là, même si la plate-forme hertzienne reste importante - elle dessert 57 % de nos compatriotes -, la régulation conserve pleinement sa justification, quels que soient les supports de diffusion. Ceux-ci se renouvellent largement : on observe un foisonnement des offres de médias audiovisuels à la demande ou directement sur internet, faisant intervenir ces nouveaux acteurs que sont les plates-formes numériques. Une telle abondance fait apparaître de nouveaux enjeux qualitatifs - rareté et sélectivité -, car elle ne suffit pas à elle seule à garantir qualité et pluralisme. Il est d'autant plus important de promouvoir une diversité culturelle effective et, en particulier, les productions françaises et européennes. De même, pour ce qui est de l'information diffusée à foison sur internet, il faut maintenir la responsabilité des rédactions.

Le pluralisme et la protection du dynamisme culturel gardent tout leur sens dans l'abondance des contenus et la convergence entre réseaux : loin de n'être que la contrepartie d'une ressource rare, il s'agit d'une exigence sociale et nationale, profonde et astreignante.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, monsieur le président, d'avoir élargi votre propos aux enjeux européens. Je souhaite aussi, pour ma part, l'officialisation du rôle de l'ERGA, qui a accompli un excellent travail depuis sa création. C'est à l'échelon européen que doivent désormais se régler non seulement les questions de concurrence et de concentration, mais aussi de régulation du nouvel écosystème audiovisuel produit par la mutation numérique.

Nous avons évoqué ce sujet dimanche dernier avec Mme la ministre de la culture et M. Andrus Ansip, commissaire européen chargé du marché numérique unique. Un vrai travail doit être effectué autour des questions économiques, fiscales et juridiques pour garantir la diversité culturelle.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Ma première question portera sur la numérotation des chaînes. Le groupe SFR a annoncé voici quelques semaines un nouveau plan de numérotation visant à privilégier ses propres chaînes sur les numéros allant de 10 à 30. Le bloc TNT serait pour sa part proposé au niveau

de la quatrième centaine, contre la troisième aujourd'hui. Public Sénat hériterait ainsi du numéro 90, contre 57 aujourd'hui, et du numéro 413, contre 313 aujourd'hui dans le bloc TNT.

Que pensez-vous de cette tendance des distributeurs à privilégier leurs propres chaînes et de cette convergence entre, distribution, production et édition ? Le Sénat a en effet adopté un amendement au projet de loi pour une République numérique, qui vise à prévoir une obligation de proposer la numérotation logique et une possibilité de proposer une numérotation alternative cohérente, sous le contrôle du CSA. Le dispositif prévu dans cet amendement pourrait-il, selon vous, permettre de mieux encadrer les pratiques de certains distributeurs ? Faudrait-il aller encore plus avant dans la réflexion sur ce sujet ?

Deuxième question, un article est aujourd'hui en discussion dans le projet de loi sur la liberté de création – l'article 7 *bis* AA – qui vise à légaliser les enregistreurs personnels vidéo en réseau, ou nPVR. Il fait peu de doute aujourd'hui que cette fonctionnalité va concurrencer les autres modes d'accès aux programmes délinéarisés : replay, vidéo à la demande, vidéo à la demande par abonnement. Qui va assurer la régulation des nPVR ? Le CSA pourra-t-il veiller à ce qu'une concurrence déloyale ne s'instaure pas au détriment des diffuseurs ?

Ma troisième question porte sur le rapprochement des contenus et des contenants au sein de grands groupes de communication auquel on assiste aujourd'hui. Il s'agit d'un problème récurrent, d'une sorte de « monstre du Loch Ness » qui émerge de temps à autre avant de disparaître à nouveau. Or la régulation de l'audiovisuel et des télécommunications est aujourd'hui séparée entre le CSA et l'ARCEP, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Cette convergence en cours n'appelle-t-elle pas une remise à plat des modes de régulation et la création d'un régulateur sinon commun du moins soumis aux mêmes modalités d'observation ?

M. Olivier Schrameck. – La numérotation des chaînes est bien entendu aussi capitale pour nous que pour vous. Nous travaillons en relation étroite avec les protagonistes de ce dossier, en particulier M. Combes, pour SFR, et M. Weill. Nous avons déjà eu l'honneur d'être consultés par la présidente de cette commission sur ce problème. Nous avons alors suggéré l'articulation entre deux types de numérotation, ce qui serait susceptible de rendre un meilleur service au téléspectateur.

Nous ne pouvions pas alors imaginer les projets dont nous saisissons NextRadioTV et le groupe Altice, devenu Groupe News Participations (GNP). La perspective radicalement nouvelle adoptée par ces acteurs et les réactions parvenues tant au CSA qu'aux pouvoirs publics compétents peuvent conduire au réexamen des précautions à prendre à la matière. Nous entendons en effet prendre en compte comme numérotation alternative non pas celle fondée sur la structuration économique qu'ils ont en tête, mais bien seulement une numérotation thématique.

Il est trop tôt pour tirer les conclusions de cette initiative. Je ne peux ici m'exprimer sur le problème précis dont nous sommes saisis : cela m'est interdit par l'article 5 de la loi du 30 septembre 1986. Néanmoins, pour m'exprimer de manière générale, j'ai indiqué à mes interlocuteurs que le type de numérotation proposée, qui vise à mettre en avant les chaînes de ces acteurs, nous posait de sérieux problèmes d'application de la législation et de la réglementation en vigueur, y compris notre délibération de 2007.

Vous avez apporté à ce problème capital une réponse importante. Néanmoins, il doit peut-être être examiné plus avant.

J'en viens à votre deuxième question, relative à l'article 7 bis AA du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.

Juridiquement, nous sommes là aux marges de nos compétences, puisqu'il s'agit de modifier le code de la propriété intellectuelle, notamment en étendant le champ de l'exception pour copie privée. Cet exemple montre - n'interprétez pas cela, je vous prie, comme la revendication de compétences pour le CSA - que ce problème est en réalité au cœur de l'exercice de nos attributions.

En effet, il s'agit d'une modification des équilibres économiques entre éditeurs, distributeurs - y compris les nouvelles formes de distribution désignées sous le nom de « OTT » ou « *over-the-top* » - et ayants droit.

C'est pourquoi, au cours d'une discussion informelle, puisque nous n'avons pas de position officielle à prendre à ce sujet, nous avons manifesté notre grave préoccupation : nous désirons en effet, tout en faisant la part du nécessaire progrès technologique, éviter que le capital économique créé par les éditeurs ne soit quelque peu vidé de sa substance par ces nouveaux modes de visionnage des programmes télévisés.

Une solution raisonnable pourrait à nos yeux résulter d'un accord entre ces trois catégories d'acteurs. En tout état de cause, l'autorisation des éditeurs ne saurait être traitée par préterition. Je sais bien qu'un débat existe à ce sujet entre l'Assemblée nationale et le Sénat ; quoi qu'il en soit, je souhaite me faire l'écho des préoccupations des éditeurs à ce sujet.

Vous me demandez si le CSA devrait se voir attribuer compétence en la matière. Nous ne voulons certes pas entrer dans des querelles de revendication de compétences. Néanmoins, la régulation ne se justifie que comme la prise en compte d'un tout dont les volets sont interdépendants. L'affaire de l'extension de la copie privée en est une parfaite illustration.

La régulation, c'est le suivi des équilibres économiques et la prise en compte des progrès technologiques : tel est le cœur de notre activité.

Enfin, votre troisième question, relative à une possible fusion de l'ARCEP et du CSA, évoque plus largement le phénomène majeur de la convergence entre contenus et contenants. Nous nous réjouissons que certains grands groupes gestionnaires de réseaux investissent dans les programmes, donc dans la création. Cela permet une présence économique et culturelle accrue, y compris au-delà de nos frontières.

Le temps est-il venu de la fusion entre le CSA et l'ARCEP ? Le Président de la République avait évoqué cette option en octobre 2014, lors d'un séminaire tenu au CSA même. Néanmoins, je n'ai pas perçu jusqu'à ce jour de mouvement en ce sens de la part des pouvoirs publics ou de l'ARCEP elle-même.

Une considération pratique s'impose : il faudrait veiller à ne pas englober nos énergies dans une réforme très profonde de nos organisations, alors même que d'autres enjeux majeurs, économiques et technologiques, demeurent. En outre, le champ de régulation de l'ARCEP va bien au-delà du secteur audiovisuel.

Tout ce qui favorise la coopération entre le CSA et l'ARCEP est souhaitable. Si toutefois ce processus doit être emprunté, ce doit être de manière extrêmement graduelle. La fusion d'organismes équivalents dans d'autres pays ne s'est pas toujours faite au bénéfice de l'audiovisuel. Ainsi de l'OFCOM, régulateur des communications britannique, le plus puissant organisme de ce type à l'échelon européen. D'un point de vue quantitatif, parmi les 7 000 agents de l'OFCOM, moins de 700 s'occupent de l'audiovisuel, ce qui a conduit certains à qualifier ce secteur de « parent pauvre » de l'OFCOM.

Il faut donc prendre garde et éviter que les programmes ne soient sacrifiés aux réseaux.

M. David Assouline. – Je veux saluer, à l'occasion de ce bilan d'activité, le travail gigantesque accompli par le CSA à un moment difficile. L'audiovisuel est en effet confronté à d'importants défis et les enjeux du débat sont extrêmement complexes. Les services et les experts du CSA sont mobilisés sur tous les plans, y compris technologique et juridique ; si l'on vous critique parfois pour trop travailler et vous immiscer partout, cela révèle également votre grande énergie, que je tiens à saluer.

Cela dit, il est bon d'ouvrir le débat sur certaines zones d'ombre malvenues pour le CSA, qui a besoin d'une grande crédibilité pour assurer son autorité. Un débat est ainsi nécessaire sur le rôle du CSA dans la liberté de l'information et sa régulation. Lors de nos travaux autour de la proposition de loi relative à l'indépendance des rédactions, nous avons recueilli de la part de certains syndicats beaucoup de critiques à votre encontre : selon eux, moins le CSA se mêle d'eux, mieux ils se portent !

Je suis très inquiet. En effet, alors que vos missions ont été établies en 1986, dans le cadre de la libéralisation des ondes, le paysage audiovisuel est en train d'être bouleversé à tous les niveaux. On voit apparaître de nouveaux acteurs de l'audiovisuel - SFR ou M. Bolloré - ; on ne sait lesquels vont en contrepartie disparaître. Les rapports de force se modifient ; les acteurs étrangers gagnent en puissance. Par ailleurs, les contenus sont à présent majoritairement consultés, par les jeunes, notamment, non plus par la télévision, mais sur internet, par le biais des réseaux sociaux ou de YouTube, qui échappent à toute régulation.

Vos missions s'établissent dans un champ donné, suivant le principe d'intérêt général qui veut que, en contrepartie de fréquences gratuites, les opérateurs de télévision soient soumis à des obligations que vous contrôlez. Toutefois, les changements brutaux que je viens d'évoquer font de la régulation un challenge toujours plus important et qui nécessite de nouveaux moyens. Devrez-vous vous contenter de poser des rustines au fil du temps et des problèmes qui s'imposeront successivement à vous et qu'il faudra gérer au mieux ?

Vous allez rencontrer M. Bolloré. Vous avez bien de la chance : nous tentons depuis juillet dernier de procéder à son audition sans succès ! Pourtant, nous avons de réelles inquiétudes à son sujet. Pour ce qui est du cinéma, par exemple, si un tel acteur se retirait de la production cinématographique, c'est tout l'écosystème du cinéma français qui serait ébranlé. Vous ne nous rassurez que modérément sur ce point. J'ai certes lu l'entretien avec M. Bolloré paru ce matin ; néanmoins, il faisait à l'Olympia voici quelques semaines des déclarations sinon totalement opposées, du moins fort différentes.

Je sais que votre liberté d'expression n'est sans doute pas aussi large que je le souhaiterais, mais je tenais à vous faire part de cette inquiétude globale, en toute franchise : les nouveaux acteurs, l'arrivée dans le secteur de SFR - acteur non « classique » -,

les contenants et la création de programmes. Quant à Canal+, acteur classique du secteur qui assurait jusqu'alors un certain équilibre, on ne sait pas très bien où cette chaîne va, compte tenu des départs incessants de « piliers » qui lui donnaient son ton à la fois culturel et proche des jeunes.

Pour ce qui concerne l'audiovisuel public, la question du canal attribué à la chaîne d'information aura son importance.

Sur la numérotation en général, je partage les interrogations de Mme la présidente de la commission et de M. le rapporteur. À cet égard, la loi sur le numérique va dans le bon sens. Je souhaite cependant savoir où vous en êtes en la matière. Il fut un temps où l'on pensait attribuer le canal 23 à la chaîne d'information publique. Si tel n'est pas le cas, quel canal lui attribuer pour qu'elle ne soit pas reléguée après les chaînes d'information privée, qui ont évidemment toute leur place ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Le passage à la nouvelle norme de diffusion des chaînes de la TNT ne s'est pas fait aisément dans le Nord-Pas-de-Calais. Beaucoup de personnes ont en effet perdu un nombre significatif de chaînes. Détail amusant, les personnes disent que ce n'est pas grave, car « elles font toutes la même chose ». (*Sourires.*) Voilà qui est tout de même troublant s'agissant de notre paysage audiovisuel français (PAF) !

Il y a donc beaucoup de ratés. La majorité de ces personnes ont perdu la première chaîne. Ce n'est pas dramatique... (*Nouveaux sourires.*)

Je souhaite vous interroger, monsieur le président du CSA, sur le site internet *Clés de l'audiovisuel*.

Le Conseil supérieur des programmes, qui a fait des propositions pour le socle éducatif de tous les élèves, jeunes et adolescents, fonde beaucoup d'espoir sur la formation aux médias et à l'audiovisuel. Les nouveaux enseignants, quoique bien formés, sont très avides d'outils extérieurs, notamment des événements numériques interactifs.

J'ai consulté le site *Éducation et médias*, créé par le CSA, qui se déploie selon quatre axes majeurs : « connaître », « pratiquer », « analyser » et « aller plus loin ». L'axe « connaître » donne une vision exhaustive et documentée de toutes les chaînes. Il me semblerait intéressant, si les publics jeunes sont visés, de mentionner, pour leur donner davantage de visibilité, les ressources de l'audiovisuel, c'est-à-dire la publicité, la redevance, les mécanismes financiers. Cela fait partie des connaissances démocratiques que doivent posséder de futurs citoyens.

Pouvez-vous nous indiquer quels publics consultent ce site ?

David Assouline a évoqué les bouleversements du paysage audiovisuel et rappelé quelle était notre ligne en termes d'intérêt général. Je vous en prie, monsieur le président, utilisez toutes les clés à votre disposition pour éviter ces flux d'émissions anxigènes qui contribuent à remplir les urnes dans un sens qui ne répond pas à nos vœux !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Aux termes de la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, le CSA devra fournir un travail à l'occasion de la nomination des membres des comités de déontologie.

Notre commission a adopté un amendement visant à accorder un délai supplémentaire au CSA pour ce faire, et nous avons actuellement un débat sur l'application de la loi.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le président, quelle charge de travail représentera pour le CSA cette nouvelle mission ?

Je remercie David Assouline d'avoir fait part de notre inquiétude concernant l'avenir de Canal+ et, en particulier, le soutien à la création. Nous sommes perplexes face à la stratégie, volontairement ou non, chaotique de la chaîne sur ce sujet.

M. Olivier Schrameck. – J'ai été sensible à la mention que vous avez faite, monsieur Assouline, du travail effectué par les collaborateurs du CSA. Le Conseil, organe collégial, ne pourrait pas travailler autant et aussi vite sans l'appui et le dévouement de ses équipes de direction, que nous venons de réorganiser.

J'étendrai cet hommage aux comités territoriaux de l'audiovisuel, les CTA, qui assurent le suivi des problèmes, soulignés par Mme Blandin, qui peuvent survenir en tout point du territoire.

Pour ce qui concerne les rapports du CSA avec les rédactions des chaînes de télévision et de radio, j'ai déjà dit que nous n'étions pas des déontologues et nous n'avons pas la prétention de l'être. Il se trouve cependant que le Parlement nous a confié la mission de sauvegarder un certain nombre de droits et de garanties, parmi lesquels figurent la dignité de la personne humaine, la préservation de la vie d'autrui, les exigences de l'ordre public, le respect de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et je pourrais continuer la liste.

Nous avons donc, de par votre volonté, une responsabilité que nous essayons d'exercer avec doigté et délicatesse. Voilà pourquoi le CSA a créé, avant ma nomination, la procédure de mise en garde, qui n'est pas un déclencheur potentiel de sanction. J'ai quant à moi pris l'initiative de mettre en place systématiquement une procédure contradictoire, qui s'applique avant toute mesure d'avertissement à l'égard des opérateurs.

Nous l'avons dit, nous ne souhaitons pas intervenir dans le fonctionnement interne des rédactions, même si sont prévues, à l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, des dispositions spécifiques à l'audiovisuel public. Nous ne voulons pas non plus nous immiscer dans les relations entre les responsables des groupes et leurs collaborateurs. C'est le rôle des comités de déontologie et de certains organismes internes aux entreprises audiovisuelles que de se saisir de ces questions, en conformité avec le droit du travail.

Pour ce qui est de prendre nos responsabilités, et bien que nous ne souhaitons pas avoir un rôle de « gendarme », je rappelle que nous avons prononcé 47 mises en demeure en 2015. Nous avons, par ailleurs, pris des mesures à la suite des anomalies qui se sont produites après les événements de janvier 2015. Plusieurs rédactions étant concernées, il y a eu un « effet de chiffre ».

Un certain nombre de ces rédactions nous ont critiqués sur ce point. On peut le comprendre, mais, je le répète, nous avons pris nos responsabilités, celles que vous, législateur, nous avez confiées. Nous savions que nous ne serions pas populaires, car un avertissement – ce ne sont que des avertissements - n'est jamais bien reçu. Mais nous avons,

aussi, dialogué avec l'ensemble des rédactions pour réfléchir sur les conditions collectives d'exercice de leur métier face à des événements tragiquement inédits. Ce capital d'expérience et de dialogue accumulé aura, je pense, été utile en novembre 2015.

Nous ne sommes donc pas des déontologues, mais des serviteurs de la loi, nous le sommes, et nous la servons, quand il le faut, avec rigueur.

Notre mission est, d'ores et déjà, très large puisque nous sommes compétents quel que soit le support des programmes : mobile, tablette, ordinateur, télévision.

Nous sommes aussi compétents pour l'ensemble des services de médias audiovisuels à la demande, les SMAD, des webradios, des webtélévisions et, selon nous, pour les onglets que les chaînes créent sur les services de distribution intermédiaire. Il y a un débat sur ce dernier point. Nous l'acceptons, avec la conviction de détenir ces compétences ; il suffirait que le législateur le confirme...

Un autre débat porte sur les sites internet. Aux termes d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 octobre 2015, les créations audiovisuelles analogues à un programme de télévision ne présentent pas de différence de substance par rapport à des formes plus classiques de télévision linéaire.

Je remarque, d'ailleurs, que votre commission mène une réflexion sur l'adaptation des nouvelles formes de télévision à la demande - services non linéaires ou pas - au champ d'application de la directive européenne. Les modes de régulation ne peuvent pas être les mêmes.

Il est très intéressant, également, que la Commission réfléchisse à des modalités de corégulation, voire d'autorégulation, notamment en matière de protection des mineurs - sujet sur lequel un groupe de travail avait remis un rapport quand j'étais président de l'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, l'ERGA.

Lorsque telle émission encourage l'alcoolisme, lorsque tel internaute se laisse aller à tenir des propos clairement discriminatoires, voire racistes, lorsque la protection des mineurs n'est pas respectée sur les réseaux autres que ceux de l'audiovisuel, un problème ne se pose-t-il pas ? Ces questions, les parents se les posent très concrètement !

J'ai soulevé cette question à plusieurs reprises. Le CSA, qui s'efforce de faire du mieux possible son travail de régulation dans le champ qui est le sien, pourrait être un référent, un « tiers de confiance » au sein d'un champ plus large, même si nous n'avons aucunement l'ambition de réguler internet.

Pour ce qui concerne la situation du groupe Vivendi, j'espère en savoir davantage au cours de la journée.

Sans trahir le secret des affaires, je peux vous dire que certains chiffres doivent être relativisés. Il y a, certes, des indices inquiétants : 183 000 désabonnements au premier trimestre de 2016, par exemple ; mais on en relevait 180 000 au dernier trimestre de 2015. Les désabonnements sont en effet passés de 30 000 à 183 000. Par ailleurs, les nouvelles modalités imposées par le droit de la consommation facilitent les désabonnements.

Le désabonnement a augmenté de 0,4 %, je ne vous en dirai pas plus.

M. David Assouline. – Est-il vrai que le déficit est de 200 millions d’euros ?

M. Olivier Schrameck. – Je ne peux répondre aussi nettement. Le groupe Canal+ est un ensemble complexe, qui a des activités en France et aussi à l’international.

Il y a eu des pertes significatives sur les activités françaises, M. Bolloré l’a dit le 21 avril dernier à l’Olympia, mais aussi des gains très importants sur les activités internationales : le nombre d’abonnés en vidéo atteint 2 millions en Afrique, contre 610 000 sur Canalplay en France.

Les situations sont donc contrastées.

Il y a aussi un débat sur les résultats financiers d’iTélé et des chaînes gratuites. On oppose ainsi souvent D8 et D17. Quoi qu’il en soit, cela ne se traduit pas par un signe « plus » ou par un signe « moins ». La situation est donc multiforme et complexe. Le discours de M. Bolloré peut donc être perçu de façon différente selon les circonstances. Dans le cadre d’une demande d’accord de distribution exclusive de la chaîne sportive beIN Sports, par exemple, il est normal qu’un chef d’entreprise fasse plutôt valoir les risques encourus si cette demande n’était pas suivie d’effets.

On ne peut donc pas faire un diagnostic noir ou blanc de la situation du groupe et de ses composantes, lesquelles sont superposées : Vivendi, la société d’exploitation de Canal+, le groupe Canal+. Les analyses diffèrent aussi selon les strates.

Un point très important que vous avez souligné, monsieur Assouline, est la part essentielle que prend Canal+ dans le financement du cinéma, à hauteur de plus de 300 millions d’euros, si j’inclus la production audiovisuelle. Et comme il y a des proratas à hauteur de 12,5 % par rapport au chiffre d’affaires, il importe que celui-ci, comme l’a dit Mme la ministre de la culture à Cannes, soit préservé, et ce quelle que soit la volonté des dirigeants.

Enfin, le groupe s’est engagé dans une politique de participation à la distribution. Il a ainsi acquis des plates-formes, parmi lesquelles Dailymotion. On a beaucoup parlé, pour l’audiovisuel public et TF1, de l’affaire Newen, mais le groupe Banijay est encore plus important sur le marché.

Pour ce qui concerne la numérotation, je veux être très clair : l’audiovisuel public, priorité du législateur, est certes au cœur des compétences du CSA, mais il n’est pas question qu’il bénéficie d’un traitement privilégié par rapport à l’audiovisuel privé. Nous sommes garants, en application de la loi, des intérêts privés comme de l’intérêt public. Et la loi nous impose de veiller à ce que la numérotation obéisse à des objectifs d’équité, de transparence et de non-discrimination. Si nous sommes saisis d’une demande en la matière, c’est la numérotation logique, arithmétique, qui s’appliquera.

M. David Assouline. – C’est-à-dire ?

M. Olivier Schrameck. – Cela signifie que nous ne réserverons pas de traitement particulier, qui irait à l’encontre des règles que nous appliquons de façon générale.

Madame Blandin, je suis quelque peu surpris par ce que vous avez rapporté, car la recherche et la mémorisation de chaînes, ou *rescan*, conduisent plutôt à découvrir de nouvelles chaînes. Des problèmes d’émetteurs peuvent toutefois se poser à certains endroits.

Ainsi avons-nous relevé en Île-de-France 118 anomalies liées à de tels problèmes, alors que les émetteurs n'étaient pas situés dans cette région.

Ces anomalies peuvent être dues à une mauvaise orientation. Leur détection est de la compétence des attachés techniques de l'audiovisuel. Nous nous sommes donc dotés de dispositifs mobiles, des camions, afin de résoudre ces problèmes. Si le problème n'est pas de cet ordre, il faut alors faire appel à un antenniste.

Mais il n'y a pas pour nous de problème secondaire ou isolé : nous faisons en sorte de régler tous les incidents qui se produisent.

J'indique que le nombre de saisines téléphoniques de l'Agence nationale des fréquences, l'ANFR, est aujourd'hui inférieur à ce qu'il était avant l'opération des 4 et 5 avril. À l'occasion de ces milliers de communications téléphoniques, les usagers sont accompagnés jusqu'à la résolution du problème - car tous les problèmes ne sont pas insolubles -, ce qui représente une durée de communication moyenne de 6 minutes.

Sur la formation aux médias, je vous informe, madame Blandin, que nous avons modifié la conception du site du CSA. Nous avons fait un premier essai en 2013.

Ce site était jugé réussi par certains aspects, incomplet par d'autres. C'était inévitable ; nous avons aussi des problèmes de ressources publiques et d'investissement.

Son audience s'accroît si l'on se réfère au nombre des pages vues, de 17 000 à 26 000 par mois, mais c'est encore trop peu. Par ailleurs, 139 309 pages ont été consultées, avec un taux de satisfaction des nouveaux visiteurs en augmentation de 60 %. Le public est généralement constitué de médiateurs de l'éducation nationale, de professeurs, d'étudiants et d'élèves. Les mots clés des recherches sont ceux qui répondent à votre souci, liberté de communication, qualité de l'audiovisuel, comment avoir la télévision, programmes de flux, notamment.

Selon nous, la connaissance ainsi transmise ne doit pas être limitée aux acteurs de l'audiovisuel, mais concerner tout ce que peuvent apporter, dans leur grande richesse et leur diversité, les programmes audiovisuels.

Je pense vraiment que la communication, l'univers audiovisuel, la radio comprise, doit prendre le relais de l'école. Il ne faut donc pas se limiter, en termes de ressources, aux chaînes auxquelles on est habitué, ni même à l'audiovisuel public, si important soit-il. Il faut favoriser l'éducation par les médias. C'est une grande ambition, que nous ne concrétiserons pas du jour au lendemain, mais qui ne nous quittera jamais.

S'agissant de la nature des programmes, dans le cadre de notre mission de contrôle, nous nous penchons sur certaines émissions, telles que le *Mad Mag* ou *The Bachelor*, notamment au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous sommes également intervenus à quatre reprises au sujet d'une émission célèbre, dont le principal animateur est suivi par de très nombreux téléspectateurs.

Les ferments de discrimination ou des comportements que nous avons pu constater encore récemment, qu'ils concernent les trisomiques ou les femmes, de même que les comportements confinés à l'humiliation, à la violence et à l'intimidation nous ont conduits à faire des observations dont la force et l'intensité sont allées en s'accroissant.

Mais nous ne faisons pas les programmes. Nous constatons, en revanche, que la violence y est trop présente. Pour préserver les plus jeunes spectateurs, nous la combattons en appliquant les armes que nous fournit la loi : campagnes de signalétique, vérification des bandes annonces.

Madame la présidente, quelle que soit la forme définitive que prendra la loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, le rôle du CSA sera plus important, notamment du fait de la création des comités de déontologie. Nous ne le regrettons pas, car l'exemple de Canal+ nous a montré l'inefficacité d'une discussion égrenée au fil des mois, sans appui législatif. Pour autant, nous ne devons pas nous substituer à qui que ce soit.

Je serai donc reconnaissant aux deux chambres, et en particulier à la Haute Assemblée, de nous laisser le délai nécessaire, soit un an, pour adapter les conventions aux stipulations nouvelles, délai qui me paraît minimal compte tenu du nombre des acteurs concernés.

Pour ce qui concerne les membres des comités de déontologie, le CSA n'aura qu'un rôle de contrôle de l'indépendance, et ne se substituera pas aux autorités de désignation internes. Dans ce cadre, nous serons attentifs aux limites que nous fixera la loi et aux responsabilités nouvelles que ces limites impliqueront.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, monsieur le président, pour les réponses que vous avez bien voulu nous apporter ainsi que pour ce bilan détaillé de l'activité très dense du CSA.

En un an, le Sénat a procédé à sept auditions du CSA, dont quatre sur l'initiative de la commission de la culture ; nous achevons aujourd'hui la cinquième audition. Ce faisant, nous entendons assumer notre rôle de contrôle de l'action des autorités indépendantes.

En mon nom et en celui de l'ensemble des membres de la commission de la culture, je tiens encore une fois à vous remercier chaleureusement, ainsi que vos équipes et l'ensemble des conseillers du CSA.

M. Olivier Schrameck. – Je leur transmettrai ces remerciements, mais la plupart nous suivent en direct. Dès que l'occasion s'en présente, je suis heureux d'être accompagné par les membres du collège, qui se sont d'ailleurs spécialisés par secteurs de compétences. Je pense, par exemple, à Nicolas Curien, qui se consacre plus particulièrement au sujet de la bande 700 MHz.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur l'application des lois.

Communication sur le bilan 2014-2015 de l'application des lois relevant de la compétence de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, comme chaque année à la même période, nous examinons aujourd'hui le bilan de la mise en application des lois relevant de notre commission pour la session écoulée, c'est-à-dire 2014-2015.

Au cours de cette session, quatre lois ont été promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication : la loi n° 2014-1663 du 30 décembre 2014 habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer dans le droit interne le respect des principes du code mondial antidopage ; la loi n° 2015-195 du 20 février 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, dite DDADUE ; la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse ; la loi n° 2015-737 du 25 juin 2015 portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur.

Sur un plan strictement numérique, la liste des lois promulguées dans les secteurs de compétence de la commission de la culture traduit une stabilité de son activité législative. Avec quatre lois adoptées définitivement au cours de la session 2014-2015, de même que lors de l'année parlementaire 2013-2014, l'activité de la commission de la culture se maintient par rapport à la session précédente. Hormis les lois sur le DDADUE et la presse, qui comprenaient de nombreux articles, les deux autres lois comportaient quatre articles au plus.

Sur les quatre lois promulguées, une est issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues : il s'agit de celle relative à la modernisation du secteur de la presse.

Parmi ces quatre lois, deux sont d'application directe et deux demandent des décrets d'application. La loi sur le code mondial antidopage et celle sur l'université des Antilles et de la Guyane sont d'application directe et ne nécessitent donc aucun décret d'application.

Par contre, la loi relative à la modernisation du secteur de la presse est partiellement applicable - deux décrets sur trois ont été pris - et la loi sur le DDADUE est devenue totalement applicable - un seul décret qui met en application trois dispositions - au cours de la session.

Le constat effectué les années précédentes se confirme : le choix de la procédure accélérée plutôt que celui de laisser la navette se poursuivre est sans incidence sur le rythme de parution des mesures d'application de la loi. Cette session, toutes les lois promulguées ont fait l'objet d'une procédure accélérée !

Le contrôle de la parution des textes d'application renvoie évidemment à la question des délais. Des efforts ont été accomplis par les gouvernements successifs et un texte de loi s'accompagne désormais d'un calendrier de parution des mesures d'application.

Le délai de parution des décrets d'application pris au cours de la période du 1^{er} octobre 2014 au 31 mars 2016 pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire, est inférieur à trois mois dans la moitié des cas.

Pour terminer ce panorama du contrôle, je noterai que le dépôt de rapports laisse toujours apparaître un retard, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard. Le nombre de rapports en attente de parution demeure toujours particulièrement

élevé : trente-six rapports depuis 2000, et quatorze rapports parus au cours de la session 2014-2015.

En pratique, je me félicite de ce que la plupart des textes attendus pour l'application des « grandes » lois votées depuis le début de la législature dans les secteurs qui relèvent de la compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, soient désormais parus.

Deux des lois promulguées au cours de précédentes sessions sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2014-2015.

Il s'agit de la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, dont le dernier décret d'application est paru le 27 avril 2015 - décret n° 2015-483 portant modification du régime de contribution à la production d'œuvres audiovisuelles des services de télévision - et de la loi relative à la refondation de l'école dont les deux derniers décrets attendus sont parus au cours de la session - arrêté du 3 novembre 2015 sur la périodicité et le contenu des visites médicales et de dépistage obligatoires et décret n° 2015-1929 du 31 décembre 2015 relatif à l'évaluation des acquis scolaires des élèves et au livret scolaire, à l'école et au collège.

Par contre, le bilan d'application des lois anciennes reste inchangé : les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures.

Au-delà de ces aspects chiffrés, nous sommes tous attachés à assurer le contrôle de l'application des lois en menant à bien différents travaux d'information à travers la mise en place de groupes de travail et de missions d'information constitués au sein de notre commission. C'est une tradition de notre commission, et je suis très attachée à ce qu'elle se poursuive.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour de plus amples informations sur le contrôle de la mise en application des lois adoptées par notre commission.

Enfin, le débat annuel en séance plénière aura lieu le mardi 7 juin prochain, à quatorze heures trente.

La réunion est levée à 16 h 10.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 17 mai 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen des amendements de séance au texte de la commission

La réunion est ouverte à 13h30.

M. Hervé Maurey, président. – Quatre amendements ont été déposés sur la proposition de loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils. Je cède la parole au rapporteur Cyril Pellevat, pour qu'il vous donne son avis.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Les amendements n° DEVDUR.1 et DEVDUR.2 sont deux amendements rédactionnels.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des amendements n° DEVDUR.1 et DEVDUR.2.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement n° 1 a été déposé par le groupe socialiste. Il vise à supprimer la référence à la détermination indirecte de la trajectoire par le télépilote et je vous propose un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse à l'adoption de l'amendement n° 1.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement n° 2 a également été déposé par le groupe socialiste. Il vise à supprimer la référence à l'atteinte à la vie privée comme motif de confiscation du drone et je vous propose un avis favorable.

M. Ronan Dantec. – L'atteinte à la vie privée constitue quand même un motif grave qui pourrait justifier que l'on confisque le drone ! J'ai dû manquer quelque chose, mais je ne suis pas le seul, à mon avis, à avoir cette position.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – La sanction est déjà prévue dans le code pénal, donc la disposition est redondante, d'où la suppression proposée.

M. Ronan Dantec. – Effectivement, dans ce cas la suppression est de bon sens !

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

Modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue – Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Cinq amendements ont été déposés sur la proposition de loi précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible

en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue.

M. Michel Raison, rapporteur. – Je vous propose de donner un avis défavorable aux amendements n° 3 et 2 de M. Masson. L'avis pourrait être favorable sur l'amendement n° 4 de M. Abate, avec une demande de rectification pour passer de trois à cinq ans. Nous en reparlerons en séance, mais cette proposition d'amendement est très logique. Je propose un avis défavorable à l'amendement n° 1 de Mme Tocqueville, car j'estime qu'il est satisfait. Avis favorable enfin à l'amendement n° 5 de M. Mézard.

M. Ronan Dantec. – Une fois n'est pas coutume, je vais voter la proposition de M. Masson sur la réversibilité, qui me semble plus cohérente.

M. Michel Raison, rapporteur. – Sur la réversibilité, l'amendement de M. Masson supprime une grande partie de l'article. En relisant bien la définition qu'il propose, vous constaterez qu'elle pose problème. Davantage que la définition, c'est le vocabulaire employé qui pourrait être revu, en fonction de l'évolution du texte à l'Assemblée nationale.

M. Ronan Dantec. – Cela change les conditions de stockage !

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement propose de rédiger ainsi l'alinéa 4 : « *Tout stockage souterrain de déchets radioactifs doit être réversible. La réversibilité implique qu'à tout moment dans l'avenir il soit possible de revenir à la situation antérieure dans des conditions techniques et financières acceptables.* » Les termes « *tout moment dans l'avenir* » créent une réelle incertitude. Par ailleurs, les conditions techniques ou financières ne sont pas les seules pertinentes à prendre en compte. Quant à la réversibilité au sens strict, elle ne pourra être assurée qu'en début de stockage. Dans cinquante ans, à 500 mètres de profondeur, il sera difficile de ressortir les containers, en raison notamment de tassements de sol.

