

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ..... 7379

- *Enjeux des télécommunications et du numérique – Audition de M. Patrick Drahi, président d’Altice Group*..... 7379
- *Union européenne et enjeux du numérique – Audition (sera publiée ultérieurement) .....* 7387

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 7389

- *Préparation du sommet de Varsovie - Audition du Général Petr Pavel, président du comité militaire de l’OTAN*..... 7389
- *Réunion sur l’Australie .....* 7401
- *Audition de M. Martin Kobler, chef de la Mission d’appui des Nations Unies en Libye (Manul)*..... 7415
- *Audition de Mme Ouided Bouchamaoui, présidente de l’Union tunisienne de l’industrie, du commerce et de l’artisanat (UTICA), co-récipiendaire du prix Nobel de la paix 2015*..... 7421
- *Régime de sanctions de l’Union européenne à l’encontre de la Fédération de Russie - Examen des amendements au texte de la commission*..... 7430
- *Ratification de la convention de Minamata sur le mercure – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7436
- *Approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d’équipements et de technologies de défense - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7440
- *Ratification de l’accord-cadre de partenariat et de coopération entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et la Mongolie, d’autre part - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7443
- *Contrat d’Objectifs et de Moyens (COM) d’Expertise France - Audition de M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d’Expertise France*..... 7446
- *Contrat d’Objectifs et de Moyens (COM) d’Expertise France - Communication .....* 7462

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7467

- *Audition de M. Norbert Ifrah, candidat pressenti à la présidence du conseil d’administration de l’Institut national du cancer*..... 7467
- *Maisons d’assistants maternels - Présentation du rapport d’information*..... 7478
- *Avenir du fonds de solidarité vieillesse (FSV) - Présentation du rapport d’information .....* 7486
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation d’un candidat .....* 7496

- *Audition de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'état chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion*..... 7496

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 7511**

- *Avenir de l'enseignement des langues et cultures de l'Antiquité dans le second degré - Audition conjointe* ..... 7511
- *Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Désignation de candidats à la commission mixte paritaire* ..... 7525
- *Liberté de la création, architecture et patrimoine - Désignation de candidats à la commission mixte paritaire* ..... 7526
- *Communications diverses*..... 7526
- *Audition de M. Alain Fuchs, président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)* ..... 7526
- *Union européenne et enjeux du numérique – Audition (sera publiée ultérieurement)* ..... 7534

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE ..... 7535**

- *Émissions des véhicules à moteur diesel – Communication* ..... 7535

**COMMISSION DES FINANCES..... 7553**

- *État actionnaire – Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique* ..... 7553
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget (sera publié ultérieurement)*..... 7570
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de Mme Dominique Lottin, présidente de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, M. Jean-Jacques Bosc, membre de la conférence nationale des procureurs généraux, M. Gilles Accomando, président de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, et M. Thomas Pison, vice-président de la conférence nationale des procureurs de la République*..... 7570
- *Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes* ..... 7580

**COMMISSION DES LOIS ..... 7591**

- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget (voir à la rubrique de la commission des finances) ..... 7591*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de Mme Dominique Lottin, présidente de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, M. Jean-Jacques Bosc, membre de la conférence nationale des procureurs généraux, M. Gilles Accomando, président de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, et M. Thomas Pison, vice-président de la conférence nationale des procureurs de la République (voir à la rubrique de la commission des finances) ..... 7591*
- *Modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle – Auditions sur le divorce « conventionnel » par consentement mutuel ..... 7592*
- *Modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle – Auditions sur la suppression de la collégialité de l'instruction et les dispositions relatives à la justice des mineurs ..... 7602*
- *Modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle – Auditions sur le changement d'état civil des personnes transsexuelles ..... 7610*

**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 ..... 7617**

- *Audition de M. Francesco Leone, conseiller économique de l'ambassade d'Italie ..... 7617*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS ..... 7631**

- *Audition conjointe d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) ..... 7631*
- *Audition de Mme Ayça Saritekin, Conseillère à l'Ambassade de Turquie en France (sera publiée ultérieurement) ..... 7650*
- *Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman (sera publiée ultérieurement) ..... 7650*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JUIN ET A VENIR... 7651**



**COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES****Mercredi 8 juin 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Enjeux des télécommunications et du numérique – Audition de M. Patrick Drahi, président d’Altice Group***La réunion est ouverte à 9h35.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous avons le plaisir d’accueillir ce matin, avec les membres du groupe d’études « communications électroniques et poste », M. Patrick Drahi, président d’Altice Group. Ce grand groupe multinational, dont vous êtes le fondateur, et qui a son siège à Amsterdam depuis l’an passé, rassemble des opérateurs de télécommunication, des entreprises de communication et des médias.

Votre groupe se caractérise par la diversité de ses activités, par son orientation marquée à l’international, sur trois continents, mais aussi par sa stratégie de croissance externe très poussée.

Il a ainsi réalisé plusieurs dizaines de milliards d’euros d’acquisitions depuis 2014, avec le rachat de Portugal Telecom, de NextRadioTV ou encore du quatrième câblo-opérateur américain, Cablevision – et bien sûr SFR qui, au sein du nouveau groupe SFR-Numéricable, constitue désormais le deuxième opérateur national.

Vous nous direz, monsieur le Président, quelle est la stratégie d’ensemble que vous poursuivez à travers ces acquisitions, si vous comptez poursuivre ce cycle, et quelle part vous entendez réserver à l’Europe, et à notre pays en particulier.

Ces acquisitions se sont majoritairement faites en recourant à l’emprunt, grâce aux mécanismes du LBO, permettant à votre groupe de connaître une très forte croissance ces derniers temps, mais le conduisant aussi à un niveau d’endettement considéré comme très élevé. Vous pourrez ainsi nous éclairer sur la façon dont vous entendez soutenir cet endettement dans un contexte où il vous faudra investir, notamment dans le secteur des télécoms.

Nous nous attarderons bien sûr sur ce secteur, qui a récemment connu une reconfiguration importante avec le rapprochement de Numéricable et SFR au sein de votre *holding*, la montée en puissance d’Iliad-Free et les tentatives de rachat manquées de Bouygues Telecom. Lors de l’une de ces tentatives, en juin 2015, vous avez annoncé une offre publique d’achat (OPA) pour 10 milliards d’euros.

Vous nous direz donc si vous voyez un avenir à trois ou quatre opérateurs, et s’il y a selon vous une menace de la part de grands opérateurs étrangers. Vous pourrez nous faire part des perspectives de croissance du secteur, à la fois dans le fixe et le mobile, avec la transition progressive du marché vers le très haut débit.

Nous serions intéressés par la stratégie de SFR-Numéricable sur chacun des deux types de réseaux, et notamment ses ambitions dans la 4G et dans la fibre, sur le marché des particuliers, mais aussi sur celui, très spécifique, des entreprises.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) a donné jusqu'au 15 juin aux quatre opérateurs français pour lui soumettre de nouveaux contrats concernant leurs accords d'itinérance et de partage de réseaux. Le régulateur attend des propositions en vue de modifier le contrat d'itinérance entre Free Mobile et Orange d'une part, et le contrat de mutualisation et d'itinérance entre Bouygues Telecom et SFR d'autre part. Peut-être pourrez-vous également nous en dire un mot ?

Pour la première fois dans la salle de notre commission, la réunion fera l'objet d'une retransmission vidéo.

**M. Patrick Drahi, président d'Altice Group.** – Je suis très heureux de vous rencontrer. C'est la suite logique de mon audition à l'Assemblée nationale voici quelques mois ; c'est aussi l'occasion d'une reprise de contact avec le terrain, à travers les collectivités que vous représentez. En effet, dans les années 1990, j'ai beaucoup fréquenté les maires – parfois sénateurs – pour déployer le câble sur leur territoire, à une époque où plus personne n'y croyait.

Mon groupe est familial, puisque je le contrôle à 60 % : la taille des entreprises occulte souvent les hommes qui sont derrière. Altice est coté à la bourse d'Amsterdam. Sa stratégie – la mienne, donc – est d'investir dans les meilleures infrastructures et les meilleurs pays pour offrir à nos clients le service le plus performant en termes de qualité, d'innovation et de disponibilité. À l'origine, le câble était associé à la télé analogique, puis à la télévision numérique. Ensuite, on est passé à l'internet, puis aux télécommunications, devenues totalement « IP ». La convergence s'est faite au fil de l'évolution des technologies ; aujourd'hui évidente pour tous – ainsi notre réunion est retransmise en direct sur tous les supports – elle ne l'était que pour quelques-uns dans les années 1990. Toutefois, l'important n'est pas ma vision du passé, mais celle des dix prochaines années.

Je ne le conteste pas, j'ai construit mon groupe avec l'argent des autres. Né au Maroc, fils de professeurs, j'ai étudié au lycée Lyautey. De retour en France en 1978, j'ai intégré l'école Polytechnique puis l'armée – une expérience très formatrice – avant de rejoindre le secteur des télécoms. Plutôt que de travailler chez France Télécom, j'ai souhaité m'établir à mon compte et mettre en œuvre non pas la vision à court terme d'un autre, mais ma propre vision à long terme.

Pour cela, n'ayant pas de ressources propres, j'ai emprunté 50 000 francs. Je dors mieux aujourd'hui avec mes 51 milliards de dettes ! Car en plus d'un projet, j'ai une entreprise qui emploie 55 000 personnes, 60 millions de clients dans le monde dont 20 millions en France, et un chiffre d'affaires compris entre 24 et 25 milliards d'euros. Ma dette est par conséquent le double de mon chiffre d'affaires, mais lorsque j'ai commencé, mon chiffre d'affaires était de zéro euro...

Une précision : nous ne faisons pas de LBO mais des montages industriels fondés sur la dette et sur la valorisation à 70 milliards d'euros de notre entreprise. Autre différence, les LBO sont l'œuvre de fonds de *private equity* qui achètent grâce à l'emprunt pour revendre ; pour ma part, en 24 ans, je n'ai revendu qu'une société : le petit opérateur que

j'avais au Portugal, dont j'ai dû me séparer en rachetant Portugal Telecom sur instruction des autorités de la concurrence.

Nous sommes l'opérateur présentant le ratio entre investissement et chiffre d'affaires le plus important : j'ai ainsi porté ce ratio chez SFR, depuis la reprise il y a un an et demi, de 13 % à 20 %, loin devant la plupart de mes concurrents en France et dans le monde.

Nous investissons dans trois domaines – en vertu d'une stratégie analogue dans tous les pays où nous sommes présents. D'abord, le réseau. Pour la partie mobile, il s'agit de déployer de nouveaux sites en France pour densifier la couverture du territoire et de mettre en œuvre de nouvelles technologies comme la 4G et, depuis deux semaines, notre « ultra haut débit » trois fois plus rapide que cette dernière. Ensuite, et plus fondamentalement, c'est la fibre optique, que j'ai été le premier à déployer, gagnant ainsi une avance que l'opérateur historique essaie de faire passer pour un retard...

Toutefois, le client n'achetant pas un abonnement à un réseau, nous investissons dans la qualité de service. Nous sommes l'opérateur qui raccorde le plus vite ses clients et, depuis un an et demi, nos taux de résiliation, critère ultime de la qualité de service, ont baissé de 50 %.

Enfin, depuis quelques années, nous investissons dans le contenu pour réduire notre dépendance aux distributeurs. Hier, nous avons lancé BFM Sport, et nous nous apprêtons à créer BFM Paris, forts de cette masse critique qui nous avait manqué lorsque, il y a longtemps, nous avons tenté de lancer des chaînes locales.

Dans notre groupe, la part de la France est nécessairement centrale. En 2008, avec Numericable, j'y avais 100 % de mes actifs. Nous avons mis cinq à six ans à restructurer l'entreprise ; puis j'ai proposé une association à certains de mes concurrents. Devant leur refus, je n'avais d'autre choix que d'investir à l'étranger, en Belgique, dans les outre-mer (Antilles, La Réunion) puis au-delà : nous sommes désormais présents au Portugal et aux États-Unis. Dans chaque pays je veux être numéro un ou numéro deux. En France, nous sommes numéro deux après 25 ans – loin du numéro un, mais aussi du numéro trois. Nous sommes dans une situation analogue en Israël. Au Portugal, nous occupons le premier rang.

À mes débuts, je me suis fréquemment rendu aux États-Unis pour comprendre pourquoi le câble, échec apparent en France, était une réussite là-bas. Grâce à cet exemple, j'ai pu implanter le câble en France ; mais en France, où les prix proposés aux consommateurs sont beaucoup plus bas, j'ai été contraint d'inventer de nouvelles façons de gérer. Fort de cette expérience, pourquoi ne pas investir aux États-Unis ? J'ai donc racheté le réseau new-yorkais : j'attends la validation de notre acquisition dans quelques jours. Les critiques ont plu, le cours notre action a été perturbé ; mais je reste de marbre. On me critique comme on m'a critiqué lorsque j'ai misé sur le câble. Si l'acquisition se concrétise, nous réaliserons 9 milliards d'euros de chiffre d'affaires là-bas contre 11 milliards en France ; la différence réside dans les perspectives de développement, puisqu'en France nous représentons 30 % du marché des télécoms, contre 2 % aux États-Unis. Notre objectif est de passer de 2 % à 10 %, soit une augmentation de 40 milliards, c'est-à-dire la quasi-totalité du chiffre d'affaires global des télécoms en France. Avec 24 milliards d'euros, notre investissement est le plus important jamais réalisé par un groupe français aux États-Unis – loin devant Sanofi, qui a investi 17 milliards. Quand nous aurons montré notre savoir-faire, dans un an ou deux, nous poursuivrons, ainsi renforcés, notre développement.

Mon groupe est basé à Amsterdam, mais la plupart des dirigeants de mes filiales sont français. Il a une stratégie simple, établie au niveau international puis déclinée localement en fonction de la réglementation, du tissu concurrentiel, du marché et du pouvoir d'achat.

Les particuliers ne sont pas notre seule clientèle cible : en 2008, j'ai été le premier à raccorder les entreprises au câble après le rachat de Completel, qui constituait près de 30 % du chiffre d'affaires de Numericable ; aujourd'hui, la division « entreprises » représente plus de 25 % du chiffre d'affaires du groupe. Sa part de marché, à 20 %, reste modeste, mais nous comptons la développer.

**M. Bruno Sido.** – Vous êtes un bel exemple d'ascenseur social et entrepreneurial. Si, dans mon département, je n'ai pas à me plaindre de votre réseau mobile, vous ne semblez pas très empressé à rejoindre notre réseau d'initiative publique (RIP) où vous apporteriez pourtant une concurrence bienvenue. Autre doléance, vous mettez bien plus de temps à réparer les coupures sur votre réseau que l'un de vos concurrents...

**M. Yves Rome.** – Au niveau national, quelles sont les conséquences pour vous de la récente décision de l'Arcep concernant la distinction entre le câble et le FttH, c'est-à-dire la fibre optique ? Il semblerait que sur la zone AMII (appel à manifestation d'intention d'investir), votre déploiement ne soit pas à la hauteur. Enfin, pour quelles raisons la tentative de rachat de Bouygues, auquel vous êtes lié sur la téléphonie mobile, par Orange a-t-elle échoué ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur votre volonté de lier médias et réseaux ?

Je me félicite de votre investissement dans les services aux entreprises, jusqu'ici chasse gardée d'Orange.

Contrairement à mon collègue Bruno Sido, j'ai contracté avec vous pour le RIP que nous avons déployé dans l'Oise. Quelle est votre stratégie globale en la matière ? Pour ma part, je n'ai pas à me plaindre – si ce n'est que vous avez des efforts à faire en matière de commercialisation, en particulier dans le raccordement des abonnés.

**M. Gérard César.** – Je vous félicite pour votre action à la tête du groupe Altice. Nous, élus ruraux, faisons en sorte de raccorder nos petites et moyennes entreprises (PME) comme nos particuliers, mais les initiatives lancées avec le département coûtent très cher aux intercommunalités. Êtes-vous intéressé par l'équipement du monde rural ?

**M. Martial Bourquin.** – Les élus sont très attachés à la couverture du territoire, en particulier dans les villes moyennes et les territoires ruraux. Je prends acte de votre capacité à constituer un véritable empire ; mais une *holding* au Luxembourg, une cotation à la bourse d'Amsterdam, une participation personnelle dans un paradis fiscal anglais, une domiciliation en Suisse et enfin des mentions dans les Panama Papers, tout cela ne gêne-t-il pas votre politique d'investissement ?

Vous avez déclaré, devant l'Assemblée nationale, que les congés payés étaient trop longs dans notre pays, et le temps de travail trop court. N'est-ce pas quelque peu indécent quand on connaît votre fortune personnelle ? Vos salariés travaillent bien, ils méritent leurs congés !

**M. Ladislas Poniowski.** – Vos discours et votre stratégie sont très séduisants ; mais qui sont vos prêteurs et jusqu'où vont-ils vous suivre ? Vos 51 milliards de dettes, assurez-vous, sont couverts par la valorisation de votre entreprise, mais votre stratégie aux États-Unis impliquera nécessairement des emprunts supplémentaires. Quels sont les groupes bancaires qui vous accompagnent et comment faites-vous pour les convaincre ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Tous ces milliards que vous évoquez ne me disent pas grand-chose... Je n'ai pas l'habitude de ces ordres de grandeur. Est-ce l'intérêt de notre population que vous vous attaquiez à d'autres territoires ? Vous avez une vision à dix, vingt ans alors que nous avons du mal à voir plus loin que le présent : peut-être allez-vous nous éclairer...

Nous, élus, sommes attachés à l'idée de service public, à commencer par la couverture du territoire. La République, c'est aussi l'égalité entre les territoires ; or en matière de numérique, les zones rurales sont handicapées par l'éloignement des centres urbains. Pouvez-vous progresser dans ce domaine ?

Enfin, les profits que vous réalisez en France donnent-ils lieu à des impôts payés à l'État français ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – SFR figure sur le podium des plus gros démarcheurs par téléphone. Vous semblez ne pas maîtriser la fréquence d'appel de vos clients ; SFR est le dernier des quatre opérateurs en matière de satisfaction client et le premier pour les plaintes en 2015. Comptez-vous remédier à cette situation ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous êtes un responsable économique, nous sommes des responsables politiques, mais nous sommes tous des citoyens. Vous avez évoqué vos origines, votre parcours : comme dit le proverbe africain, quand tu ne sais pas où tu vas, rappelle-toi d'où tu viens... Ces 50 000 francs que vous avez misés n'engageaient que vous et quelques collaborateurs ; maintenant, ce sont des dizaines de milliers de salariés !

La révolution numérique est un bouleversement sociétal et même social, y compris en termes d'aménagement du territoire. La volonté politique se traduira-t-elle par un accès de nos concitoyens les moins favorisés au numérique, et une réduction de la fracture sociale ?

Vous êtes la 10<sup>e</sup> fortune française, la 205<sup>e</sup> mondiale. Certes, la réussite n'est pas un gros mot. Mais quelle différence faites-vous entre optimisation et fraude fiscale ? Comment favoriser l'égalité fiscale en fonction du revenu perçu ? Enfin, quelle est votre conception de la liberté de la presse ?

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – J'admire votre parcours. Au vu des responsabilités que nous exerçons, nous sommes particulièrement préoccupés par l'aménagement du territoire. Nos collectivités s'engagent à corps perdu dans les équipements, avec plus ou moins de savoir-faire, en collaborant au besoin avec des bureaux d'étude. Dans ce domaine, qui réclame une conjonction des volontés politiques et des compétences, nous avons besoin de points de rencontre plus clairs. Le partenariat public-privé est une orientation plausible, à condition de s'entendre sur les objectifs. Quel visage pourrait-il prendre à l'échelon départemental et régional ?

**M. Patrick Chaize.** – Le texte sur la République numérique, récemment examiné au Sénat, comportait plusieurs dispositions qui ont fait réagir les opérateurs, au point de les inciter à formuler des propositions dans le cadre du dernier Comité interministériel aux ruralités. D’abord, les opérateurs semblent minimiser le problème qu’est la téléphonie mobile dans les territoires ruraux ; or c’est un service indispensable, même si la rentabilité n’est pas au rendez-vous, et une responsabilité collective. Ensuite, pensez-vous qu’il convienne de maintenir quatre opérateurs en téléphonie mobile, et pressentez-vous de nouveaux rapprochements dans les prochains mois ?

**M. Alain Duran.** – Internet, qui devrait être un service public, est en réalité un service commercial, comme vos propos le montrent. Quelle est votre vision de l’aménagement du territoire rural hors zones AMII, et des hommes et des femmes qui y vivent et y travaillent ? Nous prenons acte de votre intention d’investir dans la densification de la couverture ; nous n’avons pas la prétention d’être numéro un ou numéro deux, simplement classés.

Pouvez-vous nous éclairer sur votre offre SFR Presse, qui risque de faire perdre 1,5 million d’euros à l’État français en raison du taux de TVA de 2,1 % dont bénéficie ce forfait ?

**M. Daniel Gremillet.** – Ce qui était vrai en 1991, quand vous avez créé votre entreprise, l’est encore aujourd’hui. Nous avons besoin de votre message : entreprendre et oser.

Quelle est la part de la recherche et développement (R&D) dans votre activité, qui repose surtout sur les acquisitions ?

**M. Daniel Dubois.** – Vous avez réussi, parce que vous avez anticipé la révolution numérique. Le troisième volet de votre stratégie d’investissement est le contenu ; cela peut être du pain et des jeux, ou quelque chose de plus ambitieux, notamment pour le public scolaire. Quels sont vos projets ?

Si vous avez acheté New York, vous n’achèterez sans doute pas l’Aveyron. Le Sénat a créé un Fonds d’aménagement numérique, le FAN, pour le développement des équipements en milieu rural. Êtes-vous prêt à l’abonder ?

**M. Patrick Drahi.** – À mes débuts, toutes les grandes communes étaient câblées ; j’ai donc commencé par les zones semi-rurales, signant ma première convention avec Châteaurenard, puis Beaucaire et Plan-d’Orgon. Puis, comprenant que je devais rechercher la densité, je suis allé à l’échelon départemental, câblant le Rhône puis l’Hérault. À l’époque, personne ne voulait y engager de l’argent public, à l’exception de quelques-uns dont le sénateur René Trégouët qui, dès les années 1990, a vu l’avenir de la fibre.

Vous voyez par conséquent que les territoires ont été ma raison d’être ; mais ils sont aussi mon avenir. Nous avons récemment annoncé notre objectif d’équiper 22 millions de foyers de la fibre à l’horizon 2022 – donc bien au-delà des grandes villes. Les quatre millions de foyers restants sont en milieu très rural. Nous ne pouvons atteindre seuls cet objectif, c’est pourquoi je suis le premier partisan des RIP : dès les années 2000, j’ai câblé toute l’Alsace avec l’aide de certaines collectivités. Il est vrai que nous avons été moins actifs sur les RIP au cours des trois dernières années ; mais je n’ai racheté SFR qu’il y a un an et

demi... Nous serons présents sur les prochains appels à candidature, et nous y serons pour gagner.

La différence entre fibre optique et câble n'a pas d'importance à mes yeux ; ce qui compte, c'est le débit. Nous avons atteint 10 Gigabits sur nos câbles lors d'un test. C'est parce que nos concurrents ne bénéficient pas d'un réseau câblé comme le nôtre qu'ils déploient la fibre optique.

En rachetant Portugal Telecom, j'ai repris une structure équivalente au Centre national d'étude des télécommunications (CNET), regroupant 800 ingénieurs. Moi-même ingénieur de formation, j'ai délaissé les laboratoires il y a plus de vingt ans, lorsque j'ai compris que je ne serais pas prix Nobel...Mais j'emploie toujours des personnes pour y travailler et anticiper l'avenir. Avec Michel Combes, j'ai mis en place des centres de compétences dans les différents pays en fonction des spécialités ; le plus important est celui du Portugal. La compétence n'est plus notre apanage, elle est aujourd'hui mondiale. Les Chinois fabriquent désormais des mobiles qui marchent mieux que les nôtres.

Ces clients insatisfaits de 2015 auxquels vous faites référence, Madame Estrosi Sassone, je les ai récupérés le 30 novembre 2014. J'ai alors trouvé une qualité de service déplorable avec de nombreuses coupures, un réseau sous-investi. Le taux de couverture en 4G était de 33 %, contre 60 à 70 % chez les concurrents. Nous nous sommes retroussés les manches ; lorsque l'on travaille, on n'a pas le temps de faire de grands discours... Et pourtant, depuis le rachat, les plaintes des autorités françaises redoublent ! Nous avons porté la couverture en 4G à 55 %. L'année prochaine, nous serons numéro un. Un client insatisfait est un client qui nous quitte et, avant de toucher le portefeuille, cela blesse l'amour-propre. . .

Nous serons candidats à tous les appels d'offres des RIP. Je reconnais que nous ne sommes pas très actifs sur certains projets : nous préférons être propriétaires de nos infrastructures. Un locataire, pour refaire sa cuisine, doit demander l'autorisation de son propriétaire qui recourra à des prestataires – Monsieur Lasserre, vous avez évoqué les bureaux d'étude – alors qu'avec sa propre vision, il aurait pu faire mieux pour moins cher. Nous avons porté les investissements de SFR de 1,4 milliard à près de 2,3 milliards d'euros ; sans compter qu'avec la même somme, nous faisons deux fois plus...

**M. Bruno Sido.** – Est-ce à dire que nous pourrions vous vendre notre réseau ?

**M. Patrick Drahi.** – Nous sommes ouverts à la discussion.

Il est vrai que j'ai une *holding* basée à l'étranger ; mais résidant moi-même à l'étranger, je n'ai pas de raison de l'installer en France...Quant à mon choix d'habiter en Suisse, il s'explique par la difficulté de conduire des affaires sur notre territoire. En 1991, créer une société à responsabilité limitée (SARL) au capital de 50 000 euros relevait du parcours du combattant ; encore étais-je en mesure, à l'époque, de faire moi-même les fiches de salaire ! À New York, recruter prend deux minutes ; se séparer d'un salarié, deux minutes trente ; et celui-ci trouvera un autre travail en trois minutes... Nous sommes entourés de gens plus simples que nous. Certes, nous sommes intelligents, mais l'intelligence nuit à la rapidité, dont l'entrepreneur a grand besoin.

Cela empêche-t-il d'investir ? Au contraire, un groupe international a des capacités d'investissement plus importantes. L'optimisation fiscale n'est pas la fraude fiscale :

qui, parmi vous, s'efforce en remplissant sa déclaration de revenus de payer plus d'impôts ? L'optimisation est une notion mathématique, et elle est confiée à des directeurs fiscaux.

Comment ai-je levé autant de capital ? À vrai dire, je suis moins bon que l'agence France-Trésor, qui en lève plus que moi, à de meilleurs taux, sur un bilan moins brillant que celui de mon groupe ! Nous avons les mêmes banquiers. De qui s'agit-il ? De fonds, qui sont rarement installés à Paris mais sont plutôt à Londres, New York ou Pékin. Ils sont gérés par des personnes physiques, parmi lesquelles il y a beaucoup de Français. À Londres, des Français prêtent à des Français... Comme ces fonds sont nombreux, je traite avec des intermédiaires : par exemple, BNP Paribas. Pourquoi ne sont-ils pas à Paris ? Parce que tout y est trop compliqué. À vous d'harmoniser tout cela...

J'ai appris ce qu'est le service public lorsque j'ai repris, en 1994, le réseau de Montreuil. Je signais alors des conventions avec les communes au gré à gré. J'ajoute que mes parents étaient professeurs.

Oui, SFR paie ses impôts en France, et il en paie beaucoup ! C'est grâce à moi – ou à cause de moi – puisque je l'ai rendu profitable. Numericable croulait sous les pertes et les dettes, et n'avait donc jamais payé d'impôts. Je l'ai repris, et à partir de 2009 il a fallu en payer.