M. Ronan Dantec. – Si cela pouvait être dit en séance, cela éclaircirait considérablement le débat !

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3, 2 et 1 et un avis favorable aux amendements n^{os} 5 et 4, sous réserve, pour ce dernier, de rectification.

Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire

M. Hervé Maurey, président. – La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages devrait avoir lieu mercredi 25 mai au matin à l'Assemblée nationale.

MM. Hervé Maurey, Jérôme Bignon, Mme Sophie Primas, M. Rémy Pointereau, Mme Nicole Bonnefoy, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Evelyne Didier sont désignés en qualité de membres titulaires.

MM. Claude Bérít-Debat, Patrick Chaize, Ronan Dantec, Daniel Grémillet, Mme Chantal Jouanno, MM. Philippe Madrelle et Charles Revet sont désignés en qualité de membres suppléants.

La réunion est levée à 13h50.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 18 mai 2016****— Présidence de Mme Michèle André, présidente —****Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis***La réunion est ouverte à 9 h 46.*

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi n° 3623 (AN – XIV^e législature) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (sous réserve de sa transmission) et nomme Albéric de Montgolfier rapporteur pour avis.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (sera publié ultérieurement)

Dans le cadre de son cycle d'auditions sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales, la commission procède ensuite à l'audition de M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de Mme Éliane Houlette, avocat général à la Cour de cassation, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Mme Michèle André, présidente. – Nous poursuivons notre série d'auditions pour faire suite à l'affaire des *Panama Papers*, avec l'audition d'Éliane Houlette, avocat général à la Cour de cassation, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris.

Installé en mars 2014, le parquet national financier (PNF) a pour but de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale, le blanchiment, mais aussi contre un champ très large d'infractions incluant la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, les délits boursiers, etc. Le 4 avril dernier, à la suite des révélations des *Panama Papers*, le parquet national financier a ouvert une enquête préliminaire pour « blanchiment de fraudes fiscales aggravées », et l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) a été saisi de l'enquête.

Voilà qui donne la mesure des choses : la fraude fiscale, surtout quand elle est à ce point massive et sophistiquée, est aussi l'affaire de la justice, de la police, et bien sûr des citoyens et de nous-mêmes, responsables politiques. Ce que nous cherchons à comprendre,

aujourd'hui, c'est la manière dont les différents services de l'État peuvent se coordonner pour identifier et sanctionner les fraudes, et surtout faire en sorte qu'elles ne se reproduisent plus.

Je laisse tout d'abord la parole à Éliane Houlette pour nous présenter brièvement les attributions, les moyens et le fonctionnement du parquet national financier, mais aussi nous en dire un peu plus sur le rôle que peut jouer le parquet national financier dans l'affaire des *Panama Papers*.

Mme Éliane Houlette, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris. – Je suis heureuse d'être parmi vous pour vous présenter le parquet national financier, une jeune institution dont le fonctionnement est très différent de celui des autres parquets de France, en raison du caractère éminemment technique des contentieux qu'il traite et de la complexité des procédures dont il est saisi. Celles-ci requièrent des investigations hors normes par leur ampleur géographique, leur dimension technologique et les enjeux qui y sont attachés.

Je suis ici accompagnée par Mireille Venet, procureur de la République adjoint, Vincent Filhol et Emmanuel Chirat, substituts financiers qui sont chargés de l'affaire des *Panama Papers*, avec deux autres magistrats qui, pris à leur tâche, n'ont pu se joindre à nous. Le parquet national financier, créé par la loi du 6 décembre 2013 et mis en place le 1^{er} février 2014, est entré en fonction le 3 mars de la même année.

Quelle est la spécificité de ce parquet ? Une compétence territoriale nationale – métropole et outre-mer – et une compétence matérielle réduite à trois types d'infraction : les délits boursiers, les atteintes à la probité et la fraude fiscale complexe. Pour le premier type d'infraction, notre compétence est exclusive, tandis que pour les deux derniers, nous sommes en concurrence avec les autres parquets, et notamment ceux des juridictions interrégionales spécialisées.

Quelques données chiffrées : lorsque l'institution a été créée, nous étions cinq magistrats, dont le procureur que je suis, et un greffier stagiaire. Nous avons atteint aujourd'hui un effectif de quinze magistrats, quatre assistants spécialisés – dont deux administrateurs des finances publiques, un expert-comptable et un spécialiste en matière boursière –, un greffier en chef, cinq greffiers et une assistante administrative. Nous sommes organisés en trois groupes, dont chacun est dirigé par un procureur adjoint.

L'étude d'impact effectuée en mai 2013 estimait la capacité de traitement du futur parquet national financier à 260 dossiers, partant du postulat qu'un magistrat ne pouvait suivre plus de huit procédures. Or nous sommes aujourd'hui saisis de 353 procédures, dont 155 pour fraude fiscale et escroqueries à la TVA – soit 44 % du total –, 136 pour atteinte à la probité, 43 pour délits boursiers, les 19 procédures restantes étant en cours d'évaluation. Parmi ces procédures, 70 % sont en enquête préliminaire et 30 % font l'objet d'une information judiciaire : je pourrai développer, si vous le souhaitez, les raisons du choix du traitement en enquête préliminaire. Depuis sa création, le parquet national financier a fait procéder à la saisie de près de 78 millions d'euros, et 29 mesures de saisie d'avoirs à l'étranger ont été prononcées, à sa demande. Il a émis 118 demandes d'entraide pénale internationale et a été destinataire de 79 requêtes d'assistance judiciaire – ce que nous appelons les demandes d'entraide « passives », que nous exécutons pour les autorités étrangères, mais qui n'en sont pas moins chronophages puisque nous nous assurons de leur bonne exécution par les services avec lesquels nous travaillons.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'ai déterminé d'emblée quatre axes de procédure pénale, qui n'ont pas varié depuis. La lutte contre le temps, tout d'abord, sachant que l'essentiel des critiques se concentre sur la durée des enquêtes en matière économique et financière. C'est une des raisons qui expliquent le choix de l'enquête préliminaire. Deuxième axe, la recherche de poursuites efficaces et d'une plus grande répression en matière fiscale. Lorsque les finances sont corrompues, c'est le bon fonctionnement de l'économie et le pacte démocratique qui sont en jeu. C'est donc là une priorité absolue de la politique pénale du parquet national financier. Troisième axe, la sélection utile des dossiers en matière de compétence concurrente, en particulier pour les atteintes à la probité mais aussi pour ce qui concerne la lutte contre la fraude fiscale. Quatrième axe, enfin, la moralisation des marchés financiers, sujet sur lequel j'ai eu le plaisir de m'entretenir avec Albéric de Montgolfier, votre rapporteur sur la proposition de loi réformant la répression des abus de marché.

Mme Michèle André, présidente. – La commission mixte paritaire réunie sur cette proposition de loi a abouti, hier, à l'Assemblée nationale, à un texte commun, après un travail approfondi de vos représentants.

Mme Éliane Houlette. – Avant d'aborder la question des *Panama Papers*, un mot des difficultés récurrentes auxquelles nous nous heurtons. Tout d'abord, le déficit d'information sur les affaires de fraude fiscale aggravée. Certaines affaires sont portées à la connaissance des services d'enquête et des parquets locaux tandis que le parquet national financier n'en est pas informé. Les signalements de Tracfin, portées directement à la connaissance des parquets locaux, ne nous sont pas envoyés en copie, ce qui est pour nous dommageable. Sans rien trahir, puisque cela a été dévoilé dans la presse, j'en donnerai deux exemples récents : l'affaire Mulliez, à Lille, et celle qui, dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, concerne une personne qui serait liée à l'affaire des *Panama Papers*. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'affaires d'importance, qui appellent une forte coopération internationale. Or, le parquet national financier n'a pas été informé.

Deuxième difficulté, la coopération internationale reste inégale, lente, chaotique. J'y reviendrai en détails : travaillant avec un grand nombre de pays, notre vision est assez précise.

Troisième difficulté, les obstacles procéduraux que nous rencontrons. Les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sont une grande avancée, mais elles sont parfois déposées le premier jour de l'audience, après une instruction déjà très longue... Il y a aussi l'absence d'audience de mise en état pour la préparation de nos dossiers en vue de l'audience de jugement. Un exemple, là aussi public : l'affaire Cahuzac. Le dossier, pour le parquet national financier, était bouclé en décembre 2014. Après une enquête menée fin 2012, une information a été ouverte en 2013 ; différentes requêtes en nullité ont été portées devant la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris ; le juge de l'instruction a fini par rendre son ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, laquelle a été frappée d'appel, et ce n'est que le 17 décembre 2014 que le réquisitoire définitif du parquet a fini par être prononcé. Le dossier a été porté en janvier devant le tribunal correctionnel de Paris et c'est alors qu'une question prioritaire de constitutionnalité a été déposée. Bref, le cas finira par passer en jugement – je l'espère – en décembre 2016, soit presque deux ans après la fin de notre travail.

Autre difficulté récurrente, dont la représentation nationale doit être informée, l'insuffisance criante de ressources humaines dans les services d'enquête. Nous travaillons essentiellement avec trois services. L'office central de lutte contre la corruption et les

infractions financières et fiscales (OCLCIFF), créé par le décret du 23 octobre 2013, qui comptait 93 agents en 2013, n'en compte plus que 81 alors que les affaires à traiter sont de plus en plus consistantes. La brigade financière et la brigade de répression de la délinquance économique de la préfecture de Paris sont en sous-effectif – j'ajoute qu'il n'existe plus, là comme à l'OCLCIFF, de filière d'enquêteurs de police judiciaire : les postes restent vacants, preuve qu'il faudrait rendre du lustre à l'enquête en matière économique et financière pour susciter des vocations. Le service national de douane judiciaire (SNDJ), enfin, dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire, compte quelque 200 agents – je n'ai pu obtenir de chiffres exacts –, parmi lesquels des enquêteurs douaniers très bien formés en matière de délits douaniers, de blanchiment et d'escroquerie à la TVA.

Dernière difficulté, enfin : nous sommes confrontés à des personnes qui ont les moyens de s'assurer les services de cabinets d'avocats très compétents, qui savent fort bien user de tous les moyens procéduraux à leur disposition. D'où, parfois, une quasi-paralyse de la procédure. Les recours contre les actes des juges d'instruction sont portés devant la cour d'appel de Paris, qui doit traiter un énorme contentieux ; sans compter que les arrêts qui finissent par être rendus font ensuite l'objet de pourvois en cassation.

Mme Michèle André, présidente. – Nous mesurons, au travers de ce que vous nous exposez de cette jeune institution, combien sont lourdes les difficultés auxquelles se heurte le fonctionnement de la justice. Elles feront l'objet de toute notre attention lors de l'examen du projet de loi de règlement. Le document que vous nous avez fourni est précis, et nous nous y pencherons avec attention. Dans le temps compté qu'il nous reste, peut-être pourrions-nous nous attacher à l'affaire des *Panama Papers*, qui est à l'origine de notre série d'auditions ?

Mme Éliane Houlette. – Bien sûr. Comme je l'ai rappelé, l'article 11 du code de procédure pénale interdit de dévoiler ce qui touche à l'instruction, mais je vais m'efforcer de vous donner toutes les informations que je peux. Après la révélation de l'affaire le 3 avril, dans un article du *Monde* et dans la presse en ligne, nous avons dès le 4 avril ouvert une enquête préliminaire, pour blanchiment de fraude fiscale aggravée, confiée à l'OCLCIFF. À la suite de la révélation par la presse d'une possible implication d'autres banques, nous avons co-saisi, le 13 mai, le service national de douane judiciaire : l'ampleur des investigations est telle que l'OCLCIFF seul serait dans l'incapacité de les mener dans des délais raisonnables. Le 5 avril 2016, nous avons mené les premières perquisitions à la Société Générale. Nous avons mis en place une organisation spécifique au sein du parquet national financier. Cinq magistrats sont chargés du dossier – qui traitent concomitamment, il faut le rappeler, d'autres dossiers de fraude fiscale aggravée de grande ampleur –, auxquels s'ajoutent deux assistants spécialisés. Nous avons mis en place une veille médiatique approfondie, déterminé des objectifs et des cibles, ainsi que des méthodes de travail, avec l'administration fiscale et les services d'enquête – avec lesquels nous entretenons d'excellentes relations. Nous avons d'ailleurs formé une « troïka » et nous nous rencontrons régulièrement pour confronter nos informations. La direction de l'enquête est sous la responsabilité du parquet national financier, mais une cellule opérationnelle se réunit tous les quinze jours, et les chefs de service se rencontrent au moins une fois par mois.

Au mois de mai 2016, nous avons pris contact avec nos homologues étrangers pour préparer nos futures demandes d'entraide internationale. Je me suis rendue à Madrid pour y rencontrer le procureur général de l'*Audiencia nacional* espagnole, Javier Saragoza, qui a ouvert en même temps que nous une enquête préliminaire. Après la publication de la fameuse base de données, le 9 mai, sur le site du consortium international des journalistes

d'investigation (ICIJ), nous avons créé, avec la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), une petite cellule rassemblant des compétences en matière de cybercriminalité, chargée d'y travailler. Par l'intermédiaire de notre réseau étendu de magistrats de liaison, nous avons noué un contact étroit avec nos homologues étrangers. Enfin, j'ai saisi, vendredi 13 mai, le représentant français auprès d'Eurojust d'une demande de collaboration sur ce dossier. Voilà, très rapidement, comment nous travaillons.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons entendu des représentants de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui nous ont dit les difficultés auxquelles ils se heurtaient dans la coopération avec les autorités de certains pays, notamment pour identifier les « bénéficiaires effectifs » des trusts. La coopération judiciaire fonctionne-t-elle mieux que la coopération en matière fiscale ? Dès lors que des affaires sont judiciarisées, avez-vous plus de succès que les autorités administratives auprès de pays comme le Panama ?

Qu'en est-il de la coordination entre le parquet national financier et l'administration fiscale, avec laquelle vous avez eu une réunion le 4 mai ? Sur l'affaire des *Panama papers*, la transmission, dans les deux sens, est-elle systématique ?

Le fameux « verrou de Bercy » est-il un problème ? Le parquet ayant faculté de s'autosaisir sur le fondement de l'infraction connexe de blanchiment de fraude fiscale, il semble que les grosses affaires finissent tôt ou tard devant la justice.

Vous avez évoqué la fraude à la TVA, à laquelle s'intéresse tout particulièrement notre commission des finances – nous sommes notamment soucieux de l'érosion des bases en matière de commerce électronique. La TVA est l'impôt qui donne lieu au plus grand nombre de fraudes, d'après les chiffres de la Commission européenne, *via* les carrousels et les déclarations de TVA à l'importation. Est-ce là pour vous une priorité ? Sommes-nous assez efficaces ? Y a-t-il moyen d'améliorer les outils ?

Mme Éliane Houlette. – Sur tous les dossiers de fraude fiscale aggravée, nous devons recourir à la coopération internationale. L'entraide, comme je l'ai dit, est inégale. Pour effectuer une demande, il nous faut des éléments concrets, tirés de l'enquête. Nous rédigeons alors, en nous appuyant sur les conventions existantes, une demande, dont il nous faut ensuite suivre l'exécution. Concrètement, nous avons sollicité 53 pays. Au sein de l'Union européenne, la transmission est directe entre autorités judiciaires. Tel est le cas avec l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Grande-Bretagne, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède. Les choses se passent bien et je dois dire que même avec certains pays à fort secret bancaire, comme le Luxembourg, la coopération est excellente. Nous avons obtenu des saisies par l'intermédiaire des autorités judiciaires luxembourgeoises dans un dossier de fraude fiscale aggravée.

Pour les autres pays, la transmission se fait par voie diplomatique : quand nous ne pouvons compter sur des magistrats de liaison, nous nous appuyons sur les officiers de sécurité intérieure ou autres officiers de liaison. D'une façon générale, nous avons largement développé la coopération internationale, en nous attachant à nouer des relations humaines, qui facilitent beaucoup les échanges. Nous entretenons notamment de bonnes relations avec les Bahamas, la Lettonie, le Luxembourg, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, pays à fort secret bancaire. Mais il en reste avec lesquels la coopération n'est pas très fructueuse. Je ne sais si je puis me permettre de les citer...

Mme Michèle André, présidente. – Cette coopération, qui passe par les agents de liaison de nos ambassades, vous permet-elle d’avoir connaissance des bénéficiaires effectifs ?

Mme Éliane Houlette. – Non. Pas pour le moment. Les schémas sont devenus très complexes. La fraude fiscale a énormément évolué avec la mondialisation et la révolution numérique. Autrefois, il suffisait d’ouvrir un compte numéroté en Suisse dont on était le seul titulaire sous-jacent ; aujourd’hui on passe aujourd’hui par des sociétés *offshore* dans plusieurs pays, en s’appuyant sur des moyens technologiques très sophistiqués. C’est bien pourquoi nous nous attachons à développer la coopération internationale, en n’hésitant pas à nous rendre sur place. Dans un important dossier de fraude à la TVA financière en matière automobile que nous avons mis au jour, nous avons organisé des perquisitions simultanées en France et en Espagne et notre collègue Emmanuel Chirat ici présent, qui, comme ancien enquêteur de la douane judiciaire sait fort bien mener des enquêtes de terrain, s’est rendu en Espagne lors des opérations, et sa connaissance du dossier a aidé à la saisie de nombreux documents. D’autres collègues se sont rendus en Russie, au Qatar. Nous essayons, chaque fois que possible, d’aller sur le terrain pour appuyer nos demandes d’entraide ou relancer les pays qui ne répondent pas.

Qu’en est-il de la coopération avec l’administration fiscale ? Je n’ai encore qu’un recul de deux années, mais je puis vous dire que notre volonté est bien de travailler avec tous nos partenaires institutionnels. Avec l’administration fiscale, nous avons créé des liens confiants et fluides, tant avec Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal, avec lequel je suis en contact régulier, qu’avec la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) et la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF). Nous participons depuis l’origine à la *task force* de lutte contre les fraudes à la TVA, créée il y a quelques années à Bercy et pilotée par la direction générale des finances publiques. Ses réunions, mensuelles, permettent aux enquêteurs de la police judiciaire, des douanes, de l’administration fiscale de se rencontrer et d’échanger. Plus d’une vingtaine de dossiers sont issus de ces réunions. Lorsque nous procédons à l’analyse des plaintes que nous recevons, nous ne manquons pas de prendre contact avec le service susceptible de nous éclairer. Bref, nos échanges sont confiants.

S’agissant du « verrou de Bercy », depuis 2013, nous avons constaté une diversification des plaintes, et si j’en juge par la dimension de certaines des personnes morales ou la qualité de certaines des personnes physiques concernées, je puis dire que rien n’est caché. Les types d’impôts visés se diversifient également : tant la fiscalité personnelle que la fiscalité professionnelle sont concernées, puisque nous avons aussi à connaître de questions touchant aux prix de transfert ou à la notion d’établissement physique stable en France.

Le rôle de « filtre » assuré par la commission des infractions fiscales (CIF) est une bonne chose, dans la mesure où il faut être pragmatique : nous serions dans l’incapacité de traiter l’ensemble des plaintes. Il est une chose, cependant, que nous regrettons, c’est de n’être pas associés en amont de la saisine de la CIF, car notre participation aiguiserait peut-être la pertinence des choix.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La fraude à la TVA figure-t-elle, pour vous, parmi les priorités ?

Mme Éliane Houlette. – Naturellement. Nous avons trois types de compétence et aucune n’est laissée en friche. En matière de fraude à la TVA, des enquêtes sont même diligentées à notre initiative. Nous sommes saisis de gros dossiers qui font la une de

l'actualité, comme celui des droits à polluer, les quotas carbone, qui a fait l'objet d'une information judiciaire et arrivera bientôt devant le tribunal.

M. Éric Doligé. – Au secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), que nous venons d'entendre, j'ai posé la question des listes. L'administration fiscale dispose d'une liste d'États et de territoires non coopératifs (ETNC), dont on a vu récemment les limites. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne ont également des listes. Le parquet national financier dispose-t-il aussi, en interne, d'une liste d'États pour lesquels un compte bancaire ou une société écran sont considérés comme un indice de possible fraude fiscale ?

Vous avez insisté sur votre manque de moyens. Par comparaison, ceux que vous contrôlez disposent de très gros moyens pour porter des recours. Le parquet national financier dispose-t-il des compétences techniques nécessaires pour traiter de dossiers complexes de fraude fiscale internationale ? Peut-il avoir recours aux services de l'administration fiscale et peut-il, à l'inverse, apporter des outils et des techniques d'enquêtes qui ne sont pas accessibles à l'administration ?

M. Éric Bocquet. – Merci pour cet exposé sincère, intéressant et riche. Deux ans après votre création, excellente initiative puisque le parquet national financier fait plus que jamais la preuve de son utilité, vous manquez hélas encore cruellement de moyens. Il est vrai que ce n'est pas une découverte : le garde des sceaux lui-même, Jean-Jacques Urvoas, n'a-t-il pas parlé d'une « justice sinistrée » ?

Ma première question, à laquelle je ne sais si le secret de l'instruction vous donne le droit de répondre, concerne la Société Générale : avez-vous été saisi d'une demande d'entraide du procureur financier de New York, qui, dans l'affaire des *Panama Papers*, dont il s'est saisi, s'est intéressé, notamment, aux relations commerciales entre cette banque et le cabinet Mossack Fonseca ?

Sur la problématique de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), j'ai, à la suite d'un échange avec une juriste qui s'étonnait de les voir déposées le jour d'ouverture du procès alors qu'elles pourraient l'être au cours de l'instruction, interrogé un avocat, qui m'a assuré que cela n'était pas possible. Pouvez-vous m'éclairer ?

Je ne voudrais pas sortir insatisfait de cette audition. La coopération laisse à désirer, avez-vous dit, avec certains pays à fort secret bancaire. Vous étiez sur le point de les nommer : faites-le !

M. Philippe Dallier. – Vous avez indiqué que dans l'étude d'impact de la loi du 6 décembre 2013, huit dossiers pour un magistrat étaient considérés comme un maximum. Or, les chiffres que vous nous avez livrés montrent que l'on est bien au-delà. Quels moyens vous manquent pour mener les procédures dans des délais raisonnables ?

Vous avez également évoqué le manque d'informations en provenance de Tracfin. Mais c'est un problème qui doit être facile à régler, l'a-t-il été ?

M. Yannick Botrel. – L'escroquerie à la TVA est un problème grave, qui coûte très cher à l'État. Avez-vous décelé une organisation de la fraude, qui serait dirigée vers ou à partir de certains pays ?

De multiples services, ainsi qu'il ressort de votre propos, ont compétence sur ces questions. Vous avez cité la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), la brigade financière. Vous avez également rappelé que certains dossiers sont traités par les parquets de région et que vous n'en avez pas forcément connaissance. Je m'interroge donc sur de possibles risques de dysfonctionnement. N'y a-t-il pas des trous dans votre raquette ?

Mme Éliane Houlette. – Les moyens du parquet national financier sont, très clairement, sous-dimensionnés. J'ai saisi mes autorités sur cette difficulté et l'occasion qui m'est ici donnée d'alerter la représentation nationale est précieuse. Les dossiers dont nous sommes saisis sont extrêmement complexes. Nous faisons un travail de bénédictins, qui demande un investissement considérable. Je serais très heureuse si la commission des finances nous faisait un jour l'honneur de nous rendre visite. Nous sommes parfois critiqués par nos collègues, car du fait de notre spécialisation, nous échappons au traitement des procédures en temps réel, au contentieux de droit commun, aux permanences, aux audiences multiples. Mais s'il est vrai que certaines tâches dévolues aux autres parquets nous sont épargnées, tout le temps que nous y gagnons est consacré à nos dossiers, sur lesquels nous nous concentrons. Les enquêtes préliminaires sont complexes et engagent des questions de droit épineuses. Je regrette de n'avoir pas su convaincre nos autorités sur notre manque de moyens, car il est réel. Nous manquons de magistrats, nous manquons d'assistants. On nous objecte que d'autres parquets ont des besoins plus criants, mais nous sommes un parquet à compétence nationale, chargé d'un contentieux particulier. La dimension de nos dossiers est sans comparaison, et c'est bien pour cela que le parquet national financier a été créé.

Comment expliquer que les informations de Tracfin ne nous soient pas transmises ? La circulaire d'application du 31 janvier 2014 attachée à la loi du 6 décembre 2013 sur la répression de la grande délinquance économique et financière prévoit que Tracfin et un certain nombre d'autres instances comme les chambres régionales des comptes doivent saisir les parquets territorialement compétents. Ce sont donc eux qui sont destinataires de l'information, et ils ne nous la transmettent pas systématiquement. J'ai à plusieurs reprises demandé à recevoir au moins copie, mais tel n'est toujours pas le cas.

Nous n'avons pas reçu de demande d'entraide américaine sur les *Panama Papers*.

Oui, nous avons les compétences techniques pour aborder les dossiers, et mes collègues sont parfaitement au point sur toutes les techniques spéciales d'enquête dont la loi nous autorise à faire usage.

Certains pays sont-ils davantage impliqués que d'autres dans la fraude à la TVA ? Ce n'est pas un constat que nous avons fait, à ma connaissance.

Ce que je souhaiterais, c'est que tous les dossiers de fraude fiscale ou de blanchiment de fraude fiscale présentant une dimension internationale ou des éléments d'extranéité nous soient systématiquement transférés, ainsi que le prévoit d'ailleurs la circulaire du 31 janvier 2014, afin d'établir une véritable politique pénale, centralisée, sur ce type d'affaires qui requièrent une demande d'entraide judiciaire internationale.

Les États avec lesquels nous peinons à coopérer sont : la Russie, le Qatar, l'Île Maurice et j'ajoute, au risque de vous surprendre, la Suisse, avec laquelle la coopération n'est pas facile. Si la coopération administrative, *via* l'échange d'informations, fonctionne bien, tel

n'est pas le cas de la coopération judiciaire. J'ai en tête deux dossiers, dont l'un – transmis en 2014 par le directeur général des finances publiques, c'est vous dire l'importance des personnes en cause – a fait l'objet d'une enquête préliminaire de dix-huit mois, sans que nous ne puissions rien obtenir. L'assistance administrative n'a pas fonctionné, pas plus que la demande d'entraide pénale. Comme je n'ai pas voulu renoncer, j'ai ouvert une information en me disant qu'un juge d'instruction réussirait peut-être à obtenir, par le moyen d'une commission rogatoire internationale, les éléments que nous ne sommes pas parvenus à recueillir. Je pense aussi à un autre dossier où la coopération n'a pas fonctionné. Il est vrai que la Suisse ne connaît pas le délit de fraude fiscale. Or une enquête pénale internationale exige que l'infraction concernée soit reconnue dans les deux pays. C'est une des difficultés auxquelles nous nous heurtons.

M. Maurice Vincent. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues sur la qualité de l'information que vous nous délivrez. En matière de fraude à la TVA, je mesure la difficulté de votre tâche dans la lutte contre les carrousels. Dans l'affaire des quotas carbone, l'État a perdu des milliards d'euros. Vous vous attachez à la sanction pénale, mais peut-on, en amont, trouver le moyen de prévenir de tels délits ? Par quelles solutions législatives, ou autres, passer ?

Sur l'État du Delaware, dont il a été question dans la presse, que pouvez-vous nous dire ? De très grandes firmes internationales sont en effet enregistrées dans cet État.

M. Michel Bouvard. – Sur les 353 enquêtes en cours, quelle est la proportion à l'international ? Peut-on déjà tirer un bilan des procédures achevées ? Quel a été leur retour, en termes de ressources, pour l'État ? Vous représentez une branche de la justice qui rend à l'État des ressources : il serait normal d'en tirer les conséquences dans les moyens qui vous sont alloués.

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai bien compris que vous ne pouvez-vous exprimer sur le fond de l'affaire des *Panama Papers*, mais peut-on en tirer de ce type de délit des leçons en termes de procédure, de coopération internationale, d'approche par les services judiciaires ? La solution passe-t-elle par une amélioration de la législation ? Par un approfondissement de la coopération internationale ? Dans le document que vous nous avez communiqué, vous évoquez un cas concret, qui fait apparaître des difficultés jusque dans la coopération européenne, et vous proposez quelques pistes. Vous indiquez ainsi que malgré l'échange automatique d'informations, des pays ne jouent pas le jeu. Comment aller au-delà ? Vous évoquez les initiatives visant à rendre publiques certaines informations, mais ce n'est, semble-t-il, pas si simple que cela. Nous aimerions vous entendre plus avant sur ces questions.

Vous avez relevé les difficultés que soulève la compétence concurrente. Quelles solutions pour y remédier ? Faut-il énoncer clairement une obligation d'information du parquet national financier ? Le défaut d'information est-il lié à un problème de seuil ? De qualification de l'infraction ? Bref, comment lever ce problème de procédure ?

M. Roger Karoutchi. – Il y a quelques années, je représentais la France à l'OCDE. Il s'y disait régulièrement que la seule modalité réelle d'échange d'informations était la transmission directe entre autorités judiciaires, et que le passage par la voie diplomatique n'était qu'un euphémisme signalant que l'on n'obtenait pas toute l'information nécessaire. Je lis d'ailleurs avec un peu d'étonnement dans le document que vous nous avez remis que la coopération est fructueuse avec Saint-Vincent-et-les-Grenadines. Si tel est le cas,

je m'en réjouis. Car à l'époque, il se disait qu'il était impossible de savoir ce qu'il s'y passait. Considérez-vous vraiment que la transmission par voie diplomatique fonctionne ?

Vous avez cité des pays à fort secret bancaire avec lesquels la coopération est maintenant fructueuse, mais qu'en est-il de Fidji, de l'île de Guam, des îles Caïman, de l'État du Delaware, dont on parlait beaucoup naguère ? Sans compter le Vietnam, qui vient d'annoncer en toute tranquillité un grand programme d'investissement pour 2016-2017... financé par des dizaines de milliards de dollars en provenance des paradis fiscaux.

Mme Michèle André, présidente. – Une dernière question : au-delà des fraudeurs eux-mêmes, est-il envisageable que soient également poursuivis des intermédiaires, au titre de la complicité de fraude fiscale et de blanchiment ?

Mme Éliane Houlette. – Justement, sur les *Panama Papers*, nous avons déterminé des cibles. Dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, nous savons faire, mais l'enjeu, pour nous, est d'essayer, au-delà, de comprendre comment ce système a pu se mettre en place, et donc de nous attaquer aux intermédiaires, aux facilitateurs. C'est l'objet principal de notre enquête, et c'est une volonté partagée par l'administration fiscale.

Pour éviter l'extension du phénomène de fraude à la TVA, l'une des solutions serait, pour moi, que l'administration fiscale nous saisisse dès qu'elle a des éléments, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, pour nous permettre d'intervenir le plus en amont possible. C'est ce que nous plaidons au sein de la *task force* dédiée à la TVA, et cela nous a permis de démarrer plusieurs enquêtes préliminaires, comme par exemple sur le dossier automobile avec l'Espagne.

Sur le Delaware, je ne puis guère vous éclairer puisque, comme je l'ai dit, il n'y a pas de demandes d'entraide avec les États-Unis.

La proportion de nos dossiers à l'international ? Presque tous nos dossiers de fraude fiscale font l'objet de demandes d'entraide internationale. Cela est moins fréquent en matière d'atteinte à la probité, mais sur quelques dossiers touchant au domaine boursier, nous travaillons en coopération avec nos collègues britanniques.

S'agissant du bilan des procédures achevées, je précise d'emblée qu'en matière économique et financière, il faut trois ou quatre ans pour qu'un dossier arrive à maturité, sachant que le temps d'enquête est au moins de deux ans. Dès le départ, je me suis donné pour priorité la répression en matière fiscale : les délits fiscaux portent une atteinte intolérable au pacte républicain. Nous avons porté pour l'heure trois dossiers devant le tribunal correctionnel, issus de la « liste HSBC » transmise par Hervé Falciani. Dans le premier, nous avons requis quatre ans d'emprisonnement dont deux ans ferme et un million d'euros d'amende ; il a été prononcé une peine d'emprisonnement de trente mois avec sursis et un million et demi d'euros d'amende ; nous aurions fait appel, mais la personne condamnée s'en est chargée... L'affaire sera donc rejugée devant la cour d'appel. Dans le deuxième, la peine requise était de deux ans, dont un an ferme, et un million et demi d'amende ; le prononcé a été de dix-huit mois avec sursis et 100 000 euros d'amende : le parquet a fait appel. Dans le troisième, l'affaire Nina Ricci, la peine prononcée était proche de celle que nous avons requise : trois ans d'emprisonnement dont un ferme, confiscation de biens, et surtout condamnation de l'avocat ayant facilité l'évasion fiscale à un an de prison avec sursis et 10 000 euros d'amende. Les personnes en cause ont bien sûr fait appel, comme cela est le cas de tous les dossiers que nous suivons.

Sur les *Panama Papers*, nul doute que face à l'ampleur de la tâche, nous manquons de moyens, mais si nous arrivons à comprendre, en travaillant étroitement avec l'administration fiscale et les services d'enquête, comment de telles ficelles ont pu se mettre en place, en s'attaquant aux facilitateurs, nous aurons déjà avancé, et nous serons peut-être alors en mesure de soumettre nos conclusions à la représentation nationale. Sachez bien que notre volonté et notre détermination sont extrêmement fermes.

Il y a, en effet, des améliorations à apporter pour assurer l'information du parquet national financier. En matière de fraude fiscale à caractère international, la remontée d'information devrait être obligatoire. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, et cela est dommageable à l'homogénéité de l'action publique et de la politique pénale en ce domaine.

Mme Michèle André, présidente. – Il est en effet surprenant d'entendre évoquer, sur de tels sujets, une « concurrence » entre les parquets. Il faudra avancer là-dessus. La commission des lois devrait également s'y intéresser. Notre débat sur les moyens de la justice dans le cadre de la loi de règlement, le 8 juin, pourrait être l'occasion de rechercher des solutions.

Financement et pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Paris-Saclay – Contrôle budgétaire - Communication

La commission entend enfin une communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial, sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Paris-Saclay.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Madame la Présidente, Monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, après vous avoir exposé le 30 septembre dernier les premières observations réalisées dans le cadre de mon contrôle budgétaire sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technique, c'est-à-dire d'un *cluster*, sur le plateau de Paris-Saclay, je souhaite aujourd'hui vous en présenter les conclusions.

La structuration d'un *cluster* sur le plateau de Saclay, portée par l'État depuis 2005, s'inspire du grand modèle de la *Silicon Valley*. Ce projet très ambitieux et emblématique pourrait devenir une source majeure de croissance et d'emplois pour la région Île-de-France et, partant, pour notre pays. Comme j'ai déjà eu l'occasion de vous le rappeler, il comporte trois grands volets qui sont autant de défis : un volet scientifique, d'une part, avec la constitution progressive de l'université Paris-Saclay, qui rassemble deux universités, une école nationale supérieure, huit grandes écoles et sept organismes de recherche, soit dix-huit établissements au total; un volet économique, d'autre part, qui repose sur l'implantation des centres de recherche et développement (R&D) des grandes entreprises, la création d'un écosystème favorable aux jeunes entreprises innovantes et aux *start-up* et la valorisation commerciale des avancées scientifiques et technologiques réalisées sur le plateau ; et enfin un troisième volet immobilier et aménagement du territoire, centré sur le déménagement de six établissements d'enseignement supérieur sur le plateau et la construction d'un grand campus urbain, moderne et attractif, ainsi que sur la réalisation d'un tronçon de la ligne 18 du Grand Paris Express.

Comme je l'avais relevé lors de ma précédente intervention, il n'existe pas à ce jour de tableau de financement complet et actualisé détaillant l'ensemble des contributions financières des différents acteurs publics en faveur du projet de Paris-Saclay. Dans l'attente de la production de ce document par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, j'ai souhaité, au fil de mes auditions, établir un état des lieux aussi précis que possible de l'ensemble des financements publics consacrés au projet de *cluster* de Paris-Saclay. Il ressort de mes entretiens que le volet immobilier et aménagement du territoire du projet de *cluster* représenterait un investissement public de 2,1 milliards d'euros, le volet scientifique et technologique 700 millions d'euros et la construction de la portion de la ligne 18 du Grand Paris express qui intéresse directement le *cluster* de Paris-Saclay 1,7 milliard d'euros, soit un total d'environ 4,5 milliards d'euros d'investissements publics.