La consolidation n'est pas indispensable pour moi. La France représente un peu moins de la moitié de mon chiffre d'affaires. Pourquoi ne s'est-elle pas faite ? Bonne question ! J'ai fait une proposition le 3 juin 2015, en mettant même un prix sur la table. L'État, qui avait dit oui, s'y est finalement opposé, un dimanche, publiquement. Et il a soutenu le champion national, six mois plus tard, mais l'opération s'est alors avérée trop compliquée. Je ne pense pas que le marché gardera longtemps quatre opérateurs, mais je n'ai pas l'intention de prendre l'initiative en ce domaine. La consolidation aurait été bénéfique au consommateur français et aurait aidé les industriels français à se développer à l'étranger. Résultat : Orange fait de petites acquisitions en Afrique au lieu d'acheter British Telecom ou Telecom Italia. De fait, le marché national, qui constitue 60 % de son chiffre d'affaires, est difficile. Devons-nous être fier qu'en France, un service qui coûte 80 euros ailleurs soit vendu 14 euros ? Les industriels chinois ont réussi en vendant cher sur le marché domestique et moins cher ailleurs. Après tout, prendre un café chaque jour coûte 45 euros par mois. Est-ce normal que ce soit plus cher qu'un abonnement au très haut débit, pour lequel des milliards d'euros ont dû être investis ?

Je suis très fier de ce que j'ai fait pour la presse. On ne m'a rien demandé, et j'ai sauvé un titre, puis un autre. J'ai trouvé un modèle économique qui sera imité, en intégrant ces titres dans un groupe télécom. Je n'interviens nullement dans les rédactions. Les titres disponibles sur l'application SFR sont visibles par douze millions de personnes, et vus par des centaines de milliers de lecteurs. Je numérise la presse, en développant notamment les vidéos. Nous avons lancé hier soir BFM Sports, et lancerons bientôt BFM Paris. Il y a longtemps que de nouvelles chaînes n'étaient pas apparues.

Mon concurrent n'a pas accéléré le déploiement de la fibre parce que le Gouvernement l'a décrété, mais parce que je l'avais fait et qu'il a essayé de me rattraper. Il est d'ailleurs étrange qu'il tire la fibre là où je l'ai déjà installée... En achetant SFR, j'ai trouvé une situation où Orange avait 80 % de la zone AMII. Cela me rappelait le plan câble ! En zone dense, SFR avait cinq ans d'avance. Pourquoi France Telecom aurait-il dû prendre la même avance sur moi ailleurs ? J'ai demandé un partage égal. Là où nous avons du câble,

nous rétrocédions le droit de déploiement à Orange. Sinon, pourquoi nous limiter ? Je veux investir plus. Nous pourrions aller jusqu'à 7,5 millions de prises chacun. Cela dit, je suis prêt à faire des doublons, car je ne souhaite pas être locataire du réseau des autres. À moins que vous ne souhaitiez reconstituer un monopole en faveur d'Orange... Mais quand le câble était géré par France Télécom, cela ne fonctionnait pas. C'est moi qui l'ai fait marcher, après l'avoir acheté. À New York, le réseau téléphonique et le réseau câblé étaient concurrents : le premier n'a que 30 % du marché. En France, il en a 80 % !

Je suis moins gêné par les dispositions du projet de loi sur la République numérique que par les lois précédentes. Le plan fibre ne convient pas. Nous serons les seuls à atteindre l'objectif, qui était de 12 millions de foyers fibrés en 2017 : Orange n'atteindra que 9 millions de foyers.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci Monsieur le Président pour tous ces éléments.

*La réunion est levée à 10 h 45.*

**Jeudi 9 juin 2016**

- Présidence de MM. Jean-Claude Lenoir, président, Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

**Union européenne et enjeux du numérique – Audition (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera disponible ultérieurement.*



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 3 mai 2016

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -

*La réunion est ouverte à 18 h 09.*

### **Préparation du sommet de Varsovie - Audition du Général Petr Pavel, président du comité militaire de l'OTAN**

**La commission auditionne le général Petr Pavel, président du comité militaire de l'OTAN, sur la préparation du sommet de Varsovie.**

**M. Jacques Gautier, président.** - Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir le général Petr Pavel, qui préside le Comité militaire de l'OTAN. Il comprend très bien notre langue, chacun pourra donc s'exprimer en français. Il répondra cependant en anglais. Je voudrais rappeler ici que cette audition fait l'objet d'une retransmission en direct sur le site Internet du Sénat. L'enregistrement sera consultable en VOD à la demande.

Mon général, je vous souhaite la bienvenue dans notre commission qui, au Sénat, réunit la fois les affaires étrangères, la défense et les forces armées.

Notre réunion portera avant tout sur le prochain sommet de l'OTAN des 8 et 9 juillet, qui aura lieu à Varsovie. Notre commission recevra aussi sur ce thème le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, le 3 juin prochain, lors de sa visite à Paris. L'ambassadeur de France à l'OTAN, M. Jean-Baptiste Mattéi, sera auditionné par notre commission le 6 juillet.

Je vous présente les excuses du président Jean-Pierre Raffarin, retenu dans une réunion, et qui aurait aimé être à nos côtés ce soir.

Pour ouvrir notre rencontre, je voudrais évoquer trois ou quatre questions à propos desquelles nous aimerions connaître votre vision.

Lors du vingt-quatrième sommet de l'OTAN au pays de Galles, en septembre 2014, des décisions fortes ont été annoncées. Nous voudrions savoir si, dans votre esprit, elles ont été mises en œuvre, et à quel niveau. La nouvelle force de l'OTAN - le « fer de lance » ainsi qu'on la nomme - et, plus globalement, le plan de réactivité de l'OTAN, ont-ils été appliqués ?

Vous dirigez, mon général, le Comité militaire, plus haute autorité militaire de l'OTAN, chargé de donner des avis sur les questions militaires aux organes décisionnels civils de l'Alliance que sont le Conseil de l'Atlantique Nord et le Groupe des plans nucléaires, dont la France ne fait pas partie, mais avec lequel nous travaillons.

Par ailleurs, il vous appartient de fournir les orientations stratégiques aux deux commandements de l'OTAN. Quelle est votre appréciation actuelle des menaces et du rôle de l'OTAN dans ce monde qui n'est plus celui pour lequel l'Alliance avait été conçue ?

Il est clair que l'OTAN doit se repenser en dehors de la guerre froide - et même de l'après-guerre froide, qu'il s'agisse de la situation sur le flanc oriental - l'Ukraine, mais pas seulement - ou sur le flanc sud. Je pense ici à des pays comme l'Afghanistan dans le passé, l'Irak, la Syrie, la Libye, ainsi qu'à toute la bande sahélo-saharienne, et au Mali, où la France intervient en première ligne. Ces zones sont touchées par des troubles importants, par des actes terroristes et par le défi que constituent les dizaines de milliers de migrants qui cherchent à rejoindre le territoire européen et impactent donc l'Europe elle-même. Envisagez-vous de prendre davantage ce flanc sud en compte ?

Je pense que vous nous parlerez également des nouvelles menaces que sont le terrorisme, la guerre hybride et la cyberdéfense. Comment faire cohabiter l'ensemble de ces menaces avec le nécessaire dialogue qui a repris entre l'OTAN et la Russie ? En effet, quelles que soient nos craintes à l'encontre de ce pays, il est clair qu'il doit rester un interlocuteur que ce soit en Syrie ou en Ukraine. Il en va de la stabilité du flanc oriental.

Enfin, quelles orientations se dessinent pour le vingt-cinquième sommet de Varsovie ? On va bien entendu parler de défense antimissile balistique, mais peut-on réellement espérer une progression du processus de contrôle du pilotage politique en ce domaine ? Quelle politique sera retenue pour l'élargissement de l'OTAN ? Nous avons, lors de nos réunions de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, évoqué l'adhésion du Monténégro, qui semble acquise, mais la France et d'autres pays sont plus réservés quant à toute autre adhésion. Dans quel sens le président du Comité militaire de l'OTAN conduit-il sa réflexion stratégique ?

Vous avez la parole, mon général.

**Général Petr Pavel, président du Comité militaire de l'OTAN.** - Mesdames et messieurs, je suis tout particulièrement honoré d'avoir la possibilité de m'adresser à vous ce soir. C'est pour moi un grand privilège dont je mesure la portée. Je suis par ailleurs impressionné de prendre la parole dans un lieu marqué par quatre cents ans d'histoire et de m'exprimer devant une audience aussi prestigieuse.

Je vais à présent m'exprimer en anglais. Je ferai en sorte d'être bref, afin de pouvoir répondre à vos questions.

Je commencerai par une présentation rapide de ma position et de celle de l'organisation que je sers. Je me concentrerai ensuite sur trois points principaux, le défi sécuritaire à l'est, le défi sécuritaire au sud, avant d'analyser la position que l'OTAN exprimera lors du sommet de Varsovie.

Je décrirai tout d'abord le rôle du président du Comité militaire de l'OTAN, le CMC ainsi que nous l'appelons.

Le CMC est la plus haute autorité militaire de l'OTAN qui sert de principal conseiller militaire auprès du secrétaire général de l'OTAN, de la même manière que le général Pierre de Villiers conseille le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian, et le président de la République François Hollande.

Le président du Comité militaire est élu par ses pairs. C'est toujours un ancien chef d'état-major de la défense d'un des vingt-huit membres de l'OTAN.

Mon rôle est de fournir un conseil militaire, basé sur le consensus des 28 chefs de défense de l'OTAN, aux organes de décision politiques de l'OTAN. Pour cela, je travaille avec vingt-huit représentants militaires, vingt-huit ambassadeurs et vingt-huit chefs de la défense afin de fournir une perspective militaire et des conseils à l'Alliance nécessaires à sa prise de décisions.

Je m'occupe également d'assurer la prise en compte et l'avancement des partenariats militaires avec les nations et les pays tels que la Finlande et la Suède qui ont avec l'OTAN un accord dit « de soutien fourni par le pays hôte ». On compte à l'heure actuelle quarante nations partenaires, mais ces partenaires ne sont pas uniquement européens. On trouve également des pays comme l'Australie, le Japon, la Corée, mais aussi l'Algérie ou la Tunisie.

En tant que président, je suis le porte-parole militaire le plus haut placé de l'Alliance. Le CMC est le représentant principal du Comité militaire, qui réunit, trois fois par an, les vingt-huit chefs de la défense. Il gère les sessions plénières du Comité qui ont pratiquement lieu tous les jours à Bruxelles. C'est un honneur pour moi de travailler avec les vingt-huit représentants militaires permanents qui s'y trouvent. Ces hommes et ces femmes conduisent les affaires et fournissent des consultations militaires au Conseil de l'Atlantique-Nord. Je vous invite à explorer les brochures que je vous ai apportées pour plus d'informations.

J'évoquerai à présent notre environnement sécuritaire commun. Un arc de crise ou d'instabilité entoure la majorité des pays d'Europe et affecte chaque pays de l'Alliance, du Grand Nord jusqu'aux côtes du Maghreb. Par ailleurs, l'Europe est voisine de pays comme la Russie, qui essaie de renforcer son influence, ou d'autres qui, à différents degrés, se battent contre des mouvements islamistes radicaux.

Pour la simplicité, nous décrirons ces situations comme deux défis distincts, dont je traiterai séparément.

À l'est, ce défi sécuritaire se concentre sur la Russie, et revêt la forme d'une compétition traditionnelle entre États. Pour être franc, cela rend la tâche des experts militaires et internationaux plus facile. C'est une relation que nombre d'entre nous ont vécu, et à laquelle beaucoup ont participé. L'Alliance de l'OTAN a d'ailleurs été créée pour répondre à ce type de scénario.

Dans les années passées, et récemment encore, il est devenu clair que la Russie ne vise pas uniquement une influence régionale, mais essaie de restaurer son statut de puissance mondiale.

Pour cela, le président Poutine doit réécrire les règles de l'ordre sécuritaire. La Russie a pour cela adopté une nouvelle stratégie recourant aux instruments militaires. On l'a vu en Transnistrie, en Géorgie, puis en Crimée et dans l'est de l'Ukraine. Les opérations récentes de Syrie ont démontré que la Russie vise des intérêts mondiaux et dispose de capacités armées pour défendre ses intérêts.

Aujourd'hui, la Russie, comme toutes les nations, utilise une gamme complète d'instruments destinés à promouvoir ses intérêts.

En Méditerranée, la Russie ne limite pas son action au soutien du régime de Bachar al-Assad. Ses objectifs sont complémentaires de ceux qu'elle a en Europe de l'Est. Les Russes exploitent le manque de coordination et d'actions de l'Ouest, ainsi que notre évaluation incomplète et incohérente de leurs objectifs stratégiques.

La Russie agit comme un acteur rationnel, qui a assimilé les idées clés de Clausewitz, selon lesquelles : la guerre est un acte violent qui force des opposants à satisfaire sa volonté et la guerre est également un moyen de remplir un objectif politique.

En Syrie, les Russes ont ainsi obtenu un effet politique par le biais de moyens militaires. Certaines évolutions relativement récentes ont aidé la Russie à s'imposer en Syrie : ainsi, les capacités des forces armées russes se sont très nettement améliorées, ce que très peu d'entre nous ont remarqué. La Russie a ainsi obtenu un effet politique par le biais de ses forces militaires.

Permettez-moi de partager maintenant avec vous quelques exemples récents illustrant mes propos.

Depuis cinq ans, le Kremlin a étendu le périmètre et la quantité de capacités clés : fréquence et taille des exercices militaires, augmentation des activités d'aviation de longue portée, avancées en matière de défense antimissile, capacités maritimes accrues - afin de répondre à ses besoins militaires. Les Russes ont étudié la structure militaire de l'OTAN et s'y sont adaptés. Si l'on relie ceci à la stratégie militaire que la Russie poursuit depuis 2010, on peut dire que le président Poutine a envoyé à l'Occident des messages très clairs pour expliquer ses intentions, mais nous n'avons pas voulu les entendre.

Les avantages de la Russie sont : décisions rapides, l'utilisation de méthodes hybrides incluant le recours à des récits ayant pour base des faits dénaturés, voire à des mensonges, capacité d'employer des moyens asymétriques avec des capacités de déni plausibles, absence d'opposition interne aux décisions, volonté publique d'accepter des opérations militaires pouvant entraîner des morts pour des actions perçues comme destinées à soutenir les intérêts nationaux, ce qui rend le Kremlin bien plus réactif au plan international.

Cependant, notre relation avec la Russie est complexe et offre de nombreuses facettes. Des intérêts communs existent entre l'Alliance, l'Union européenne, nos propres pays et la Russie. Nous devons accepter que la Russie puisse être un concurrent, un compétiteur, un adversaire, un pair ou un partenaire - voire tout cela en même temps.

Cette complexité est une réalité de notre environnement stratégique contemporain et demande une approche pratique et sophistiquée qui prend en compte le fait que la Russie veut devenir un partenaire mondial et acquérir un pouvoir mondial.

Après vous avoir décrit la situation face à la menace de l'est, je souhaite maintenant évoquer les défis du sud. L'analyse des menaces venant du sud a évolué il y a cinq mois, quand votre capitale, Paris, ville des droits de l'homme et de la liberté d'expression par excellence, fut attaquée par des terroristes extrémistes et barbares. Les attentats de Bruxelles et bien d'autres, perpétrés à travers le monde, n'ont fait que confirmer la tendance actuelle. Cette situation d'insécurité est par ailleurs encore accentuée alors que nous connaissons une grave crise migratoire où se mélangent plusieurs catégories de migrants.

Cependant, les attaques récentes ou la guerre en Syrie ne doivent pas cacher le fait que nous nous situons dans un engrenage de crises : confrontation entre les sunnites et les chiites, conflit en Palestine ou autres attaques exacerbées par toute sorte d'États faibles ou faillis, qui ne peuvent garantir la sécurité ni même fournir des services de base à leur population. Ceci entraîne souvent des problèmes de sécurité importants dans ces pays et dans les nôtres.

La Russie représente certes un enjeu à l'Est, mais ces Etats instables au Sud sont également un défi pour notre sécurité.

Nos pays mondialisés et modernes sont autant de lieux que ces personnes souhaitent rejoindre. La plupart viennent attirés par une existence meilleure. D'autres quittent leur terre parce qu'ils craignent pour leur vie. La déliquescence des Etats et le désespoir ont également créé dans ces États des conditions favorables à la radicalisation et au terrorisme et, par extension, dans nos propres pays.

Comment pouvons-nous nous adapter à ces nouvelles menaces ? Comment stopper ces tendances et aider les personnes qui en ont besoin, pendant que nous essayons de détruire ceux qui essaient de nous nuire ? Nous devons trouver des solutions. C'est le problème de l'Union européenne comme de l'OTAN ou des pays non-membres. À Varsovie - mais également après - nous allons nous concentrer sur ces défis sécuritaires de deux natures. A l'Est, nous devons dissuader la Russie de toute agression dans sa région. Et, au Sud, nous devons développer l'idée de « projeter la stabilité » pour contrecarrer les acteurs non-gouvernementaux qui tentent de nous atteindre, directement ou indirectement.

Ceci m'amène à mon point final : que fait l'OTAN en vue de Varsovie et de l'avenir ? De nombreux spécialistes insistent sur la capacité de l'Alliance à dissuader la Russie de continuer à mener les actions qu'elle a entreprises. Une étude récente a suggéré que nous aurions besoin de sept divisions dans les Etats baltes et en Pologne pour éviter une défaite dans la région. L'OTAN est une alliance défensive. Elle s'assurera qu'elle pourra battre la Russie sur notre territoire si elle décide d'intervenir.

Cependant, l'Alliance ne considère pas la Russie comme une menace imminente. Comme je l'ai dit, notre relation avec la Russie est très complexe. Et nous devons reconnaître que nous pourrions gérer mieux un certain nombre de défis sécuritaires en partenariat avec la Russie, ou en tous cas sans opposition directe avec ce pays. La Syrie et le contre-terrorisme constituent des domaines où la Russie, bien qu'elle ne soit pas un « partenaire total », pourra voir son rôle et ses intérêts reconnus et compris. C'est pourquoi nous devons absolument, pour ce faire, dialoguer avec les Russes afin d'éviter les erreurs d'appréciation.

Toutefois, pour poursuivre ce dialogue, nous devons leur inspirer confiance, faire état de notre force et apparaître prévisibles. À partir de là, nous pourrions négocier efficacement et obtenir des résultats tangibles. La dissuasion est basée sur un mélange entre force militaire, réactivité et dialogue. À Varsovie, l'OTAN va donc se concentrer sur cet équilibre entre dissuasion, défense et dialogue.

Nous devons nous souvenir que nous sommes une Alliance à 360 degrés, prête à se battre à tout adversaire, à tout moment et à tout endroit. Notre dissuasion et notre défense comporteront également une présence avancée et des réponses adaptées.

C'est ce sur quoi nous nous concentrerons à Varsovie, en nous assurant que nous disposons du potentiel, des personnes et des processus afin de gérer n'importe quelle menace. Les alliés vont s'engager à l'adéquation de leur propre budget de défense à ces objectifs.

En ce qui concerne les personnes et les processus, l'Alliance va prendre en compte et évaluer l'état actuel de toutes nos opérations, dont celle menée en Afghanistan, et recommandera des modifications pour assurer des mises en œuvre rapides sur terre, sur mer, dans les airs ou dans le cyberspace. Les alliés devront peut-être ajuster le processus de décisions pour s'assurer que nous ayons la capacité politique de placer les bonnes forces au bon endroit et au bon moment. Nous disposerons ainsi des capacités et des processus.

Ce soir, j'ai décrit ces deux défis sécuritaires communs comme des situations géographiques distinctes. Nous conservons cependant des capacités et des processus permettant une approche à 360 degrés, mise à jour de manière continue, afin d'avoir la capacité de gérer n'importe quelle menace, d'où qu'elle provienne.

Les alliés vont relever le défi que représente l'arc Sud et trouver des moyens pour restaurer la stabilité des pays concernés, en renforçant nos capacités de défense dans la zone. Toutefois, l'option militaire ne peut tout régler ni remédier aux causes qui sont à l'origine de la souffrance humaine. Nous devons arrêter la vague sans fin de migrants qui viennent chercher la prospérité sur nos côtes, et promouvoir la stabilité et la prospérité à l'étranger, mais en tant qu'alliance militaire, nous ne pouvons le faire seul.

À Varsovie nous allons nous adresser à nos partenaires et travailler ensemble, car nous partageons ces défis sécuritaires communs. Imaginez la puissance militaire de l'OTAN et les leviers judiciaire et économique de l'Union européenne au service d'une même cause. Si l'Alliance se concentre sur la stabilisation de l'environnement, pendant que d'autres organisations internationales se consacrent au développement des nations et aux réformes à mener dans le domaine de la sécurité, les effets seront démultipliés.

Ce dont nous avons besoin, c'est d'une approche générale et d'une coopération complète. Nous pouvons collectivement repousser n'importe quelle agression et nous pouvons contenir des acteurs non-étatiques tels que Daech, en les privant des ressources dont ils ont besoin pour se développer. Nous devons rester conscients que ces forces sont en constantes évolution. Elles peuvent toucher Paris, Londres, Bruxelles ou n'importe quelle autre grande ville européenne. C'est pourquoi nous allons insister, à Varsovie, sur la nécessité de maintenir la stabilité et anticiper les défis avant qu'ils ne se développent. L'OTAN ne peut bien entendu pas résoudre les causes profondes de l'instabilité si nos forces sont utilisées sans une coordination suffisante.

Au Pays de Galles, il y a deux ans, l'OTAN a lancé le plan de réactivité et la force d'intervention appelée « fer de lance ». Nous allons dresser le constat de leur mise en place effective lors du sommet de Varsovie. Nous irons plus loin. Nous nous devons de maintenir la paix et la stabilité dans la zone de l'Alliance.

Je crois que le monde attend l'OTAN à Varsovie, de la Russie à la Méditerranée, des camps de réfugiés jusqu'aux camps de rebelles libyens. Le monde a confiance, attend et espère beaucoup de l'OTAN. L'OTAN, à Varsovie, sera proactive dans l'environnement stratégique que nous connaissons aujourd'hui.

J'espère avoir démontré ce soir que le sommet de Varsovie va se concentrer sur la recherche d'un équilibre dans cet environnement compliqué, entre les défis de l'est et ceux du sud, car nous devons gérer les deux. Nous trouverons un équilibre entre dissuasion et défense d'un côté et projection de la stabilité de l'autre. Nous équilibrerons nos forces grâce au partenariat et à la coopération.

Nous rechercherons une approche équilibrée avec la Russie. Nous définirons une ligne rouge et serons ouverts à un dialogue constructif. Nous trouverons un équilibre à travers nos choix militaires, et équilibrerons nos capacités de défense, non pas exclusivement grâce à notre présence, mais également en recourant à un suivi attentif des forces.

L'OTAN est sans doute l'Alliance militaire la plus forte et la plus viable qu'ait jamais connu le monde. Nous sommes forts tous ensemble, à vingt-huit, et nous le sommes encore plus avec nos partenaires, quels que soient les défis.

Nous allons poursuivre la dissuasion à l'égard des États en recourant à des forces adaptées et réactives, et nous développerons notre capacité de « projection de stabilité » vis-à-vis des acteurs non-étatiques.

Merci de votre attention. Je puis maintenant répondre à vos questions.

**M. Jacques Gautier, président.** - Merci pour cette présentation équilibrée. On aimerait que beaucoup de politiques aient la même analyse fine et comprennent que, sans développement, sans contact, sans échange, il ne peut y avoir de relation suivie, pas même avec des États qui semblent nous menacer. Nous sommes sensibles à votre démarche.

La parole est aux commissaires.

**M. Gilbert Roger.** - Mon général, la question qui me préoccupe c'est l'évolution de l'OTAN. Sa création était une réponse à la menace à l'Est, et répondait au souhait de se placer, pour la plupart des pays, sous protection américaine. Toutefois, les États-Unis regardent peut-être un peu moins vers l'Europe et un peu plus vers l'Asie. Pourtant, les pays européens semblent, pour certains, rester sur ce schéma d'une menace à l'Est, négligeant parfois le flanc Sud.

Vous avez dit que le djihadisme constitue une menace extérieure mais aussi intérieure. Comment envisagez-vous l'action de l'OTAN vis-à-vis des djihadistes que l'on appelle les « *returns* », qui sont allés combattre sur les théâtres extérieurs et qui reviennent un peu partout en Europe ? Peut-on arriver à les contenir et à les neutraliser, éventuellement avec l'appui de l'OTAN, et comment ?

**M. Robert del Picchia.** - Mon général, je voudrais poser une question qui n'est pas politique. L'OTAN doit disposer d'une estimation des forces en présence. Les forces russes actuelles se sont-elles modernisées autant que l'affirment certains journaux ?

Vous avez dit qu'il était important que les forces soient placées au bon endroit, au bon moment. Par le passé, de grandes discussions ont eu lieu à propos du fait que les Russes se trouvaient aux portes de l'Europe, alors que les forces de l'OTAN stationnaient pour la plupart à 5 000 kilomètres. Ce déséquilibre existe-t-il toujours ? Avez-vous trouvé une solution ?

Pour ma part, j'estime que le danger vient plus des développements qui ont lieu au sud que de Russie. Certes, il y a eu l'Ukraine et la Crimée, dont John Kerry et Sergueï Lavrov ne parlent guère lors de leurs rencontres. Pour eux, le problème semble être réglé - mal réglé, mais réglé. Je vois mal l'OTAN intervenir contre les Russes au profit de l'Ukraine, que ce soit aujourd'hui, demain ou plus tard.

Le Sud constitue-t-il un objectif pour l'OTAN ? Daech s'étend un peu partout. S'il atteint le Maghreb, c'est un sujet de préoccupation pour l'Europe, et pour la France en particulier, car de nombreux Français sont en effet d'origine marocaine ou algérienne. L'OTAN a-t-elle une idée de ce qui peut se passer, ou bien se limite-t-elle aux interventions maritimes en cours, qui nécessiteraient peut-être davantage d'actions ?

**M. Daniel Reiner.** - Mon général, on a, lors du sommet de Newport, décidé de consentir un effort collectif plus important en matière de défense. Or, depuis deux ans, on voit un certain nombre de budgets de défense nationaux remonter - sept ou huit en Europe déjà. Nous en sommes très satisfaits, et l'on voudrait que celui de la France augmente davantage.

De même, l'effort de 20 % sur les investissements en matière de capacités constitue également une bonne initiative. Le risque serait que l'on oublie les leçons que l'on a tirées de la baisse des budgets en matière de mutualisation, de coopération, de *Smart Defence*, et de concept destiné à rendre l'outil plus efficace et éventuellement plus économe.

Quel est le sentiment du Comité militaire à propos de l'application qui a été conduite en matière de *Smart Defence* et de *pooling and sharing* au sein de l'Union européenne, l'une et l'autre se recouvrant largement, alors qu'une nouvelle notion de nation-cadre - *framework nations concept* (FNC) - est apparue en 2013 ?

Trois pays sont déjà mobilisés autour de ce sujet, mais la France, pour l'instant, est dans l'attente. Nous serions curieux de connaître votre sentiment, en particulier sur le FNC le plus avancé, celui concernant l'Allemagne et les quinze nations qui se sont regroupées autour d'elle.

**M. Michel Boutant.** - Mon général, quel rôle les services de renseignement militaire des différents pays constituant l'Alliance jouent-ils ? Existe-t-il aujourd'hui une véritable coopération entre ces services de renseignement ?

Par ailleurs, comment les pays européens membres de l'Alliance peuvent-ils, demain, compenser le désengagement des États-Unis en Europe ?

**M. André Trillard.** - Mon général, comment la Russie peut-elle disposer de budgets militaires aussi gigantesques, alors qu'on prétend que son PIB est équivalent à celui de l'Italie ? Pour moi, cela relève du miracle. Cela pourrait devenir le miracle français. J'y réfléchis dans cet esprit.

En second lieu, en matière de politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC), il existe une coupure entre les réactions des pays baltes, de la Pologne et des autres pays européens. Pour eux, l'adversaire ne se situe pas au sud, mais à leurs frontières. Comment gérez-vous ces conflits ? Pensez-vous qu'ils puissent s'apaiser ? Ces pays peuvent-ils s'entendre avec la Russie ? J'ai constaté il y a un mois, à La Haye, certaines difficultés entre la Russie, les pays baltes et la Pologne.

**M. Jean-Marie Bockel.** - Nous rédigeons un rapport dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à propos de la question de l'incidence budgétaire et des nouveaux défis que vous avez évoqués. Je pense au sommet du pays de Galles, au dogme des 2 %. Quid, derrière tout cela, du partage de la charge, et pour quelle défense ? Quelles sont les possibilités de mutualisation, que ce soit au niveau de l'OTAN ou au niveau d'une défense européenne qui, nécessité faisant loi, va s'imposer peu à peu ? Comment mettre de la cohérence dans tout cela, avec une perspective d'engagement américain sur d'autres fronts, d'une manière ou d'une autre, dans les prochaines années ?