Je vais reprendre chacun de ces volets. Le volet scientifique constitue incontestablement la pierre d'angle de ce projet de *cluster*. Pour se développer, un *cluster*, fondé sur les interactions permanentes entre monde de la recherche et monde économique au service de l'innovation, a besoin de s'appuyer sur une université de rang mondial. Or, après l'annonce à la fin du mois d'avril des résultats pour le moins décevants obtenus par Paris-Saclay lors de l'évaluation des initiatives d'excellence (Idex) à laquelle a procédé le jury international présidé par le professeur Jean-Marc Rapp, l'université Paris-Saclay se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. En effet, si le jury a salué la qualité des travaux scientifiques menés dans le cadre de l'université, il a jugé que les progrès réalisés en faveur de la création d'une université suffisamment intégrée pour pouvoir figurer dans les classements internationaux avaient été insuffisants ces dernières années. Sur la base de cet avis, le Premier ministre a renouvelé la période probatoire de l'université Paris-Saclay pour une période de dix-huit mois.

Comment en est-on arrivé là, alors que la dynamique enclenchée par la création de l'université Paris-Saclay sous la forme d'une communauté d'universités et établissements (ComUE), statut prévu par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, paraissait solide avec la mutualisation de 100 % des doctorats et de 80 % des masters, la signature unique pour les publications, la création des écoles doctorales et des *schools*, etc ?

Au mois de septembre, je vous avais fait part des tensions suscitées sur le plateau par la parution du rapport de Bernard Attali L'X dans une nouvelle dimension, qui prônait la mise en place d'« *un pôle d'excellence* » autour de l'École polytechnique au sein de l'université Paris-Saclay, regroupant uniquement des grandes écoles d'ingénieurs. Les craintes des dirigeants de l'université Paris-Saclay se sont malheureusement matérialisées lors du conseil d'administration de l'X qui s'est tenu le 15 décembre 2015, lorsque les ministres de la défense et de l'économie ont paru encourager la constitution de ce « *pôle d'excellence* » qui ne pouvait qu'entraîner à terme la disparition de l'université Paris-Saclay. Si un arbitrage rendu au plus haut niveau est venu mettre un terme à cette regrettable cacophonie entre les ministères de tutelle des établissements du plateau, elle n'en a pas moins laissé des traces.

De fait, la volonté de certains de créer un « *pôle d'excellence* » autour de l'École polytechnique a été perçue comme un énième avatar de la bipartition, vieille de deux siècles et à mes yeux, et à vos yeux j'en suis sûr, obsolète, entre grandes écoles et universités qui structure toujours notre système d'enseignement supérieur. Les grandes écoles, extrêmement sélectives et exigeantes, auraient vocation à former les élites de la nation, là où l'université, tout en développant des travaux de recherche de haut niveau, serait appelée à former tous les étudiants qui le souhaitent, sans pouvoir opérer une quelconque forme de sélection.

Dès lors, certaines grandes écoles, l'École polytechnique en particulier, craignent de se voir dissoutes dans un vaste ensemble dont les valeurs, la gouvernance et les processus de sélection des élèves seraient proches de ceux des universités, au détriment de leur tradition d'excellence. S'il convient d'entendre ces craintes, il faut aussi souligner qu'elles sont loin d'être toutes justifiées.

Surtout, ces querelles de chapelles franco-françaises apparaissent totalement dépassées à l'heure où il convient de disposer d'une masse critique considérable pour pouvoir rivaliser avec des universités telles que *Harvard*, *Stanford* ou *Cambridge*. C'est pourquoi je considère qu'il est plus nécessaire que jamais de conforter le modèle d'intégration de l'université Paris-Saclay, fédérant dix-huit établissements, en renonçant définitivement à créer ce « *pôle d'excellence* » en son sein et de poursuivre le regroupement de l'ensemble des acteurs du plateau - universités, grandes écoles et organismes de recherche - au sein de la communauté d'universités et établissements (ComUE).

Dans le même temps, il convient de tout faire pour éviter que l'X « *ne prenne la tangente* ». Le jury international de l'Idex envisage clairement cette hypothèse en cas de nouvelle perturbation du projet de constitution de l'université Paris-Saclay susceptible de surgir à tout moment. L'École polytechnique serait la première à pâtir de cette décision, elle qui, en dépit de sa tradition d'excellence, ne figure même pas parmi les 300 premiers établissements mondiaux du classement de Shanghai en raison de sa petite taille à l'échelle internationale. Par parenthèse, l'Université Paris-Sud figure à la 41^e place de ce classement.

Je tire quelques autres conclusions de cette crise.

Il faut renforcer le portage politique du projet de *cluster* de Paris-Saclay au sommet de l'État afin de mettre fin aux dissensions entre ministères, par exemple par la désignation, auprès du Premier Ministre, d'un délégué interministériel.

Pour que l'institution qu'est l'université Paris-Saclay puisse peser véritablement face aux établissements qui la composent, elle doit également voir ses ressources propres augmenter. Dans cette perspective, je souhaite formuler trois propositions : premièrement, mettre en place un diplôme de *bachelor*, à même d'attirer les meilleurs étudiants étrangers, et qui aurait en outre l'avantage d'éviter que les membres de Paris-Saclay ne créent de multiples *bachelors* qui se feraient concurrence entre eux ; deuxièmement, créer une fondation universitaire de l'université Paris-Saclay, abondée par ses anciens élèves et par les entreprises du plateau qui bénéficient de ses travaux de recherche ; enfin, renforcer les incitations financières à l'intégration de l'université Paris-Saclay, y compris en sanctionnant financièrement les établissements qui freinent la dynamique du projet.

Parce que l'université Paris-Saclay est encore trop méconnue, en France comme à l'international, et parce qu'il convient de renforcer son identité, je propose de désigner une personnalité scientifique de premier plan, membre de l'université Paris-Saclay et jouissant d'une grande notoriété, comme ambassadeur de l'université, afin d'incarner le projet tant vis-à-vis des établissements membres que des pouvoirs publics et des universités étrangères. En outre, je propose de doter l'université Paris-Saclay d'un puissant service de communication, à même de faire connaître la marque « *Université Paris-Saclay* » dans le monde entier.

J'en viens au volet économique du projet de *cluster* de Paris-Saclay qui constitue l'un de ses relatifs points faibles. Je dis bien relatif, car 15 % des travaux de recherche et développement de notre pays sont réalisés sur le plateau de Saclay et la plupart des fleurons

de notre industrie y sont présents, en particulier dans les domaines des technologies de l'information et de la communication et des biotechnologies qui révolutionnent à l'heure actuelle notre société, ainsi que de la défense, de l'aéronautique, des transports, de l'énergie ou bien encore de la santé.

Force est de constater que le nombre de grandes entreprises qui viennent s'implanter sur le plateau a eu tendance à s'essouffler ces dernières années, même si l'inauguration, voilà quelques mois, des plus grands centres de recherche et de formation d'EDF à proximité de l'École polytechnique a quelque peu masqué ce phénomène. C'est pourquoi il convient, selon moi, d'inciter, par exemple lors des conseils de l'attractivité qui se tiennent régulièrement autour du Président de la République, les grandes entreprises, françaises comme étrangères, à construire leurs centres de R&D sur le plateau de Saclay, qui est à même de leur offrir un environnement exceptionnel.

La richesse économique du plateau de Saclay provient également de la richesse de son tissu industriel en entreprises de taille intermédiaire (ETI) et petites et moyennes entreprises (PME) ainsi qu'en *start-up* et jeunes entreprises innovantes.

Si les politiques menées en faveur de ces entreprises sur le plateau – création d'incubateurs et de pépinières d'entreprises, création d'une société d'accélération du transfert de technologies (SATT) – sont à l'origine de succès en nombre croissant, les auditions que j'ai menées m'ont convaincu qu'il serait possible de progresser sur deux points importants : d'une part, la mise en réseau des incubateurs et pépinières d'entreprises, qui sont encore trop isolés les uns des autres au sein de leurs différents établissements de rattachement. En effet, la fertilisation croisée qui fait la richesse des *clusters* provient de l'échange permanent des idées. D'autre part, il faut accroître la connaissance par les investisseurs, et en particulier les fonds de capital-risque et les *business angels*, du formidable bouillonnement en cours sur le plateau de Saclay, qui n'apparaît que trop peu sur leurs radars.

J'en viens à présent au dernier grand volet de la structuration du *cluster* de Paris-Saclay, celui qui concentre l'essentiel des financements publics, à savoir son volet immobilier et aménagement du territoire, pour lequel quelques 3,8 milliards d'euros sont mobilisés, soit 1,7 milliard d'euros au titre des transports et 2,1 milliards d'euros au titre du Plan Campus et du programme d'investissements d'avenir.

Ces financements ont pour objet la construction de bâtiments et de laboratoires destinés à accueillir six nouveaux établissements sur le plateau de Saclay – parmi lesquels l'École centrale, l'École nationale de la statistique et de l'analyse économique (ENSAE) ou bien encore l'École normale supérieure de Cachan – mais également de nouveaux équipements pour les établissements présents sur le plateau, la construction d'équipements mutualisés et de terrains de sport.

J'ai pu noter que la question du déménagement des six établissements présente de vraies fragilités financières. En effet, ces déménagements devaient être, parfois en grande partie, financés par les retours de cession des locaux et des terrains où étaient précédemment implantés ces établissements. Or, il est à présent quasi-certain que ces retours de cessions seront beaucoup moins élevés qu'attendu, pour des raisons variées, comme la présence d'amiante sur le site de l'unité de formation et de recherche (UFR) de pharmacie de l'université Paris-Sud à Chatenay-Malabry qui a fait fondre sa valeur ou encore la décision de la ville de Paris de « *pastiller* » le bâtiment principal de l'Institut Mines-Telecom à Paris pour lui interdire tout autre vocation que l'enseignement supérieur...

M. Michel Bouvard. – Ce n'est pas admissible !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – ... ainsi que les estimations revues à la baisse pour AgroParisTech, pour ne citer que quelques exemples ! Que faut-il penser de cette situation ? Les différents établissements jouent-ils de malchance ou le montant des retours de cession avait-il été mal évalué au départ ? À l'instar du conseil de l'immobilier de l'État, je crains fort que la seconde hypothèse ne soit la bonne !

Dès lors, le programme d'investissements d'avenir a dû de nouveau être sollicité et quelque 185,1 millions d'euros être provisionnés pour faire face à ces moins-values qui apparaissent désormais inéluctables. Cette somme très importante devrait permettre de mener à bien les différents projets engagés.

Je me permettrais toutefois deux remarques : ces 185,1 millions d'euros auraient été bien mieux employés pour financer des projets de recherches scientifiques au lieu de voler au secours de projets immobiliers mal programmés et l'existence de ce « parachute » financier ne doit pas conduire à construire des équipements disproportionnés, certains projets, comme le « *Learning center* » ou l'UFR de pharmacie de l'université Paris-Sud méritant sans doute d'être redimensionnés à la baisse.

En ce qui concerne l'aménagement du campus urbain, qui bénéficie de 147 millions d'euros, l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS), effectuée, comme j'ai pu le constater, un travail de grande qualité. Mais il faudra encore de longues années avant que le campus devienne un véritable lieu de vie et que « l'effet cafétéria » puisse pleinement bénéficier aux acteurs du plateau.

Enfin, le dynamisme du *cluster* de Paris-Saclay est en définitive indexé sur la question de l'accessibilité du plateau, et donc des transports, qui demeure et demeurera encore plusieurs années son handicap majeur pour attirer les entreprises, mais également les meilleurs salariés, chercheurs, enseignants-chercheurs ou bien encore les étudiants.

Pour répondre à ce problème, les pouvoirs publics ont décidé, dans le cadre du Grand Paris express porté par la Société du Grand Paris, de construire une ligne de métro automatique en rocade, la ligne 18, qui reliera l'aéroport d'Orly à la gare de Versailles-Chantiers en traversant le plateau d'est en ouest au long d'un parcours de 35 kilomètres et de 10 gares. Selon les informations obtenues lors de l'audition de Philippe Yvin, président du directoire de la société du Grand Paris, 15 000 personnes devraient utiliser la ligne 18 à l'heure de pointe du matin à l'horizon 2030, représentant ainsi une fréquentation quotidienne en semaine d'environ 100 000 voyageurs par jour.

Le coût du tronçon aéroport d'Orly – Commissariat à l'énergie atomique (CEA), indispensable pour relier le plateau de Saclay à Paris, s'élèverait à 1,665 milliard d'euros. Comme l'a annoncé le Premier ministre, ce tronçon, le plus réclamé du réseau, devrait être mis en service en 2024. Le campus scientifique et universitaire du plateau de Saclay sera desservi par les gares de Palaiseau, Orsay – Gif et Saclay – CEA. Sur cette portion, les trains du Grand Paris express circuleront sur un viaduc, une construction souterraine étant impossible compte tenu de la présence de nombreuses installations scientifiques très sensibles aux vibrations et d'un surcoût de l'ordre de 250 millions d'euros.

Si l'entrée en service de la ligne 18 du Grand Paris express devrait reléguer l'enclavement du plateau de Saclay au rang de mauvais souvenir, force est de constater que

celle-ci n'interviendra, si tous les délais sont tenus, que d'ici 8 ans au plus tôt. Dans l'intervalle, les difficultés rencontrées par ceux qui vivent et travaillent sur le plateau pour se déplacer risquent de perdurer – même si le bus Express 91-06 facilitera les trajets sur le plateau lui-même.

Le risque est que la situation s'aggrave lorsque toutes les écoles en cours de déménagement auront ouvert leurs portes, ce qui pourrait provoquer une augmentation des embouteillages et des temps de trajets pendant, hélas, plusieurs années.

C'est pourquoi je considère que l'entrée en service de la ligne 18 en 2024 devra impérativement être respectée et d'autres modes de locomotion collectifs envisagés, par exemple la construction d'un téléphérique annoncé depuis vingt ans, reliant la vallée au plateau.

En conclusion, je veux redire combien le projet de *cluster* de Paris-Saclay, en faveur duquel l'État a investi plus de 4,5 milliards d'euros, est un projet de longue haleine et pourra, s'il est mené à bien, devenir une formidable source de recherches et d'innovations, en amont, et de croissance et d'emplois, en aval. Son échec n'est donc pas une option. Mes chers collègues, je vous remercie de votre patiente écoute et suis prêt à répondre à toutes vos questions.

M. Roger Karoutchi. – Je suis favorable au *cluster* de Paris-Saclay depuis les origines de ce projet. Mais il faut bien dire les choses, tous les acteurs locaux politiques, économiques et universitaires se sont opposés les uns aux autres et lui ont beaucoup nuï. J'ai encore le souvenir des difficultés engendrées par les projets de déménagement sur le plateau de Saclay de plusieurs grandes écoles. Ce n'était déjà pas facile, mais les choses ne semblent hélas guère s'être arrangées !

Sur un autre plan, nous conduisons, avec notre collègue, Marie-Hélène des Esgaulx, un groupe de travail sur le financement des infrastructures de transports qui a entendu, il y a quelques jours, le commissariat général à l'investissement chargé de mener des contre-expertises des grands investissements publics. À cette occasion, j'ai eu la surprise de constater que la ligne 18 dans le secteur de Saclay n'était pas considérée comme prioritaire en raison d'une rentabilité insuffisante selon les calculs de clientèle que cette mission a conduits.

Par ailleurs, je ne suis pas favorable à la nomination d'un énième délégué interministériel. Par pitié, qu'on donne ce dossier à un véritable chef de file ! Celui-ci pourrait être la région ou bien le département de l'Essonne. Qu'on demande à ce chef de file de réellement prendre en main ce dossier qui dure depuis de nombreuses années et dont les vicissitudes ont déjà coûté très cher. À cet égard, je laisserai Michel Bouvard vous exposer ce qu'il pense de la ville de Paris qui s'est très mal comportée dans cette affaire par le passé et encore aujourd'hui, en exigeant des retours financiers qui ne correspondent évidemment pas à l'intérêt du projet.

Monsieur le rapporteur, vous faites montre d'un réel optimisme en évoquant la date de 2024 pour l'ouverture de la ligne 18 du premier tronçon du Grand Paris express. On ne peut pas dire aux étudiants, aux universitaires et aux chercheurs, vous aurez les moyens de vous rendre sur le plateau dans treize ou quatorze ans ! C'est impossible ! Je suis quasi-désespéré, mais je souhaite avant tout que soit désigné un chef de file auquel sera confié globalement le projet. La division entre les acteurs nuit gravement à ce projet, qui devrait être essentiel pour la région Île-de-France.

M. Francis Delattre. – Votre rapport est solide. Je ne conteste pas l'intérêt de ce projet de *cluster*, mais je conteste formellement l'idée qu'il n'en faudrait qu'un seul pour la région Île-de-France. On parle d'aménagement du territoire et la région parisienne a besoin de cet aménagement. Pourquoi les grandes écoles et les investissements prestigieux vont-ils systématiquement à l'ouest de Paris en ignorant les autres points cardinaux de la région parisienne ? On oublie toujours le nord de Paris, que je représente dans toutes ces discussions. Nous sommes pourtant désireux de faire émerger un second centre. Nous avons fait des efforts pour soutenir l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC), qui était en faillite et que nous avons reprise. Nous avons accueilli des écoles d'ingénieurs qui forment désormais une centaine de diplômés par an, lesquels s'insèrent sans difficultés dans le monde du travail. Aujourd'hui, les acteurs académiques et économiques soulignent l'intérêt que représente une implantation sur nos territoires. Dans la foulée de l'ESSEC, l'École centrale Paris souhaitait s'installer, dans un premier temps, à Cergy. Tout le monde sait que cet établissement, dont la vocation est industrielle, ne peut pas travailler avec l'École polytechnique. Il eût été normal qu'il s'installât en vallée de Seine puisque l'ensemble des industries automobiles y est implanté, et nous aurions pu alors y créer un pôle de premier ordre. Il n'y a aucune raison pour que les étudiants et chercheurs du nord de la région parisienne soient systématiquement contraints de déménager ! Cette situation est insupportable !

En outre, je partage vos préoccupations concernant les universités. Nous avons une université à Cergy-Pontoise dont la qualité du département des mathématiques est reconnue. Je pense que l'image de l'université s'améliore progressivement dans ce pays et que nous devrions attribuer à la recherche davantage de moyens. J'ai d'ailleurs été très surpris que le groupe politique auquel appartient Michel Berson – mais pas lui – vote contre un amendement que j'avais déposé et qui préconisait, à travers la mécanique du crédit impôt-recherche, une meilleure association des universités avec le monde de l'entreprise.

Car les jeunes universités qui viennent d'être créées sur notre territoire sont trop récentes pour être reconnues, alors qu'elles enregistrent des résultats et s'ouvrent en direction des écoles d'ingénieurs de taille modeste qui sont également implantées à proximité. Nous avons tout pour constituer un pôle très dynamique ! Mais en vertu de décisions imposées par l'État, l'École centrale Paris a dû s'implanter à Saclay. Résultat, personne ne s'accorde et j'étais très heureux d'entendre Roger Karoutchi le reconnaître. Je ne dis pas cela pour convaincre mon collègue qui défend la recherche dans son département, mais je souligne que, pour une région comme la région parisienne, qui a également besoin d'aménagement du territoire, avoir deux *clusters* ne serait pas un luxe, mais une nécessité, compte tenu de la diversité des opportunités qui s'y font jour.

M. Marc Laménie. – Je remercie notre rapporteur spécial pour son travail d'investigation. Je reviens sur le coût global de 4,5 milliards d'euros qui ne manque pas d'interpeller. Nous sommes tous conscients qu'un tel pôle est indispensable à l'enseignement supérieur et à la recherche au plan national. Cependant, la question de l'accessibilité et des transports est loin d'être simple. Comment assurer la pérennisation des investissements, au-delà des constructions réalisées, et faire vivre ce pôle dont les coûts de fonctionnement devraient s'avérer conséquents ?

M. Vincent Delahaye. – Je partage avec Michel Berson le même intérêt pour ce territoire et son potentiel, non seulement pour la région Île-de-France, mais aussi pour toute la France. Je partage également ce qu'a indiqué Roger Karoutchi sur l'histoire et notamment les mésententes qui ont sans doute freiné son aménagement et la pleine réalisation de son

potentiel. Je partage enfin le point de vue selon lequel il faut rapidement désigner un chef de file, car il importe de passer à la vitesse supérieure si l'on veut vraiment faire de ce territoire une vraie locomotive pour la France et l'Île-de-France.

J'ai eu la chance de participer à une récente mission à Seattle et à San Francisco ; on ne peut que prendre conscience de notre retard sur le plan du marketing, de la promotion et de l'image de notre *cluster*. Un très gros effort doit être conduit dans ce domaine et, dans cette perspective, il faut désigner un chef de file qui ne saurait être un simple délégué ministériel comme l'a préconisé notre rapporteur spécial.

Je pense qu'aujourd'hui, autour de la table et à l'établissement public d'aménagement, on a donné un peu plus de place aux élus et que c'est une bonne chose par rapport à ce qui se passait précédemment. Cet établissement public peut devenir fédérateur à la fois de la région, des deux départements, des communautés d'agglomération. En effet, si la communauté Paris-Saclay rassemble 300 000 habitants, il faut encore y ajouter Versailles-Grand Parc et Saint-Quentin-en-Yvelines, ainsi que tout un territoire qui n'est pas seulement à l'ouest, mais aussi au sud. Car le nord tout comme le sud de Paris existent ! Il faut y penser !

Outre un chef de file, il faut une unité d'action afin de promouvoir une vision d'ensemble allant bien au-delà de la division entre les différents volets du projet, entre les entreprises, l'université et la question immobilière, à l'instar de ce qui vient de nous être proposé dans le rapport. Il s'agit là d'un ensemble à développer et dont l'image doit être diffusée.

Monsieur le rapporteur spécial, vous évoquiez la nécessité d'un fort service de communication au niveau de l'université. Je pense quant à moi qu'il faut créer un tel service, qui s'occuperait également du développement économique, au niveau de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay. Il faut ainsi promouvoir une image de ce territoire et développer ses relations publiques.

Naturellement, tout territoire a ses faiblesses. Vous avez cité à cet égard les transports, mais des progrès vont être opérés à court terme, que ce soit sur le plan routier ou en matière de transports collectifs, même s'il est impératif que la ligne du Grand-Paris Express soit prête en 2024, voire plus tôt. Il faut voir plus loin que la rentabilité de court-terme et mesurer ce qu'un tel aménagement est susceptible d'apporter à ce territoire dont la potentialité est réelle pour notre économie. Il s'agit là d'un élément indispensable à l'aménagement de ce territoire et à sa promotion.

Je suis assez optimiste, car je pense que les querelles passées sont aujourd'hui un peu éteintes. En tout cas, je ressens sur le territoire de nombreuses volontés de travailler ensemble, y compris avec l'État, entre l'État et la région ainsi qu'entre les différentes communautés d'agglomération. Si l'on arrive à trouver le bon chef de file et la bonne dynamique, on peut réussir l'aménagement de ce territoire et faire en sorte qu'il apporte énormément à notre pays.

M. Michel Bouvard. – Je m'associe aux remerciements faits à Michel Berson. Je ne vais pas revenir sur l'analyse faite par Roger Karoutchi. Pour avoir connu le dossier à ses prémices comme rapporteur spécial du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'Assemblée nationale et l'avoir retrouvé à différents moments et avoir proposé différents amendements sur les retours immobiliers, je partage l'avis selon lequel les querelles lui ont manifestement fait beaucoup de mal. Je partage également l'analyse sur le fait que le délégué

interministériel ne réglera rien. Je ne le dis pas par défiance vis-à-vis de Michel Berson, mais en raison d'expériences précédentes où une telle nomination n'a rien apporté. Il faut désigner un chef de file d'abord dans les établissements et un chef de file ministériel, dans ce contexte où la multitude des opérateurs concernés et des autorités de tutelle concourt à l'absence de pilotage effectif du projet.

Faute de quoi, nous serons condamnés à répéter les errements passés. J'ai le souvenir d'un dîner avec mon ami Denis Maugars, aujourd'hui disparu, qui me disait que l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), qu'il dirigeait à l'époque, était le seul à pouvoir conduire, du fait de sa petite taille, ses projets sans être contrecarré car personne ne le jalousait. La vérité est que les guerres intestines ont fait beaucoup de mal au projet de Paris-Saclay.

Quant au déséquilibre financier, il est certain que l'immobilier représente un vrai sujet. Avec le pastillage de la ville de Paris, ce sont 20 327 m² à AgroParisTech qui sont pénalisés. La ville de Paris, dans son plan local d'urbanisme, prévoit que 30 % de cette surface devra être consacrée à des logements sociaux et une négociation globale a été engagée par le préfet de la région Île-de-France, Jean-François Carenco, pour s'assurer que la faisabilité des projets, notamment universitaires à Paris-Saclay, puisse être compatible avec les ressources dégagées. Il faut espérer une réponse claire de la ville de Paris et que le niveau de pastillage imposé à AgroParisTech sera bien compatible avec les besoins de financement requis pour l'opération Paris-Saclay.

Je souligne auprès de nos collègues de la commission des finances qu'il est insupportable que le Parlement ait précédemment adopté à l'unanimité un amendement pour assurer un retour financier permettant de financer l'opération Paris-Saclay et que la ville de Paris puisse ensuite préempter une partie de ces ressources pour financer sa politique de logement social, alors qu'elle cède, dans le même temps, ses biens immobiliers à plein tarif ! Il va falloir à un moment que cette affaire soit mise sur la table ! La ville de Paris réalise des actifs immobiliers à plein tarif et dans le même temps demande un pastillage portant sur les biens immobiliers cédés par l'État ou ses opérateurs sur le territoire de la ville. C'est tout de même un sujet, ne serait-ce que d'équité par rapport au financement de la politique du logement sur l'ensemble des collectivités du territoire de la République.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – La première intervention de Roger Karoutchi concernait la mésentente des différents acteurs du plateau de Saclay qui a causé un grand préjudice au projet. Je suis entièrement d'accord et c'est la raison pour laquelle le jury international a proposé que soit prorogée de douze mois la période probatoire, que le Premier ministre a allongé, à son tour, de six mois supplémentaires. C'est là une sanction. Cependant, j'ai pu constater, en rencontrant fréquemment les acteurs impliqués dans ce projet, que ça va mieux, ce qui ne veut pas dire que ça va bien, tant subsistent encore des marges de progrès. Je partage l'analyse de nos collègues et je considère qu'une initiative doit être prise ; c'est la raison pour laquelle je proposais la création de ce poste de délégué interministériel, plus pour mettre en évidence la faiblesse de l'actuel dispositif de gouvernance et pour lancer le débat. Il est vrai qu'un délégué interministériel ne réglera peut-être pas tous les problèmes et la question se posera quant à son poids par rapport aux sept autres ministères concernés. Le Premier ministre est par conséquent le seul qui puisse arbitrer et c'est la raison pour laquelle j'ai lancé l'idée d'un délégué interministériel auprès de lui. On peut imaginer d'autres solutions. Un chef de file me paraît effectivement indispensable pour coordonner la multitude des acteurs impliqués. En effet, s'ajoutent aux sept ministères la Société du Grand Paris pour les transports, l'établissement public d'aménagement du territoire du plateau de Saclay, etc.

La gouvernance est très complexe et il importe d'obtenir un portage politique beaucoup plus fort qu'il n'a été jusqu'à présent.

Francis Delattre considère qu'un unique *cluster* en région Île-de-France ne suffit pas. Il pense notamment au nord de Paris. En région Île-de-France, il y a déjà quatre Idex ; Paris-Saclay est l'Idex la plus importante. Sur les trois autres, une a déjà été retoquée par le jury international. Par conséquent, on raisonne davantage en réseau et si je prends l'exemple du pôle Paris-Saclay, celui comprend toute la partie sud de la région parisienne. Mais on pourrait imaginer un autre arc pour compléter le réseau.

M. Francis Delattre. – François Mitterrand défendait un axe qui s'étendait depuis La Défense, jusqu'à Cergy et la vallée de la Seine. C'est la raison pour laquelle nous sommes contrariés par ce revirement de stratégie qui s'est opéré sous les gouvernements que j'aurais dû normalement soutenir et qui a conduit au démembrement de toutes nos réalisations antérieures. Cependant, je soutiens Saclay !

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Je note la volonté de ne pas tout concentrer sur un seul pôle et que l'on peut raisonner désormais en termes de réseau et imaginer deux axes de développement. Vincent Delahaye, qui connaît bien ce dossier puisqu'il en est un acteur important, a également insisté sur le problème de notoriété dont pâtissait Saclay. Je partage tout à fait son analyse et c'est la raison pour laquelle je fais des propositions en ce sens. Enfin, Michel Bouvard est revenu sur les questions de déséquilibre financier avec une analyse forte et pertinente du pastillage par la ville de Paris dans son plan local d'urbanisme, qui pénalise fortement le financement du *cluster* de Paris-Saclay. Il faut par conséquent mener une action vigoureuse pour que la ville de Paris ait un comportement un peu plus loyal, ce qui n'est pas le cas actuellement. Je salue également notre collègue Marc Laménie qui s'est inquiété à juste titre du bon usage des 4,5 milliards d'euros et de l'éventuel oubli des nécessaires crédits de fonctionnement, au-delà des crédits d'investissement, puisque ce projet ne manquera pas de générer des frais de fonctionnement relativement importants.

La commission donne acte à Michel Berson de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est levée à 13 h 05.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 18 mai 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 19

Nomination d'un rapporteur

M. François Pillet est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 3623 (A.N. XIV^{ème} lég.), relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (procédure accélérée engagée).

Lutter contre les contrôles d'identité abusifs - Examen des amendements

La commission examine les amendements sur la proposition de loi n° 257 (2015-2016), présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs.

Article 1^{er}

M. Alain Marc, rapporteur. – L'amendement n° 1 a déjà été présenté.

M. Jean Louis Masson. – Non, il n'est pas identique à celui que j'avais déposé en commission. Nous traversons une période difficile en matière d'ordre public : la police est remise en cause par certaines organisations, notamment par la CGT et par des élus communistes...

Mme Éliane Assassi. – Étiez-vous dans les manifestations ?

M. Jean Louis Masson. – Certainement pas.

Mme Éliane Assassi. – Alors cessez de dire des âneries !

M. Jean Louis Masson. – Il suffit de voir les affiches de la CGT contre la police. Moi, je suis plutôt du côté de la police que de celui des casseurs. Or cette proposition de loi, déposée par des élus communistes, restreint les pouvoirs de la police.

Je maintiens ce que j'avais dit : quand on pêche, il faut aller là où il y a du poisson. Quand on cherche des œufs, il faut aller dans un poulailler. Pour arrêter des terroristes musulmans, mieux vaut chercher dans les milieux musulmans qu'ailleurs.

Mme Esther Benbassa. – Je suis venue exprès pour votre amendement.

M. Jean Louis Masson. – Moi aussi !

Mme Esther Benbassa. – Il n'est pas à la hauteur de notre assemblée. Les propos que vous tenez dans l'exposé des motifs sont inadmissibles et discriminatoires : vous attaquez une religion et stigmatisez des tenues vestimentaires. Il y a des lois contre cela ! Et que je

sache, ce sont des gens en costume-cravate qui achètent la drogue... De tels propos me choquent, surtout de la part de quelqu'un qui est passé par l'École Pratique des Hautes Études ! Je suis désolée pour vous, pour moi, pour tous les citoyens. Que fait un homme comme vous dans notre assemblée ?

M. Jean-Pierre Sueur. – J'avais pris la parole au nom du groupe socialiste après votre départ la semaine dernière, monsieur Masson, et vous avez vu l'écho de votre amendement et de son objet dans les médias. Retirez-le donc ! La rédaction est discriminatoire, il porte préjudice à notre commission comme au Sénat tout entier. Le groupe socialiste est en total désaccord avec cet amendement et s'indigne devant son exposé des motifs. Notre Constitution interdit de présupposer qu'il faudrait chercher parmi les personnes appartenant à telle religion ou portant une capuche. Ce serait une discrimination.

M. Christian Favier. – Même avis : cet amendement est une provocation et je me réjouis que la quasi-unanimité des commissaires ne le soutienne pas, car il est honteux et scandaleux. Il amalgame musulmans et responsables des attentats terroristes : c'est indigne et insupportable. J'espère que des poursuites seront engagées car vos propos discriminatoires sont pleins de haine et de racisme. Notre groupe les condamne. Affirmer que les trafiquants de drogue seraient identifiables à leur tenue vestimentaire, et en particulier à leur capuche, est de surcroît d'un ridicule achevé, car ce sont bien souvent des personnes vêtues de costumes-cravate qui tirent parti de ces trafics. Vous stigmatisez simplement une partie de la jeunesse.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y a assez de bonnes raisons de ne pas voter cette proposition de loi pour ne pas en ajouter de mauvaises ! Celles-ci n'aident pas à ressouder notre communauté nationale en cette période chaotique et ne font qu'aggraver la situation, alors qu'il faudrait pacifier les choses.

M. Alain Marc, rapporteur. – Avis défavorable, car la rédaction de l'objet interpelle. Si nous émettions un avis favorable, cela couperait également court à toute discussion dans l'hémicycle.

M. Jean Louis Masson. – Je maintiendrai mon amendement. Ne déformez pas mes propos. Je n'ai jamais mis en cause toute la communauté musulmane. Je dis simplement que, comme les terroristes sont musulmans, il est plus logique de les chercher dans les milieux musulmans que dans d'autres communautés religieuses. Regardez la vérité en face ! Si les terroristes étaient systématiquement moustachus, il serait normal de contrôler davantage les porteurs de moustache... Il ne s'agit aucunement de stigmatiser une religion particulière.

Mme Esther Benbassa. – Et les convertis ?

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

M. Philippe Bas, président. – Cet avis ne préjuge pas du vote sur la proposition de loi, que la commission propose de rejeter.

M. Alain Marc, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n° 2 et 3, qui précisent le contenu du récépissé.

La commission émet également un avis défavorable aux amendements n°s 2 et 3.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
M. MASSON	1	Défavorable
M. POZZO di BORGIO	2	Défavorable
Mme BENBASSA	3	Défavorable

Communication

M. François Pillet. – La commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché, qui s’est réunie hier, est parvenue à un accord intéressant pour le Sénat. L’article 1^{er}, fondamental car il organise l’aiguillage entre Autorité des marchés financiers et parquet financier, a été repris et accepté intégralement dans la version adoptée par le Sénat, sauf une petite correction rédactionnelle. Vous m’aviez fait confiance pour présenter en séance deux amendements, dont l’un portait en particulier sur les domaines de compétence respectifs du Conseil d’État et de la Cour de cassation à l’égard des sanctions de l’Autorité des marchés financiers. J’ai dû y renoncer car il aurait fait échouer la commission mixte paritaire, de même qu’à l’amendement encadrant le recours aux « fadettes » pour l’Autorité. Nous pourrions néanmoins étudier à nouveau cette dernière question lors de l’examen de la loi « Sapin 2 ».

M. Philippe Bas, président. – La commission mixte paritaire s’est donc déroulée de manière satisfaisante.

La réunion, suspendue à 10 h 35, est reprise à 10 h 40

Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

La commission entend M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, pour la présentation de son rapport annuel d’activité.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Merci de votre accueil. Nous avons pris rendez-vous plus tôt dans l’année – car notre rapport annuel a été publié le 4 février 2016 – mais l’intensité de votre l’ordre du jour nous a contraints de le reporter. Depuis que j’ai été nommé Défenseur des droits, nous avons pris l’habitude de nous rencontrer souvent : cette audition n’est donc pas exceptionnelle mais s’inscrit dans le cadre d’une relation continue et confiante.

Le Défenseur des droits est entouré de quatre adjoints, dont une Défenseure des enfants. Son équipe compte environ 240 agents, pour un plafond d’emplois de 217. S’y ajoutent 430 délégués territoriaux, répartis dans tous les départements de métropole et d’outre-mer, ainsi qu’en Polynésie. Ces délégués traitent environ 80 % des réclamations que nous recevons. Nous avons reçu l’année dernière 120 000 demandes, dont 40 000

correspondent à des demandes de renseignement, que nous réorientons. J'ai donc instruit environ 80 000 dossiers, dont 80 % au titre de notre mission de médiation dans les relations entre usagers et services publics. Pour accomplir nos missions, nous disposons, en 2015 comme en 2016, de 27,5 millions d'euros, dont 15,5 millions d'euros pour le personnel.

Nous allons opérer cette année une mutation importante : alors que nous avons jusqu'à présent deux implantations, dans le IX^{ème} arrondissement et place de la Concorde, pour un loyer total de 3 millions d'euros, nos locaux vont être réunis à l'automne place de Fontenoy, dans le périmètre dit Fontenoy-Séjour, qui fait l'objet d'une opération de rénovation initiée par le Premier ministre pour y regrouper toute une série d'organismes, indépendants ou non, qui dépendent de ses services. Les premiers à s'installer, fin septembre, seront la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et le Défenseur des droits.

Ce rassemblement de différents organismes sera l'occasion de mutualiser des services communs et des fonctions support. Bien sûr, nous conserverons les fonctions dites métier, qui garantissent notre indépendance et notre impartialité. Nous mutualiserons donc treize ou quatorze emplois, et en récupérerons quatre pour nos fonctions métier. Vu l'économie réalisée sur les loyers, la rationalité de l'opération est incontestable ; sans doute votre commission des finances sera-t-elle amenée à l'évaluer. Nous veillerons à ce que le déménagement n'interrompe pas la continuité de notre action ne serait-ce qu'un seul jour, car le Défenseur est un atelier à feu continu !

Nous avons continué à simplifier notre structure depuis la fusion des quatre institutions en 2011. Dominique Baudis avait organisé la maison autour d'une dyarchie : un secrétaire général, responsable des fonctions métier, et un directeur général, responsable des fonctions support. Celles-ci étant appelées à se réduire considérablement, nous avons supprimé le poste de directeur général des services – l'intéressé vient d'être nommé secrétaire général du Conseil économique, social et environnemental – et réduisons de trois à deux le nombre de directions, dans la lignée des préconisations du rapport d'octobre 2014 de la Cour des comptes. Ainsi, tout ce qui concerne les discriminations sera rassemblé en un seul lieu.

Le travail du Défenseur des droits ne s'effectue pas en chambre, entre une pile de Dalloz et une autre de dossiers. Très partenarial, il consiste à prendre en considération la réalité sociale en discutant avec des associations ou des chercheurs, par exemple. En 2015, j'ai réuni dix-sept fois les collèges consultatifs et quatorze fois les comités de liaison et d'entente. Nous avons également intensifié nos relations avec le Parlement. Depuis le début de l'année 2016, j'ai été entendu seize fois par les parlementaires et leur ai proposé douze avis. Nous nous efforçons d'apporter au Parlement notre expertise.

Nous nous efforçons de protéger les droits, de promouvoir l'égalité et l'accès aux droits et de prendre position sur certaines questions d'actualité – malheureusement particulièrement riche ces derniers temps en ce qui concerne la sécurité et les libertés.

Le fonctionnement des régimes sociaux, et notamment des régimes de retraite, continue à représenter 40 % de notre activité de médiation avec les services publics. J'ai fait le point fin 2015 avec les dirigeants des caisses et les parlementaires intéressés. Nos délégués sont très actifs et nous avons obtenu quelques satisfactions. La principale est le décret d'août 2015 qui prévoit un dispositif de liquidation provisoire des retraites, pour mettre fin à des situations véritablement inhumaines. Pour l'instant, ce dispositif ne bénéficie qu'aux assujettis à l'assurance vieillesse du régime général, mais il sera étendu aux autres régimes en 2017. La

question avait été soulevée par Dominique Baudis, les caisses du Nord et du Languedoc-Roussillon étant particulièrement défaillantes ; Mme Touraine a enfin suivi nos propositions.

Sur la protection des droits des enfants, nous nous efforçons de prendre des positions s'appuyant sur l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide). Nous avons participé à la réforme de la protection sociale de l'enfance, initiée par une proposition de loi de Mmes Meunier et Dini, récemment promulguée. Nous nous préoccupons beaucoup de la question des mineurs isolés étrangers, dits mineurs non accompagnés, qui montrent combien les droits de l'enfant sont encore mal protégés en Europe et en France. À Mayotte, les affrontements qui conduisent à l'expulsion de personnes réputées comoriennes par des milices mahoraises, et sur lesquels je me suis exprimé hier, ont pour conséquence de jeter dans la nature une centaine d'enfants, dont le droit à la scolarisation n'est plus respecté. Cette préoccupation se retrouve lors de chaque expulsion de campement ou de bidonville.

Nous avons travaillé sur les contrôles d'identité subjectifs. Nous avons obtenu en juin 2015 des arrêts de la cour d'appel de Paris, qui font l'objet de pourvois en cassation devant la chambre civile de la Cour de cassation. Dans cinq cas sur treize, l'État a été reconnu responsable.

Depuis le début de l'année, le nombre des demandes en matière de protection des droits qui nous ont été adressées a augmenté de 20 %. Je reste toutefois préoccupé par le non-recours. Le nombre de situations réelles, en particulier en matière de discriminations, est considérable. Le nombre de personnes qui les ressentent et ne les considèrent pas comme normales est moins élevé. Le nombre de celles qui présentent un recours l'est encore moins... Nous essayons de réduire ce hiatus. La République est là pour rendre effectifs les droits qui existent sur le papier ! D'ailleurs, la loi organique prévoit que le Défenseur des droits doit assurer une activité de promotion des droits et de l'égalité. J'ai donc réorganisé mes services et créé une direction de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. Nous avons lancé une enquête nationale auprès de 5 000 personnes pour identifier les raisons du non-recours. L'un de ces ressorts est sans doute que, depuis dix ou quinze ans, le discours politique est moins porté sur les questions de discrimination. Je me réjouis donc de l'examen prochain du projet de loi Égalité et citoyenneté, qui contient deux dispositions importantes.

J'ai travaillé particulièrement sur la situation des étrangers en France et présenté le 6 octobre dernier un rapport sur Calais, qui a fait des petits. Le tribunal administratif de Lille puis le Conseil d'État ont ainsi créé des obligations pour l'État en matière d'hébergement des intéressés, qui s'appliquent à toutes les situations de bidonvilles ou de campements. Nous avons publié le 20 avril dernier un rapport sur les mineurs à la suite d'une mission accomplie à Calais par la Défenseure des enfants, et le 9 mai un rapport sur les droits fondamentaux des étrangers dans notre pays qui montre l'écart entre nos proclamations vantardes, nos textes, anciens ou nouveaux, et la manière dont ils sont appliqués.

Je rassemblerai le 28 juin prochain plusieurs autorités nationales et internationales sur le thème des enfants migrants en Europe. Selon une statistique publiée par Eurojust, qui n'a jamais vraiment été vérifiée mais a beaucoup circulé, il y aurait 10 000 enfants errants en Europe. Nous ne pouvons pas rester inactifs face à cette situation. Des échanges de bonnes pratiques entre autorités nationales compétentes sont une première étape. L'article 8 des accords de Dublin affirme qu'il faut assurer le regroupement de ces enfants avec leurs proches. Déjà, 25 enfants ont rejoint l'Angleterre à ce titre.

Nous comptons beaucoup sur le projet de loi Égalité et citoyenneté, après le texte Justice du XXI^{ème} siècle, en cours d'examen devant l'Assemblée nationale, qui crée une action de groupe en matière de lutte contre les discriminations. Nous essayons de faire en sorte que le dispositif soit le plus large et le plus accessible possible car le texte issu de la première lecture au Sénat est trop verrouillé à notre goût.

Le projet de loi Égalité et citoyenneté comporte aussi des dispositions sur la répartition du logement social susceptibles de lutter contre une forme de ségrégation territoriale : des personnes à revenus modestes pourront accéder à des logements dans des quartiers qui ne relèvent pas de la politique de la ville. Il corrigera aussi la loi de 2008 sur les discriminations qui prévoyait que certaines pouvaient être poursuivies au pénal mais ne pouvaient pas faire l'objet de mesures au civil. Or il est plus difficile pour les parquets de poursuivre au pénal, car le plaignant doit apporter la preuve de la discrimination. Nous avons beaucoup participé à la confection de ce texte qui fera, je l'espère, avancer la promotion de l'égalité territoriale et personnelle.

Je reconnais un échec, pour le moment, sur la fracture numérique. Nous n'avons pas réussi à faire introduire dans la loi pour une République numérique l'obligation pour l'administration, lorsqu'elle passe à des procédures dématérialisées, de proposer une alternative papier ou de mettre en place un service d'accompagnement et de médiation pour les quelque 20 à 25 % d'usagers qui sont gênés par les nouvelles technologies. Une partie des économies permises par la dématérialisation – 60 millions d'euros pour la déclaration de l'impôt sur le revenu – devrait être consacrée aux mesures d'accompagnement. La loi pour une République numérique s'est attachée aux droits des internautes, aux libertés, à la compétitivité des entreprises. Il aurait aussi fallu songer à ceux qui ne sont pas intégrés dans cette République numérique. Certes, monsieur Sueur, le Sénat a été moins mauvais que l'Assemblée nationale sur ce texte.

Lorsque l'actualité intéresse les libertés et les droits fondamentaux, le Défenseur des droits s'exprime – j'ai par exemple donné un avis très circonstancié à M. Philippe Bas, rapporteur du projet de loi de révision constitutionnelle. À plusieurs reprises, je me suis exprimé sur l'état d'urgence, en particulier à la fin de la première prorogation ; je le referai avant la fin de la deuxième prorogation.

Mes interrogations sont partagées par des responsables de tous bords, comme hier le président Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, chargés, au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale, du suivi de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Quelle est l'utilité de l'état d'urgence, d'autant que les perquisitions administratives ne sont plus permises par la nouvelle prorogation ? Il est vrai qu'elles avaient perdu de leur intérêt depuis la décision du Conseil constitutionnel du 19 février 2016 interdisant les saisies informatiques dans ce cadre. Sommes-nous dans un état d'exception ou dans un droit commun d'exception ? Cela vaut pour les mesures en vigueur depuis le 14 novembre, mais aussi pour des textes récents comme la loi relative à la procédure pénale qui comprend des dispositions – retenue administrative de quatre heures, contrôle administratif, usage des armes, etc. – que je considère comme trop restrictives des libertés, notamment au regard de l'article 66 de la Constitution.

J'ai été assez discret dans le domaine du contrôle de la déontologie de la sécurité. Je ferai prochainement le point des 82 réclamations reçues depuis la mise en place de l'état d'urgence et ferai des recommandations. J'ai avancé quelques propositions sur le contrôle d'identité, notamment à l'occasion des débats sur la loi Savary relative à la sécurité dans les transports, mais elles n'ont pas été retenues par l'Assemblée nationale ni le Sénat. J'ai réitéré

ma position sur l'usage des armes de force intermédiaire (AFI) comme les *flashballs*. Malheureusement, le récent exemple rennais, confirme leur dangerosité. J'ai contribué à la commission d'enquête Popelin-Mamère de l'Assemblée nationale sur les missions et les modalités du maintien de l'ordre républicain, à la suite du drame de Sivens, sur lequel je me suis saisi d'office.

Où en est la doctrine du maintien de l'ordre ? La mise à distance des manifestants par les forces de l'ordre est-elle toujours un impératif, quand certains policiers interviennent contre des manifestants ? Ces méthodes ont été condamnées par les juridictions européennes, par la déontologie. La technique dite de l'« encagement » ou de la « nasse » est-elle officiellement reconnue comme un outil de l'arsenal du maintien de l'ordre ? L'utilisation du *flashball* ou du lanceur de balles de défense 40x46 – plus perfectionné mais aussi plus fort – dans le cadre de manifestations reste-t-elle toujours limitée à des personnes isolées ou ces armes dotent-elles désormais les unités de maintien de l'ordre ? Je n'ai que des questions... qui me paraissent relever de la déontologie de la sécurité. Je me suis saisi d'office de l'affaire du garçon qui a perdu un œil à Rennes. Plus largement, comment concilier la liberté de manifester et la nécessité de maintenir l'ordre, de protéger les personnes et les biens ? Par quelles méthodes ? Sont-elles claires ? Peuvent-elles satisfaire la représentation nationale et les citoyens ?

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le Défenseur, pour cette présentation qui a retenu notre attention. Vous connaissez la tradition du Sénat, chambre de la protection des libertés, dont notre commission est la gardienne. Nous sommes toutefois sensibles aux contraintes de l'État en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public. Des tensions existent entre l'exigence du respect des droits et libertés et l'impératif d'adapter les moyens de l'État à des réalités nouvelles, tenant aux évolutions de la société française comme à l'aggravation de la menace terroriste.

Le législateur vous a donné la mission de défendre les droits.

M. Jacques Toubon. – Nous ne sommes ni une organisation non gouvernementale, ni une association, mais une institution de la République.

M. Philippe Bas, président. – Avez-vous le sentiment que la société française évolue négativement, avec des crispations, un repli, une peur de l'autre ? À l'inverse, avez-vous mis à jour des initiatives positives susceptibles de faire école, sur l'égalité des droits, le respect des différences, la lutte contre la régression des droits des femmes face à la radicalisation religieuse ? Vous vous êtes intéressés à l'accès des femmes voilées aux commerces, mais *quid* de leur émancipation ?

Mme Catherine Tasca. – Je salue la façon dont vous embrassez, avec votre équipe, un champ immense. Nous avons beaucoup débattu du regroupement des différentes institutions au sein d'une seule. A-t-il été efficace ? Compte tenu de l'évolution de la société contemporaine, la défense des droits des enfants devrait être prioritaire. Vous en traitez particulièrement dans votre rapport d'activité. Établiriez-vous une hiérarchie entre les différentes facettes des droits de l'enfant – droit au logement, à la santé, à la scolarisation, à la filiation ? Pourriez-vous nous donner une définition de l'intérêt supérieur de l'enfant ? Je ne perçois pas de contenu lisible de ce concept souvent utilisé.

M. Jacques Mézard. – Quel bilan tirer du regroupement des différentes autorités en une seule ? Dans notre travail sur les autorités administratives indépendantes, nous avons souhaité davantage de regroupements, voire de fusions. Peut-on aller plus loin ?

Vos positions sur la révision constitutionnelle comme sur les lois renseignement ou procédure pénale, qui posent de graves problèmes de libertés, nous sont apparues très justes. Manifestement, vous n'avez pas été entendu par le Gouvernement ni par le législateur : la conjonction des deux partis dominants entretient une course sécuritaire assez originale dans le paysage européen. À mon sens, cela découle du système électoral présidentiel. Comment entendez-vous donner davantage de poids à vos avis extrêmement intéressants ?

M. Jacques Toubon. – C'est surtout vous qui pouvez leur donner du poids en suivant mes propositions !

M. Yves Détraigne. – Vous avez rappelé tout l'intérêt et l'importance de votre fonction. On parle peu du Défenseur dans nos départements, mais les gens savent vous saisir en cas de nécessité. Que pensez-vous de la disposition insérée par l'Assemblée nationale, après son passage au Sénat, dans le projet de loi Justice du 21^{ème} siècle, sur la possibilité de divorcer sans passer devant le juge. Cette mesure avait déjà été proposée à la suite du rapport Guinchard il y a quelques années ; le Sénat s'y était opposé, lorsqu'il y a des enfants.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour votre contribution à nos réflexions sur les projets et propositions de loi relatifs aux droits et aux libertés. Je salue la qualité de votre rapport sur les droits des étrangers en France. Vous recevez 75 000 dossiers par an. Comment expliquez-vous leur répartition géographique très inégale ? Que signifie la mention « dossier traité » ? La personne a-t-elle reçu une solution effective ? Comment faire pour que votre action soit plus efficace ?

M. Hugues Portelli. – Je me bornerai à donner un point de vue, qui n'appelle pas de réponse. J'ai bien connu Jacques Toubon, ministre de la justice. S'agit-il de la même personne ? Quand nous avons révisé la Constitution en 2008, nous ne voulions pas créer une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) puissance dix mais une Halde puissance zéro, afin que chacun revienne à sa place : le juge juge, le Conseil constitutionnel contrôle, et le Défenseur des droits fait son travail comme toute autorité administrative, sans plus. Quand je vous entends, je crois revenir aux années 2000, avec une Autorité qui se croit investie des pouvoirs d'une cour suprême. Ce n'est pas le cas !

Dans ma ville d'Ermont, il y a 45 % d'HLM. Je suis attaché à la libre administration des collectivités territoriales, et je refuse de me voir imposer d'attribuer tel pourcentage de logements à telle communauté, au motif que les Marocains s'estimeraient moins bien traités que les Africains ! Avec l'action de groupe en matière de logement, vous ouvrez la voie à une dangereuse démagogie communautariste. Ce n'est pas ce Défenseur des droits que nous voulions en 2008, ni celui que nous voulons en 2016 ou en 2017 !

M. Jacques Toubon. – La campagne présidentielle n'aura aucune influence sur ma mission, je serai en fonction jusqu'au 17 juillet 2020.

M. Hugues Portelli. – Hélas !

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci pour cet exposé et ce rapport, qui sera source de questions potentielles au Gouvernement. Hier soir, j'ai été fort contrarié de voir à la télévision

les moyens utilisés par les policiers et l'accoutrement des services d'ordre des organisations syndicales, bien différent de ce que nous avons connu. L'action des casseurs a pour effet de restreindre la capacité de manifester. La défense des libertés publiques et du droit de manifester doit passer par une plus grande rigueur de la justice à l'égard des casseurs. On ne peut tolérer les récents événements de Nantes, Rennes, Paris et ailleurs.

J'étais réticent à la création de la Halde, dont je voyais mal le rôle, à la différence du Médiateur, de la commission de déontologie de la sécurité ou du Défenseur des enfants. Soit une discrimination existe, et elle relève des vingt discriminations réprimées par le code pénal, soit elle n'existe pas. Vous dites que le code civil permet d'être plus efficace...

M. Jacques Toubon. – Le code du travail, surtout.

M. Jean-Pierre Sueur. – Que peut faire le Défenseur des droits sur des discriminations qui ne relèveraient pas de la justice ? Y a-t-il réellement matière ? La proposition de loi de M. Vaugrenard prévoyait d'inscrire une nouvelle discrimination dans le code pénal...

M. Philippe Bas, président. – Je vais donner la parole à M. Frassa, qui était rapporteur de la loi dite pour une République numérique. Lors de ce débat, certains collègues nous reprochaient de ne pas tenir compte des souhaits des internautes, donnant l'impression d'une démocratie parallèle se revendiquant de sa propre légitimité autoproclamée. J'ai dû rappeler que ce sont les parlementaires qui écrivent la loi, quel que soit l'intérêt des remarques des internautes. Ceux-ci ont immédiatement dénoncé un déni de démocratie ! Cette tendance à se réclamer d'une démocratie en construction, plus forte que la démocratie parlementaire, me préoccupe. M. Frassa a mené le débat avec courage et précision...

M. Christophe-André Frassa. – Monsieur Toubon, j'ai écouté avec intérêt vos remarques sur le projet de loi numérique. Le texte initial comportait d'énormes lacunes sur l'accessibilité, et les travaux de l'Assemblée nationale ont été peu satisfaisants. Le Sénat a amélioré notablement l'accessibilité pour les 25 % de la population française qui n'ont pas accès au numérique, avec une mesure adoptée en séance sur les centres relais téléphoniques pour les personnes sourdes, malentendantes et aphasiques. Nous ferons tout pour conserver ces apports lors de la CMP qui se tiendra avant la fin juin.

Vous avez souhaité avoir un délégué chargé des Français de l'étranger. Est-il souvent sollicité, et si oui, sur quels thèmes ?

Mme Jacky Deromedi. – Nous sommes en effet souvent interpellés par des non-résidents qui ont du mal à contacter l'administration des impôts : les réclamations n'obtiennent pas de réponse, le téléphone n'est pas décroché.

Je souhaite vous interpellier sur le cas spécifique d'une jeune femme résidant aux États-Unis, mariée avec un Français, mère d'un enfant français, qui n'arrive pas à se faire inscrire sur le livret de famille. Née dans une famille de *boat people*, elle n'a pas de certificat de naissance, et le Consul de France refuse de fournir un acte supplétif. Pouvez-vous faire quelque chose ?

M. Philippe Bas, président. – Mme Deromedi suit la grande tradition de saisine du Médiateur par les parlementaires !

M. Alain Vasselle. – Merci pour cet exposé très riche. Pouvez-vous répondre à l'interpellation de M. Portelli ? Le Défenseur des droits mélange-t-il les genres au-delà de ses droits et devoirs ?

Quelle est l'amplitude de vos délais de réponse ?

Les discriminations par le handicap sont-elles récurrentes ? Témoignent-elles d'une méconnaissance des droits ou de lacunes des dispositions législatives ?

La non-réponse de l'administration s'explique-t-elle par un manque de moyens ?

Les dispositions du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires sont-elles suffisantes en ce qui concerne les forces de l'ordre ? Vous ne m'aviez pas demandé d'amender ce texte dont j'étais rapporteur.

M. Christian Favier. – Vos propos tranchent avec le climat ambiant, et je me félicite que vous posiez les questions sans tabou. Vous avez fait des recommandations sur les droits des enfants, en particulier les mineurs étrangers isolés, dont l'abandon des tests osseux, à la fiabilité est contestée ; j'espère que vous serez suivi. L'afflux de ces mineurs et donc leur prise en charge concerne certains territoires plus que d'autres. Or certains départements refusent une juste répartition, arguant de leurs difficultés financières ou de l'absence de structure.... Comment garantir une juste répartition de la charge ?

Les campements illicites et les bidonvilles concernent certains territoires plus que d'autres. Ne faudrait-il pas privilégier un traitement régional pour ne pas laisser des communes seules devant des campements de plusieurs centaines de personnes à évacuer et reloger ? À la demande des élus, un travail est amorcé en Ile-de-France avec le préfet de région. Il faut un traitement humain du problème.

Cet après-midi, le Sénat examinera notre proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs. Cinq plaignants ont obtenu récemment gain de cause, même si l'État s'est pourvu en cassation. Comment limiter ce phénomène ? Jamais la situation entre une partie de la jeunesse et la police n'a été aussi tendue depuis les émeutes de 2005. Nous nous soucions des conditions de travail des policiers, et souhaitons que leur encadrement apaise la situation. Les palpations et fouilles au corps créent plus de tensions que d'apaisement...

Je partage votre interrogation sur la doctrine en matière de maintien de l'ordre. Les services d'ordre des syndicats n'ont pas l'habitude de devoir s'armer face aux casseurs ! Ce n'est pas leur rôle, mais on leur a fait porter la responsabilité des désordres. Ils sont obligés de s'organiser et de se protéger. Souvent, c'est la proximité entre la police et les manifestants qui est à l'origine des difficultés.

M. Félix Desplan. – Les ressortissants ultramarins en région parisienne connaissent des difficultés dans leur vie quotidienne et sont souvent victimes de discrimination. Vous saisissez-ils directement ou *via* vos délégués dans les DOM ? Leur situation s'est-elle améliorée depuis votre prise de fonctions ? Votre rapport sur Calais a fait des petits, dites-vous ; de manière générale, quelles suites sont réservées à vos rapports ?

M. Jacques Toubon. – Je suis la position de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) : il faut trouver un équilibre entre les exigences légitimes de sécurité et les garanties à apporter au respect des libertés. J'ai fait usage de cette jurisprudence, notamment

dans mon avis sur la loi renseignement et sur la loi pénale récemment promulguée. Attention à ne pas déplacer trop le curseur vers la sécurité au détriment des libertés.

Mon rôle est défini à l'article 71-1 de la Constitution, par la loi organique du 29 mars 2011, par la loi ordinaire et par le décret d'application. Tous laissent une grande latitude au Défenseur des droits pour exercer en toute indépendance sa mission, qui regroupe quatre compétences – le Contrôleur général des lieux de privation de liberté étant resté indépendant. Cette indépendance, à l'instar des *Ombudsmen* des démocraties nordiques, l'autorise à s'exprimer en toute impartialité sur la manière dont le droit, les libertés, l'égalité, les principes républicains sont traités par l'évolution de la législation et les décisions des autorités gouvernementales et administratives. C'est ce que j'ai fait et continuerai à faire.

Notre culture juridique nous a longtemps interdit de nous référer au droit doux, au pouvoir d'influence, à des institutions et mécanismes qui ne tranchent pas des litiges, qui disposent de la balance et non du glaive, et qui s'efforcent de prévenir ou de réparer des conflits, des insuffisances, voire des dénis de droit. Le Défenseur des droits, comme la Halde, est de ces institutions. C'est un progrès pour notre démocratie et notre culture juridique.

Si l'on devait s'en tenir au seul traitement pénal des vingt discriminations énoncées dans la loi de mai 2008, il n'y aurait pas de réelle lutte contre les discriminations. Ce sont le code du travail, le code civil ou l'intervention du Défenseur qui forcent les entreprises ou les administrations à la médiation, à la réparation – bref, à une action réelle, certes insuffisante, contre les discriminations. Méconnaissance des réalités ou difficulté technique à administrer la preuve, le parquet classe souvent les affaires. Nous avons vocation à traiter la discrimination selon nos méthodes. C'est dans cet esprit que je continuerai d'exercer ma fonction, en actes et en paroles.

Oui, monsieur le président, l'état d'esprit général se fait plus sécuritaire. Je crains que l'exceptionnel et le temporaire ne deviennent le droit commun, avec une dégradation de l'État de droit par rapport à nos principes républicains. Or l'état d'esprit de la classe politique et de l'opinion publique a une influence sur les décisions. Depuis une quinzaine d'années, on observe une évolution vers un « agenda » unique de l'opinion publique et des responsables politiques : protection, renfermement, sentiment de déclin, repli, malthusianisme, peur et exclusion. L'appareil républicain devrait reprendre l'offensive contre ces menaces de toute nature ; mais au lieu d'utiliser cet arsenal, nous reculons. Joue-t-on « bas » ou « haut », pour reprendre une image sportive un peu triviale ? Soit on recule et on renforce la défense, soit on va jouer sur le terrain de l'adversaire. Je voudrais que la France joue « haut » en utilisant toutes les libertés, tous les droits que la République lui a légués.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous devriez faire de la politique !

M. Jacques Toubon. – La philosophie de la République en matière de droit pénal, depuis Beccaria et les grands théoriciens des Lumières, est d'incriminer des actes, correspondant à des infractions mentionnées dans une loi pénale précise et non rétroactive. Puis, avec le développement des théories sociales en matière de délinquance et l'apport de Marc Ancel, on a introduit une personnalisation, une prise en compte des circonstances atténuantes ou aggravantes dans la mise en œuvre des sanctions ; mais jamais on n'a incriminé des personnes, des comportements ou des intentions ! Désormais, la suspicion – « des raisons sérieuses de penser que... » – justifie des mesures qui ne sont même pas de police judiciaire, mais de police administrative. Que fait-on de la cloison de l'article 66 de la Constitution ? Nous risquons d'entrer dans l'ère des suspects. Le Parlement, et notamment le

Sénat, devrait y être attentif. Avec les fameux logiciels de comportement, vous pourrez être interpellés si vous êtes simplement soupçonnés d'avoir un comportement vaguement inquiétant. Au-delà des portiques de sécurité, il y a des dispositions législatives et des outils de haute technologie qui, dans leur principe même, incriminent la manière dont vous marchez, dont vous parlez ou vous souriez ! La loi Informatique et libertés date de 1978. Aujourd'hui, les circonstances nous conduisent à poser la question de l'utilisation des technologies.

La fusion des institutions a été un plus. La Défenseure des enfants est plus efficace en tant qu'adjointe du Défenseur des droits que lorsqu'elle était isolée. Cela a été crucial lors de la loi de 2011. La défense des enfants est l'une de nos préoccupations prioritaires, madame Tasca. Chaque année, nous publions un rapport d'activité spécifique sur le droit des enfants. Celui du 20 novembre 2015 portait sur les 70 000 enfants handicapés pris en charge – assez mal – par l'aide sociale à l'enfance. Le prochain, du 20 novembre 2016, portera sur le droit à l'éducation.

Monsieur Détraigne, j'ai estimé, dans un avis publié la semaine dernière, que le divorce par requête conjointe devant notaire et non plus devant le juge ne prend pas en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. Environ 50% des divorces par requête conjointe concernent des enfants. Le mineur pourra-t-il dire quelque chose ? Comment ? Son point de vue sera-t-il pris en compte ? Le droit pour l'enfant de s'exprimer devant le juge, qui en tient compte pour le lieu de résidence ou la garde alternée, avait été un grand progrès. Le dispositif adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale prévoit seulement la possibilité pour l'enfant de demander à être entendu. Cela ne marchera pas. Je ne suis pas hostile à une déjudiciarisation du divorce, sauf en présence d'enfant mineur : il faut alors absolument passer devant le juge aux affaires familiales.

L'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas défini précisément, madame Tasca : on l'apprécie *in concreto*. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont donné un effet direct à la Cide, et en particulier à son article 3. Ainsi, la Cour de cassation a reconnu l'année dernière le droit des enfants nés par gestation pour autrui à l'étranger à avoir un état civil, au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, comme l'avait fait, un an avant, la CEDH.

Un point sur lequel nous n'avons pas obtenu satisfaction : il n'est toujours pas obligatoire de réaliser une étude d'impact sur la conformité d'un projet de loi à la Cide et à la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Une circulaire du Premier Ministre suffirait à régler ce problème.

Faut-il réduire encore le nombre des autorités administratives indépendantes (AAI) ? La mode n'est pas à en créer de nouvelles. Nous verrons bien ce que voudra le Parlement. Tout ce que souhaite le Défenseur des droits, c'est que ses propositions soient suivies ; il n'a pas les yeux plus gros que le ventre !

Sommes-nous efficaces ? Environ 80 % de nos recommandations sont suivies, mais il s'agit souvent d'affaires quotidiennes, dont la presse parle peu. À Bondy, où les demandes sont nombreuses, notre déléguée vient d'arriver. Elle résoudra bien des problèmes sans faire le *buzz*. On parle davantage de notre activité d'appui au contentieux, comme dans cette affaire de licenciement d'un jeune coiffeur homosexuel, que les prud'hommes n'avaient pas jugé discriminatoire. Nous pensons obtenir satisfaction devant la cour d'appel. Nous avons fait une centaine d'observations de ce type, dont les deux tiers environ sont suivies.

Un aparté, à l'intention de M. Détraigne : votre amendement à l'article 7 nouveau de la loi Justice du XXI^{ème} siècle sur la mutualisation des greffes a été écarté par la commission des lois de l'Assemblée nationale. Il faut le réexaminer car des experts m'annoncent des difficultés, notamment informatiques.

Monsieur Leconte, l'inégale répartition géographique des recours est l'un des sujets de notre enquête sur le non-recours. Tout dossier est traité jusqu'à faire l'objet d'une conclusion, que nous ayons obtenu un résultat positif ou non. Nous devons des comptes à ceux qui nous saisissent. Le Défenseur des droits n'est pas qu'une caisse de résonance, mais doit servir à régler les problèmes.

Nous veillons à ce que les Français établis hors de France aient accès à nous : ils déposent entre 150 et 200 réclamations par an, généralement sur des questions fiscales, sociales ou familiales. Je leur ai affecté spécialement une déléguée, Mme Brigitte Bonnaud, qui peut être saisie en ligne ou par téléphone. Je compte aussi sur les parlementaires pour me signaler certains cas. Ai-je été saisi de celui que vous avez évoqué, madame Deromedi ?

Mme Jacky Deromedi. – Mes collaborateurs ont dû vous saisir.

M. Jacques Toubon. – Nous allons regarder où en est le dossier.

Monsieur Frassa, je reconnais que le Sénat a introduit des dispositions bienvenues en matière d'accessibilité des personnes handicapées dans le projet de loi pour une République numérique. La question que je pose est celle de l'illettrisme numérique, des personnes qui ne souffrent d'aucun déficit mais peinent à manipuler l'instrument, à réaliser en ligne des démarches qu'elles faisaient auparavant par courrier ou en personne. Pour elles, il devrait être obligatoire de proposer une alternative à la dématérialisation ou un accompagnement ; cela aurait envoyé un signal efficace à l'administration.

Je trouve, comme M. Vasselle, que nos délais de traitement sont trop longs. J'essaie de les raccourcir. En matière de handicap, notre appareil légal est impeccable : nous disposons de toutes les normes, de toutes les institutions nécessaires grâce aux trois lois dites Chirac de 1975, 1986 et 2005 – mais leur application est embolisée. Ainsi des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). L'accessibilité des bâtiments publics et commerciaux, censée être effective au 1^{er} janvier 2015, a été reportée. J'espère que les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) seront bientôt en place. La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) n'est pas d'application directe dans notre pays. François Fillon a confié en 2010 la présidence du comité de suivi de sa mise en œuvre au Défenseur des droits, et nous allons publier avant la fin de l'année un rapport sur l'absence d'effet direct de cette convention dans notre droit.

Monsieur Vasselle, la loi sur la déontologie des fonctionnaires ne concerne pas les policiers et gendarmes ; l'article 6 du code de la sécurité intérieure nous confie la mission de contrôler la déontologie des forces de l'ordre.

Depuis quinze ans, pour réduire les coûts, on a rogné sur les services d'accueil et d'information du public, notamment dans les caisses d'assurance maladie et de retraite. La réponse électronique ne remplace pas l'interlocuteur humain ! Aussi avons-nous souvent à répondre à de simples demandes d'information.

Monsieur Favier, je suis contre les tests osseux, qu'il faudrait bannir de notre droit. Malheureusement, la loi Santé les a légalisés, tout en les encadrant.

S'agissant des mineurs non accompagnés, la loi sur la protection de l'enfance a régularisé la circulaire Taubira qui avait été annulée par le Conseil d'État. Nous attendons le décret sur la répartition entre départements, qui tiendrait compte des « stocks ». J'ai rendu le 26 février dernier une décision-cadre résumant notre doctrine sur ce sujet. Je publierai bientôt une nouvelle décision dans laquelle j'apprécierai le nouveau système de prise en charge des mineurs étrangers isolés mis en place par la Ville de Paris depuis 2015 en réponse à notre rapport, très critique, d'août 2014.

Sur les bidonvilles, vous connaissez l'initiative prise par le préfet de région d'Ile-de-France, M. Jean-François Carencu, qui répond à votre préoccupation d'un portage régional. Un représentant du Défenseur des droits avait assisté à la réunion qu'il a organisée.

Vous allez examiner la proposition de loi sur les contrôles d'identité...

M. Philippe Bas, président. – Sans les internautes !

M. Jacques Toubon. – J'en ai parlé à votre rapporteur, Alain Marc. Il faut introduire une traçabilité, mais je ne suis pas favorable au système de récépissés. Au moins, nous devrions savoir combien de contrôles d'identité sont réalisés chaque année. J'ai présenté de nouvelles observations devant la Cour de cassation, qui traitera rapidement les pourvois déposés contre les arrêts de juin 2015.

Monsieur Desplan, je reçois de nombreuses réclamations de Domiens. Je suis en train de compléter notre dispositif en Guyane. J'ai inspecté il y a deux mois notre dispositif en Martinique et en Guadeloupe : il fonctionne bien, grâce à une animatrice dynamique. Nous traitons aussi des réclamations de personnes originaires des DOM qui résident en métropole et se heurtent, par exemple, à l'impossibilité d'ouvrir un compte bancaire au motif que leur résidence est outre-mer. Nous avons avancé sur ces questions, notamment avec la Fédération bancaire française. J'ai rencontré M. Jean-Marc Mormeck, nouveau délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, et suis très attentif à ce que la mission du Défenseur s'étende sur tout le territoire de la République. Ma porte vous est ouverte.