**M. Jacques Gautier, président.** - Mon général, vous avez la parole.

**Général Petr Pavel.** - Tout d'abord, nous avons été longtemps habitués à côtoyer des dizaines de milliers de soldats, notamment américains, dans de nombreux pays d'Europe. Le besoin était réel à une certaine époque, mais les États-Unis ont réduit progressivement leur présence sur le vieux continent à partir de 1990.

Aujourd'hui, trois brigades y sont déployées. Cependant, les États-Unis ont la capacité d'envoyer très rapidement des forces supplémentaires, sûrement plus vite que nous ne pouvons le faire. Il n'y a donc pas d'inquiétudes à avoir à ce sujet.

En ce qui concerne les nouveaux membres, comme les pays baltes, les États-Unis ont été très clairs : ils ne les abandonneront pas s'ils se retrouvent dans une situation difficile.

Le président Obama, le vice-président et les responsables militaires américains assurent que les États-Unis répondront toujours aux engagements de l'article 5 du traité de l'OTAN, même si l'Alliance n'intervient pas dans les pays baltes. Cette déclaration constitue donc un message rassurant pour les alliés de ces pays.

Par ailleurs, il y a dix ans, la charge occasionnée par les dépenses de défense de l'OTAN était divisée pour moitié entre les États-Unis et les alliés européens. Aujourd'hui, 75 % de ces mêmes dépenses sont payés par les États-Unis et 25 % par les alliés européens.

Si l'on veut revenir à l'équilibre, les alliés devraient doubler le montant de leur participation. Les nations ont pris l'engagement, au Pays de Galles, de consacrer 20 % à des projets de modernisation. À ce stade, nous en sommes bien loin. Il reste donc beaucoup à faire. Nous avons trop compté sur les États-Unis en matière de défense.

Donald Trump a fait des déclarations assez fortes contre l'OTAN et les alliés européens, mais celles-ci ont été très utiles. C'est en effet la première fois que l'OTAN s'invite dans le débat des élections présidentielles américaines. Ceci a divisé la société américaine en deux camps, ceux qui soutiennent les arguments de Donald Trump, et ceux qui soutiennent l'OTAN, avec la condition importante de rééquilibrage du partage du fardeau. Je pense que c'est un sujet qui sera débattu à Varsovie. Cela fait l'objet d'un débat interne aux États-Unis. S'ils doivent soutenir l'OTAN, ils ont besoin d'un plus grand engagement de notre part pour partager le poids de la dépense.

Quant à la Russie, ce pays a depuis quelques années modernisé environ 70 % de ses équipements militaires, y compris dans le domaine de la cyberdéfense. Ils ont appris beaucoup de leurs engagements militaires précédents, mais aussi des nôtres. Ils ont critiqué nos approches, mais ont également tiré les leçons de ce que nous n'avons pas accompli

correctement en Irak, en Afghanistan, en Libye et ailleurs. Ils ajustent également leur propre politique.

La situation des forces russes est compliquée par la façon dont la Russie appréhende son environnement sécuritaire. Dans l'esprit des Russes, il n'existe ni ami, ni partenaire. La Russie se sent toujours menacée par un voisin. L'OTAN, selon les Russes, constitue une menace car elle souhaite se développer, se montre, à leur sens, agressive dans les États baltes, et déploie des forces militaires aux frontières russes. La Russie se trouve donc dans une position défensive vis-à-vis de l'OTAN et a besoin de réagir contre ce qu'elle estime être une agression.

Le président Poutine a réussi à convaincre sa population qu'il existe un complot de l'Occident à son encontre et que quiconque s'opposerait au Gouvernement irait contre la mère Russie. C'est une question de patriotisme. Vladimir Poutine a l'opinion publique derrière lui, même si l'on peut questionner ces sondages, qui le soutiennent à environ 70 %. Il faudra beaucoup de temps avant de convaincre les Russes du contraire.

La menace russe est un mélange de capacités et d'intentions. Il n'y a aucun doute concernant les capacités. On est moins sûr des intentions. Je ne crois pas que ce serait dans l'intérêt stratégique de la Russie d'entrer dans une confrontation militaire avec l'OTAN. Le président russe est peut-être parfois imprévisible dans certaines situations, mais il n'est pas naïf. Il connaît la capacité de l'économie russe à soutenir des opérations à grande échelle. Il sait qu'il ne peut réussir contre l'Occident qu'en utilisant des techniques hybrides et en maintenant ses engagements bien en-dessous du seuil de l'article 5.

Dans quel domaine Vladimir Poutine pourrait-il défier l'OTAN ? Les États baltes présentent des similitudes avec l'Ukraine. Il existe une importante minorité dans ces trois pays, ainsi qu'une certaine proximité géographique. Ceci permettrait de placer l'OTAN dans l'embarras en l'obligeant à prendre des décisions très difficiles, en usant des tactiques hybrides. Il s'agirait d'une agression, mais non visible, qui ne déclenche pas automatiquement l'application de l'article 5 du traité. Je suis désolé d'être aussi direct, mais c'est un fait.

Nous devons donc fournir des éléments de dissuasion suffisamment forts pour éviter ce type de comportement de la part de la Russie, et je pense que ce n'est pas par le biais d'une présence militaire à leurs frontières que nous allons le faire. Ceci va pousser à la confrontation, et personne ne le souhaite. Nous devons donc étudier les choses globalement si nous voulons éviter d'avoir à nous défendre contre la Russie. Ce type de dissuasion doit être porté sur tous les fronts : militaire, politique, économique, et même stratégique. Nous devons utiliser tous les outils à notre disposition pour dissuader la Russie d'une agression potentielle.

Il est nécessaire que les nations les plus importantes de l'OTAN déclarent leur attachement à l'article 5 du traité, au besoin en recourant à des forces supplémentaires. On peut être sûr que le président Poutine entendra le message, car il y a été attentif lors des discussions que nous avons eues à ce sujet au Pays de Galles, et a été assez surpris de la réaction unanime des pays membres de l'OTAN face à l'annexion de la Crimée et à son soutien aux forces séparatistes dans l'est de l'Ukraine. C'est ce genre d'unité qui est nécessaire pour affirmer notre détermination vis-à-vis de la Russie.

Par ailleurs, nous savons que nous devons trouver un équilibre correct en matière de dissuasion face aux défis qui nous arrivent du sud. Nous devons utiliser des outils différents, et c'est pourquoi nous suggérons de recourir à des capacités dont nous disposons

auparavant. Pour ce faire, on doit déployer des outils plus adaptés à ce type de crise, développer les capacités et les solutions locales.

Il ne s'agit pas de mettre en œuvre une intervention militaire. Nous savons que les interventions militaires seules ne résolvent pas les problèmes. Il faut recourir à un spectre complet d'outils - actions militaires, développement de capacités de défense dans des environnements potentiels ou non, permis ou non -, utiliser les possibilités principalement concentrées dans l'Union européenne pour développer le secteur de la sécurité, faire en sorte de réformer la police aux frontières, etc., en appuyant ces outils par le biais de la Commission et se concentrer sur des programmes de développement économique afin de fournir une certaine stabilité à ces pays.

C'est ce *package* complet de mesures qui faisaient défaut en Irak et en Libye. Nous avons démontré que nous pouvons très rapidement gagner sur le plan militaire, mais nous ne sommes pas certains de gagner sur le plan de la paix. Il s'agit de faire plus que de gagner la guerre d'un point de vue militaire. Nos réponses aux défis du sud doivent être équilibrées, complètes, englober toute la Méditerranée et la région Est, et comprendre également une coopération forte avec l'Union européenne et d'autres acteurs de nations non-alignées ou volontaires. Ceci pourrait ajouter à l'effort global.

Jusqu'à présent, l'OTAN, en tant qu'institution, a été impliquée dans le développement de capacités de défense, surtout en matière d'entraînement, comme en Irak ou en Jordanie et, d'une certaine manière, en Tunisie. Nous devons toutefois impliquer tous les pays de la région pour que les choses soient véritablement efficaces.

Tous les alliés de l'OTAN font partie d'une coalition menée par les États-Unis contre Daech. Ce n'est pas quelque chose dans lequel l'OTAN veut être impliquée, mais si elle rejoint cette coalition, cela va tellement compliquer les relations que ceci risque de réduire l'efficacité de la prise de décisions de la coalition.

Nous avons jusqu'à présent pris des décisions qui fonctionnent pour combattre Daech en Syrie, mais nous devons utiliser les autres outils que j'ai décrits tout à l'heure pour parvenir à l'étape suivante, c'est-à-dire stabiliser et développer ces pays.

Je vais à présent très rapidement évoquer la coopération des services de renseignement. L'échange de renseignements et la coopération constituent l'une de priorités de l'OTAN depuis dix ou quinze ans. Dès les attaques terroristes de Paris et de Bruxelles, l'échange d'informations s'est démultiplié. Il ne s'agit pas de procédures, mais de volonté. D'un point de vue bilatéral, les échanges ont été très rapides. Ils ont fourni beaucoup d'informations qui ont été très utilisées pour résoudre et gérer ces problèmes.

Nous avons énormément insisté pour que l'OTAN bénéficie d'une politique de renseignement globale. Nous avons changé la structure, rassemblé des lignes de renseignement militaire et civil, et avons tout coordonné. D'après ce que je sais, les échanges avec les alliés se sont améliorés de manière significative depuis quelques mois. Nous prenons des mesures en ce sens pour l'avenir. Nous partageons plus en temps de paix que par le passé.

Qu'en est-il de la coopération, ou « Smart Defense-Défense intelligente » ? L'OTAN fonctionne de la même façon que toutes les institutions de l'Union européenne. Après chaque manque, nous avons développé un concept nouveau en laissant le passé derrière nous, croyant que cela allait résoudre les problèmes. Malheureusement, le concept de défense

intelligente n'était pas aussi efficace que nous le pensions. Il y a plusieurs raisons à cela. L'une d'elles vient probablement du fait que le *timing* des achats d'équipement est différent d'un pays à l'autre.

Les avions militaires coûtent par exemple très cher. La plupart du temps, les pays partagent leurs ressources quand ils sont au même niveau dans le cycle des achats. Un des pays peut être au début du cycle et dépenser beaucoup d'argent. À ce moment, il n'est pas vraiment logique d'avoir un programme de partage. Il existe aussi des problèmes de souveraineté nationale. Tout commence et tout se termine en effet par la souveraineté.

Nous avons aussi intérêt à recourir à des producteurs nationaux concernant les achats de matériels de défense. Ne pas recourir à l'industrie nationale et payer des industriels d'autres pays constitue un problème : la population n'est pas contente, l'industrie ne soutient pas le Gouvernement, etc.

C'est pourquoi ces projets n'ont pas véritablement été des réussites. Nous avons cependant connu quelques bons résultats en termes d'achats de services ou de biens. Certains pays ont développé des plates-formes de partage qui fonctionnaient bien, comme les Pays-Bas, la Belgique, les pays de Visegrad, la France ou la Grande-Bretagne.

Ceci n'a cependant pas très bien fonctionné. L'idée de pays cadre offrait un très bon potentiel et n'était pas si mauvaise. Le projet ne consistait pas simplement à renforcer la coopération et la défense mais à soutenir de petits pays qui, du fait de leur taille, ne sont pas capables de répondre à leurs besoins. Ils ont donc travaillé avec les pays cadres et, ensemble, sont aujourd'hui capables de fournir des capacités bien plus robustes. Ce concept va être employé de plus en plus, et nous envisageons de l'utiliser pour résoudre des problèmes du sud, où les pays cadres pourraient être responsables des volontaires qui travaillent pour l'OTAN et l'Union européenne.

**M. Jacques Gautier, président.** - Qu'en est-il de l'élargissement ?

**Général Petr Pavel.** - On m'a posé la question depuis plusieurs jours à travers certains médias, surtout quand l'ambassadeur américain à l'OTAN a clairement dit que l'Alliance pourrait ralentir son programme d'élargissement.

Je pense que notre position officielle à Varsovie consistera à dire que l'élargissement a été un processus qui a amené plus de stabilité que d'instabilité. Pour l'OTAN, il existe un véritable intérêt à transformer ce processus en processus bilatéral. Il faut que cela intéresse le pays concerné et l'OTAN afin d'aider ledit pays à devenir membre.

Un pays doit remplir beaucoup de critères et mettre en œuvre un certain nombre de réformes. Cela prend du temps. On a du mal à imaginer aujourd'hui que l'on va inviter l'Ukraine ou la Géorgie à adhérer à l'OTAN, et ces pays, quoi qu'ils disent, connaissent fort bien la réalité. Mais il serait inopportun d'affirmer que l'OTAN ferme totalement ses portes.

En principe, à Varsovie, nous allons déclarer que notre politique d'ouverture est toujours valable et que nous l'utiliserons quand il le faudra, sans plus de détails. La seule chose que l'on peut dire, c'est que le Monténégro fait maintenant partie du processus d'adhésion. Les documents seront signés fin mai, et le processus de ratification des vingt-huit parlements débutera alors. Une fois le processus achevé, le Monténégro sera membre de l'OTAN, mais il faudrait peut-être encore un an ou un an et demi pour achever le processus.

Aucun autre pays ne souhaite devenir membre de l'OTAN, mais personne n'utilisera des mots aussi directs. Je pense qu'à Varsovie, nous confirmerons notre politique d'ouverture.

**M. Jacques Gautier, président.** - Merci pour cette intervention. Nous avons apprécié votre présentation et plus encore vos réponses, complètes, claires, sans langue de bois, qui comportent une vision stratégique claire.

Aujourd'hui, les hauts responsables militaires avec lesquels nous travaillons ont une vraie vision, qui devrait être celle de beaucoup de politiques et qu'ils n'ont pas forcément.

Vous avez dit que la réponse militaire ne suffisait pas s'agissant des OPEX. Nous sommes plusieurs sénateurs à travailler pour une approche globale des opérations extérieures, et nous remettons notre rapport début juillet. Il est évident que l'aide économique, l'aide au développement, la bonne gouvernance et la formation sont indispensables. Faute de cela, l'intervention militaire dans la durée est un échec. Merci à tous !