Les droits, les libertés, sont le cœur de la philosophie de la République. Nous avons voulu que tous ceux qui vivent dans notre pays, quels qu'ils soient, jouissent des mêmes droits, car ce sont des personnes humaines, également libres.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cet échange riche et varié. Vos réponses ont été aussi convaincantes qu'engagées.

La réunion est levée à 13 heures

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, AINSI QUE SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSER LE CHÔMAGE

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente-

La réunion est ouverte à 14h35.

Audition de Mme Christine Erhel, maître de conférences en économie à l'université Paris I

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous commençons notre cycle d'auditions en recevant Mme Christine Erhel, maître de conférences en économie à l'université Paris I.

Quelles sont les différentes méthodes utilisées pour mesurer le chômage en France, dans le cadre de l'enquête Emploi réalisée chaque trimestre par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des statistiques mensuelles du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, établies par Pôle emploi et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ? Nous souhaiterions connaître votre avis sur leur pertinence, leur degré de fiabilité et leurs limites. Un éclairage sur les méthodes employées pour l'établissement de ces statistiques par nos voisins européens serait également utile.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Christine Erhel prête serment.

Mme Christine Erhel, maître de conférences en économie à l'université Paris I. – Mon intervention consistera en un point de méthodologie sur la définition du chômage et sur les indicateurs permettant d'évaluer la situation du marché du travail. En France coexistent deux définitions du chômage. Tout d'abord celle établie par l'Insee sur la base de l'enquête Emploi réalisée chaque trimestre, conformément à des critères définis par le Bureau international du travail (BIT). Selon cette définition, est considérée comme chômeur toute personne en âge de travailler qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les quinze jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

La seconde définition est celle de Pôle emploi. Elle repose sur les données administratives collectées dans le cadre du suivi des chômeurs et publiées chaque mois. Les demandeurs d'emploi sont classés en cinq catégories. La catégorie qui s'approche le plus de la définition du BIT est la catégorie A, qui regroupe les personnes sans emploi ayant fait

des démarches de recherche d'emploi le mois précédent. Les autres catégories B, C D et E regroupent des personnes inscrites à Pôle emploi mais qui ont une activité réduite, sont en formation, malades ou qui ne cherchent pas d'emploi.

La définition internationale du BIT a été établie en 1982 et n'a pas varié depuis. Elle est utile pour suivre l'évolution du chômage dans le temps ou pour faire des comparaisons entre pays : tous les pays européens l'utilisent et l'enquête *Labour force survey* est réalisée sur cette base. Sa limite est d'être fondée sur un échantillon, ce qui rend difficile de désagréger les données à un niveau trop fin où la représentativité de l'échantillon n'est plus garantie – quartier ou petite ville par exemple. Malgré tout, les avantages l'emportent et les économistes se réfèrent à cette définition dans leurs travaux. Les chiffres fournis par Pôle emploi, eux, sont plus exhaustifs ; il est possible de les désagréger à un niveau très fin. L'inconvénient est qu'ils reposent sur des catégories propres à Pôle emploi, ce qui les rend difficiles à utiliser pour établir des comparaisons internationales, faute d'une harmonisation des critères entre pays. De plus ces critères varient dans le temps, ils sont très sensibles aux modalités de calcul et de gestion administratives ainsi qu'aux différentes politiques pour l'emploi : par exemple, à certaines périodes, on a dispensé les chômeurs de plus de 57 ans de toute recherche d'emploi, ce qui a modifié mécaniquement le nombre de chômeurs.

Il y a toujours un écart entre les chiffres donnés par le BIT et ceux de Pôle emploi. Ces écarts dépendent des politiques de l'emploi menées, des modalités de calcul, mais aussi des publics. Ainsi, fait bien connu, le chômage des jeunes de moins de 25 ans défini selon les critères du BIT est structurellement supérieur à celui calculé par Pôle emploi : les jeunes s'inscrivent moins à Pôle emploi car ils sont peu incités à faire cette démarche. Les politiques de l'emploi ont un effet sur le nombre des chômeurs : la suppression des dispositifs de dispense de recherche d'emploi en 2009 a provoqué une hausse du nombre des chômeurs recensés par Pôle emploi, ce qui a creusé l'écart avec le chiffre correspondant à la définition du BIT. De même, en 2009, l'obligation faite aux bénéficiaires du RSA, de s'inscrire à Pôle emploi, a entraîné une hausse du chômage calculé par Pôle emploi.

Le calcul du taux de chômage à partir du nombre de chômeurs dépend de la population retenue comme référence et des comportements d'activité. En France, le taux de chômage des jeunes s'établit, selon la définition du BIT, à près de 25 %, ce qui signifie que 25 % des jeunes actifs sont au chômage. Toutefois si l'on rapporte le nombre de chômeurs de 15 à 24 ans à l'ensemble de la population composant cette classe d'âge, le taux de chômage des jeunes s'établit à 9 %. Les comportements d'activité sont très différents selon les pays. En France, la majorité des jeunes poursuit des études et ne travaille pas pendant sa scolarité. A l'inverse, aux États-Unis, la participation des jeunes au marché de l'emploi est très forte. Pour les comparaisons, il convient donc de prendre en compte les taux d'activité. Ainsi, le taux de chômage des jeunes actifs est de 25 % en France et de 14,6 % au Royaume-Uni, mais la part des jeunes au chômage, rapportée à leur classe d'âge est de 9,1 % en France, de 8,5 % au Royaume-Uni. Les écarts changent ainsi très fortement selon les indicateurs. L'Allemagne est dans une situation remarquable, avec un chômage bas dans les deux cas, respectivement 7,2 % et 3,5 %.

Une autre notion, utilisée par l'Insee, Eurostat ou l'OCDE, est celle de « halo » autour du chômage. Celle-ci recouvre les personnes non comptabilisées comme actives au sens du BIT mais proches, néanmoins, du marché du travail. Il s'agit des personnes en recherche d'emploi mais non immédiatement disponibles, pour des raisons de santé ou familiales, par exemple -elles sont 287 000 en France au quatrième trimestre 2015, selon l'Insee. Il s'agit aussi des personnes disponibles pour travailler mais qui ne recherchent pas un

travail activement (personnes découragées ou chômeurs de longue durée) au nombre de 673 000 en France-. Il s'agit enfin des personnes très éloignées du marché du travail, qui ne sont ni disponibles, ni à la recherche d'un emploi, au nombre de 448 000. Ce halo concerne ainsi 1,408 million de personnes en France. Il est calculé selon des méthodes identiques dans tous les pays européens, ce qui permet des comparaisons entre pays par Eurostat.

Enfin, le dernier indicateur à prendre en compte est le sous-emploi qui concerne les personnes qui travaillent mais souhaiteraient travailler davantage. Il s'agit des personnes en temps partiel involontaire. Celles-ci peuvent parfois être inscrites à Pôle emploi si elles recherchent un autre emploi. Dans cette catégorie on range aussi les personnes en chômage technique ou partiel. Le sous-emploi concerne 1,696 million de personnes en France, dont 1,2 million de femmes.

Les définitions du BIT et de Pôle emploi ne relèvent pas des mêmes logiques. Pour avoir une bonne vision de l'état du marché du travail, il faut croiser plusieurs indicateurs. Le système d'information statistique s'est amélioré ces dernières années avec un effort d'harmonisation des indicateurs entre pays.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Merci pour toutes ces précisions. Depuis quand utilise-t-on en France un double système : l'enquête Emploi de l'Insee et les statistiques établies par Pôle emploi ? Pourquoi avoir fait ce choix alors que la définition du BIT existait déjà ? Est-ce une spécificité française ?

Pouvez-vous nous donner des précisions sur le panel du BIT ? Enfin, on a constaté des bugs dans le passé avec les chiffres de Pôle emploi. Les chiffres de l'Insee sont-ils plus fiables ?

Mme Christine Erhel. – Je ne sais pas de quand datent les définitions que l'on utilise en France. La définition du BIT a été élaborée en 1982 et s'est généralisée. Tous les pays collectent des données administratives sur le chômage : celles-ci proviennent du suivi des chômeurs et sont publiées parallèlement aux chiffres élaborés selon la définition du BIT, que les pays européens ont l'obligation de fournir.

L'enquête Emploi se base sur un échantillon de 67 000 ménages qui sont interrogés chaque trimestre pendant 18 mois, de telle sorte que le panel soit continûment renouvelé. Cette méthode correspond aux standards en la matière. Il n'y a pas de doute sur sa fiabilité. On peut juste regretter l'impossibilité de procéder à des études à un niveau trop fin, mais l'Insee ne publie pas des enquêtes en-dessous d'un certain seuil. En 2003, l'enquête Emploi, qui était annuelle, est devenue continue, tous les trimestres. Cela a entraîné un choc provisoire, l'Insee a dû adapter ses méthodes. Les choses sont désormais réglées. Les bugs dans les chiffres de Pôle emploi sont dus à l'utilisation de données administratives, dépendantes, par nature, de critères fixés par l'administration, de leur révision, ou de problèmes techniques à l'occasion de l'actualisation des situations personnelles par les demandeurs d'emploi, comme cela s'est produit récemment. Les bugs concernent les données administratives, non les enquêtes statistiques établies selon une méthode éprouvée et stable.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Finalement, s'il fallait ne retenir qu'un chiffre ?

Mme Christine Erhel. – S'il fallait n'en choisir qu'un, le meilleur indicateur serait celui du BIT...

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Etabli tous les trois mois, et non tous les mois !

Mme Christine Erhel. – Le sens que l'on peut donner à des variations mensuelles, en effet, est très limité. Trois mois, c'est un minimum pour déceler une tendance. Les économistes utilisent toujours la définition du BIT pour faire des comparaisons ou établir des séries longues. Il est facile ensuite de l'enrichir en reprenant les données fournies par Pôle emploi pour définir le halo autour du chômage ou le sous-emploi.

M. Jean-Louis Tourenne. – Existe-t-il des moyens de manipuler les chiffres du chômage ? On voit bien que la tentation pourrait être grande pour les gouvernements, quels qu'ils soient. Les dispenses d'inscription à Pôle emploi ont fait sortir des chômeurs des statistiques. Un gouvernement vicieux peut-il dissuader les chômeurs de s'inscrire pour faire baisser les chiffres ? À votre connaissance, de telles manipulations ont-elles eu lieu dans le passé ?

M. Georges Labazée. – Comment sont répertoriés les travailleurs handicapés au chômage ? En outre, au sein du Comité d'orientation des retraites (COR), dont je suis membre, j'ai constaté la difficulté de distinguer, à l'approche de l'âge de la retraite, les personnes inactives, celles en activité réduite, celles au chômage, etc. Avez-vous travaillé sur cette question ?

Mme Élisabeth Lamure. – Qui procède à la répartition des demandeurs d'emploi entre les différentes catégories ? Par exemple, pourquoi les chômeurs de longue durée découragés sont-ils comptabilisés au sein du halo autour de chômage et non comme chômeurs ? Comment est défini ce halo ?

M. Éric Doligé. – Un document du Conseil d'orientation pour l'emploi qui nous a été transmis énumère les taux de chômage dans différents pays. Sur quelle base sont-ils établis ?

Mme Christine Erhel. – Ils se réfèrent au chômage au sens du BIT.

M. René-Paul Savary. – Une question sur les bénéficiaires du RSA : il me semble qu'il leur est simplement conseillé de s'inscrire à Pôle emploi mais que cela n'est pas obligatoire.

Mme Patricia Schillinger. – Comment sont prises en compte les ruptures conventionnelles ? L'instauration d'un contrat unique dans certains pays a-t-elle réduit le chômage ? La multiplication des contrats précaires est une marque de précarité.

Mme Christine Erhel. – Je n'ai pas connaissance de politique ayant visé à dissuader les chômeurs de s'inscrire au chômage. En France, on incite plutôt les gens à s'inscrire à Pôle emploi. Le régime d'assurance chômage est plutôt avantageux, l'incitation financière est sensible. De même, les bénéficiaires du RSA, aptes à l'emploi, sont fortement incités à s'inscrire à Pôle emploi, sauf recommandation contraire des services sociaux. Il est vrai toutefois que de multiples facteurs influent sur les comportements. Ainsi, les jeunes s'inscrivent peu à Pôle emploi parce qu'ils ne sont pas ou mal indemnisés, parce qu'ils estiment pouvoir trouver un emploi par eux-mêmes ou parce qu'ils considèrent que c'est stigmatisant. Le chômage, calculé selon la méthode du BIT, n'est, en tout cas, pas influencé par les changements de règles administratives : ainsi, depuis 2009, l'écart entre le chômage

selon Pôle emploi et selon la définition du BIT s'est creusé à cause de la suppression de la dispense de recherche d'emploi et de l'incitation pour les bénéficiaires du RSA à s'inscrire. Avoir deux indicateurs permet de mieux comprendre les évolutions. C'est une richesse et non, me semble-t-il, une source de manipulation.

Il est vrai aussi que les pays peuvent gérer différemment l'absence d'emploi. Ainsi, si le chômage est plus faible aux États-Unis, l'inactivité y est beaucoup plus forte. Pour les 25-54 ans, le taux d'emploi est plus élevé en France alors que le taux de chômage est aussi plus élevé : beaucoup de personnes inactives ne sont pas incitées à rentrer sur le marché du travail et à s'inscrire au chômage outre-Atlantique car les aides à la recherche d'emploi et les allocations chômage sont faibles. En France, on préfère maintenir les gens proches du marché du travail et éviter qu'ils ne basculent dans l'inactivité.

Les personnes handicapées ne font pas l'objet d'un traitement statistique à part.

Le halo autour du chômage est une notion reconnue internationalement, établie à partir de la définition du BIT : elle regroupe tous ceux qui ne satisfont pas à l'un des trois critères.

Mme Élisabeth Lamure. – Ce halo est-il déterminé indépendamment de Pôle emploi ?

Mme Christine Erhel. – Oui.

Mme Élisabeth Lamure. – 1,4 million de personnes sont concernées. Où figurent-elles dans les chiffres de Pôle emploi ?

Mme Christine Erhel. – Certaines peuvent être inscrites dans d'autres catégories que la catégorie A ; elles peuvent être en formation, inactives, etc. Une analyse au cas par cas est nécessaire.

Mme Élisabeth Lamure. – En tout cas, ils ne sont pas recensés en catégorie A.

Mme Christine Erhel. – Non.

M. Georges Labazée. – Cette notion s'applique aussi à beaucoup de personnes proches de la retraite, qu'il est parfois difficile de ranger dans une catégorie.

Mme Christine Erhel. – En effet. Les périodes où il est difficile de distinguer entre l'activité et la non-activité sont le début et la fin de carrière.

Il n'y a pas de lien direct entre le régime des contrats de travail et le niveau du chômage. Il y a toujours une rotation sur le marché du travail. Ainsi, au Royaume-Uni, où n'existe qu'un seul contrat de travail très flexible, on enregistre des destructions régulières d'emplois. Il existe toujours un chômage lié à l'attente entre deux postes. La rupture conventionnelle a eu des conséquences importantes mais son effet est difficile à évaluer car elle se substitue à d'autres formes de ruptures, comme la démission.

M. Jean Desessard. – Si je comprends bien, tous les chiffres sont bons mais ce ne sont pas les mêmes !

Mme Christine Erhel. – C'est cela !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous vous remercions.

Audition de M. Dominique Bureau, président de l'Autorité de la statistique publique (ASP)

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous accueillons à présent M. Dominique Bureau, président de l'Autorité de la statistique publique (ASP). Cette instance, qui s'assure de l'indépendance, de la qualité et de la fiabilité des statistiques publiques, a labellisé les statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, s'appuyant sur un rapport de l'inspection générale des finances (IGF), de l'Insee et de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) d'avril 2014, tout en assortissant sa décision de six recommandations. Pourriez-vous nous rappeler les raisons ayant conduit à cette labellisation ainsi que le cadre, notamment européen, dans lequel elle s'inscrit ? Comment vos recommandations ont-elles été mises en œuvre, deux ans après la remise du rapport ? Quelles sont les pistes d'amélioration envisageables ?

Cette audition, ouverte à la presse, sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Dominique Bureau prête serment.

M. Dominique Bureau, président de l'Autorité de la statistique publique (ASP). – La labellisation des statistiques des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en 2014 a été réalisée par l'ancien collègue de l'ASP, présidée par mon prédécesseur, M. Paul Champsaur. L'ASP, instituée en 2009, est une autorité indépendante de l'Insee et du système de la statistique publique. Son collègue regroupe neuf membres : le président, nommé par le Président de la République ; un membre nommé par le ministre de l'économie ; trois membres nommés respectivement par l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental ; quatre membres nommés par le Conseil d'État, la Cour des comptes, l'IGF et l'Igas. Nous assurons la bonne application des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données statistiques, en conformité avec les exigences européennes. Nous donnons un avis consultatif au ministre de l'économie – qui nous a toujours suivis – sur la liste des services statistiques ministériels (SSM).

Le code des bonnes pratiques de la statistique européenne, très structuré, rassemble quinze blocs de principes se subdivisant en cinq à neuf sous-principes ; par exemple, « l'indépendance des instituts nationaux de statistique et d'Eurostat à l'égard des interventions politiques et autres interférences externes dans le développement, la production et la diffusion des statistiques est inscrite dans la législation et garantie pour les autres autorités statistiques ». Ces principes sont regroupés autour de trois axes : l'environnement institutionnel, les procédures et les résultats statistiques.

Une loi de 2008, rénovant celle de 1951, a élargi la notion de statistiques afin d'améliorer la qualité statistique, de diversifier les sources et d'alléger la charge de travail en s'appuyant autant que possible sur des statistiques administratives. Les statistiques rassemblent désormais la production des SSM et l'ensemble des exploitations des données administratives à des fins d'information générale, en dehors des services de statistique publique – Insee et SSM – dans le cadre de missions de service public, comme pour

Pôle emploi. L'ASP s'assure que ces services produisent des données de même qualité et selon les mêmes standards, que ce soit dans les services de statistique publique ou les péri-services. Même s'ils font le même travail, ces derniers ne sont pas organisés comme les SSM.

La labellisation s'applique à la production de données dans le cadre des enquêtes prévues par le Conseil national de l'information statistique (Cnis), réalisées par les services ministériels. Par son accréditation, l'ASP vérifie que ceux-ci sont organisés pour produire des statistiques fiables. En dehors du cadre habituel de la statistique publique, l'ASP labellise en vertu du code des bonnes pratiques. L'ASP a ainsi labellisé les données DEFM de Pôle emploi et celles des notaires sur les prix immobiliers. Alors que la labellisation porte habituellement sur la procédure des enquêtes et non sur les organismes, l'ASP examine, pour le péri-SSM, tant le fonctionnement de la structure que les contraintes plus spécifiques qui pèsent sur elle.

C'est pourquoi en 2012, alors que les données statistiques mensuelles des DEFM tenaient une place importante dans le débat public, il a été décidé qu'elles devaient atteindre le meilleur niveau statistique public, et donc être labellisées. Ces statistiques sont coproduites – sans aucune sous-traitance – par Pôle emploi et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, qui élabore les règles purement statistiques pour la correction des variables saisonnières, la remontée des fichiers étant gérée par Pôle emploi. Nous devons faire de cette labellisation un exemple d'excellence, conforme au code des bonnes pratiques. Après un travail préalable de 2012 à 2014, la labellisation fut accordée en 2014, sur la base des travaux du comité du label – instance de travail technique interne à l'Insee – et d'un rapport spécifique des inspections générales de l'Insee, des finances et des affaires sociales : globalement, les conditions de production des statistiques et la méthode étaient conformes au code des bonnes pratiques de la statistique européenne.

Cette labellisation a été assortie de six recommandations : publier sur une base annuelle des séries en droits constatés, c'est-à-dire avec recul ; publier systématiquement des séries rétropolées, tenant compte des changements de procédure et des incidents comme le bug SFR ; ajouter à la publication des DEFM un commentaire, ou plutôt une présentation, privilégiant la tendance des derniers mois, une publication mensuelle ne devant comporter que des chiffres pour être la plus neutre possible ; attirer l'attention du lecteur sur la faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en-dessous d'un certain seuil ; publier des indicateurs évaluant la variabilité statistique des DEFM en stocks et en flux ; prévenir certaines situations de crise et prévoir une procédure de gestion de crise. Une clause de revoyure était prévue : la Dares et Pôle emploi ont été auditionnés, deux ans après la labellisation, le 23 mars 2016, sur la mise en œuvre de ces recommandations, dans le contexte que l'on sait. Notre rapport annuel, transmis aux présidents des deux assemblées, a été marqué, l'année dernière, par la revue par les pairs au niveau d'Eurostat. Ce regard extérieur sur l'ensemble du système statistique français a proposé de renforcer certaines exigences en lien avec le futur règlement européen. Ainsi, la labellisation a été examinée au regard des demandes de 2014 et des progrès à anticiper, dans une démarche prospective.

Quelles ont été les réalisations depuis 2014 ? Publier des séries avec recul est la première recommandation. Les phénomènes d'enregistrement ou de radiation posent parfois problème dans les séries : certains se réinscrivent trois jours après la clôture de l'exercice du mois. Il faudrait neutraliser cette volatilité. Au-delà de six mois de recul, les services

statistiques, disposant de toute l'information pour élaborer une série satisfaisante, la publient dans le fichier historique statistique.

Par des séries rétopolées, « les erreurs découvertes dans des statistiques déjà publiées sont corrigées dans les meilleurs délais et le public en est informé ». La tentation de minimiser l'importance des petites erreurs peut être forte. Nous exigeons l'application stricte de cet indicateur 6.3 du code des bonnes pratiques. Sur Internet, le public a accès aux documents méthodologiques, à l'information sur les incidents, à leur chiffrage. Selon la fréquence de l'élément atypique et ses enjeux, son traitement diffère, en particulier en matière d'information du public. La transparence garantit la confiance du public dans les séries statistiques.

Les recommandations 3, 4 et 5 sur la publication rappellent que ces séries mensuelles ont, intrinsèquement, une forte volatilité ; la réalité économique est beaucoup plus fluctuante qu'on ne l'imagine, comme en témoigne l'indice de la production industrielle (IPI). Le processus de collecte lui-même peut créer de la volatilité. La Dares et Pôle emploi ont tenté de mesurer cette incertitude. Parfois, une hausse se compense sur le mois suivant. Les modalités de communication au public ont été réformées à la suite du rapport Freyssinet, réalisé sous l'égide du Cnis. Des indicateurs sont régulièrement publiés sur le site pour évaluer la variabilité statistique des DEFM en stock et en flux.

Pour une cartographie et une analyse préventive des risques et des processus de production, la Dares et Pôle emploi ont mis en place des instruments de gestion de crise et réfléchi sur les différentes typologies de risques : remontée des données opérationnelles, risques dans la constitution des fichiers statistiques, traitement informatique des statistiques, protection et confidentialité des données. Ces différents aspects nous ont été présentés le 23 mars et les publications ont été refondues en janvier. Il est important que le système statistique présente son action au public.

Il n'y a pas lieu de remettre en cause la labellisation de l'enquête DEFM. Les demandes faites en 2014 ont été satisfaites. Compte tenu de l'importance politique de ces statistiques, nous avons demandé que la Dares et Pôle emploi poursuivent leurs travaux pour mieux présenter leurs résultats, en tendance. Ils produisent actuellement des avertissements à géométrie variable en fonction des résultats. Ce n'est pas la bonne méthode, ces avertissements doivent être pérennes. Ces informations doivent figurer dans la conception même du document et non comme un simple avertissement. L'ASP demande des cliquets irréversibles, et ces modifications seront faites dans les prochains mois.

Pour une meilleure compréhension, le chiffre labellisé doit être mieux raccordé à d'autres chiffres, et notamment à ceux de l'enquête Emploi de l'Insee, fondée sur les critères du BIT. Nous avons demandé que les écarts entre les chiffres Insee et les données administratives soient expliqués : la diversité des sources ne doit pas être un facteur d'incertitude mais de complémentarité. À la suite de la revue par les pairs, nous leur avons demandé plus de traçabilité, de démarche qualité et d'anticipation, pour plus de transparence. Si on change la manière dont les gens s'enregistrent sur Internet, il faut anticiper et chiffrer *ex ante* la modification. *Ex post*, les changements concernent soit la technique statistique, soit le processus d'enregistrement, soit la réalité du fonctionnement du marché du travail. Évitions toute suspicion entachant la crédibilité des chiffres. Cela suppose d'anticiper sur les impacts des changements de procédure, pour savoir si l'élément atypique est dû au mauvais fonctionnement du thermomètre ou à un changement du marché du travail. Donnons le maximum d'information sur les chiffres de l'enquête trimestrielle de l'Insee et les statistiques

administratives de Pôle emploi. Dans un an, la clause de revoyure concernera la Dares, Pôle emploi mais aussi l'Insee pour examiner la manière dont le système statistique fournit de l'information pertinente sur le chômage.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – C'est sur l'ASP que repose le crédit des statistiques publiques. De quels moyens disposez-vous ? Pouvez-vous nous expliquer exactement ce que fut le bug SFR ? Avez-vous les moyens de réaliser des audits lorsqu'un tel événement se produit ou vous contentez-vous d'envoyer un questionnaire ?

Le Gouvernement peut être tenté de modifier les règles de calcul des chiffres de l'emploi, afin d'arranger un peu leur présentation. Êtes-vous consultés *a priori* ou formulez-vous *a posteriori* des recommandations pour relier les nouveaux chiffres aux anciens ?

M. Jean Desessard. – Très bien !

M. Dominique Bureau. – Je préside l'ASP depuis moins d'un an, mon expérience est donc assez courte. Autorité indépendante, nous avons accès, si besoin, aux services des différentes inspections, qui peuvent être sous notre contrôle si nous le demandons.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Cela s'est-il jamais produit ? Même pas pour le bug SFR ?

M. Dominique Bureau. – Le bug SFR, qui a eu lieu en août 2013, est au cœur du rapport des trois inspections, qui a préparé la labellisation des statistiques des DEFM, qui recommande notamment la création de cellules de crise. Le collège des neuf membres de l'ASP délibère sur la base d'auditions, dans une logique juridictionnelle, à l'instar d'autres autorités indépendantes. Nos propres services d'instruction sont limités à un cadre A de l'Insee. Nos capacités directes sont faibles mais nous pouvons mobiliser des corps existants. Il existe une inspection générale à l'Insee.

Nous sommes souvent écoutés. Ainsi, notre demande de supprimer le statut de SSM au bureau des statistiques de la pêche et de l'aquaculture, qui n'atteignait pas la masse critique, a été suivie d'effet. Nous avons déploré les ruptures d'embargo dans la publication des chiffres d'activité économique *via* les enquêtes trimestrielles de l'Insee. Dans la statistique publique, chacun doit avoir accès aux informations en même temps. Bien sûr, le ministre de l'économie sait avec quelques heures d'avance quelle sera l'évolution de l'IPI ou du PIB, pour pouvoir répondre aux questions des journalistes et préparer sa communication. C'est une tradition française admise par tous, et non choquante, si elle suit des règles claires. Mais il n'est pas question que ces chiffres alimentent les spéculations ; la statistique doit informer. Ainsi, nous avons supprimé l'accès personnel à ces chiffres au cabinet du Président de la République. Cela évite d'en parler lors des dîners en ville ! À chaque recommandation, nous avons été suivis.

Comme autorité indépendante, nous avons des méthodes de contrôle spécifiques, fondées sur la confrontation, et différentes de celles des inspections générales. Nos sujets sont plus ou moins importants. Nos moyens sont limités mais proportionnés à notre mission, afin qu'elle soit réalisée en toute indépendance. Nous sommes sollicités en cas de problème dans un service : établir un chiffre en toute indépendance, comme dans le cas du bug SFR, était au

cœur des préoccupations du rapport des trois inspections. Ce n'est pas une remontée à l'aveugle ! Il faut s'assurer que le chiffre soit pertinent.

Les différentes catégories de demandeurs d'emploi ont changé en 2009 et ont été incluses dans la labellisation. En cas de changement sur une série que nous avons validée, nous devrions redonner un avis, de même que le comité du label sur une autre série. Peut-on jouer d'une catégorie sur l'autre ? Le mensonge serait compliqué à prolonger plus d'un mois. Je n'ai eu aucune remontée de tricherie. En mai 2015, un problème sur le processus de rappel avait été constaté : en raison des nombreux ponts, le taux de réinscription était particulièrement bas. Un rappel supplémentaire a abouti à l'excès inverse, à savoir un taux anormalement haut de réinscription. Les services nous ont immédiatement informés. Le rappel supplémentaire a été un choix discrétionnaire – heureux ou malheureux – mais pas une volonté de tricher dans un sens ou dans l'autre. Il faut donc limiter la part discrétionnaire pour anticiper au maximum les changements. En général, les séries longues les neutralisent. L'examen par les pairs n'a pas révélé de défaillance ; le système français est plutôt en avance.

Le fonctionnement du marché du travail est intrinsèquement compliqué. Longtemps, on a considéré qu'on pouvait établir un bon chiffre du chômage, à partir de l'enquête Insee trimestrielle et de l'enquête DEFM mensuelle qui, recalées, donnaient un chiffre mensuel. Mais la première établit comment les sondés se situent sur le marché de l'emploi, tandis que la seconde ne mesure que les réinscriptions à Pôle emploi. Comment définir une personne sans emploi ? Que signifie chercher un emploi ? Je me suis intéressé au sujet lorsque j'étais chef du bureau de la politique économique à Bercy entre 1986 et 1988 et dans le cadre des rapports Malinvaud et Bourguignon à la fin des années 1990. Désormais, la vision repose sur plusieurs chiffres, obtenus par des mesures différentes.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Lequel des deux chiffres garder ? Les Français, en général, ne retiennent que celui de Pôle emploi... Faudrait-il lui préférer celui du BIT ou en inventer un troisième ?

M. Dominique Bureau. – Nous demandons aux statisticiens de formuler les chiffres les plus pertinents, dans une méthode conforme au code des bonnes pratiques. Le marché du travail est compliqué. Il est normal de disposer d'une nomenclature avec différentes catégories de chômeurs. Certes, on privilégiera souvent les chômeurs de catégorie A, les plus pertinents pour le débat public français. Les chiffres de l'enquête Insee ont d'autres vertus. On n'élabore pas un bon diagnostic avec un seul chiffre. Tout dépend des questions que l'on pose. La statistique ne dira pas quel est le bon chiffre à utiliser. Distinguons l'information, le diagnostic et l'évaluation des politiques : on ne peut télescoper ces trois étapes, sauf à produire de la confusion. Un rappel supplémentaire ne changera pas fondamentalement le diagnostic. On ne peut faire dire aux statistiques ce qu'elles ne peuvent pas dire.

En 2007 et 2008, les rapports Durieux et de Foucauld ont abouti aux changements de nomenclature et à l'arrêt du calage qu'essayait de faire un seul chiffre à partir des deux séries. Pour l'activité économique, nous disposons de l'IPI et des enquêtes auprès des entreprises. Ces différents chiffres sont utiles, notre rôle est de nous assurer que le système statistique public peut les fournir. En 2014, nous avons choisi de ne labelliser que la série des DEFM au niveau national. Nous avons demandé un approfondissement du travail sur de possibles séries régionales et un meilleur suivi du devenir des chômeurs, à l'instar des cohortes établies dans d'autres séries statistiques. Nous voulons qu'à partir des données mobilisables, administratives ou de l'enquête Insee, nous puissions fournir au public tous les

éléments pour qu'il puisse faire son propre diagnostic. En tant qu'économiste, je pense qu'un seul chiffre n'est pas pertinent, sauf à biaiser le débat public. En cas de suspicion, l'avertissement sur la qualité des chiffres est d'autant plus important que le chiffre est bon. La confiance doit régner.

M. René-Paul Savary. – Le « taux de chômage » est un mauvais terme au regard du BIT : on devrait dire le « taux de demandeurs d'emploi ». L'oratrice précédente m'a convaincu que le seul chiffre intéressant, non soumis à volatilité, était celui sur trois mois. Un taux de demandeurs d'emplois à trois mois serait-il plus fiable, sur la même durée que le chiffre du BIT ?

Mme Éliane Giraud. – Les statistiques du BIT permettent des comparaisons entre différents pays. Existe-t-il une autorité indépendante semblable dans d'autres pays ?

M. Dominique Bureau. – Dans une des recommandations qui seront publiées au *Journal officiel* cette semaine, nous réitérons notre demande de 2014, issue du rapport des trois inspections, de privilégier les tendances dans les commentaires. La nouvelle forme des publications de janvier ne l'avait pas intégré, nous l'avons signalé à la Dares et à Pôle emploi. Le yo-yo des avertissements nous a confortés. Certes, en tant que statisticien, il faut concilier l'appropriation des chiffres par tous et la neutralité par la publication, autant que possible, de chiffres bruts. Ne publier qu'un chiffre tous les trois mois nous ferait perdre de l'information, et augmenterait la suspicion. Maintenons des chiffres mensuels comme l'IPI mais ne polarisons pas le débat, dans leur présentation, à des écarts mensuels. Il faut lisser les séries brutes en dents de scie. L'idéal serait de donner des chiffres mensuels accompagnés d'un taux de croissance sur trois mois, afin d'avoir une série s'approchant de la tendance calculée historiquement. La Dares et Pôle emploi ont testé des indicateurs glissants sur trois mois, qui sont plus compliqués à comprendre. Nous avons aussi envisagé de donner les points de retournement statistique des données de DEFIM, solution trop ciblée : cela relèverait déjà du diagnostic et non de la production de statistique brute, et outrepasserait le rôle des services statistiques.

Mme Éliane Giraud. – Lors de son audition, Mme Christine Erhel a distingué les statistiques du BIT de la production de statistiques nationales. Est-ce un modèle français d'avoir une ASP indépendante ou existe-t-il des autorités similaires dans d'autres pays ? Les comparaisons entre pays permettent d'analyser les politiques de l'emploi et leurs conséquences.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Les bonnes pratiques sont européennes !

M. Dominique Bureau. – Oui. Ces pratiques sont énoncées dans des termes neutres par rapport aux problèmes organisationnels, mais s'appliquent à l'ensemble du territoire européen. Les moyens d'organiser l'indépendance ne sont pas explicites. Les systèmes statistiques sont plus ou moins intégrés à l'administration. Eurostat, organisme européen indépendant, collecte les données au niveau européen. L'Insee lui transmet les données françaises dans un format harmonisé pour qu'Eurostat puisse faire des comparaisons entre pays. La définition retenue par le BIT est minimale. Elle a l'avantage de permettre les comparaisons internationales, même si elle n'est sans doute pas suffisante pour appréhender l'état réel du marché du travail. L'Insee s'efforce de produire des données et de mener des travaux comparatifs. Toutefois il est vrai que nous utilisons peu les comparaisons

internationales. C'est pourquoi le Cnis organise le 26 mai un colloque sur la portée et les limites des comparaisons internationales en matière statistique.

Le panel de l'enquête Emploi de l'Insee comporte 68 000 ménages. C'est bien, mais pas considérable... Notre pays est reconnu pour la variété des instruments statistiques dont il dispose. L'enquête Emploi et les données de Pôle emploi ne sont pas redondantes mais complémentaires. C'est une richesse par rapport à des pays utilisant seulement des enquêtes, comme les États-Unis, ou que des statistiques administratives. Cela a certes un coût mais quand un patient est malade, mieux vaut faire trop d'exams que pas assez pour établir le meilleur diagnostic ! Ce que nous devons faire, c'est améliorer les comparaisons.

Enfin, le chômage et ses effets peuvent aussi s'appréhender en croisant les sources, comme les données relatives au marché du logement et au marché du travail. L'accès des chercheurs aux fichiers des données des politiques publiques a été facilité au sein du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD). Chaque trimestre, le comité du secret reçoit entre vingt et trente demandes de chercheurs désireux de faire des recherches structurelles. Jusque-là, seul l'Insee pouvait mener ces recherches.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Je vous remercie.

Nos prochaines auditions se tiendront les 17 et 19 mai. Le 25 mai, nous recevrons à 14 h M. François Rebsamen et à 15 h M. Xavier Bertrand, anciens ministres du travail. Jeudi 26 mai, nous nous réunirons entre 13 h 30 et 15 h ; mardi 31 mai entre 17 h et 19 h ; jeudi 2 juin entre 15 h et 17 h ; mardi 7 juin entre 17h et 19h ; jeudi 9 juin entre 14 h et 15 h, avec une éventuelle reprise entre 16 h et 17 h. Lundi 30 mai, nous nous rendrons au siège de Pôle emploi, à la Porte des lilas.

La réunion est levée à 16 h 50.

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

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de Corinne Féret, présidente -

Audition de M. Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité, Direction générale des finances publiques

La réunion est ouverte à 15h05

Mme Corinne Féret, présidente. – Notre bilan d'étape a conduit nos rapporteurs à envisager plusieurs auditions complémentaires. Dans ce cadre, nous recevons M. Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Monsieur Barçon-Maurin, nous souhaiterions mieux cerner l'environnement fiscal qui entoure la pratique du culte musulman en France, qu'il s'agisse de la fiscalité sur les associations cultuelles ou culturelles musulmanes, du régime de déductibilité des dons qu'elles perçoivent, ou d'autres sujets en rapport. On entend souvent parler d'une taxe sur le halal qui viendrait financer le culte musulman : cette idée paraît-elle réaliste et réalisable au technicien de la fiscalité que vous êtes ? Existe-t-il un dispositif fiscal spécifique sur les activités des associations de certification halal, ou bien un droit de timbre sur la délivrance des cartes de sacrificateur musulman ? Enfin, nous aimerions que vous nous éclairiez sur les obligations comptables et de transparence financière qui pèsent sur les instances de gestion du culte musulman, en particulier en ce qui concerne les dons provenant de pays ou de donateurs privés étrangers.

Ces questions très techniques sont essentielles pour nourrir notre réflexion concrète sur l'Islam en France.

M. Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité. – Avant toute chose, je voudrais rappeler que les associations confessionnelles sont soumises pour l'essentiel au même régime fiscal que les autres associations. Ce régime, qui sert de cadre général d'analyse, a été défini dans les années 90. Son principe de base consiste à se concentrer sur l'activité d'une association, sans s'arrêter à sa forme juridique. Il s'agit d'abord de définir si l'association a une activité lucrative ou non. On applique pour cela la règle des quatre P (Produit, Public, Prix, Publicité) en étudiant la gestion de l'association. Est-elle intéressée ou désintéressée ? Quel est le niveau de rémunération des dirigeants ? Que prévoient les statuts en cas de dissolution ? On détermine ensuite si l'activité de l'association entre en concurrence avec celle d'autres acteurs et si les modes de son exercice peuvent la différencier de ses concurrents potentiels. À quel public s'adresse l'association ? Quel niveau de prix pratique-t-elle ? Quelle stratégie suit-elle en termes de publicité ? Nous appliquons cette grille d'analyse à toutes les associations.

Dans un environnement budgétaire durci qui a contraint les pouvoirs publics à diminuer leurs subventions, les associations se tournent davantage vers le mécénat. En effet, les articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts (CGI) prévoient un dispositif

d'incitation fiscale assez puissant pour favoriser les dons des entreprises et des particuliers aux associations qui se conforment aux conditions prévues par la loi. Les associations bénéficient également d'un dispositif d'accompagnement grâce à la procédure du rescrit fiscal : chaque année, 5 000 associations demandent à l'administration de prendre position sur leur situation fiscale et sécurisent ainsi leur activité. C'est un gros travail pour l'administration fiscale, mais c'est une offre de sécurité juridique particulièrement appréciée par les associations.

La qualification d'association culturelle relève uniquement du ministère de l'Intérieur et des services préfectoraux. Une fois cette qualification acquise, les articles 200 et 238 *bis* du CGI sont très clairs : les associations culturelles peuvent bénéficier du mécénat.

Il existe également un rescrit administratif relevant de la compétence du ministère de l'Intérieur, grâce auquel les services de la préfecture peuvent reconnaître, aux associations qui en font la demande et remplissent les conditions, la qualification de culturelle.

L'analyse se complique dans le cas d'une association exerçant une activité mixte, à la fois culturelle et culturelle. Nous étudions alors au cas par cas les activités présentées comme culturelles. La difficulté est ensuite de faire la distinction entre ce qui procède d'une activité culturelle exercée de manière prépondérante et de ce qui relève d'une pratique religieuse. Pour donner un exemple, une association qui enseignerait l'histoire d'une religion en tant qu'objet d'étude pourrait demander à bénéficier du mécénat selon les modalités des articles 200 et 238 *bis* du CGI. L'examen d'une telle demande viserait à s'assurer qu'elle remplit un objectif culturel voire éducatif. En revanche, une activité présentée comme culturelle mais qui vise à promouvoir la pratique d'une religion n'entre pas dans les prévisions de la loi et ne peut être éligible au mécénat. Tout l'enjeu est de distinguer d'une part l'exercice d'une religion et le discours sur la foi religieuse qui lui est attaché, d'autre part la transmission d'une histoire et d'une religion sur un mode aussi neutre que possible.

Les associations dont l'activité est liée à l'abattage des animaux et aux rites associés sont soumises à la même grille d'analyse que les autres. Dans quelle mesure leur activité est-elle encore liée à une pratique religieuse, alors que le marché halal représente un marché économique important en France ? Conditions d'intervention, type de prestations proposées, différences d'approche, niveaux de prix, comportement commercial, tels sont les critères grâce auxquels nous déterminons si l'association est à caractère lucratif ou non.

C'est au législateur de décider s'il faut recourir à des taxes spécifiques pour financer les activités culturelles. Sachant que la fiscalité française comporte déjà plus d'une centaine d'impôts et taxes et que les pouvoirs publics s'attachent à en diminuer le nombre, est-il vraiment judicieux d'en lever de nouvelles ? Le droit de timbre est un impôt coûteux à gérer, qui toucherait une partie limitée de la population dans l'exemple cité et dont le produit resterait faible. La DGFIP suit davantage une logique de rationalisation des impôts que de proposition de création de nouvelles taxes.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Lorsqu'une association bénéficie d'un mécénat, l'administration contrôle-t-elle l'utilisation des fonds reçus ? Les dons en espèces à une association culturelle donnent-ils lieu à un reçu fiscal ? Outre le contrôle de leur utilisation, y a-t-il un suivi ou une traçabilité de ces dons en espèces ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Notre intention n'est pas de stigmatiser les associations culturelles. Le sujet est délicat, car on est toujours sur le fil de la suspicion.

En ce qui concerne l'abattage rituel, nous avons auditionné le dirigeant d'une association dont l'activité a été requalifiée en activité de type commercial, de sorte qu'elle a été soumise à l'impôt sur les sociétés. De manière plus générale, que préconiseriez-vous pour favoriser la transparence des financements dont bénéficient les associations, qu'elles soient cultuelles ou non ?

Certains établissements d'éducation fonctionnent sous forme associative tout en bénéficiant du produit des droits d'inscription et de financements étrangers, notamment pour leur construction, ce qui me semble parfaitement légitime dans la mesure où la loi de 1905 interdit à l'État d'intervenir dans ce domaine. Là aussi, comment encourager la transparence, qu'il s'agisse des écoles musulmanes, juives ou catholiques ? Faut-il rétablir une déclaration préalable pour les associations ? Faut-il une procédure spéciale ? Ou bien considérez-vous qu'il n'y a pas à s'inquiéter au sujet des financements étrangers ? Tous les cultes bénéficient d'un montant important de dons en espèces. Pour éviter la suspicion, il faut davantage de transparence. Le système est-il satisfaisant en l'état ? Quelles améliorations lui apporter ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – La France compte des millions d'associations qui ont des objets hétérogènes : associations de quartier, associations confessionnelles, soutien scolaire dans les quartiers difficiles, action sanitaire et sociale. Le cadre associatif est également utilisé par des entreprises pour réaliser leur activité... Dans ce contexte, prendre des dispositions transversales applicables à l'ensemble des associations n'est pas aisé. Encore une fois, sur le plan fiscal, nous ne nous déterminons pas à partir de la forme juridique de l'association, mais par rapport à l'activité qu'elle pratique.

En outre, le directeur des libertés publiques du ministère de l'Intérieur a dû rappeler que les associations sont protégées par le juge, de sorte qu'il est difficile de leur imposer de nouvelles obligations juridiques. Leurs obligations comptables sont légères, voire nulles quand l'association n'a pas d'activité lucrative. Lorsqu'une association reçoit des dons éligibles au mécénat dépassant un certain montant (153 000 €), la loi prévoit une obligation de suivi comptable. Quant à cibler les associations cultuelles, la liberté des cultes et la liberté d'association nous obligent à rester très prudents. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les associations compte parmi les grandes décisions en matière de libertés publiques.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Les libertés publiques n'interdisent pas la transparence.

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – Dès lors que le ministère de l'Intérieur qualifie une association de cultuelle, les dons qu'elle reçoit sont éligibles au mécénat. L'administration fiscale contrôle chaque année 500 associations, en moyenne. C'est à cette occasion qu'elle s'assure que l'association exerce une activité conforme à celle qui l'a rendue éligible au mécénat. Si ce n'est pas le cas, elle peut lui imposer des pénalités à hauteur de 25 % des récépissés que l'association a émis à tort, conformément à l'article 1740 A du CGI.

M. Jacques Groperrin. – Je suis surpris que vous parliez des associations en général alors que cette mission d'information porte sur l'organisation et la place du financement de l'Islam en France. La DGFIP porte-t-elle une attention particulière au financement de l'Islam ? À droite comme à gauche, nous sommes fatigués de ne plus pouvoir dire quoi que ce soit sous prétexte qu'on ne doit stigmatiser personne. Ma question est claire : avez-vous mis en place un accompagnement, un contrôle ou une surveillance particulière pour encadrer le financement de l'Islam ? Quel intérêt y a-t-il à jouer sur l'ambiguïté de la distinction entre cultuel et culturel, alors que les deux sont souvent mêlés ? L'enjeu est-il de

dégager des recettes supplémentaires ? À aucun moment, je ne vous ai entendu prononcer le mot « Islam ». Cessons d'être frileux.

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – L'administration fiscale a pour mission de s'assurer que la loi fiscale est respectée. Pour cela, elle contrôle chaque année 500 associations, y compris celles de type culturel ou culturel.

M. Jacques Gersperrin. – Combien d'associations musulmanes ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – Nous ne distinguons pas les confessions, mais les activités. Notre mission est de s'assurer que la législation fiscale est correctement appliquée. C'est un travail qui, s'agissant des associations, a son utilité, car en pratique, les associations qui ne sont pas exclusivement culturelles ne peuvent pas bénéficier du mécénat si elles n'exercent pas l'une des activités prévues aux articles 200 et 238 bis du CGI. Quant au financement de ces associations et aux subventions qu'elles reçoivent de l'État, c'est un sujet qui dépasse le périmètre de la DGFIP.

M. Michel Amiel. – Selon vous, la taxe halal serait difficile à gérer et à mettre en place. À supposer qu'on la crée, comment l'affecter et à qui ? Dominique de Villepin avait songé à utiliser le régime des fondations. Peut-on imaginer que la taxe halal soit affectée à la Fondation pour les œuvres de l'Islam de France pour financer le culte musulman, à travers la construction de bâtiments religieux ou d'écoles et la formation des imams ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – La question nécessite une vraie expertise. Au regard de la Constitution et du principe de laïcité, pouvons-nous créer une taxe dont la connotation religieuse serait aussi forte ?

M. Michel Amiel. – La taxe sur les produits casher représente plus de 30 % du financement du culte israélite. Ce ne serait pas négligeable pour l'Islam. Cependant, les produits qui dérivent de la cashrout sont particulièrement codifiés, alors qu'on ne dispose d'aucune certification pour le halal. Pourrait-on taxer tous ceux qui produisent du halal et affecter le produit de cette taxe à une fondation dédiée au financement de l'Islam ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – Il faudrait avoir une connaissance très fine de l'organisation institutionnelle de la religion pour déterminer la nature de l'organisme d'intérêt général auquel vous faites référence. À vous écouter, on pense à une sorte d'agence en charge de redistribuer le produit de la taxe. Encore faudrait-il définir sur quoi elle pèserait.

M. Michel Amiel. – Sur les produits dits halal.

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – L'administration se chargerait dans ce scénario de la collecte et le produit de la taxe serait attribué à un organisme public. La taxe pourrait éventuellement s'apparenter à une redevance. Je ne peux vous donner qu'une réponse insatisfaisante. Il faudrait une étude.

M. Michel Amiel. – Vous suggérez une redevance plutôt qu'un impôt ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – Ce n'est qu'une hypothèse, avec toutefois la même difficulté : les redevances sont toujours affectées à un organisme investi d'une mission de service public. Le bénéficiaire reçoit le produit issu d'une activité particulière pour le redistribuer à des fins d'intérêt général.

M. Michel Amiel. – Pourrait-on verser le produit de la taxe à cette fameuse fondation qui a le mérite d'exister, à défaut de fonctionner ?

Mme Evelyne Yonnet. – À mon avis, M. Jean-Luc Barçon-Maurin ne peut pas vous répondre, cette question sort du cadre de la mission de la DGFIP et du contrôle sur les associations.

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – Notre mission est aussi de conseiller le ministre sur la création de nouvelles taxes ! Mais pour apporter une réponse précise, il faudrait étudier le statut de cette fondation et examiner son mode de fonctionnement.

Mme Evelyne Yonnet. – Dans les municipalités, un projet de construction de mosquée va en général de pair avec le développement d'un projet culturel. Les collectivités territoriales n'accordent aucune aide pour construire la mosquée proprement dite et les salles de prières, mais elles peuvent allouer des aides pour monter des projets culturels. Votre rôle est surtout de contrôler les associations culturelles et culturelles. Si la Fondation pour les œuvres de l'Islam était publique, pourrait-elle bénéficier de subventions des collectivités territoriales pour soutenir la construction de lieux de culte, ou bien ce montage se heurterait-il à une impossibilité juridique ? Par ailleurs, quand vous contrôlez les associations, comment jugez-vous de leur capacité à recevoir du mécénat compte tenu des liens étroits entre le cultuel et le culturel ? Enfin, pourquoi n'en contrôlez-vous que 500 ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – L'administration fiscale réalise 50 000 contrôles externes, chaque année, qu'il s'agisse d'entreprises, de particuliers ou d'associations. Elle se concentre sur des enjeux budgétaires, donc sur des grandes entreprises dont les contrôles peuvent donner matière à des rappels fiscaux significatifs. Si elle ne consacre pas l'essentiel de ses moyens aux associations, c'est qu'il s'agit pour la plupart d'associations à but non lucratif, avec des enjeux budgétaires très réduits.

La loi prévoit qu'une association reçoit la qualification de culturelle lorsqu'elle a pour objet exclusif l'exercice d'un culte. Or, en pratique, les associations ont souvent un double objet, à la fois cultuel et culturel. Pour ce deuxième volet de leur activité, elles ne répondent pas nécessairement aux critères posés par les articles 200 et 238 bis du CGI.

À côté du contrôle d'environ 500 associations, l'administration délivre environ 5 000 rescrits chaque année et à cette occasion se livre à l'analyse des activités des associations pour déterminer si elles peuvent bénéficier ou non du mécénat. La relation entre les associations et l'administration fiscale est plus simple dans le cadre de l'examen d'une demande de rescrit que dans celui d'un contrôle fiscal qui présente des règles procédurales plus strictes.

Enfin, l'octroi de subventions à une fondation qui aurait un objet dédié au financement d'actions culturelles doit faire l'objet d'une étude sous l'angle de sa faisabilité juridique mais l'idée ne me semble pas choquante.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Votre administration traite de la même manière l'aide à domicile en milieu rural (ADMR), l'association des joueurs de boules ou les associations musulmanes. Vous avez l'air de considérer que le système est satisfaisant. Cependant, disposez-vous d'un clignotant ou d'une mesure un peu plus comminatoire pour contrôler les associations, plutôt que d'attendre qu'elles vous demandent un rescrit ? Certaines bénéficient de fonds très importants qui leur sont versés de l'étranger. Travaillez-vous en

coopération avec le traitement du renseignement et l'action contre les circuits financiers clandestins – Tracfin, notamment – pour établir la traçabilité de ces fonds ? On ne peut pas traiter de la même manière l'école islamique qui se trouve derrière l'OCDE et qui fait l'objet de toutes les attentions de Tracfin et l'ADMR de nos départements ruraux. Encore une fois, avez-vous des propositions à nous faire pour améliorer la transparence de ces transferts de fonds ? La laïcité est une règle immuable et intangible ; elle n'interdit pas la transparence.

On compte au moins trois mosquées en France qui font commerce de cartes de certification. Aucun responsable n'a pu nous dire combien elles les négocient. L'administration fiscale a-t-elle des informations sur ce sujet ?

M. Jean-Luc Barçon-Maurin. – Soyons clairs : le droit des associations dépend du ministère de l'Intérieur. C'est donc à lui qu'il reviendrait d'instaurer de nouvelles obligations déclaratives pour les associations qui reçoivent des financements étrangers.

S'agissant de l'appréciation du cadre et du contrôle des associations culturelles, nous essayons d'exploiter au mieux les outils dont nous disposons et les échanges d'informations entre les services de l'Etat compétents pour l'exercice des missions qui sont les nôtres.

En ce qui concerne les obligations déclaratives, lorsque les dons éligibles au mécénat dépassent un certain montant, soit actuellement 153 000 euros, les associations sont déjà soumises à des obligations déclaratives : aller plus loin relève de la compétence du ministère de l'Intérieur s'il le juge opportun.

En ce qui concerne les écoles, je vais devoir vous faire la même réponse : cela relève du ministère de l'Éducation nationale... La question qui intéresse la DGFIP, c'est de savoir si telle ou telle école est éligible au mécénat si elle en demande ou revendique le bénéfice. Pour le reste, la DGFIP n'est pas en charge du contrôle de l'activité de ces associations au regard du code de l'éducation.

Par ailleurs, Je n'ai pas d'informations particulières sur les cartes de certification commercialisées par les mosquées. Ces cartes sont un bon indice pour déterminer la nature lucrative ou non lucrative de l'activité d'une association. Cela étant, s'il s'agit d'une activité marginale, l'association pourra la sectoriser pour en limiter l'incidence fiscale.

Enfin, je vous confirme que nos collègues du contrôle fiscal sont en contact avec Tracfin et, si nécessaire, avec les parquets pour la transmission des informations qui les concernent.

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous vous remercions.

La réunion est levée à 16 h 05

Mardi 17 mai 2016

- Présidence de Mme Evelyne Yonnet, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 30

Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, et de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL

Mme Evelyne Yonnet, présidente. – Nous entendons aujourd'hui les représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Notre mission d'information a établi l'absence d'une estimation fiable du nombre de musulmans en France. L'histoire et la tradition de notre pays ignorent les recensements religieux. Nous ne pouvons pas exploiter le décompte des contributeurs au financement du culte, car en vertu de la loi du 9 décembre 1905, aucune imposition au bénéfice des cultes n'est prélevée en France.

Messieurs, pourriez-vous nous présenter le cadre légal qui limite le recueil de données personnelles sur l'appartenance religieuse et nous dire, le cas échéant, sous quelles conditions ce cadre pourrait permettre l'établissement, non pas de données individuelles mais de statistiques religieuses globales ? J'insiste sur le fait qu'il s'agit de données sur la pratique religieuse, toutes grandes religions confondues, et non pas de prétendues statistiques ethno-religieuses, comme on l'entend souvent dire dans les médias. Faut-il s'arrêter à l'idée reçue qu'il serait impossible d'avoir en France des données fiables sur le nombre de pratiquants ou de personnes affirmant pratiquer tel ou tel culte ?

Je propose que M. Geffray intervienne en premier, puisque la Cnil est plus particulièrement en charge de la protection des données individuelles ; ensuite, M. Tavernier pourrait nous exposer son point de vue plus global de statisticien. Pour l'un comme pour l'autre, il serait utile que vous nous présentiez votre pratique, tant comme collecteurs et utilisateurs que comme régulateurs de ce type de données.

M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Cnil. – D'un côté, la Cnil est chargée de lutter contre les discriminations en refusant le recueil et le traitement de données dites sensibles (appartenance syndicale ou religieuse, orientation sexuelle, etc.) ; de l'autre, ce sont ces mêmes données qui nous servent à mesurer les phénomènes de discriminations. La donnée est à la fois poison et remède. D'où l'importance d'en réguler la collecte et l'usage.

L'article 8 de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978 pose comme principe l'interdiction de collecter ou de traiter des données sensibles, avec un certain nombre d'exceptions, notamment si la personne interrogée donne son consentement, ou si l'étude statistique effectuée a un caractère obligatoire. Ce cadre juridique est conforme à la directive européenne de 1995 sur la protection des données, directive qui laissera place dans deux ans à un règlement européen : le même principe de restriction s'applique pour la collecte et le traitement des données ethniques et religieuses.

Ce cadre de principe est complété par les limitations de l'article 6 de la loi de 1978 selon lequel toute collecte ou traitement de données doit être loyal et licite. Par conséquent, pour se prononcer, la Cnil tient compte de la finalité du traitement des données,

qui doit être déterminée, explicite et légitime. Elle s'assure ensuite que les données traitées sont proportionnées, adéquates et pertinentes.

Enfin, l'article 10 prévoit que le traitement des données ne peut pas générer de décision juridique automatique. Autant on peut collecter des données personnelles, y compris dans des domaines comme celui du travail, autant il est impossible de les utiliser pour justifier des effets juridiques sur les personnes concernées, ni à des fins discriminatoires, ni à des fins de correction. Il est indispensable de faire intervenir une médiation humaine, pour introduire de l'intelligence et du discernement dans le traitement des données et l'usage qui en est fait.

L'action de la Cnil consiste à se prononcer en amont sur les possibilités juridiques de mesurer les discriminations. Nous avons co-rédigé avec le Défenseur des droits un guide méthodologique destiné aux acteurs de l'emploi, intitulé *Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances*. Il s'agissait de recenser ce qu'il était possible ou non de faire pour mesurer les discriminations au travail. Nous avons ainsi pu distinguer deux types de données, en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel : les données objectives (nationalité, pays de naissance, etc.) et celles qui relèvent du ressenti d'appartenance, autrement dit de la manière dont les gens se perçoivent. En effet, s'il est interdit d'interroger une personne sur son origine ethnique, on peut en revanche lui demander si elle considère répondre à telle ou telle caractéristique.

La Cnil délivre également des autorisations de traitement de données personnelles, en traitant au cas par cas la demande de ceux qui souhaitent utiliser des données sensibles. Cela a été le cas pour l'étude TeO, « Trajectoires et origines », réalisée par l'Insee et l'Ined, ou pour l'enquête Remina sur la représentation des populations dites minoritaires et majoritaires en France. Dans d'autres domaines, nous avons autorisé l'enquête « Sans domicile » 2012, sur les personnes en situation de grande précarité, ainsi que l'étude Ipergay sur les pratiques sexuelles à risque. À chaque fois, la Cnil a examiné point par point la finalité, la proportionnalité et la nature des données, intervenant parfois pour reformuler les questions. Elle a étudié les modalités de conservation mises en œuvre. Elle s'est assurée que l'utilisation des données aboutissait à des informations agrégées et pas nominatives, pour éviter toute reconstitution de référentiels ethniques déguisés. Ainsi, dans notre guide *Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances*, nous mentionnons qu'il est tout à fait possible qu'un employeur soucieux de lutter contre la discrimination en matière salariale fasse réaliser une étude sur la base des patronymes de ses employés, dès lors qu'elle débouche sur des conclusions globales et qu'elle ne sert pas à produire des référentiels ethniques juridiquement invalides. Ces demandes d'autorisations sont systématiquement examinées en séance plénière de notre commission et font toujours l'objet d'un débat.

M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee. - Je suis accompagné de Mme Chantal Cazes, actuellement directrice des statistiques démographiques et sociales à l'Insee, et auparavant directrice de l'Ined.

À l'Insee, nous tentons depuis longtemps de clarifier le débat confus sur la possibilité de faire des statistiques ethniques et religieuses. Nous avons développé le sujet sur notre site internet insee.fr et nous avons également consacré deux ou trois pages aux statistiques dites ethniques dans un document intitulé *L'Insee en bref*.

Il est important de distinguer registre et enquête statistique sur un échantillon. En ce qui concerne les registres, celui sur les personnes physiques par exemple qui couvre toute la population, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne laisse aucun doute : seules les

données objectives peuvent y figurer, c'est-à-dire le pays de naissance des personnes interrogées ou éventuellement celui de leurs ascendants. Ces données objectives apparaissent dans le recensement et dans beaucoup d'autres études, qu'elles soient menées par l'Insee ou par les services de statistiques ministériels. Elles servent à dessiner la situation du pays en termes de diversité, comme nous avons pu le faire dans notre ouvrage *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, publié en 2012, ou comme nous le faisons chaque année dans le marronnier de *France portrait social*.

En matière d'enquête sur un échantillon de population, la jurisprudence, plus ouverte, autorise à poser un certain nombre de questions dès lors qu'elles restent soumises à des conditions strictes. Elles ne doivent porter que sur le ressenti et ne pas laisser envisager l'existence d'un référentiel *a priori*, ce qui signifie qu'il ne peut y avoir de questionnaire fermé sur les ethnies ou sur les races. Quant à l'appartenance religieuse, nous considérons que c'est un sujet que la jurisprudence autorise, dans la mesure où le questionnaire donne le choix entre différentes religions, sans omettre une case « autres ».

Mme Evelyne Yonnet, présidente. – Notre réflexion ne concerne que les données religieuses.

M. Jean-Luc Tavernier. - En matière de religion, rien n'empêche d'utiliser un référentiel *a priori* dans le questionnaire. Nous l'avons fait pour l'étude TeO, en 2008, qui a donné lieu à un ouvrage dont un chapitre entier est consacré aux religions. Le questionnaire procédait par réponses ouvertes : « Avez-vous une religion ? Si oui, laquelle ? ». Le chapitre 19 de *Trajectoires et Origines* mentionne un chiffre qui fait autorité : sur l'échantillon interrogé, soit les personnes de 18 à 60 ans, 2,4 millions se sont déclarées musulmanes, en 2008, ce qui représente par extrapolation 4,1 millions de musulmans sur l'ensemble de la population, tous âges confondus. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'une statistique officielle. Nous envisageons de renouveler l'enquête en partenariat avec l'Ined, même si nos moyens sont limités et nos engagements nombreux. Ce sera l'occasion de voir si le débat sur les statistiques ethniques et religieuses a mûri.

Mme Chantal Cazes, directrice des statistiques démographiques et sociales, Insee. - La question sur la religion figure dans d'autres enquêtes, notamment « Générations et genres » dans le cadre d'un projet européen, ou « Migrations, famille et vieillissement » dans les départements d'outre-mer. Certains travaux ont également mesuré l'intensité de la pratique religieuse sans identifier la religion des personnes interrogées. Ces questions sont finalement très fréquentes.

M. Jean-Luc Tavernier. - Le chapitre 19 de *Trajectoires et Origines* consacre beaucoup de développements à l'intensité de la pratique religieuse, selon les cultes, les origines, les âges, etc.

Mme Chantal Cazes. - Il y est également question de l'influence de la religion des parents, sujet sur lequel il est extrêmement rare que l'on recueille des données. Cette enquête contre les discriminations s'y prêtait d'autant mieux qu'elle avait été précédée d'une autre étude sur la mobilité géographique et l'insertion sociale des immigrés, en 1992.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. - Vos auditions arrivent à point nommé. L'usage des statistiques ethniques est généralisé aux États-Unis, où on le perçoit comme un outil de lutte contre les discriminations. De l'autre côté de l'Atlantique, c'est tout l'inverse. Nous tentons d'ajuster à la réalité les idées reçues qui rendent paresseux.

Qui vous commande ces enquêtes ? Quelle autorité peut vous saisir soit d'une enquête, soit d'un complément sur le recensement ? Quel serait selon vous le meilleur usage qu'on puisse faire de vos enquêtes, dont je rappelle que la plus récente sur les sujets qui nous occupent date de 2008 ? Le référentiel religieux pourrait-il être intégré dans un recensement général de la population sous la forme d'un questionnaire ouvert ?

- Présidence de Mme Colette Giudicelli, présidente d'âge -

M. Edouard Geffray. - À ma connaissance, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne cible que les référentiels dits ethno-raciaux. Le peuple français étant indivisible, on ne peut pas créer de sous-catégories de population. Plus on catégorise *a priori*, plus la logique devient compliquée, chacun souhaitant trouver une catégorie qui lui convienne réellement. Dans les enquêtes, les données sensibles, en l'occurrence religieuses, doivent être collectées avec le consentement de la personne interrogée. D'où la présence de la case « ne se prononce pas » pour ceux qui ne souhaiteraient pas donner leur religion.

Rien ne fait obstacle à ce qu'on pose la question de l'appartenance religieuse dans un sondage, tant que le droit des personnes à ne pas répondre est préservé. Il faudrait bien sûr examiner les modalités de conservation de ces données. En tout cas, ce qui n'est pas possible, c'est d'aboutir à un registre qui consisterait en une liste nominative des personnes attachées à telle ou telle religion. Hormis cela, il est tout à fait possible d'aboutir à un traitement statistique des données à l'issue d'un recensement anonyme pour déterminer le pourcentage de personnes se sentant proches de telle ou telle religion. Il n'y a aucun obstacle juridique.

M. Jean-Luc Tavernier. - Le sénateur Frécon préside la commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) au sein du Conseil national d'information stratégique (Cnis). Le groupe de travail sur les modifications à apporter au recensement, présidé par M. Frécon et Mme Cazes, n'a pas jugé bon d'intégrer des variables ethniques ou religieuses, sans doute par respect pour la tradition française et pour la jurisprudence établie. Il n'a pas non plus jugé utile d'introduire une question sur le pays de naissance des ascendants. Pour l'instant, le recensement se limite aux données objectives, c'est-à-dire au pays de naissance de la personne recensée.

Quant aux enquêtes, elles sont dans leur grande majorité régies par des règlements européens, même si aucun de ces règlements ne portent sur les statistiques religieuses ou ethniques. À l'Insee, nous orientons nos enquêtes en fonction du comportement des utilisateurs, selon les recommandations et les demandes de priorisation du Cnis, dont je rappelle qu'il est composé de représentants des organisations syndicales et patronales, de personnalités qualifiées et de membres des assemblées. Des commissions spécialisées déterminent si les enquêtes sont opportunes et un comité de label vérifie que le questionnement est proportionné à l'intérêt de la question posée.

À un moment où nos moyens humains sont réduits, où nous sommes soumis à la prégnance des règlements européens, et où nos engagements sont nombreux sur d'autres sujets, nous ne pouvons pas nous permettre de mener chaque année plus d'une enquête atypique. Nous souhaiterions renouveler l'enquête TeO avant la fin de la décennie. Elle entre en concurrence avec d'autres sujets comme le handicap, les séparations familiales, etc. Ce n'est pas une enquête que l'on peut refaire à un intervalle plus serré que tous les huit à dix ans.

M. Edouard Geffray. - C'est la finalité du recensement qui est en jeu : jusqu'à présent les données sensibles n'y apparaissaient pas, car l'idée était de construire une image quantitative du pays. À partir du moment où l'on décide de collecter des données sensibles, il faut pouvoir assurer une déconnexion rapide entre la donnée recueillie et la liberté de l'individu. C'est ce qui se fait dans le cadre des enquêtes spécialisées sur des échantillons de population. La logique du recensement est plus exhaustive. Il faudrait trouver les garanties appropriées.

M. Jean-Luc Tavernier. - Dans l'enquête sur l'emploi, la Cnil impose que l'on ne garde pas le nom des personnes interrogées, mais seulement leurs prénom et adresse. Cela peut parfois poser des problèmes d'appariement dans le croisement des données.

Mme Chantal Cazes. - Le groupe de travail sur l'évolution des techniques du recensement a auditionné de nombreuses parties prenantes. La question de la religion ne s'est jamais posée. Un sujet comme l'origine géographique des parents suffisait déjà à poser problème, car trop sensible et difficile pour figurer dans le recensement sans mettre en péril l'ensemble du questionnaire. L'enquête TeO a suscité une très forte opposition. Il a fallu plusieurs séances de réunion du Cnis pour en définir les modalités.

Mme Fabienne Keller. – Je vous remercie de nous avoir présenté vos travaux. Accepteriez-vous de nous donner quelques chiffres supplémentaires ? J'ai lu dans la presse que l'enquête TeO mentionnait des informations extrêmement intéressantes sur l'accès au travail. Le livre n'est pas en accès libre.

M. Jean-Luc Tavernier. - Vous pourrez sans doute vous le procurer à la bibliothèque du Sénat. Vous pourrez également trouver en accès libre notre ouvrage *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, publié en 2012. Nous vous ferons parvenir une copie du chapitre de *Trajectoires et origines* où figure une estimation du nombre de personnes par religion ainsi que des indications sur l'intensité du sentiment religieux selon l'origine des parents. Dans une société qui se sécularise de plus en plus, on constate par exemple une recrudescence du sentiment religieux chez certains enfants, de parents algériens notamment.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Cette audition intervient à la suite de beaucoup d'autres. Nous vous avons posé des questions précises. Vous avez eu l'obligeance d'y répondre et de nous fournir un certain nombre de documents. Nous souhaitons que vous nous éclairiez sur la manière dont la Cnil et l'Insee pouvaient gérer et utiliser les données religieuses. Il ne s'agit pas de vous auditionner sur le contenu de votre travail, aussi intéressant soit-il.

Mme Fabienne Keller. – TeO est une mine.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Selon quelle périodicité effectue-t-on un recensement en France ? Dans l'hypothèse où l'on y introduirait une question portant sur l'appartenance religieuse, dans quel délai pourrions-nous disposer d'un chiffre exhaustif sur le nombre de musulmans en France ? Tout cela, bien évidemment, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. On entend parler tantôt de 4 millions de musulmans, tantôt de 6 millions, voire de 10 millions. Ce n'est pas la même chose !

M. Jean-Luc Tavernier. - La loi prévoit que dans les communes de moins de 10 000 habitants, le recensement se fait de manière exhaustive tous les cinq ans. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, on procède par sondages annuels en continu sur 8 %

des logements. Il faut un cycle de cinq ans pour obtenir des chiffres précis. Une enquête suffit au niveau national ; le recensement exhaustif répond davantage à des besoins locaux. Sans médiation humaine, une question sur la religion dans le recensement risque de donner lieu à des réponses peu fiables : les personnes interrogées ne sauront pas forcément s'il s'agit de se déclarer proche de telle ou telle religion par culture ou par foi, par exemple.

Mme Josette Durrieu. – Dans votre ouvrage *Mesurer pour avancer vers l'égalité des chances*, vous définissez une méthode. On aurait envie d'aller plus loin. Quelle analyse faites-vous des données que vous avez recueillies et qui figurent au chapitre 19 de *Trajectoires et origines* ? Quelles propositions se dégagent pour faire avancer les choses ? C'est la substance de la réflexion plus que les chiffres qui nous importe.

M. Edouard Geffray. - La Cnil ne recueille pas de données. Elle se contente de dire si les conditions dans lesquelles les données sont collectées puis traitées sont conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il faut nécessairement prendre en compte l'acceptabilité sociale, dès lors qu'il s'agit de collecter des données sensibles. En matière de santé, de religion, ou dans d'autres domaines, les personnes interrogées sont mieux disposées à répondre dans le cadre d'un face-à-face avec un interlocuteur pédagogue, alors qu'un formulaire écrit peut leur paraître intrusif ou être mal compris. Sur ce type de sujets, les enquêtes sont donc plus fiables.

L'étude que vous avez citée avait pour objectif d'aider les entreprises à mesurer les discriminations en leur sein pour pouvoir ensuite les traiter. Il y a eu, à un moment, un foisonnement d'initiatives assez aléatoires sur le plan juridique, si bien qu'avec le Défenseur des droits, nous avons cru nécessaire d'émettre un certain nombre de recommandations pour constituer un guide de bonnes pratiques. Ce type d'étude doit produire des statistiques suffisamment anonymes et globales pour mesurer des phénomènes objectifs, comme par exemple la discrimination des handicapés, au sujet desquels l'entreprise pourra lancer des actions. Cependant, cette deuxième étape ne concerne plus la Cnil.