*La réunion est levée à 19 heures 21.*

**Mercredi 25 mai 2016**

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

### **Réunion sur l'Australie**

**La commission auditionne conjointement sur l'Australie :**

- **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.**

**M. Christian Cambon.** – Chers collègues, nous travaillons ce matin sur l'Australie, thème que notre commission a choisi cette année d'approfondir. Cette table ronde va nous permettre d'aller plus en avant dans la meilleure connaissance de ce continent et du rôle que la France peut jouer dans cette zone, notamment dans la perspective du contrat de construction d'une douzaine de sous-marins que la France s'est récemment vu attribuer. Je souhaite la bienvenue parmi nous à M. Christian Lechervy, ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique, que nous avons déjà eu le plaisir d'entendre dans le cadre du groupe de travail sur l'Australie, ainsi qu'à M. David Camroux, enseignant et chercheur associé au centre de recherches internationales (CERI) et à Mme Sarah Mohamed-Gaillard, Maître de conférences en histoire contemporaine à l'institut national des langues et civilisations orientales (Inalco), Histoire du Pacifique. Je vous remercie de venir contribuer aux réflexions de la commission sur les enjeux géostratégiques de la zone Pacifique, ou « indo-Pacifique », du point de vue australien et du point de vue français.

Je rappelle que cette audition fait l'objet d'une retransmission en direct, sur le site Internet du Sénat, et d'un enregistrement qui sera consultable à la demande sur ce site.

L'Australie est un pays avec lequel la France a de nombreux liens, par sa situation géographique avec trois collectivités territoriales, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, la Polynésie française, et ses zones économiques exclusives (ZEE). Est-ce que nous appréhendons correctement cette situation depuis Paris ? Est-ce que la France est une puissance du Pacifique, qui, peut-être, s'ignore elle-même ou se sous-estime ? Il serait intéressant d'entendre vos analyses en la matière.

Les relations politiques entre nos deux pays se sont largement améliorées depuis que la question nucléaire a trouvé une issue acceptable pour les opinions publiques de la zone Pacifique et de l'Australie. La France est désormais perçue comme un élément important de stabilité, notamment par les contacts réguliers qu'ont nos forces armées dans le cadre d'exercices militaires bilatéraux et régionaux, par la surveillance des pêches, et les opérations d'assistance en cas de catastrophe naturelle au titre de l'accord trilatéral France-Australie-Nouvelle-Zélande dit accord FRANZ. Occupe-t-elle toute sa place ? Et avec des moyens suffisants ? Je pense notamment aux patrouilleurs la Moqueuse et la Glorieuse, qui seront désarmés en 2020 et ne seront pas remplacés en Nouvelle-Calédonie avant 2024 et 2029. Comment cela peut-il jouer sur la capacité d'influence française dans la zone ? Quels sont nos autres points forts ou faiblesses dans cette zone ?

L'Australie est aussi un marché émergent : douzième puissance économique mondiale, membre du G20, l'Australie est entrée dans sa 25<sup>ème</sup> année consécutive de croissance et connaît, depuis 1991, une croissance moyenne annuelle de 3 %. Pourtant, l'économie australienne doit évoluer pour faire face aux diminutions du prix des matières premières qu'elle exporte vers l'Asie. La Chine est d'ailleurs le premier partenaire commercial bilatéral de l'Australie et la croissance australienne est largement dépendante de l'expansion économique des pays asiatiques. Comment dans ce contexte les investissements français peuvent-ils se frayer une place ? Quelles stratégies pourraient être définies dans ce domaine ? La France peut-elle participer au développement économique de cette zone par ses propres collectivités ?

Enfin, l'Australie, fédération de six Etats et trois territoires, est entourée d'Etats fragiles ou instables, soumis aux risques climatiques, mais aussi de grands voisins. L'alliance traditionnelle avec les États-Unis ne se dément pas, mais s'accommode d'un certain pragmatisme : l'Australie a ainsi choisi de soutenir la banque asiatique d'investissement pour les infrastructures portée par la Chine. Le Japon est son deuxième partenaire économique, l'Indonésie et l'Inde sont des partenaires économiques significatifs. L'Australie redéfinit-elle aujourd'hui son ancrage dans le monde asiatique ? C'est une question que nous nous posons. Est-ce ainsi qu'il convient de lire son partenariat global avec l'ASEAN datant déjà de 2007 ? La France parviendra-t-elle à trouver sa place dans ces enceintes ? Et quelle doit être cette place justement ? Comment l'évolution de ses collectivités peut-elle à moyen terme se répercuter sur sa capacité d'influence ? L'évolution de la Nouvelle-Calédonie, particulièrement, le développement de son propre réseau diplomatique sont, je crois, regardés avec attention par l'Australie et les autres Etats de l'Asie pacifique.

Animée, comme l'Australie, d'une vision globale du monde et des menaces, la France peut-elle proposer une autre voix dans cette zone ? Les Australiens et les pays de la zone sont-ils en demande de cette autre voix ? Voilà bien des questions, Madame, Messieurs, sur lesquelles nous souhaitons vous entendre. Je vous propose, Madame, de commencer nos échanges.

**Mme Sarah Mohamed-Gaillard.** - Étant historienne, ma présentation se fera à la lumière des enseignements qui peuvent être tirés de l'histoire partagée entre la France et l'Australie. Cette histoire est marquée par des ambiguïtés et une certaine méconnaissance réciproque.

Je rappellerai d'abord que l'Australie a, surtout depuis les années 1990, tourné sa diplomatie et son économie vers l'Asie, en particulier vers la République populaire de Chine qui est devenue un partenaire économique vital. L'Australie doit ainsi concilier cette dépendance économique à l'égard de la Chine et son alliance stratégique avec les États-Unis qui constitue depuis 1951 le pilier de sa sécurité.

En raison des tensions entre Pékin et Washington, Canberra tente de se poser en intermédiaire, cherchant à conjuguer son pragmatisme économique et ses liens historiques et stratégiques. Toutefois les tensions croissantes en mer de Chine qui impliquent aussi le Japon, autre partenaire stratégique et économique essentiel pour l'Australie, peuvent constituer un sujet d'inquiétude poussant Canberra à diversifier ses partenariats stratégiques afin de répondre à son besoin de sécurité.

Dans ce contexte, la France peut être une des cartes à jouer d'autant que les deux nations partagent :

- la mémoire de combats communs lors des deux conflits mondiaux : en cette période de commémoration de la Grande guerre, la participation des troupes ANZAC (*Australian and New Zealand Army Corps*) aux batailles de la Somme s'impose comme un symbole fort des relations franco-australiennes ;
- la défense de valeurs partagées, notamment dans le contexte actuel de la guerre contre le terrorisme islamiste et face au défi social et politique que représente le danger de radicalisation d'une frange de la jeunesse ;
- une présence et une implication dans les équilibres des océans Pacifique et Indien ainsi qu'en Antarctique ;
- une longue frontière commune dans le Pacifique Sud puisque la Nouvelle-Calédonie est un des archipels les plus proches de l'Australie. Cet élément me semble largement minoré dans ces deux pays.

Cette proximité historique, géographique, idéologique et culturelle constitue un facteur déterminant des relations franco-australiennes et de leur développement à venir. Je voudrais insister ici sur mon domaine de compétence à savoir l'Océanie dont la France est un acteur régional depuis le XIX<sup>e</sup> siècle du fait de l'administration de la Nouvelle-Calédonie, de Wallis et Futuna et de la Polynésie française. Ces collectivités lui permettent d'être présente d'Ouest en Est du Pacifique Sud mais aussi dans le Pacifique nord en tenant compte de l'îlot inhabité de Clipperton. Ces îles participent de l'ambition de la France d'être une puissance mondiale dans la mesure où :

- elles participent à faire d'elle la deuxième puissance maritime au monde et leur ZEE sont importantes à l'heure de la maritimisation des économies et parce qu'elles pourraient receler des potentialités en termes de matières premières ;
- le nickel calédonien représentant 25 % des réserves mondiales ;

- près de 3.000 militaires stationnent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ;
- ces îles constituent enfin des arguments forts du discours des autorités françaises présentant la France comme « un État du Pacifique à part entière » dont les archipels du Pacifique Sud pourraient être « des têtes de pont de l'Union européenne » dans la zone, voire des pôles d'influence en Asie-Pacifique. Reste à savoir si la France est réellement perçue comme un État « du » Pacifique ou comme un État « dans » le Pacifique.

Pourtant, Paris semble minorer l'intérêt stratégique et diplomatique de ces régions comme l'indique la réduction du personnel militaire stationné dans ces territoires et des moyens de déploiement et de projection notamment maritimes, relativement limités.

Signalons aussi que ces archipels peuvent constituer de potentiels points sensibles pour la diplomatie française dans la région. L'histoire en a témoigné, avec les essais nucléaires ou la gestion de la crise politique de la Nouvelle-Calédonie. Mais si en Océanie, les relations entre la France et l'Australie ne sont pas dénuées de frictions, la solidarité entre nations occidentales a toujours pris le pas sur les sujets de contentieux. Il faut d'ailleurs noter que ces sujets de tensions sont étroitement liés à la recherche de sécurité qui est un élément central de la vie politique de l'Australie depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Ce pays est soucieux de la stabilité des archipels qui l'entourent car ceux-ci peuvent constituer de potentiels points d'attaque contre elle ou bien former les derniers remparts de sa défense. Si la France a pu être perçue par l'Australie comme une puissance potentiellement déstabilisante, elle est, depuis les accords de Matignon et la fermeture du Centre d'expérimentations du Pacifique, un partenaire de plus en plus recherché.

L'avenir de la Nouvelle-Calédonie reste à écrire et nous ne pouvons pas exclure de nouvelles tensions entre la France et l'Australie mais il me semble que le contexte a changé sous l'effet notamment des difficultés rencontrées par les États indépendants de Mélanésie depuis les années 1990 qui constituent un sujet d'inquiétude et de dépenses pour l'Australie. L'implication de la France au sein de ce que Canberra a appelé « l'arc d'instabilité mélanésien » apparaît désormais comme un gage de stabilité et présente l'avantage de partager le poids financier des aides destinées à accroître l'équilibre de la région.

La présence de la France en Océanie lui confère donc des responsabilités qui sont régulièrement soulignées et louées par l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'accord de partenariat stratégique que la France et l'Australie ont conclu en 2012 consacre d'ailleurs une partie importante à la coopération dans le Pacifique insulaire. Cet accord appelle les deux parties à œuvrer de concert à la stabilité d'une région insulaire largement perçue sous le prisme de ses vulnérabilités.

La recherche de cette stabilité passe par des voies variées. Il s'agit, tout d'abord, que les forces militaires françaises stationnées en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française :

- participent à des exercices conjoints avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ;
- contribuent à la surveillance des ZEE des États insulaires qui n'ont pas les moyens matériels, humains et financiers de l'assumer seuls ;
- et interviennent en cas de catastrophes naturelles via l'accord FRANZ.

Il s'agit aussi de promouvoir les valeurs démocratiques et les normes de bonne gouvernance, ainsi que de soutenir le développement par le biais de la Communauté du Pacifique mais aussi et surtout de l'Union européenne dont la France estime que ses territoires constituent la vitrine.

L'action de la France est d'autant plus recherchée que des puissances, qui ne sont pas historiquement impliquées dans la région, manifestent un intérêt susceptible de bousculer les équilibres.

Cette nouvelle donne a également des effets sur l'action et l'image de la France dans la zone. D'une part, l'appui de ces nouveaux acteurs est recherché par les États insulaires, et cela peut tendre à reléguer la France à un rôle de partenaire parmi d'autres, à moins qu'elle ne renouvelle ou approfondisse son action diplomatique. D'autre part, l'intérêt de la République populaire de Chine, de Taiwan, de l'Inde ou de la Corée du Sud redonne à l'Océanie une importance géopolitique qui avait été quelque peu minorée depuis la fin de la Guerre froide. Du côté français, cela réactive l'argument selon lequel les archipels du Pacifique confèrent à la France une position particulière dans la région. Restent à déterminer les enjeux de cette situation géographique particulière et la place accordée aux collectivités d'outre-mer dans la stratégie d'influence de la France.

Enfin, le dynamisme économique de l'Australie et la signature du contrat avec DCNS ne doivent pas faire oublier à la France les autres acteurs océaniques que sont la Nouvelle-Zélande et les États insulaires. Bien que le poids de l'Australie sur la politique régionale océanique soit fort, son action n'est pas toujours unanimement bien perçue par les États insulaires, souvent plus proches diplomatiquement de la Nouvelle-Zélande. En outre, ces États insulaires constituent des partenaires naturels des collectivités françaises dont le rôle diplomatique ne peut se réduire à être une simple vitrine de la France et de l'Europe. L'intégration régionale est un enjeu pour le devenir de ces collectivités, quel que soit leur futur statut politique. C'est aussi un enjeu pour la place de la France en Océanie.

En 2013, la résolution, présentée par plusieurs États océaniques, qui visait à obtenir la réinscription de la Polynésie française sur la liste des pays à décoloniser des Nations unies, soutenue par une partie de ces États insulaires, témoigne de l'action qu'il reste à mener mais aussi du soutien que peuvent représenter ces États d'Océanie au sein des forums internationaux.

**M. David Camroux** - Mes ancêtres ont quitté la France au moment de la révocation de l'édit de Nantes et ils seraient bien étonnés de me voir ici aujourd'hui. Je suis surtout un spécialiste de l'Asie du Sud-Est et je vais donc vous parler de l'Australie dans le contexte de l'Asie-Pacifique. Quand on parle de l'Australie, on commet beaucoup d'erreurs. Dire que l'Australie est un grand pays, c'est faux, c'est le plus petit des cinq continents et l'Indonésie a une population dix fois plus nombreuse. Dire que l'Australie est un petit pays, c'est faux, c'est la plus grande île et sa population est dix fois supérieure à celle de la Nouvelle-Calédonie. L'Australie est un pays « inventé » au caractère particulier. Les Australiens sont très fiers de descendre d'émigrés européens « triés sur le volet » par les meilleurs juges anglais ou irlandais : les bagnards bien sûr. Peu de pays ont une telle origine.

Dans la conception qu'a l'Australie de sa place dans le monde, plusieurs idées entrent en jeu. La première, c'est « la tyrannie de la distance ». L'Australie se pense comme une sorte de poste avancé de l'Europe et surtout de la Grande-Bretagne, dans cette partie du monde. Avec la montée de l'Asie, « la tyrannie de la distance » est devenue « l'avantage de la

proximité ». L'Australie profite de sa place dans la région la plus dynamique du monde. Après la seconde guerre mondiale, elle a profité de la reconstruction du Japon, dont elle est devenue le premier partenaire dans les années 1970. Quelques décennies plus tard, c'est la même chose avec la Chine. La dépendance à l'égard de l'Asie est toutefois à « double tranchant ». Le ralentissement de l'économie chinoise a ainsi des conséquences négatives sur l'économie de l'Australie, qui a tout de même un taux de croissance de 3 % et un taux de chômage de 5 %.

Dans la conception de l'Australie, il y a aussi l'idée de « *front yard* » ou jardin de devant et de « *backyard* » ou arrière-cour. Le jardin de devant, c'est l'Asie et l'arrière-cour, c'est le Pacifique sud. Il y a eu des périodes d'incompréhension entre la France et l'Australie avec les essais nucléaires et les troubles en Nouvelle-Calédonie, mais la grande réussite de la France et de ses différents gouvernements, de droite comme de gauche, c'est qu'on ne parle plus de tout cela dans les médias. Cette réussite est à mettre au compte des grands serviteurs de l'Etat qui connaissent bien le Pacifique sud et la Nouvelle-Calédonie et qui ont su œuvrer, depuis plus de trente ans, pour préparer le référendum de 2018 sur le statut de la Nouvelle-Calédonie.

Certains d'entre vous viendront en Australie en septembre prochain. Avant cela, des élections législatives fédérales auront lieu le 2 juillet. Je vais faire un petit point sur la situation politique actuelle. Tout d'abord, le vote est obligatoire en Australie, ce qui donne un taux de participation de 95 %. Le scrutin est un scrutin préférentiel à un seul tour où le votant coche ses préférences dans l'ordre 1, 2, 3, 4 etc. Le candidat élu est celui qui correspond à la première préférence recevant plus de 50 %. Pour moi, c'est un système plus démocratique que le scrutin majoritaire simple à un seul tour britannique. La première préférence est le vote du cœur, les suivantes sont les votes de la raison, voire du portefeuille. Ce système permet d'avoir des majorités stables. L'Australie a un système politique bipartite, un parti libéral de centre droit et un parti travailliste de centre gauche. En fait, le parti libéral forme une coalition avec le parti national, ancien parti agraire, depuis soixante ans et depuis vingt ans, on a des partis écologistes qui tiennent l'équilibre entre les deux grands partis, notamment au Sénat. Seul bémol, le mandat législatif de trois ans qui fait que l'entrée en campagne pour les nouvelles élections arrive très vite, mais l'on n'est pas parvenu à instaurer un mandat de quatre ans au niveau fédéral.

Actuellement, le parti libéral de centre droit est au pouvoir avec un nouveau ministre, Malcom Turnbull, qui a fait tomber son prédécesseur, Tony Abott, à la fin de l'année dernière. Tony Abott est très impopulaire parce qu'il n'a pas respecté la solidarité gouvernementale, mais son successeur, Malcom Turnbull n'a pas totalement convaincu la population que son arrivée était un véritable changement. Le Gouvernement perd souvent les élections du fait de divisions internes. Le parti libéral est déchiré entre une ligne un peu plus conservatrice et une aile plus centriste. Les sondages sont très serrés et il n'est pas exclu que le parti travailliste revienne au pouvoir après son échec « sanglant » de 2013, dû à une lutte interne entre deux premiers ministres, Kevin Rudd et Julia Gillard.

En juillet 2016, il y aura les élections législatives pour élire la chambre basse du Parlement et le renouvellement du Sénat dans sa totalité. Normalement, le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans, mais nous sommes, là, dans un cas de « double dissolution » qui peut être demandée lorsque plusieurs blocages d'une législation ont eu lieu. Pour les résultats, il faut attendre bien sûr. Mais pour le Sénat, où le système électoral est encore plus compliqué du fait d'un système de vote préférentiel avec une dose de proportionnelle de liste, on risque de ne pas avoir de majorité claire, ni pour le parti libéral et ni pour le parti travailliste, avec la

présence d'autres partis comme les indépendants et les écologistes. La chambre basse pourrait être remportée par les travaillistes.

Quelles seront les implications de ces élections sur les relations entre la France et l'Australie ? On peut penser à une continuité. Le succès de la France remportant le contrat des sous-marins est la preuve de l'instauration d'une relation de long terme avec l'Australie : c'est de l'investissement à long terme, cinquante ans. Je crois que ce succès est lié à l'activité de Thalès, qui est le premier constructeur d'armement en Australie depuis la privatisation de la compagnie publique d'armement. L'Australie est un marché important car c'est un marché de référence en matière de défense. Dans d'autres domaines, comme les vins australiens, on retrouve la même chose. Il faut savoir que deux-tiers des vins produits le sont par des entreprises dont les capitaux sont français.

Quels que soient les résultats des élections, il y aura aussi une continuité en politique étrangère et notamment s'agissant de l'alliance avec les Etats-Unis. Comme beaucoup d'autres pays d'Asie-Pacifique, l'Australie essaye d'équilibrer ses rapports avec la Chine, locomotive économique, par son alliance avec les Etats-Unis, garants de sa sécurité. J'estime d'ailleurs que le Président Xi Jinping a plus fait pour « le pivot » des Etats-Unis vers l'Asie-Pacifique que l'administration Obama elle-même. On le voit bien avec la visite d'Obama au Vietnam et la possibilité pour la septième flotte de se trouver dans Cam Ranh Bay près d'Ho Chi Minh. En réaction aux positions de la Chine, parfois perçues comme une agression dans la région, on assiste au renforcement des relations avec les Etats-Unis. Il y a aussi une question d'équilibre par rapport à l'Europe. La France qui représente l'Europe dans le Pacifique sud a une carte extraordinaire à jouer, celle du « troisième larron » en quelque sorte ou celle d'un autre pôle d'équilibre pour l'Australie dans cette région.

**M. Christian Cambon, Président.** – Merci d'avoir replacé l'Australie dans son contexte et de nous avoir initiés aux subtilités de la politique australienne, compte tenu des élections prochaines. Je donne maintenant la parole à M. Christian Lechervy, secrétaire permanent pour le Pacifique, que nous avons déjà eu l'honneur de recevoir au sein de notre groupe de travail. Il pourra peut-être nous parler de ce rôle de « troisième larron » de la France dans ce contexte géopolitique tout à fait passionnant.

**M. Christian Lechervy** - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je suis très heureux de me retrouver aujourd'hui devant vous pour partager un certain nombre d'interrogations. La relation de notre pays avec l'Australie comprend cinq facettes.

Premièrement, l'Australie est notre voisin immédiat, c'est le pays avec lequel nous partageons la frontière maritime la plus longue. Il y a donc un espace à gérer, en matière de sécurité environnementale, de sécurité de navigation, de sécurité des personnes. Cette dimension bilatérale est essentielle.

Deuxièmement, l'Australie a une dimension mélanésienne. Si l'on regarde attentivement tous les Livres blancs rédigés par l'Australie depuis les années 1970, on constate que le premier chapitre consacré à la sécurité porte sur la dimension mélanésienne du Pacifique Sud. Or, s'il y a un Etat qui a une dimension mélanésienne, c'est bien la France, au travers de la Nouvelle-Calédonie. Cela justifie à la fois que le FLNKS soit membre du groupe mélanésien Fer de lance et que le gouvernement dirigé par Philippe Germain aspire à devenir observateur de cette organisation régionale. Nous sommes au cœur du monde mélanésien d'un point de vue culturel, politique et institutionnel, économique et commercial. La commission

mixte, regroupant l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu, qui s'est tenue récemment, à Nouméa, a rappelé combien il est important de développer les relations d'affaires avec le Vanuatu. Le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie Philippe Germain a annoncé la possibilité d'aller vers des accords économiques et commerciaux.

Troisième dimension de notre relation avec l'Australie, la France est un Etat océanien. Nous sommes positionnés en Mélanésie, mais aussi dans le triangle polynésien. La Polynésie française et Wallis-et-Futuna participent aux organisations polynésiennes. Le groupe des dirigeants politique de la Polynésie va se réunir dans quelques semaines à Papeete, comme l'année dernière, ce qui avait été l'occasion d'une grande déclaration sur l'environnement dans la dynamique de la COP 21. Nous partageons avec l'Australie une vision et une responsabilité d'ensemble sur le monde océanien en participant aux organisations sous-régionales.

Quatrièmement, et nous avons trop tendance à l'oublier, il y a la relation avec l'Union Européenne. Je ne reviens pas sur la discussion d'un accord de libre-échange entre l'UE et l'Australie, mais n'oublions pas que l'UE est devenue l'un des tout premiers donateurs au profit des Etats et territoires océaniques. Nous devons souligner à quel point nous sommes des contributeurs financiers et politiques. Ceci s'explique par le fait que nous avons à la fois l'outil d'aide publique au développement mais aussi le réseau diplomatique les plus denses ainsi que des responsabilités particulières en vertu du lien qui nous unit à nos territoires d'outre-mer.

Enfin, la dernière facette de notre relation avec l'Australie, c'est que ce pays est un partenaire global, que nous avons voulu inscrire en 2012 dans un partenariat stratégique. L'Australie est un partenaire efficace, comme elle l'a démontré à l'occasion de sa participation pendant deux ans au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Elle l'a montré aussi dans la gestion globale des crises, car l'Australie partage avec nous trois moyens essentiels dans la gestion des crises internationales : une volonté politique d'agir, des moyens de projection, y compris militaires, et enfin une procédure de décision qui permet d'être en phase avec les grands partenaires.

Le partenariat de la France avec l'Australie est donc un partenariat qui va du local au global. Il se structure aujourd'hui dans le cadre d'une vision commune à l'égard de l'Asie Pacifique. La diplomatie australienne fonctionne par cercles concentriques. J'ai dit que l'Australie considère le Pacifique Sud comme le théâtre principal, mais sans doute faudrait-il nuancer ce propos car le dernier Livre blanc sur la défense lie explicitement les enjeux de sécurité à l'évolution et à la stabilité de l'Asie du Sud-Est maritime. Pour la première fois, la même importance est ainsi accordée à l'Asie du Sud-Est et au monde pacifique. Cette évolution s'explique par le fait que des Etats d'Asie du Sud-Est, à commencer par l'Indonésie, se montrent de plus en plus actifs dans la région. C'est aussi le cas du Timor-Oriental ou encore de la Thaïlande. La dimension indonésienne résonne de manière particulière pour la France car nous avons avec ce pays un partenariat stratégique et une relation ancienne. Mme Mohamed-Gaillard, dans le livre qu'elle a publié récemment sur l'histoire de l'Océanie chez Armand Colin, rappelle toute la période où des travailleurs venant de Java sont venus s'installer en Nouvelle-Calédonie, ce qui a donné naissance à des relations diplomatiques particulières. L'Indonésie entretient à Nouméa un consulat général depuis 1951. Et il y a une relation qui s'affirme aujourd'hui, y compris dans le « narratif politique » des dirigeants indonésiens, à travers l'affirmation de leur mélanésité. Il s'agit d'un affichage qui suscite certes quelques polémiques, notamment sur la situation particulière de la Papouasie-Occidentale avec les exactions qui peuvent y être commises, sur laquelle l'UE a pris un

certain nombre de positions. Le fait de lier l'évolution du monde pacifique insulaire à l'Asie du Sud-Est est une dimension que nous partageons avec l'Australie.

La deuxième dimension consiste à lier plus globalement l'espace océanien au monde asiatique. Notre approche doit être, de plus en plus, une approche Asie-Pacifique, ne serait-ce, et les deux orateurs précédents l'ont rappelé, parce que tous les Etats de la région ont établi des partenariats politiques, dans des formats Océanie + 1, avec les Etats insulaires depuis la fin des années 90. C'est vrai du Japon, de la Chine, de Taïwan, de la Corée, de l'Indonésie et de l'Inde. Le partenariat politique se nourrit aussi du développement des relations économiques et commerciales. Nous le constatons aujourd'hui pour nos territoires. Les exportations de nickel calédonien se dirigent vers le Japon, la Corée, la Chine, et peut-être d'autres partenaires demain. C'est vrai aussi en matière de produits pétroliers : Singapour est devenu un partenaire de première importance pour Wallis-et-Futuna, son deuxième partenaire commercial. C'est une dimension qu'il faut prendre en compte et structurer.

La troisième dimension de la politique australienne qui entre en résonance avec notre approche, c'est une dimension indo-pacifique. Ce que nous avons de particulier et de commun avec l'Australie, c'est notre proximité avec l'Océan pacifique et l'Océan indien. Les Etats de l'Océan indien tournent un regard de plus en plus affirmé vers le Pacifique Sud. Je prendrai l'exemple de l'Inde. En trois années, on compte trois sommets de l'Inde avec des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats océaniques, dans le Pacifique à Fidji, dans le Sud de l'Inde l'année dernière et dans quelques mois dans un autre Etat insulaire. Les contacts s'intensifient après la visite du Premier ministre indien Modi à Fidji et la visite du président indien Mukherjee en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Nouvelle-Zélande.

En conclusion, il faut voir notre relation avec l'Australie au travers de trois forums qu'il nous faut aujourd'hui valoriser. Premièrement, les forums institutionnels : la France a la particularité de participer à toutes les organisations régionales, comme Etat membre, Etat associé, partenaire de dialogue ou encore au travers de nos territoires – Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Ces organisations régionales sont appelées à évoluer pour éviter les doublons entre organisations et pour prendre en considération les nouveaux donateurs. Il est indispensable que dans toutes les organisations régionales les grands donateurs aient une place institutionnelle, à commencer par l'UE. La réforme des institutions du Pacifique est un travail que nous cherchons à conduire avec l'Australie et les autres Etats insulaires de la région de manière à avoir une approche la plus inclusive possible pour nos territoires au regard des défis qui se posent.