M. François Grosdidier. – Notre sujet est davantage l'Islam que les méthodes de la Cnil ou de l'Insee. Vous nous dites qu'il y a environ 4 millions de musulmans en France. On parle d'un taux de pratique religieuse de 40 %. Avez-vous des éléments sur ce taux de pratique ? En rapportant les deux chiffres l'un à l'autre, on pourrait estimer les besoins immobiliers pour la pratique du culte. Le taux de pratique religieuse est-il égal chez les hommes, les femmes et les enfants ?

Mme Fabienne Keller. – On a vu que l'élection au Conseil français du culte musulman posait problème car elle se fait sur la base des mètres carrés de lieux de culte plutôt que par personne. Il est très compliqué de créer des fichiers par religion. Quelle piste suivre pour traiter des attaches religieuses des personnes sans porter atteinte à leur liberté ?

M. Jean-Luc Tavernier. - Le chiffre de 4,1 millions de musulmans que je cite est le résultat d'un travail de recherche réalisé par des chercheurs de l'Ined à partir d'une extrapolation sur la base des résultats d'une enquête. Il ne s'agit pas d'une estimation produite par l'Insee. Aujourd'hui, on a la possibilité juridique de poser ce type de questions sur l'appartenance religieuse des personnes dans le cadre d'une enquête. Pour que l'Insee engage sa réputation sur ce type de chiffre, il faudrait un consensus social, qui n'existe pas à ce jour. Cela n'aurait d'intérêt que si l'on mesure aussi le degré de pratique religieuse des personnes interrogées. C'est une chimère que d'espérer introduire ces questions religieuses

dans le recensement. On ne peut collecter de données religieuses fiables que dans le cadre d'une enquête portant sur un échantillon de population.

M. Edouard Geffray. - J'ai le même point de vue que M. Tavernier au sujet du registre, du recensement et des enquêtes. Avant l'outil, il faudrait déterminer à quoi sert la mesure. Pourquoi veut-on recenser une population déterminée ? Est-ce en vue de la réalisation d'un équipement ou pour autre chose ? C'est ainsi que l'on déterminera l'échelle territoriale pertinente pour mener l'étude. L'enquête est souvent un outil plus pertinent et plus efficace que le recensement.

Mme Colette Giudicelli, présidente. – Je vous remercie. La tâche n'est pas facile pour les sénateurs. Les élus ont besoin d'informations.

La réunion est levée à 14 h 35

Mercredi 18 mai 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures

Audition de S.E. le Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur du Royaume d'Arabie saoudite en France

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous poursuivons notre analyse du rôle que peuvent jouer les États étrangers dans l'organisation et le financement du culte musulman avec l'audition de son excellence, le docteur Khalid bin Mohammed Al Ankary, ambassadeur du Royaume d'Arabie Saoudite en France.

Monsieur l'ambassadeur, permettez-moi de vous dire l'honneur que vous nous faites en étant parmi nous cet après-midi. La relation entre la communauté musulmane française et votre pays se concrétise d'abord, chaque année, par la visite à La Mecque de quelque 30 000 pèlerins français pour y effectuer le Hajj. Pour autant - et nos auditions l'ont montré - des interrogations existent quant aux autres liens entre l'Arabie Saoudite et l'organisation du culte musulman sur le territoire français.

Nous aimerions mieux comprendre comment l'Arabie saoudite participe, le cas échéant, à la structuration et au financement de la communauté musulmane en France : quels sont les financements accordés, soit directement, soit par donateurs privés interposés ? Votre pays entretient-il des liens préférentiels avec certains acteurs du culte en France ? Dans quelle mesure concourt-il à la promotion et à la diffusion de la pensée wahhabite sur le territoire français ? Enfin, dans quelle mesure les attentes de la population saoudienne peuvent-elles influencer l'organisation de la filière halal française ?

Je vous propose de nous présenter vos observations générales durant quelques minutes. Ensuite, les rapporteurs et mes autres collègues pourront vous poser leurs questions. M. l'ambassadeur a donné son accord pour que cette audition fasse l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site du Sénat.

Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur du Royaume d'Arabie saoudite en France. – Merci pour votre invitation. C'est la cinquième fois que je viens au

Sénat, depuis ma prise de fonction à Paris il y a six mois. Je suis heureux de pouvoir vous faire mieux connaître mon pays. Mon exposé sera clair et transparent.

Dans le monde, l'Arabie Saoudite soutient tout ce qui touche à l'humanitaire et au social : elle ne borne pas aux lieux de prière. Elle aide beaucoup de pays en développement, quels que soient la religion, l'ethnie ou le sexe des bénéficiaires. En 2014, le volume de l'aide accordée par mon pays à plus de 80 pays a atteint 15 milliards de dollars, soit 1,9 % de notre PIB. Nous dépassons ainsi l'objectif fixé par les Nations Unies, à savoir 0,7 % du PIB pour l'aide au développement : proportionnellement, l'Arabie Saoudite est le premier pays contributeur. Mon pays est celui vers lequel se dirigent 1,5 milliard de musulmans, de toutes origines, pour prier. Nous avons une responsabilité humanitaire à l'égard des musulmans, surtout dans les pays dont les lois ne permettent pas le financement des lieux de culte. La transparence et la clarté sont pour nous deux principes essentiels. En outre, nous respectons le droit et les lois des pays dans lesquels nous intervenons.

Pour ce qui est de la France, nous respectons bien sûr la loi française et nous apportons notre aide dans une totale transparence, qu'il s'agisse des bénéficiaires ou des montants attribués. Nous informons le Gouvernement français, par le ministère des affaires étrangères, des aides que nous accordons. Nous nous assurons que le projet respecte la loi et a obtenu toutes les autorisations requises et les crédits sont versés à la société qui en est responsable. Une fois que le projet est achevé, notre rôle s'arrête : nous n'intervenons pas dans sa gestion ou dans son administration.

Mon pays ne finance ni la création d'écoles, ni les activités religieuses, ni les conférences ni même la publication de livres. Tel n'est pas notre objectif.

Ces dernières années, nous avons participé au financement de huit mosquées françaises : les aides ont varié entre 200 000 et 900 000 euros par projet. Au total, nous avons versé 3 759 400 euros.

En second lieu, nous apportons notre aide à diverses associations à des fins administratives : nous versons une partie du salaire et du coût administratif de quatorze personnes. Ce sont en majorité des jeunes d'origine nord-africaine. Ne croyez pas les médias qui exagèrent notre rôle. L'ambassade dispose d'un compte officiel et verse ses contributions sur les comptes de ces personnes.

Lorsque l'Institut du monde arabe a été construit, nous avons fait don de 5 millions de dollars. Ensuite, nous avons fait deux autres dons d'un million chacun pour la restauration du bâtiment et nous allons bientôt verser 3 millions d'euros pour la restauration de la façade. Les contributions saoudiennes ne concernent donc pas uniquement les activités religieuses mais aussi des institutions culturelles.

Trois dons privés ont en outre été versés par l'intermédiaire de l'ambassade pour la construction de mosquées en France. L'ambassade souhaite que tous les dons privés lui soient déclarés afin qu'elle puisse au moins prodiguer aux donateurs des conseils sur les dispositions légales françaises.

Depuis 2004, l'action des associations de bienfaisance saoudiennes a été réorganisée avec la création d'une Commission nationale saoudienne pour les activités de bienfaisance et de secours à l'étranger qui examine la façon dont les dons sont accordés et s'assure qu'ils vont à des autorités qui en sont dignes.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Merci pour votre exposé.

Vous nous avez dit que l'Arabie Saoudite participait à la prise en charge partielle du salaire de quatorze personnes. Quelles sont-elles et comment sont-elles choisies ?

Vous avez parlé des aides nationales de l'Arabie Saoudite et vous avez évoqué trois dons effectués par des particuliers. N'y en a-t-il pas d'autres dont vous ne seriez pas averti et qui financeraient des mosquées ou d'autres activités ?

Enfin, vous accueillez de nombreux musulmans qui viennent faire leur hajj : 30 000 pèlerins français chaque année. Quels sont les rapports entre votre pays et les organes en charge de l'organisation pratique de ce pèlerinage ?

Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur. – Nous versons la moitié du salaire de ces quatorze personnes qui travaillent dans des associations connues et légales, soit quatre imams de nationalité française et un imam qui réside en France mais d'une autre nationalité. Ensuite, il y a deux directeurs d'institut, quatre enseignants et un directeur d'école. Nous ne contrôlons pas le travail de ces personnes mais nous aidons les associations qui les emploient.

Comme je l'ai dit, des financements privés passent par l'ambassade qui apporte alors son aide afin que l'objectif soit atteint en toute légalité. En revanche, il peut y avoir d'autres projets dont nous n'avons pas connaissance, mais nous n'avons pas les moyens de les contrôler.

Pour le pèlerinage, les procédures sont claires et précises : elles s'appliquent à toutes les associations qui fournissent des services aux pèlerins. Nous ne concluons pas des accords avec les associations religieuses mais avec des agences de voyage ou des entreprises commerciales membres de Iata afin d'organiser ce pèlerinage. Ces entreprises concluent des contrats avec une instance dédiée aux pèlerins européens en Arabie Saoudite. Les règles du pèlerinage et du logement sont ainsi clairement définies. En outre, ces agences signent des contrats avec des hôtels à La Mecque et à Médine. Une fois le contrat signé, le nombre de visas alloués à chaque agence est arrêté en fonction des réservations déjà effectuées. Cela fait, l'agence commercialise ou distribue gratuitement ces visas auprès des musulmans qui pourront ainsi se rendre sur les lieux de pèlerinage. L'Arabie Saoudite ne facture pas les visas. Chaque agence de voyage doit verser 200 000 riyals, soit 40 000 à 45 000 euros, de même qu'une garantie bancaire au cas où elle violerait les dispositions du contrat qu'elle a signé. Si l'agence s'engage à loger un pèlerin dans un hôtel cinq étoiles et qu'il se retrouve dans un trois étoiles, la personne peut demander sur place à être logée conformément à sa demande et la différence sera payée par l'Arabie Saoudite. Si ces problèmes se répètent, l'agence de voyage sera rayée de la liste des agences agréées.

Le prix du voyage facturé au pèlerin oscille entre 3 000 et 5 000 euros et son coût réel pour les prestataires de services se situe entre 2 000 et 3 000 euros.

Pour ce qui est du pèlerinage, l'Arabie Saoudite offre gratuitement tous les services sur place, qu'il s'agisse des transports, des services de santé ou de sécurité. Il en va de même pour l'approvisionnement en eau.

Mme Fabienne Keller. – À Strasbourg, il y a la Grande mosquée, la mosquée Robertsau et la mosquée de HautePierre : avez-vous participé au financement de ces trois mosquées ?

On entend dire que certaines aides saoudiennes auraient transité par d'autres pays. Est-ce encore le cas ? Si oui, en avez-vous connaissance ?

Combien d'étudiants français comptez-vous dans vos universités qui seraient ensuite amenés à exercer en France ?

Mme Chantal Deseyne. – Vous avez dit que vous ne financiez pas d'écoles, de congrès ou de publications. Or, vous participez au salaire de deux directeurs d'école et de plusieurs enseignants. De nombreuses écoles sont adossées à des mosquées ou portées par des associations culturelles ou cultuelles : n'est-ce pas une façon détournée de financer les écoles ?

Accordez-vous des aides au fonctionnement des mosquées ?

Mme Evelyne Yonnet. – Vos aides sont axées sur les lieux de culte : comment sélectionnez-vous les dossiers ?

Nous avons auditionné beaucoup d'imams et d'aumôniers qui souhaitent percevoir des salaires alors qu'ils sont le plus souvent bénévoles. Avez-vous des demandes pour participer aux salaires ?

Je n'ai pas bien compris la différence entre ce que payaient les pèlerins et les agences de voyage.

Quel est votre rôle en ce qui concerne les produits halal ?

Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur. – À Strasbourg, nous avons seulement financé la Grande mosquée à hauteur de 210 676 euros. Je ne puis en revanche vous donner de réponse pour des aides qui viendraient d'autres pays, surtout si elles n'empruntent pas un circuit légal. Si nous en avons connaissance, nous ne les tolérerions pas.

Nous comptons très peu d'étudiants européens en Arabie Saoudite : leur nombre ne dépasse certainement pas celui des mosquées que nous finançons en France.

Concernant les quatorze personnes dont nous avons parlé, nous nous contentons de verser une partie de leur salaire à la structure qui les emploie sans intervenir sur le fonctionnement de l'association ou de l'école. Jamais nous n'avons versé de salaire à des associations illégales ou nuisibles. Bien sûr, si nous découvriions de tels agissements, nous arrêterions immédiatement nos versements.

Nous ne finançons pas le fonctionnement des mosquées.

Les associations présentent leurs demandes et, en fonction de leurs dossiers, nous décidons de les financer ou non. Ces dernières années, nous n'avons pas répondu à toutes les demandes, loin s'en faut : huit mosquées financées sur 2 400 en France. En ce qui concerne les imams, l'ambassade n'intervient absolument pas.

Pour ce qui est du coût du pèlerinage, chaque pèlerin débourse entre 3 000 et 5 000 euros en fonction des services qu'il demande. Les agences supportent un coût variant entre 2 000 et 3 000 euros par pèlerin.

L'instance de réglementation de l'alimentation en Arabie Saoudite impose des contrôles aux produits importés, notamment pour la viande halal. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'interdiction d'importations.

Nous n'avons rien à voir avec la filière halal en France.

M. Michel Amiel. – L'Islam peut-il être compatible avec la laïcité et les lois de la République française ?

Rattaché au Conseil français du culte musulman, un conseil théologique vient d'être créé. Pensez-vous avoir un rôle à jouer sur ses orientations ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Quelle est la pertinence de ce conseil théologique ?

Il y a un an, l'Autriche a voté une loi imposant à tout financement étranger, public ou privé, de passer par l'intermédiaire d'une fondation. Votre pays serait-il hostile à ce que la France fasse de même ?

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Quelle est la contribution de votre Royaume à la diffusion de la culture wahhabite dans le monde et plus particulièrement en France ? Y a-t-il dans votre pays, comme dans les Émirats arabes unis, un centre de la fatwa qui permet aux fidèles du monde entier de l'interroger ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je suis à la fois rapporteur de cette mission et présidente du groupe d'amitié avec les pays du Golfe, qui s'est d'ailleurs rendu en Arabie Saoudite en janvier dernier. Vous avez dit que votre pays avait financé huit mosquées : peut-on en avoir la liste ?

Votre pays est précédé, à tort ou à raison – et, à mon sens, à tort – d'une réputation difficile. Avant votre nomination, la France n'a pas eu d'ambassadeur pendant un an. Vous êtes venu cinq fois au Sénat, notamment devant la commission des affaires étrangères et devant le Président du Sénat. Dans un climat international tendu, et alors que votre pays dirige une coalition de 34 pays contre Daesh, il est important que vous nous éclairiez sur votre pays entouré de mystère.

Pouvez-vous nous dire quelles sont les mesures récemment prises par l'Arabie Saoudite pour contrôler les flux financiers : lorsque nous nous sommes rendus à la Choura, on nous a dit que des dispositions avaient été prises pour éviter que des financements privés échappent aux contrôles des autorités du Royaume.

Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur. – Je remercie la France d'avoir créé le Conseil français du culte musulman : nous espérons qu'il jouera son rôle. Quant au conseil théologique, je lui souhaite un plein succès.

Effectivement, la France pourrait faire comme l'Autriche avec une fondation par laquelle transiterait toute l'aide. Le travail de l'ambassade en serait allégé.

J'en viens au wahhabisme : je suis né en Arabie Saoudite, j'y ai fait mes études et j'y ai travaillé. Or, je n'ai jamais entendu parler de wahhabisme jusqu'à il y a une quinzaine d'années. Dans notre pays, il n'y a pas de wahhabisme : dans l'Islam, il y a le sunnisme et le chiisme. Il existe quatre écoles théologiques dans l'Islam sunnite qui, je le rappelle, rassemble la majorité des musulmans dans le monde. Chaque État adopte l'une de ces écoles de pensée, mais tout musulman sunnite peut suivre l'une ou l'autre de ces écoles qui sont également justes. En Arabie Saoudite, l'école de pensée est le hanbalisme. Mais dans la pratique, nous pouvons nous inspirer d'arrêts de ces quatre écoles de pensée, qui prédominent aussi en Algérie, au Maroc, au Soudan, en Égypte, en Irak, dans les pays du Golfe...

Le terme de wahhabisme a été attribué à l'Arabie Saoudite mais rien dans l'Islam ne s'y rattache.

Le musulman doit respecter le droit et les lois du pays dans lequel il vit. Toute personne qui manque à ce principe ne peut prétendre respecter l'Islam car il s'agit alors d'une interprétation erronée de la religion. On ne peut rendre l'Islam responsable de tels actes. La France est l'un des pays qui respecte le mieux les libertés des musulmans et nous ne devons pas faire l'amalgame entre les libertés personnelles et le devoir que chaque musulman de respecter la société dans laquelle il vit.

Concernant la liste des huit mosquées que nous avons financées, je vous la remets. (*L'ambassadeur remet une liste aux rapporteurs.*)

L'Arabie saoudite est l'un des pays qui a le plus souffert du terrorisme : les organisations terroristes comme Daesh considèrent que notre pays est un État mécréant qui ne devrait pas exister. Ils estiment que nous sommes hors de l'Islam et que nous devons être éradiqués.

L'Arabie Saoudite a essayé de prévenir les actes terroristes par des échanges d'informations et de renseignements avec d'autres pays. La semaine prochaine, des experts spécialisés dans ce domaine se réuniront au Sénat pour débattre de cette question. En outre, nous avons pris des mesures pour surveiller le financement du terrorisme : la zakat, l'impôt religieux, et tous les autres dons ne doivent pas servir à financer le terrorisme. Désormais, nous surveillons les transferts de fonds vers d'autres pays et même à l'intérieur du Royaume.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci pour toutes ces informations et pour votre visite.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Compte tenu des délais et sachant que nous avons déjà procédé à l'audition des responsables du Lycée Averroès, je vous propose de ne pas donner suite à notre projet de déplacement à Lille, comme nous l'avions un temps envisagé. Le temps gagné nous permettra de nous consacrer à la rédaction du rapport.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 16 h 20

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au Ministère de l'intérieur

M. Jacques Legendre, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir pour inaugurer les travaux de notre mission commune d'information sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la crise des réfugiés, accord qui, en réalité, est plutôt un arrangement politique, une « déclaration », selon les termes utilisés par le Conseil européen. Vous êtes le directeur général des Étrangers en France et, en cette qualité, supervisez la direction de l'immigration, la direction de l'asile et la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité. Vous êtes venu avec MM. Raphaël Sodini, directeur de l'asile, Frédéric Joram, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière, et Philippe Conduché, chef de la mission européenne de votre direction générale.

Quels volets de l'accord vous incombent plus particulièrement ? Vous pilotez le groupe opérationnel chargé de sa mise en œuvre. Quel est précisément le rôle de ce groupe et quels acteurs réunit-il ? Où en est la mise en œuvre de l'accord ? Quel a été le nombre d'arrivées en Grèce en provenance de Turquie depuis le 20 mars ? Combien de demandes d'asile ont été déposées en Grèce ? Quelles réponses ont-elles reçu ? Où en sont les relocalisations et les réinstallations prévues dans le cadre du « programme un pour un » ? Quels sont les problèmes rencontrés ? Quels sont les moyens humains et matériels mis à disposition par la France pour l'application de cet accord ?

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au Ministère de l'intérieur. – La Turquie est le premier pays d'accueil – après la Syrie elle-même, bien sûr – des déplacés du conflit syrien, et le premier pays de transit vers l'Union européenne. Elle héberge environ 3 millions de réfugiés, dont 2,7 millions de Syriens. En 2015, Frontex a détecté 885 000 passages irréguliers de la Turquie vers la Grèce, soit dix-sept fois plus qu'en 2014, alors que le flux migratoire entre la Libye et l'Italie est resté à peu près stable. La France souhaite assurer de bonnes conditions d'accueil aux personnes ayant besoin de protection et faire diminuer les flux irréguliers, à la fois pour préserver les capacités d'accueil et pour protéger les migrants des réseaux criminels de passeurs. Pour atteindre ces objectifs, la coopération avec les pays de transit est sans doute l'un des outils les plus efficaces à court terme, surtout lorsque ceux-ci disposent de capacités d'action réelles. C'est pourquoi la coopération avec la Turquie est une priorité.

Les relations de l'Union européenne et de ses membres avec la Turquie étaient déjà particulièrement intenses avant cette crise migratoire : entre les instruments de pré-adhésion, de voisinage ou de paix et de stabilité, une enveloppe de 4 milliards d'euros était déjà prévue. Les accords conclus depuis ne sont pas des instruments conventionnels, en effet, mais des accords politiques. Depuis octobre 2015, trois réunions au sommet ont eu lieu, et la

déclaration commune du 29 novembre 2015 a marqué un premier accord. Les discussions ont porté sur cinq volets. Les deux premiers – le processus d’adhésion et le renforcement du dialogue à haut niveau structuré entre l’Union et la Turquie – ne sont pas de mon ressort. Deux autres concernent plus directement ma direction générale : la libéralisation des visas et la mise en œuvre des accords de réadmission, d’une part, et la lutte contre l’immigration irrégulière et la mise en place de voies légales d’accès à l’Union européenne, d’autre part. Quant au cinquième volet – le soutien financier de l’Union européenne et de ses États-membres à l’accueil des réfugiés en Turquie – il ne représente pas une aide à la Turquie elle-même mais à l’accueil des réfugiés en Turquie ; en novembre 2015, une facilité de 3 milliards d’euros a été mise en place à cet effet, et il a été prévu le 18 mars dernier que ce montant pourrait être dépassé, sans que le montant final soit précisé. Pour l’heure, 1 milliard d’euros est prélevé sur le budget de l’Union, et 2 milliards d’euros doivent être versés par les États-membres.

L’accord du 18 mars 2016 prévoit de rendre opérationnels les accords de réadmission. La Turquie et la Grèce ont signé il y a une quinzaine d’années un accord bilatéral de réadmission portant aussi sur les ressortissants de pays tiers, mais sa mise en œuvre a rencontré des difficultés. Un accord de réadmission existe également entre la Turquie et l’Union européenne. Il est entré en vigueur en octobre 2014, mais la clause concernant les ressortissants de pays tiers ne doit entrer en vigueur qu’en octobre 2016 ; il est envisagé d’anticiper cette date. L’accord du 18 mars 2016 rappelle certaines garanties, notamment sur les modalités opérationnelles de la réadmission.

Il approfondit également les contreparties. Le processus de libéralisation des visas sera accéléré, sans que cela dispense la Turquie de se conformer aux 72 critères prévus dans la feuille de route initiale. Alors que le troisième rapport sur leur respect devait initialement être rendu par la Commission européenne à l’automne 2016, il a été présenté la semaine dernière. Et l’échéance de la libéralisation des visas a été fixée à la fin juin de cette année.

Le programme dit « un pour un » prévoit que pour chaque Syrien réadmis, un autre serait accueilli à titre définitif dans un État-membre de l’Union. Cela établira une voie légale d’accès à l’Union européenne, fondée sur la vulnérabilité des personnes et non leur propension à tenter un passage irrégulier. Les engagements pris par chaque État-membre au titre de la réadmission sont déductibles de ceux pris au titre de la relocalisation.

L’accord est assorti d’un mécanisme de suivi qui a déjà donné lieu à un rapport de la Commission européenne publié le 4 mai 2016. Les flux irréguliers entre la Turquie et la Grèce, qui concernaient jusqu’à 10 000 personnes par jour à l’automne, puis 2 000 pendant l’hiver, ont considérablement diminué pour s’établir à quelques dizaines de personnes par jour aujourd’hui. Entre 600 et 700 personnes ont été réadmisées en Turquie depuis la Grèce depuis le 18 mars dernier. Des échanges d’agents de liaison sont en cours entre la Grèce, la Turquie, Frontex et Europol. Une plateforme d’échange d’informations est mise en place.

Plusieurs dizaines de projets ont été approuvés par le comité de pilotage du fonds fiduciaire et 187 millions d’euros ont déjà été engagés, notamment dans des projets d’aide alimentaire, d’accompagnement social, de scolarisation ou de construction de centres communautaires.

La Commission européenne a publié en même temps que ce rapport une proposition législative tendant à l’exemption de visas pour les ressortissants turcs. Le troisième rapport de la Commission montre toutefois que plusieurs critères ne sont pas

respectés, malgré des efforts importants faits par les autorités turques. La France considère que le respect effectif de tous les critères est un préalable incontournable à une exemption de visas et demande donc un quatrième rapport de progrès. Elle estime aussi que des modalités de suspension éventuelle de la libéralisation des visas doivent être définies.

D'après la Commission, 135 personnes ont été réinstallées depuis la Turquie vers les pays de l'Union européenne. La France a donné son accord à 81 dossiers dès le 1^{er} avril, et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) a depuis examiné sur place 227 dossiers. Mais comme il s'agit d'un processus volontaire, les personnes concernées arrivent quand elles le souhaitent, ce qui rend plus difficile leur comptabilisation.

Le bon fonctionnement de cet accord nécessite des efforts importants de la Grèce, avec un fort soutien de l'Union européenne. Pour faire réadmettre en Turquie des demandeurs d'asile, il faut en effet que la demande d'asile ait été examinée et qu'un recours suspensif ait pu être déposé. Il a donc fallu modifier la législation grecque, ce qui a été fait le 3 avril dernier, et la Turquie a dû apporter des garanties sur la protection dont bénéficieraient les personnes réadmissibles. En pratique, il faut que la Grèce dispose de moyens suffisants pour appliquer l'accord. C'est pourquoi les agences ont lancé des appels à la mise à disposition d'experts : 1 500 pour Frontex, surtout pour des escortes, et plusieurs centaines pour le Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office, EASO*). Certes, le système d'asile grec, déficient depuis longtemps, n'allait pas devenir performant du jour au lendemain. Trois mille demandes d'asiles ont été enregistrées et plusieurs centaines de décisions rendues, dont la moitié environ est défavorable. Les recours, toutefois, n'ont pas encore été jugés.

La France s'est pleinement mobilisée pour la mise en œuvre de cet accord. Le Président de la République a pris le 18 mars 2016 un engagement, avec la Chancelière allemande, consigné dans une lettre cosignée par MM. Cazeneuve et de Maizière, les deux ministres de l'intérieur. Il s'agissait pour chaque pays de mettre à disposition 200 experts pour effectuer les escortes. La France s'est exécutée fin mars en déployant en 48 heures dans les îles grecques 122 escorteurs français – le premier contingent, et de loin. Les cent experts promis à EASO seront des officiers de l'Ofpra, des interprètes, des personnes susceptibles d'enregistrer des demandes d'asile ainsi que des spécialistes qui aideront à bâtir un système juridictionnel d'appel.

Les officiers de protection de l'Ofpra ont accéléré les opérations de relocalisation. Déjà, 900 personnes ont été relocalisées vers d'autres États-membres, dont 40 % en France. Si l'on ajoute à ces 360 personnes arrivées en France un nombre équivalent dont les dossiers ont été acceptés, notre pays est nettement le plus engagé. Sur les 50 000 personnes arrivées en Grèce avant le 20 mars 2016, la moitié environ est éligible à une relocalisation.

Le groupe opérationnel a organisé la montée en puissance de la contribution française à l'application de l'accord. La France soutient aussi le service de soutien à la réforme structurelle en Grèce, qui coordonne ces opérations. Envers la Grèce comme envers la Turquie, la France se mobilise pour tenir ses engagements.

M. Michel Billout, rapporteur. – Merci pour ces précisions. La nécessité d'une coopération active avec les pays de transit n'est contestée par personne, mais la nature de l'accord passé en mars soulève des interrogations, d'autant que c'est le premier de cette ampleur dans ce domaine. Il est un peu tôt pour évaluer son application, sans doute, mais notre mission dispose de plusieurs mois. L'actualité turque, avec le départ du Premier

Ministre et les déclarations fracassantes du Président Erdogan, laisse perplexe sur la perspective d'une libéralisation des visas. Certes, cet accord vient conforter des conventions bilatérales antérieures. Dès lors, pourquoi fallait-il un étage supplémentaire ? Comment cet accord s'articulera-t-il avec le précédent ? Qu'apportera-t-il ? Le Parlement grec a dû accorder à la Turquie le statut de pays tiers sûr, ce qui ne va pas forcément de soi...

M. Pierre-Antoine Molina. – Cet accord est politique, il ne s'agit pas d'un instrument conventionnel. Il fournit un cadre à plusieurs processus antérieurs parallèles. La question de l'adhésion est ancienne ; celle de la libéralisation des visas était liée à la réadmission. Celle-ci ne fonctionnait pas car l'accord de la Turquie avec l'Union européenne n'était entré en vigueur, à ce stade, que pour les ressortissants turcs ; celui qui la lie à la Grèce n'était guère sollicité, les deux pays se renvoyant la responsabilité de cette situation. La complexité des relations entre la Grèce et la Turquie ne permettait pas d'atteindre le niveau de coopération nécessaire, en pratique, au fonctionnement d'une procédure de réadmission. Nous voyons bien, avec l'Italie, combien les échanges entre services doivent être fournis, alors même qu'il s'agit d'une frontière terrestre.

M. Claude Malhuret. – Merci de ces précisions éclairantes sur cet accord parfois troublant. Chacun comprend qu'il faut discuter avec la Turquie mais cet accord comporte des précisions qui risquent de le rendre inapplicable, ce qui posera un problème politique. Sur les visas, la Commission européenne a fixé 72 critères. Beaucoup ne sont pas respectés, même si la Commission a déclaré qu'il n'en manquait que cinq. Pis, la Turquie s'est parfois contentée, pour s'y conformer, d'adopter des textes qui ne seront pas appliqués.

Le non-respect des droits fondamentaux s'aggrave chaque jour : deux journalistes viennent d'être condamnés à cinq ans de prison, les équipes de *Zaman* ont été remplacées par des journalistes affidés au régime, d'autres médias ont été supprimés, la magistrature est au pas et Reporters sans frontières classe la Turquie au 151^{ème} rang en matière de liberté de la presse, entre le Tadjikistan et le Congo ! Les universitaires ayant signé une pétition contre la répression au Kurdistan sont révoqués, et 2 000 citoyens turcs ont été inculpés d'outrage au président depuis l'élection de M. Erdogan à la présidence de la République turque. Il serait donc provocateur d'affirmer que le critère de respect des droits fondamentaux est respecté.

Le président Erdogan a expliqué qu'il ne modifierait pas la loi antiterroriste. On peut le comprendre, étant donné la situation au Kurdistan, mais cela nous pose un problème. Quant à la lutte contre la corruption, vu le niveau auquel se situent les principaux problèmes de corruption en Turquie, il est peu probable qu'elle progresse d'ici le prochain Conseil européen. La France exigera le respect effectif des critères, demandera un quatrième rapport... Mais dans le troisième rapport, la Commission s'est discréditée en ne mentionnant pas le respect des droits fondamentaux !

Bref, nous nous sommes engagés dans un processus sans issue, ce qui ne manquera pas d'entraîner des problèmes majeurs entre pays européens – déjà, le premier accord a été pratiquement imposé par Mme Merkel – et entre l'Union européenne et la Turquie. Voyez-vous, à votre niveau, une solution à ce problème inextricable ?

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour ces informations. Qui sélectionne les personnes réinstallées ? D'où arrivent les candidatures ? Quelle est l'articulation de la réinstallation avec la procédure de demande d'asile ? Combien avons-nous enregistré de demandes d'asile au premier trimestre de 2016 ? En février dernier, j'ai constaté que le système grec d'asile avait beaucoup progressé, mais comme tous ceux qui veulent rester en

Grèce doivent déposer une demande d'asile, puis faire appel en cas de rejet, le système s'est embolisé en deux mois. N'avons-nous pas le même problème, d'ailleurs ? Du coup, les escorteurs de Frontex chôment, pour l'instant.

Les passeports biométriques turcs seront-ils lisibles par les polices aux frontières des membres de l'espace Schengen ? La Moldavie, la Géorgie ou l'Ukraine demandent aussi la suppression des visas. Une fois que les conditions fixées sont réunies, nous leur imposons une période probatoire, dont nous allons dispenser la Turquie. Est-ce bien raisonnable ? Cela n'aura-t-il pas des conséquences sur les négociations avec d'autres pays ?

M. Jean-François Rapin. – Comment la charge des 2 milliards d'euros sera-t-elle répartie entre les États-membres ? Quelles sommes supplémentaires sont prévues, et à quelles conditions ?

M. Jean-Pierre Vial. – En Italie, comment se passe la réadmission ? Qui sélectionne les personnes bénéficiant du programme « un pour un » ? Il ne faudrait pas que ceux qui sont entrés dans une procédure d'asile régulière, qui peut être longue, s'en trouvent exclus.

M. Michel Billout, rapporteur. – Cet accord a été vivement critiqué par les organisations humanitaires. La France est très volontariste dans sa mise en œuvre. Le ministère de l'Intérieur avait-il analysé ses effets juridiques, notamment au regard du principe de non-refoulement ? Sa solidité a été renforcée, mais les critiques demeurent, y compris de la part du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR). Les ONG évoquent des expulsions collectives, contestent le statut de pays tiers sûr accordé à la Turquie et dénoncent la rétention de migrants dans des conditions incontrôlées. Comment répondez-vous à ces critiques ? Pensez-vous que cet accord soit incontestable sur le plan juridique ?

M. Pierre-Antoine Molina. – Le premier point de l'accord du 18 mars 2016 prévoit que le renvoi en Turquie des migrants en situation irrégulière se fera en totale conformité avec le droit de l'Union européenne et le droit international, ce qui exclut toute forme d'expulsion collective. Le principe de non-refoulement sera respecté. Toute demande d'asile sera traitée individuellement par les autorités grecques, en coopération avec le HCR. Reste à rendre effectives ces garanties. La Commission européenne a écrit le 16 mars dernier que les législations grecque et turque présentaient des insuffisances. Une loi a donc été adoptée par la Grèce, qui met en place des comités d'appel et reconnaît la Turquie comme pays tiers sûr. En effet, la directive « Procédures » prévoit qu'une demande d'asile peut être rejetée comme irrecevable si le pays de renvoi peut être considéré comme premier pays d'asile ou comme pays tiers sûr – notions définies par les articles 35 et 38 de cette directive.

Il fallait aussi que la Turquie prenne certaines mesures. Saluons au passage son effort d'accueil et de protection des 2,7 millions de Syriens qui sont sur son territoire, dont 300 000 environ sont hébergés dans des camps. Le statut de protection temporaire qui leur est accordé leur offre l'accès à certains droits sociaux. Le 12 avril dernier, la Turquie a renforcé ces garanties, notamment en abrogeant une disposition faisant perdre le bénéfice du statut de protection temporaire aux personnes qui quittaient son territoire : comment pourraient-elles y être réadmissibles sinon ? Les 6 et 24 avril 2016, elle a donné des précisions par échange de lettres en faveur des ressortissants d'autres pays que la Syrie, notamment les Afghans et les Irakiens.

Cela dit, le caractère de pays tiers sûr de la Turquie ne peut être déclaré qu'au cas par cas, en fonction de chaque situation individuelle. Des entretiens approfondis sont donc nécessaires. En moyenne, la moitié des dossiers est aujourd'hui considérée comme recevables. Pour les autres, le recours est suspensif si la décision est fondée sur la notion de pays tiers sûr.

Il n'y a aucune substitution entre la réinstallation et nos programmes de visa pour asile ou nos engagements à l'égard du HCR pour le Liban et la Jordanie. En revanche, sur les 30 500 personnes que nous devons relocaliser, certaines seront réinstallées. En effet, la Hongrie n'a pas souhaité bénéficier du programme de relocalisation. Par conséquent, 54 000 places n'étaient plus attribuées, dont 10 000 pour la France. C'est pourquoi il a été décidé que le nombre de Syriens réinstallés depuis la Turquie pourra être déduit de ce volant de relocalisés non utilisé. Pour l'heure, il y a eu 135 arrivées effectives dans l'ensemble de l'Union européenne.

La réinstallation se fait de plusieurs manières. La France ne prend que des dossiers du HCR, qui font l'objet d'un double examen sur place : l'Ofpra statue sur le besoin de protection et la DGSI effectue des vérifications de sécurité. Un visa est ensuite délivré et la personne entre sur le territoire sans avoir à demander l'asile. Plusieurs organismes l'aident à trouver un logement et l'accompagnent socialement. La mobilisation du logement fait l'objet d'une mission, conduite par un préfet.

Un jugement de la CEDH de 2011 constatait que le règlement Dublin ne pouvait être mis en œuvre en Grèce faute de garanties sur son système de l'asile. Nous étions dans une situation anormale en Grèce avec un nombre élevé d'arrivées irrégulières pour une demande d'asile quasiment inexistante. Cette situation traduisait une déficience du système grec très importante, d'où la nécessité d'efforts rapides pour y remédier.

La France est attachée à ce que les critères de la feuille de route soient durablement respectés et plaide donc pour un contrôle régulier de leur application. Chaque processus en cours de libéralisation des visas doit être examiné indépendamment des autres.

Sur les droits fondamentaux, la Commission estime que plusieurs critères ne sont pas respectés, notamment le critère n° 65 ou celui relatif à la lutte contre la corruption. La libéralisation des visas ne bénéficiera qu'aux personnes munies d'un passeport biométrique. Or la distribution de ces passeports n'a pas débuté... La Commission européenne demande qu'ils soient lisibles par les polices des États-membres. Vu le retard pris par la Turquie, une solution transitoire pourrait être adoptée jusqu'en octobre 2016.

Environ 70 % des personnes interpellées dans les Alpes-Maritimes sont réadmissibles. Si ce taux était atteint entre la Grèce et la Turquie, ce serait un net progrès !

Sur les 3 milliards d'euros évoqués, la contribution de la France devrait être de l'ordre de 300 millions d'euros. Oui, 3 milliards d'euros supplémentaires ont été envisagés, mais cela ne figure pas dans l'accord du 18 mars dernier.

M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile. – Le nombre de demandes d'asile en France a augmenté de 23 % en 2015. Au second semestre, ce chiffre a même atteint 45 %. Au premier trimestre 2016, la hausse est de 20 % et concerne davantage des personnes isolées, surtout originaires d'Afghanistan, de Syrie et du Soudan. Les Balkans ne figurent plus parmi les premières zones d'origine. Sur douze mois glissants, la hausse est de 20 %.

M. Jacques Legendre, président. – Nous vous remercions pour ces éclaircissements.

Audition de M. Christophe Léonzi, directeur-adjoint de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international

M. Jacques Legendre, président. – Nous accueillons M. Christophe Léonzi, directeur adjoint en charge de l'Union européenne au Quai d'Orsay, accompagné de Mme Florence Lévy, responsable adjointe du service des politiques internes et des questions institutionnelles dans cette direction et de M. Bertrand Buchwalter, sous-directeur en charge de l'Europe méditerranéenne au Quai d'Orsay et, à ce titre, en charge du suivi de la Turquie.

L'audition portera sur l'accord – qui n'en est pas vraiment un – entre l'Union européenne et la Turquie sur la crise des réfugiés. Je vous propose, après une brève évocation du contexte de crise migratoire et du premier accord passé en novembre, de nous présenter les différents volets de cet arrangement : renvoi des migrants en Turquie, asile en Grèce, réinstallations, facilité financière, libéralisation des visas pour la Turquie, relance du processus d'adhésion, etc. Cet accord, qui a donné lieu à des débats virulents, reste très critiqué, car il pourrait nous conduire à renoncer aux principes défendus par l'Europe, tant vis-à-vis des réfugiés que dans notre position à l'égard de la Turquie. Cette dernière se montre manifestement réticente à accomplir les progrès qui sont encore attendus pour la libéralisation des visas, en témoignent les récentes déclarations du président Erdogan.

M. Christophe Léonzi, directeur-adjoint de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – En ce qui concerne le contexte de cet accord, la situation syrienne est l'une des causes de cette crise qui s'est développée en 2015-2016 et s'est traduite par un flux de 850 000 personnes en 2015 à travers la Turquie et la Grèce, et encore 135 000 de janvier à mars 2016, avec des pics de 10 000 entrées par jour à l'automne.

L'impact a été considérable dans les trois principales destinations : Allemagne, Suède et Autriche. La Suède a accueilli 130 000 réfugiés, soit le total le plus élevé par habitant. Ses capacités d'accueil sont saturées.

La fermeture progressive de la route des Balkans à l'initiative de l'Autriche et de la Hongrie a placé la Grèce dans une situation explosive : en quelques semaines, le pays a dû faire face à la venue de 50 000 migrants, flux difficile à gérer pour un pays dont les capacités administratives sont déjà limitées par la crise.

Quatrième élément, les conditions déplorables dans lesquelles ces mouvements de population se déroulent. L'estimation est incertaine, mais en 2015, 500 à 800 personnes se seraient noyées dans la mer Égée ; 150 à 200 début 2016. Une économie criminelle de trafic d'êtres humains s'est développée, avec un chiffre d'affaires évalué à 3 milliards d'euros pour 2015.

Enfin, le risque sécuritaire lié au terrorisme est réel, puisque certains des auteurs des attentats de 2015 et 2016 ont emprunté cette voie.

Un plan d'action a été conclu avec la Turquie le 29 novembre, prévoyant un effort accru en matière de contrôle des frontières, une lutte renforcée contre les trafics migratoires et

le soutien budgétaire de l'Union européenne. Ensuite, le sommet Union européenne-Turquie du 7 mars a eu plusieurs résultats importants : la déclaration du 18 mars prévoyant la réadmission en Turquie de tous les migrants irréguliers, commencée le 4 avril selon le principe du « un pour un » : un Syrien réinstallé de Turquie dans l'Union européenne pour un Syrien renvoyé de Grèce en Turquie, afin de dissuader les réseaux criminels et de substituer des flux migratoires légaux aux flux migratoires illégaux ; une accélération du déboursement des 3 milliards d'euros d'aide européenne prévus le 29 novembre ; une accélération des négociations d'adhésion, notamment sur le chapitre 33 ; et une libéralisation des visas avant la fin juin, sur la base du respect des 72 critères. Enfin, la déclaration souligne la nécessité d'une amélioration des conditions humanitaires en Syrie.

S'agissant des priorités qui ont été les nôtres dans cette négociation, le premier objectif était de sauver des vies en substituant les voies légales au trafic d'êtres humains ; ensuite, une coopération efficace avec Ankara reposant sur une lutte accrue de la Turquie contre les trafics et une coopération policière dans le respect du droit international et européen, côté grec comme côté turc ; enfin, un engagement de la Turquie sur la protection des réfugiés syriens et non-syriens. Par l'accord du 18 mars, les autorités turques s'engagent au respect du droit d'asile européen. S'agissant du programme « un pour un », nous avons demandé que la réinstallation des migrants s'effectue dans le cadre des engagements existants pris par chaque État membre en matière de relocalisation – soit 30 000 personnes pour la France, à raison de 400 par mois à terme.

Concernant la libéralisation des visas, nous avons demandé le plein respect des procédures de l'Union européenne (les 72 critères) ; concernant les négociations d'adhésion et l'ouverture du chapitre 33, qui définit la contribution financière du futur Etat membre consacrée aux questions budgétaires et ne prend vraiment son sens qu'à la fin de la négociation, nous souhaitons une progression sur la seule base du mérite et des réformes concrètes. Les financements visés sont destinés aux réfugiés syriens ou non syriens et portent sur la santé, l'éducation, l'alimentaire, sur la base de besoins concrets. La définition des projets doit s'effectuer dans un dialogue direct entre la Commission européenne et l'ONG, sans intervention des autorités turques. Nous avons enfin insisté sur nos attentes en matière de respect des droits de l'homme et de liberté d'expression.

Vis-à-vis de la Grèce, qui se trouve dans une situation très difficile, l'Union européenne doit marquer sa solidarité. Nous le faisons au niveau français : 362 personnes ont d'ores et déjà été relocalisées et nous allons poursuivre sur un rythme de 400 par mois. De même, nous prêtons notre concours aux Grecs à travers la mise à disposition de deux cents agents français (juges, interprètes, spécialistes du droit d'asile, etc.) destinés au renforcement des équipes dans les *hotspots* et à la conduite des opérations de criblage. Depuis l'accord, la situation s'est détendue en Grèce. Nous avons aussi contribué au programme d'aide Euro Echo de 700 millions d'euros sur trois ans, auxquels s'ajoutent 200 millions versés en 2015, mis sur pied dans un délai record de quelques semaines.

Nous y insistons depuis le début : l'accord Union européenne-Turquie doit s'inscrire dans une approche globale, ce qui implique que l'UE renforce le contrôle des frontières extérieures, notamment avec la création d'un corps de garde-frontières, mais aussi qu'elle soit attentive aux autres voies d'accès.

C'est ainsi que nous sommes montrés particulièrement attentifs au volet africain. L'engagement de l'Union européenne sur le dossier syrien est important.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord, je peux indiquer, sur la base du récent rapport de la Commission, que plus d'un mois après l'accord, nous sommes passés de 2 000 à 3 000 entrées par jour début 2016 à 50 à 60 en mai. Dans les trois semaines précédant l'accord, 26 800 entrées ont été enregistrées, et 5 800 dans les trois semaines suivantes, ce qui démontre l'effet dissuasif de ce dispositif.

La Turquie a également décidé d'accorder une protection temporaire renouvelable aux Syriens admis sur son territoire ainsi qu'un accès au marché légal du travail, une scolarisation pour les enfants et une protection internationale. A minima, les non Syriens – principalement Pakistanais et Afghans – ne seront pas refoulés du territoire turc, aux termes d'un engagement pris auprès de l'Union européenne.

L'Union européenne a renforcé sa délégation à Ankara pour surveiller la mise en œuvre des accords. Un programme de visites des centres d'accueil des migrants a été établi.

Les financements européens sont conditionnés au respect des engagements de l'accord ; de plus, ils vont directement aux ONG, ce qui nous donne un aperçu des développements sur le terrain.

La Grèce a accéléré le traitement des demandes d'asile, réduisant le délai à deux semaines. Une centaine de demandes de recours sont en cours d'examen. Les *hotspots* sont en train d'être renforcés. Le pré-enregistrement accéléré de 21 000 réfugiés a été entamé avant l'enregistrement proprement dit, auquel nous participerons.

Pas moins de 22 000 réinstallations de la Turquie vers l'Union européenne sont prévues ; 16 000 offres n'ont pas encore été honorées à ce jour. En France, l'objectif est de 6 000 sur deux ans.

La Commission n'a pas constaté de report massif des flux de réfugiés de la mer Égée vers la Méditerranée centrale, même si cette dernière route connaît à nouveau une hausse de fréquentation comparable à celle de l'année passée pour la même période. .

Enfin, dans le cadre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, des contrats d'un montant de 77 millions d'euros ont été signés et les premiers paiements effectués fin mars ; une évaluation conjointe a été présentée au comité de pilotage le 12 mai. Une enveloppe de 165 millions a été débloquée. Six nouveaux projets en faveur des réfugiés seront financés par le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'aide d'urgence (dit fonds « Madad ») à hauteur de 76 millions d'euros.

En dépit des nombreuses difficultés quotidiennes, il y a du positif. Les flux illégaux ont été jugulés au profit des circuits légaux. Face à l'urgence, cet accord était la seule option viable.

M. Michel Billout, rapporteur. – Vos collègues du ministère de l'intérieur, que nous avons interrogés, ont mis en avant la réactivité de la France dans la mise en œuvre de l'accord politique. Nous sommes plus interrogatifs quant à sa place dans la négociation avec la Turquie, dont l'Allemagne semble avoir pris le *leadership* exclusif. Qu'en est-il ? Les États membres semblent répondre en ordre dispersé à une crise sans précédent.

Sur le plan juridique, la limitation géographique que la Turquie continue à appliquer au statut de réfugié, réservé aux seuls ressortissants européens, semble constituer

une entorse aux critères de définition d'un « pays tiers sûr » qui autoriserait le renvoi des réfugiés vers ce pays.

Au vu des récentes déclarations du président turc dénonçant les critères restant à remplir, en particulier la modification de la loi antiterroriste, un échec de l'accord est envisageable. Dans cette hypothèse, un plan B est-il prévu ou se satisfera-t-on d'avoir ralenti le rythme des arrivées ?

La libéralisation des visas ne constituerait-elle pas une inégalité de traitement au détriment des autres pays en négociations avec l'Union européenne, comme l'Ukraine ou plusieurs États des Balkans ?

En cas de contestation de l'accord devant un juge, qui serait condamné ? La Grèce ?

Vous mettez en avant la préservation des vies humaines ; ne craignez-vous pas le développement d'autres routes, en Méditerranée centrale mais aussi vers l'Albanie par l'Adriatique ?

Enfin, comment les migrants renvoyés sont-ils orientés et pris en charge ? Dans quels centres sont-ils logés, et l'accord laisse-t-il la possibilité à des représentants de l'Union européenne d'y accéder ? Nous préparons un déplacement sur le terrain en juin.

M. Christophe Léonzi. – La base de départ des négociations est l'accord du 29 novembre, jugé insuffisant puisque les flux se sont poursuivis dans les mêmes proportions. L'Allemagne ayant accueilli 80 à 90 % des migrants, sa motivation politique était forte, ce qui explique l'activité importante déployée par la chancelière Merkel – mais d'autres aussi – lors du sommet du 7 mars.

Nous avons agi en accord étroit avec notre partenaire allemand, avec des discussions à toutes les étapes. La France a porté l'exigence de respect du droit international, de relocalisations dans le cadre des engagements déjà pris par les États membres, du respect des critères définis en matière de visa et de processus d'adhésion. Le dialogue franco-allemand a été constant à tous les niveaux.

Notre priorité a aussi été de revenir à une approche européenne cohérente et unifiée, dans cette crise où des initiatives se prenaient de manière désordonnée. C'est pourquoi nous avons poussé à la création d'un corps européen de garde-côtes et de garde-frontières et à la conclusion d'un accord rendant sa cohérence à l'action de l'Union.

M. Bertrand Buchwalter, sous-directeur en charge de l'Europe méditerranéenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – La question de la limitation géographique à l'application de la Convention de Genève fait l'objet du point numéro 24 de la feuille de route vers la libéralisation des visas. Il est demandé à la Turquie d'adopter des mesures d'effet équivalent à la protection assurée aux réfugiés par le protocole de Genève. Celle-ci a d'abord accordé une protection temporaire aux réfugiés syriens avant de l'étendre aux réfugiés venus d'autres pays. Ils ont enfin pu bénéficier d'un accès au marché du travail.

Les déclarations turques sur la législation antiterroriste ne modifieront pas notre position sur le respect de la totalité des critères. La Turquie doit s'aligner sur la définition européenne du terrorisme mais aussi mettre les pratiques de ses forces de sécurité et de son

appareil judiciaire en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous serons très attentifs au respect de ce critère, dans un contexte de forte exposition du pays à la menace terroriste de Daech mais aussi du PKK et du DHKP-C.

Les flux de migrants en Méditerranée centrale n'ont pas augmenté significativement depuis 2015 malgré plusieurs tragédies. On a dénombré 27 000 arrivées sur les côtes italiennes en 2016, ce qui est conforme au rythme de 2015. Les personnes concernées, qui ne sont pas éligibles à la protection internationale, proviennent pour plus de moitié d'Afrique subsaharienne.

Mme Florence Lévy, responsable adjointe du service des politiques internes et des questions institutionnelles à la direction de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – Déjà, 386 réfugiés ont été renvoyés de la Grèce vers la Turquie, dont quatorze Syriens et une majorité d'Irakiens et d'Afghans. Ils sont dirigés vers deux types de camps : ceux qui accueillent les réfugiés éligibles au droit d'asile au titre du « un pour un » et un camp regroupant les migrants considérés comme économiques près de la frontière turco-bulgare, où ils font l'objet d'une procédure de retour vers leur pays de transit ou d'origine. L'Union européenne est très présente dans cette procédure et soutient les autorités grecques dans l'organisation des retours sur le plan technique, à travers la mise à disposition d'experts, de bateaux, de spécialistes de l'asile, ainsi que sur le plan financier.

M. Christophe Léonzi. – Difficile de répondre sur un éventuel contentieux contre l'accord : tout dépend du point sur lequel porterait la contestation. Il est probable qu'une procédure en justice serait engagée par une voie nationale.

M. Claude Malhuret. – Votre collègue de l'Intérieur m'a donné une réponse très partielle sur la libéralisation des visas qui, il est vrai, intéresse davantage le Quai d'Orsay. C'est un sujet politique épineux et certains pays – sans compter les opinions publiques d'autres États plus ouverts sur la question – sont très réservés. L'accord doit par conséquent être inattaquable au plan technique et juridique. Or ce n'est pas le cas.

D'après la Commission européenne, cinq des 72 critères ne sont pas satisfaits – à mon avis, le chiffre est plus élevé, mais passons. Sur la loi antiterroriste, vous avez répondu. Le deuxième critère, la lutte contre la corruption, recouvre une situation qui ne sera certainement pas réglée avant longtemps. Enfin, les droits fondamentaux, qui font partie du bloc 4 de la feuille de route, n'ont pas été évoqués par la Commission ; or personne ne peut prétendre qu'ils sont respectés, ils le sont même de moins en moins. Des journalistes ont été condamnés à des peines de cinq ans de prison ; ceux du quotidien d'opposition Zaman ont été licenciés ; une agence de presse a été fermée ; deux mille procédures pour outrage au Président ont été engagées.

La Commission n'a pas inclus les droits fondamentaux dans la liste des critères non respectés. C'est indéfendable ! M. Molina n'a évoqué que les critères de la protection des données personnelles. On fait également valoir les mécanismes de sauvegarde qui, en cas de non-respect des critères, permettent une suspension temporaire du régime de libéralisation. Reste qu'on s'assoit sur les principes !

Les protocoles additionnels nos 4 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatifs à la libre circulation et à la protection des étrangers, n'ont pas été ratifiés par

la Turquie. C'est un problème majeur, qui au demeurant ne disparaîtra pas avec la ratification.

Côté turc comme côté européen, la question du plan B reste posée. Nous resterons vigilants sur ce point.

M. Jean-Yves Leconte. – Si aucun transfert significatif de la voie turque vers la voie italienne n'est relevé – si ce n'est une connexion limitée via l'Égypte – on enregistre une augmentation importante côté italien. Les murs entre les pays des Balkans n'étant pas hermétiques, certains réfugiés parviennent de Grèce vers l'Europe du Nord par cette voie. Tout n'est pas réglé. Il faut prendre en compte les dynamiques.

Les 250 000 euros d'amende par personne pour les pays qui refusent la répartition automatique des demandeurs d'asile ne me gênent pas sur le principe, mais c'est une provocation vis-à-vis des pays déjà réticents. Ce n'est pas le meilleur moyen de reconstruire de la solidarité. Quelle est la position française ?

Comment peut-on envisager la suppression des visas pour les citoyens turcs sans avoir vérifié la réalisation effective des engagements ? Pourquoi ces exigences réduites ? Alors que la Turquie est plus loin que jamais de l'Union européenne sur les droits fondamentaux, la liberté de la presse ou le fonctionnement de la justice, nous accélérons le processus d'adhésion ! Les autres pays engagés dans la procédure, comme la Serbie ou la Macédoine, en concluront que moins l'on progresse, plus l'on obtient de concessions...

M. Didier Marie. – Cet accord nécessaire ne doit pas masquer les difficultés. Le secrétaire général du Conseil de l'Europe vient de rendre un rapport alarmant sur la situation en Grèce, notamment dans les îles où le déploiement des *hot spots* rencontre des obstacles. Les réfugiés installés à Athènes et au Nord, à Idomeni, vivent dans des conditions sanitaires et de sécurité difficiles. *Quid* des enfants isolés ? Que compte faire l'Union pour améliorer l'accueil sur le territoire grec et rendre opérationnels tous les *hot spots* ? Comment aider la justice et l'administration grecques à s'organiser ? Les tribunaux grecs sont embolisés.

Les dernières positions du président Erdogan n'incitent guère à la confiance. Qui plus est, le prochain congrès de l'AKP devrait entériner la mise à l'écart du Premier ministre, Ahmet Davutoglu, avec lequel les relations se sont dégradées. Que se passera-t-il si M. Erdogan, comme on peut le craindre, fait monter les enchères ? De quels leviers dispose l'Union européenne pour s'assurer que les autorités turques respectent leurs engagements ? Comment seront-ils évalués et à quel rythme ?

Enfin, il faut évoquer les réticences turques à engager la coopération policière avec d'autres États membres : avec Chypre en particulier, les relations sont pour le moins complexes.

M. Philippe Kaltenbach. – Les accords ont tari le flux migratoire sur la mer Égée. Les décès ont pratiquement cessé et le risque de nouvel afflux est minime.

En Turquie, beaucoup d'enfants syriens mendient dans les rues ou travaillent dans des usines ; très peu sont scolarisés. Très attendu, l'argent promis par l'Europe aura des effets positifs. Cependant, le chantage aux visas du président ne laisse pas d'inquiéter. La libéralisation ou, pour mieux dire, la suppression des visas est un point fort du discours politique. L'atterrissage en juin sur la question semble difficilement envisageable. On ne voit

pas d'évolution sur les droits fondamentaux, l'emprisonnement des journalistes ou la loi antiterroriste. En juin, on constatera que la Turquie ne veut pas respecter les critères sur les droits fondamentaux et la loi antiterrorisme, et la suppression des visas sera bloquée. Pourrons-nous alors poursuivre les discussions sans remettre en cause les résultats positifs déjà obtenus ?

M. Pascal Allizard. – Je prépare, dans le cadre de la commission des affaires européennes, un rapport sur le partenariat oriental. Avec la Géorgie, les discussions évoluent positivement ; or je n'ai pas l'impression que la Turquie fasse les mêmes efforts. Y a-t-il des États plus égaux que d'autres ? L'urgence et le réalisme politique justifient-ils que l'on s'assoie sur les valeurs et principes qui ont présidé à la construction de l'Union européenne ?

M. Christophe Léonzi. – J'essaierai de répondre de la façon la plus détaillée à vos questions d'une précision remarquable. Soyez assurés que la France, très impliquée sur ce sujet, jouera pleinement son rôle, en particulier sur la question de l'Etat de droit.

Nous comptons sur le dialogue pour faire progresser la situation des droits de l'homme en Turquie, même si la situation n'est pas simple. Droits de l'homme, État de droit, séparation des pouvoirs sont des éléments fondamentaux. Dans les négociations d'adhésion, ils sont traités dans le cadre des chapitres 23 et 24, qui sont à la fois le point de départ et le terme de ces négociations. La France considère avec attention et préoccupation certains développements récents, comme les intimidations contre les journalistes et les universitaires. Notre ambassade et notre consul général, avec plusieurs de leurs collègues de l'Union européenne, suivent les procès en cours. Nous sommes alertés des menaces physiques à l'encontre de certains journalistes. Nous faisons passer nos messages sur les droits de l'homme et les droits fondamentaux dans nos entretiens bilatéraux.

La position de la France est claire : les 72 critères doivent être remplis pour la libéralisation des visas. Dans son dernier rapport, la Commission a soulevé sept critères non satisfaits, dont deux techniques, dont les passeports biométriques, et cinq de fond, dont le respect des droits fondamentaux.

Je crois savoir que la Turquie a tout récemment (le 02 mai) ratifié la convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, et signé en 1992 les protocoles additionnels nos 4 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme qui doivent encore être ratifiés. Nous nous efforçons de pousser la Commission à se montrer précise sur la question des droits fondamentaux. La liberté de la presse, la loi antiterroriste et la question de la protection des données sont intimement liées. Nous sommes attachés au respect de l'ensemble des critères.

La corruption est un problème systémique et, en effet, elle ne se résorbera pas à court terme. Nous avons besoin d'instruments forts à cet égard.

M. Bertrand Buchwalter. – Les droits fondamentaux constituent un bloc de neuf critères dont la majorité est satisfaite. Nous attendons une révision de la législation antiterroriste en conformité avec la jurisprudence de la CEDH, dans le respect de la liberté d'expression et d'association.

La Commission européenne ne fait pas bon marché des cinq critères qui restent à remplir. Le Président s'est exprimé clairement sur ce point lors du dernier conseil européen, au lendemain de la descente de police dans les locaux du journal Zaman. Notre représentation

diplomatique assiste au procès et nous avons fait entendre notre voix face aux intimidations contre les universitaires, les journalistes et les avocats.

M. Christophe Léonzi. – Les flux en Méditerranée centrale n’ont pas augmenté de manière significative. On dénombre 150 000 passages sur l’année 2015 et 25 000 pour les premiers mois de 2016. Pour l’instant, nous n’avons pas de stratégie efficace pour endiguer ces flux. Des hot spots ont été mis en place en Italie ; il y a aussi des points de contrôle à la frontière franco-italienne – la coopération, encadrée par les accords de Chambéry, se déroule bien – et à la frontière italo-autrichienne où les relations sont plus difficiles. Mais il n’y a pas eu de report massif vers cette route.

Nous ne négligerons aucun des 72 critères pour la libéralisation des visas. La Turquie ne bénéficiera d’aucun passe-droit : une clause transversale prévoit une suspension de l’accord d’exemption en cas de pression asymétrique

Nous restons vigilants à l’égard des négociations d’adhésion, mais il ne s’agit pas de les bloquer. Les avancées sont limitées en raison de la faiblesse des progrès réalisés par la Turquie sur le fond. Seuls deux chapitres ont été ouverts au cours des cinq dernières années. Le fil rouge de la position européenne est la priorité donnée, dans la procédure d’élargissement, à l’indépendance des pouvoirs, à l’état de droit et aux libertés fondamentales.

En Grèce, la situation globale reste tendue bien que l’accord ait donné de l’air aux autorités. Grâce à l’aide financière européenne, des moyens supplémentaires vont arriver.

Mme Florence Lévy. – La mise en œuvre de l’accord a en effet soulagé la Grèce. On compte 8 000 réfugiés dans les îles et 54 000 sur l’ensemble du territoire. La solidarité européenne se mobilise. L’organisation des hot spots monte en puissance : les autorités grecques, d’abord hésitantes à reconsidérer leur approche de l’asile, ont finalement mené à bien ce changement. Cinq des six hot spots prévus sont pleinement opérationnels, 26 000 places d’hébergement supplémentaires seront mises à disposition par les autorités grecques dans les prochaines semaines.

À Idomeni circulent de fausses rumeurs faisant état d’une prochaine réouverture de la frontière avec la frontière de l’ancienne république de Macédoine. C’est pourquoi les 10 000 à 12 000 réfugiés qui y sont installés ne souhaitent pas quitter le camp, et les autorités ont des difficultés à les faire entrer dans le processus d’enregistrement et de sécurisation. Parallèlement, une expertise européenne de traitement des demandes d’asile se déploie grâce au Bureau européen d’appui en matière d’asile.

Les autorités grecques espèrent mettre en place avant juin un processus accéléré d’enregistrement pour désengorger les îles et assurer un hébergement dans des conditions plus dignes. En plus du soutien de l’Union européenne qui a d’ores et déjà débloqué 300 millions d’euros, le HCR a lancé, avec le PNUD, et l’OIM le 25 janvier 2016, un plan régional conjoint pour les migrants et les réfugiés en Europe d’un montant initial de 550 millions de dollars. Ce plan vise à financer les opérations d’assistance et de protection des arrivants (y compris identification des personnes, enregistrement, hébergement,...) et à renforcer les capacités de réponse des pays concernés (Turquie, Grèce, Macédoine, Serbie, Croatie et la Slovaquie) pour l’amélioration des conditions sanitaires, d’hébergement, de scolarisation temporaire et de vaccination. Après une mise en place assez lente, la mobilisation atteint son rythme de croisière.

Nous le rappelons sans cesse : le soutien à la Grèce est une priorité. Nous appelons également nos partenaires européens à monter en puissance dans leurs prévisions d'accueil et de réinstallation. La France a d'ores et déjà engagé cet effort. Les équipes de l'Ofpra et des services concernés tournent à plein régime grâce à un système de rotation des agents pour la conduite des entretiens, des screenings (opérations de contrôle) sécuritaires et la préparation des dossiers sollicités par les autorités grecques.

Sur la question des enfants isolés, nous constatons une prise de conscience des États membres. La Finlande, en pointe sur le sujet, accueille le gros du contingent d'enfants mineurs non accompagnés.

M. Christophe Léonzi. – Les autorités grecques expriment une véritable reconnaissance. Il faut reconnaître la célérité remarquable dont la Commission européenne a fait preuve dans la mobilisation des moyens en faveur d'Athènes.

La France a joué un rôle important au début de la crise migratoire pour éviter que l'on ne perde de vue les intérêts stratégiques de l'Union. Nous avons aussi veillé à ce que le processus de paix chypriote ne soit pas bousculé par ces événements.

M. Bertrand Buchwalter. – Éviter l'isolement d'un État membre est une préoccupation constante du Président Hollande et du président du Conseil européen, Donald Tusk. Plusieurs critères de la feuille de route concernent Chypre. La Turquie a d'ores et déjà levé l'obligation de visa pour les citoyens chypriotes.

M. Didier Marie. – Tout en soulignant que cela ne valait pas reconnaissance de la République de Chypre...

M. Christophe Léonzi. – Le prochain congrès de l'AKP, le 22 mai, débouchera probablement sur un changement de Premier ministre. Nous resterons attentifs à la réalisation effective des réformes annoncées, que le gouvernement change ou non.

M. Jacques Legendre, président. – Merci. Nous serons peut-être amenés à vous solliciter pour un nouveau point en septembre.

La réunion est levée à 17 h 45.

Mercredi 18 mai 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 40.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 23 MAI ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 25 mai 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau - Configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire

à 9 heures :

Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 543 (2015-2016) visant à relancer la construction en milieu rural (M. Daniel Laurent, rapporteur) ;

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) :
lundi 23 mai 2016, à 12 heures

à 10 heures :

– Audition de Mme Isabelle Kocher, directeur général d’Engie (ouverte au public et à la presse – captation vidéo)

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 25 mai 2016

à 9 heures

Clemenceau, configuration demi-salle, entrée droite côté écran

à 9 heures :

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 614 (2015-2016) autorisant la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 (M. Christian Cambon, rapporteur).

- Nomination de rapporteurs sur :

. la proposition de résolution européenne sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) (sous réserve de sa transmission) ;

. la proposition de résolution européenne sur le régime de sanctions de l’Union européenne à l’encontre de la Fédération de Russie (sous réserve de sa transmission).

à 9 h 45 :

Réunion conjointe sur l’Australie (captation vidéo) :

- M. Christian Lechervy, ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique ;

- M. David Camroux, enseignant, chercheur associé au CERI ;

- Mme Sarah Mohamed-Gaillard, Maître de conférences en histoire contemporaine - Inalco, Histoire du Pacifique.

à 11 heures :

Audition de Sir Stefen King, ambassadeur du Royaume-Uni en France, sur le référendum britannique d'appartenance à l'Union européenne.

Commission des affaires sociales

Mercredi 25 mai 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs sur le projet de loi n° 610 (2015-2016), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution après engagement de la procédure accélérée, visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs :

- Mme Viviane Chaine-Ribeiro, membre du conseil exécutif et présidente du groupe de travail restructuration des branches, et M. Michel Guilbaud, directeur général du Medef ;

- M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation, et M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME ;

- M. Pierre Burban, secrétaire général de l'UPA.

à 11 heures

Salle Médicis

Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 89 (2015-2016) visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 23 mai, à 12 heures

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 24 mai 2016

à 9 h 30

Salle 245

- Examen du rapport oral pour avis, en deuxième lecture, de M. Philippe Bonnecarrère sur la proposition de loi n° 568 (2015-2016) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et de la proposition de loi organique n° 567 (2015-2016) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, modifiées par l'Assemblée nationale.

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 589 (2015-2016) sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (rapporteurs : Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux).

Éventuellement, à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle 245

Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 589 (2015-2016) sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (rapporteurs : Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux).

Mercredi 25 mai 2016

à 9 h 30

Salle 245

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 519 (2015-2016) sur la proposition de loi, 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) relative à l'indépendance des rédactions (rapporteur : Mme Catherine Morin-Desailly)

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 589 (2015-2016) sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (rapporteurs : Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 24 mai 2016

à 14 h 30

Salle n° 67

Audition ouverte au public et à la presse

– Audition de M. Patrick Jeantet, candidat proposé aux fonctions de Président délégué du directoire de la SNCF, 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 ;

– Vote sur la proposition de nomination du Président délégué du directoire de la SNCF ;

En application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Commission des finances

Mardi 24 mai 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

Mercredi 25 mai 2016

à 9 heures

Salle n° 131

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

- Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales : audition de M. Philippe Brassac, directeur général de Crédit Agricole SA

- Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales : audition de M. Jacques d'Estais, directeur général adjoint de BNP Paribas

à 11 h 30

Salle n° 131

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2015 – et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2015

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques de 2015

à 15 heures

Salle n° 131

Captation vidéo – Ouverte à la presse

Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, sur l'État actionnaire

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 25 mai 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 3336 (A.N. XIVème lég.) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, la proposition de loi organique n° 3337 (A.N. XIVème lég.) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et la proposition de loi organique n° 3338 (A.N. XIVème lég.) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipal
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 583 (2015-2016), présentée par Mme Lana Tetuanui relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics ;
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 489 (2015-2016), présentée par M. Thani Mohamed Soilihi et plusieurs de ses collègues tendant à modifier le mode de scrutin pour l'élection du Conseil général de Mayotte ;
- Communication de Mme Catherine Tasca sur l'avancement des opérations préparatoires aux scrutins à venir en Nouvelle-Calédonie ;

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Jacques Mézard et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi n° 568 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi organique n° 567 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : lundi 23 mai 2016, à 12 heures

Examen du rapport de M. François-Noël Buffet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 461 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : lundi 23 mai 2016, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Jeudi 26 mai 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie : proposition de résolution européenne de MM. Yves Pozzo Di Borgo et Simon Sutour.

- Détachement des travailleurs : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Eric Bocquet.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Mercredi 25 mai 2016

à 9 h 30

Salle n° 6237 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage

Mercredi 25 mai 2016

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. François Rebsamen, ancien ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social

à 15 heures :

- Audition de M. Xavier Bertrand, ancien ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Jeudi 26 mai 2016

à 14 heures

Salle 245

Ouverte à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de Mme Jacqueline Balsan, présidente et de M. Pierre-Edouard Magnan, délégué fédéral, du Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP)

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mardi 24 mai 2016

à 14 h 30

Salle n° A120

14 h 30

Audition de MM. Sébastien Colliat (sous-direction de l'enseignement privé) et Thomas Lewin (direction des affaires financières) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

15 h 30

Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques du ministère de l'Intérieur

Mercredi 25 mai 2016

à 15 heures

Salle Clemenceau, configuration demi-salle, entrée droite côté écran

15 heures

Audition de M. Tareq Oubrou, imam, Recteur de deux mosquées (Bordeaux et Cenon)

16 heures

Audition de MM. Redha Chérif Hassaine, imam et Chiheb Harar, Président de l'association des musulmans d'Aubervilliers

Mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord

Mercredi 25 mai 2016

à 14 h 15

Salle Clemenceau , configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire

Captation vidéo

à 14 h 15 :

Audition de M. Ralf Gruenert, représentant ad interim et Mme Céline Schmitt, porte-parole et responsable de l'information du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) en France.

à 15 h 30 :

Audition de M. Jean-François Dubost, responsable du programme de protection des populations à Amnesty International France, et Mme Sylvie Houedenou, responsable de la commission des personnes déracinées à Amnesty International France.

6700

**Mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un
revenu de base en France**

Mardi 31 mai 2016

à 13 h 30

Salle n° 67

Réunion constitutive