La deuxième orientation de notre relation à cette zone consiste à faciliter l'intégration régionale et sous-régionale de nos territoires, à commencer par la Nouvelle-Calédonie qui entretient des relations particulières avec l'Australie. Ceci passera par la mise en place, comme le prévoit l'accord entre le ministère des affaires étrangères, le ministère des Outre-mer et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, de délégués de la Nouvelle-Calédonie dans les ambassades de la région. C'est déjà le cas en Nouvelle-Zélande, cela devrait l'être aussi dans les années qui viennent en Australie, au Vanuatu, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Fidji. L'insertion régionale de nos territoires passe par les forums politiques. Le Président de la République et le Premier ministre ont rappelé ces derniers mois combien il est important que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française deviennent membres à part entière du forum des îles du Pacifique. Mais cela passe aussi par d'autres organisations régionales à caractère « technique », comme la Communauté du Pacifique, principal instrument d'aide au développement, mais aussi les organisations socio-professionnelles, on le voit au travers du

développement des relations des chambres d'agriculture ou encore les business forums qui se multiplient.

Enfin, il faut bâtir un nouveau récit, ou « narratif » de nos relations qui tienne à la fois compte d'une Australie devenue un partenaire global, un partenaire structurant dans la région indopacifique et plus spécifiquement dans le monde océanien. Ce récit doit témoigner de notre volonté de poursuivre notre action au travers de l'UE, de notre volonté de développer nos territoires dans l'ensemble du spectre de leurs responsabilités, et de notre volonté d'affirmer durablement l'intérêt de la France dans cette région, dont la principale caractéristique est d'être très interconnectée.

**M. Christian Cambon.** – Merci, Monsieur l'Ambassadeur, pour ce propos très riche. Sans plus attendre je donne la parole à nos collègues qui souhaitent vous interroger. Je donne immédiatement la parole à Marie-Françoise Perol Dumont, coprésidente avec moi du groupe de travail de la commission des affaires étrangères sur l'Australie.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Je tenais tout d'abord à remercier nos orateurs pour l'éclairage qui nous ont apporté ce matin. Cette table ronde s'inscrit dans le cadre de la mission sur l'Australie qui nous a été confiée, à Christian Cambon, André Trillard, Christian Namy et moi-même, dont l'intitulé est : « l'Australie, quelle place pour la France dans le Nouveau Monde ? ». On aurait pu, pour reprendre les propos de M. l'Ambassadeur, choisir comme titre « Comment écrire le nouveau narratif de la relation avec l'Australie ». Vous êtes par vos fonctions et vos travaux universitaires de grands experts de la région et je souhaite vous interroger plus particulièrement sur les lignes d'influence française.

Pour autant auparavant, je souhaiterais, Madame, vous inviter à préciser vos propos. Vous avez indiqué que Paris semblait minorer l'importance accordée à ce territoire. Vous me permettez de m'interroger sur ces propos, dans un contexte où pour la première fois depuis que cet Etat existe, un président de la République française y a effectué une visite officielle. Dans un contexte où nous venons d'emporter un marché dont le succès n'était pas écrit d'avance, qui a été suivi par une visite du Premier ministre, dans un contexte marqué par le fait que la France appartient à toutes les institutions et tous les forums régionaux, j'aimerais que vous explicitiez l'impression que vous avez selon laquelle la France n'accorderait pas suffisamment d'importance à cette zone. Ce n'est pas d'ailleurs le sentiment que nous avons dans le cadre de la mission que nous conduisons.

Je souhaite intervenir sur une structure qui fait partie des organisations régionales précédemment mentionnées. Nous sommes avec Singapour à l'origine du dialogue Asie-Europe, dit ASEM, qui regroupe désormais 53 membres, dont l'Australie. En 2018 aura lieu le sommet de l'ASEM à Paris, seront invités 25 chefs d'Etat de toute l'Asie, auxquels s'ajouteront 28 chefs d'Etat ou de gouvernement européens ; comment faire fructifier cette opportunité de relations avec nos partenaires asiatiques ? Comment confirmer notre intérêt pour cette zone ? Et comment donner consistance à l'ASEM qui ne semble pas avoir aujourd'hui tenu les promesses qui présidaient à sa création ?

Au-delà de cette instance, comment renforcer la coopération stratégique entre la France et les pays de cette zone ? Plusieurs des propos que vous avez tenus m'incite à vous poser la question suivante : vous semblerait-il souhaitable et possible de développer des partenariats tripartites associant par exemple l'Inde et l'Australie à la France, afin d'asseoir notre influence dans cette partie du monde, maintenant que les difficultés que nous avons eues il y a quelques années sont derrière nous ?

La deuxième question que je souhaiterais vous poser concerne notre réseau diplomatique puisque la mission que nous conduisons porte également sur l'évolution de notre réseau diplomatique et sur les missions que l'ancien ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius avait confiées aux ambassadeurs chargés d'incarner la diplomatie économique. Comment voyez-vous la réactivité de notre réseau diplomatique ? La perception que nous en avons, nous, après avoir auditionné notre ambassadeur, est que notre réseau diplomatique a bien fait son travail et a bien joué son rôle. Si DCNS a emporté le marché de fourniture de sous-marins à l'Australie, c'est aussi grâce à l'aide de notre réseau diplomatique. Mais peut-on dynamiser encore notre réseau diplomatique pour qu'il soit encore plus efficient au service des intérêts de notre pays ?

**M. Xavier Pintat.** – Je vais essayer d'être court, merci pour ces présentations denses, intéressantes et complémentaires que vous nous avez présentées. J'aurai deux questions. Je voudrais revenir sur un sujet qui a déjà été un peu abordé. Le contrat du siècle signé par DCNS doit encore être négocié. Techniquement DCNS a remporté l'appel d'offres ouvert en 2012 par l'Australie, ce qui l'autorise à des négociations exclusives. Le précédent contrat de vente des Rafales à l'Inde ne doit-il pas nous pousser à la prudence ? Bien que l'Ambassadeur de France en Australie nous l'ait assuré, allant dans le même sens que M. Camroux, j'aimerais savoir ce que nos interlocuteurs pensent : la promesse du contrat ne peut-elle pas être contrariée par le résultat des prochaines élections législatives anticipées de juillet ?

Ma deuxième question concerne la diversification de l'économie de l'Australie. L'Australie se rapproche du marché asiatique, multiplie les traités de libre-échange ; pensez-vous que les entreprises françaises puissent profiter des opportunités offertes par cette nouvelle Australie asiatique ?

**M. Jacques Legendre.** – Une question simple : notre rapport avec l'Australie a tout de même été assez variable. Comme élu du Nord de la France, je suis très sensible à l'émotion des Australiens lorsque l'on retrouve des centaines de corps d'Australiens morts à Fromelles en 1916. Dans ces cas-là nous nous sentons très proches. Pour autant, je ne peux pas oublier non plus les difficultés que nous avons eues avec l'Australie lorsqu'elle s'est ingéniée à réduire l'influence française dans ce qui reste de l'ancienne Indochine, ou quand il s'agit du Vanuatu. J'aimerais savoir si les difficultés que nous avons pu rencontrer dans le temps avec l'Australie au Vanuatu sont derrière nous et s'il y a désormais une approche française et australienne commune vis-à-vis de ce pays ou bien si sur ce point une forme de compétition demeure ?

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je vous remercie d'avoir souligné quelques vérités, notamment que l'Australie est un continent mais aussi une île. Quand on regarde cet énorme continent qui est sous-peuplé dans un monde asiatique surpeuplé, cette situation peut-elle durer encore longtemps ?

**M. Gilbert Roger.** – J'ai remarqué dans l'ensemble des propos tenus par nos trois orateurs une grande absente : Sa Majesté la reine d'Angleterre. Or il me semble que par l'intermédiaire de l'Australie elle a une vue sur ce secteur. Le drapeau australien comporte bien l'Union Jack en son sein. Quelle est l'indépendance intellectuelle et économique de l'Australie par rapport au Royaume-Uni ? Et si le Brexit devait avoir lieu, quel sera l'avenir des relations commerciales, économiques, touristiques et autres entre l'Australie, dépendante du Royaume-Uni, et l'Union européenne et ses partenaires ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – Il y a là des enjeux maritimes, des enjeux de relations commerciales avec les pays de la région, des enjeux propres au devenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie : au-delà de tous ces défis brillamment rappelés par nos orateurs, quelle est la perspective pour la France ? Sera-t-elle un pays du Pacifique ou dans le Pacifique ? Bien sûr dans cette question se dessine l'idée d'une France, pays du Pacifique, notamment dans l'installation des relations diplomatiques que va développer la Nouvelle-Calédonie avec son environnement.

**M. André Trillard.** – Je souhaitais compléter la question de notre collègue en parlant de la perception des États-Unis par les pays de cette zone. Les États-Unis sont supposés avoir effectué un pivot vers l'Asie au prix d'un relatif désengagement des conflits majeurs du Moyen-Orient. Comment est perçu ce positionnement dans cette zone immense où l'on retrouve la Chine mais aussi l'Inde ? Comment se positionne l'Australie par rapport aux États-Unis, qui ne sont pas un partenaire anodin ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Ma question porte sur les politiques de migration. L'Europe et la France doivent gérer les vagues de réfugiés de Syrie et des zones en guerre. Tel est également le cas de l'Australie. Dans un article du quotidien Libération du 27 avril 2016, consacré au verdict rendu par la Cour suprême de Papouasie-Nouvelle-Guinée qualifiant d'illégal et inconstitutionnel l'accord permettant à l'Australie de placer en détention sur le territoire de la Papouasie-Nouvelle-Guinée des demandeurs d'asile indésirables, vous indiquez, Monsieur Camroux, que la fermeture des camps et la prise en charge par l'Australie elle-même des demandes d'asile permettraient de réaliser une économie de 2 milliards d'euros. Pourriez-vous nous expliquer comment cette économie est possible ?

**Mme Mohamed-Gaillard** - Je ne voulais pas dire que la France minorait l'intérêt de l'Australie, mais que la France sous-estimait la place et le rôle que les collectivités d'outre-mer pouvaient jouer dans la relation avec l'Australie au sein de l'Océanie. Je pensais notamment aux délégués de la Nouvelle-Calédonie qui pourraient être en poste dans les ambassades. Je me souviens d'un colloque organisé par le Sénat en 2013 où avait été évoquée l'installation de ces délégués en Nouvelle-Zélande et dans d'autres ambassades à suivre – mais on en est resté à la seule Nouvelle-Zélande. C'est pourquoi je pose la question : quelle est la position de la diplomatie française à l'égard du rôle que peuvent jouer ces territoires dans le développement de relations avec l'Australie ou les autres États de la région ? La question qui se pose est celle de la capacité de ces territoires à jouer leur propre jeu au sein d'une diplomatie plus globale. Mon interrogation fait aussi écho au fait qu'il y a deux patrouilleurs en Nouvelle-Calédonie qui sont désarmés et qui ne seront pas immédiatement remplacés, ce qui pose des questions quant à la surveillance des zones économiques exclusives et à la capacité de la France à réagir dans le cadre des accords FRANZ.

Concernant les difficultés avec le Vanuatu, je pense – même si je ne suis pas toujours suivie sur ce point – qu'il faut faire attention à ce qu'on a pu dire de l'hostilité de l'Australie à l'égard de la France en Océanie entre les années 1960 et 1980. Il est évident que l'indépendance du Vanuatu a provoqué de grandes tensions avec la France, du fait de l'implication de l'Australie en sous-main pour l'indépendance de ce territoire. Je pense qu'il n'y a pas de difficultés à attendre dans la relation de la France avec l'Australie dans le cadre océanien, tant que la politique française dans ces territoires et la diplomatie menées iront dans le sens de la stabilité des îles et de la région, plus particulièrement de la Mélanésie.

Il est certain que si une politique française mettait à mal la sécurité australienne, il y aurait une réaction, mais ceci ne semble pas d'actualité. Il faut rappeler que la sécurité est

un enjeu important pour l'Australie. Sa dimension insulaire peut être une protection, mais c'est aussi une vulnérabilité. Les archipels de la région, notamment mélanésien, sont surveillés attentivement par l'Australie. Le pays mobilise beaucoup de moyens financiers et humains qui pourraient être déployés dans un cadre plus large, Asie-Pacifique ou indo-pacifique.

Concernant la Nouvelle-Calédonie et la question de savoir si la France est une puissance *du* Pacifique ou *dans* le Pacifique, il est certain que la France a longtemps été perçue plutôt comme une puissance *dans* le Pacifique, dont la légitimité à y être pouvait être questionnée. La situation a cependant changé dans les années 1990, avec la fermeture du centre d'expérimentations nucléaires et les accords de Matignon. De plus en plus, la France s'apparente à une nation du Pacifique. Mais là encore, la politique que la France mène dans ces territoires peut avoir un impact sur cette vision. Tant que les territoires seront stables, il n'y aura pas de tensions.

**M. David Camroux** – Je ne crois pas qu'un changement de gouvernement aura un impact sur la vente des sous-marins. Le contrat a fait l'objet d'une évaluation indépendante créée à cet effet et comprenant notamment des sous-mariniers américains. L'Australie s'est appuyée sur des considérations techniques pour faire son choix. Il y a certes une dimension politique, qui est celle de la construction dans les chantiers d'Adélaïde. Cet Etat d'Australie méridional peut basculer vers le parti travailliste. Mais ceci pourrait même avoir des avantages, du fait des liens entre le parti travailliste et les syndicats. En effet, le contrat est largement soutenu par le monde syndical en Australie.

Concernant les relations avec la monarchie britannique, il y a eu un référendum sur un passage à la république en Australie. Sur ce sujet, l'opinion varie. Les jeunes sont plutôt favorables à la poursuite de la monarchie constitutionnelle. Je considère pour ma part que la monarchie constitutionnelle a l'avantage d'opérer une réelle distinction entre chef d'Etat et chef de gouvernement. Quant au Brexit, je dirai plus largement qu'il est considéré comme une « bêtise monumentale » par tous les dirigeants des pays de la sphère anglophone. On ne comprend pas qu'un pays qui a tous les avantages de l'Union européenne sans les désavantages – l'euro et Schengen – souhaite en sortir. Il faut cependant rappeler que depuis la Seconde guerre mondiale, ce sont les Etats-Unis qui sont le grand protecteur de l'Australie et non le Royaume-Uni.

Sur la question des migrations, la politique australienne consistant à repousser des bateaux vers l'Indonésie et à mettre les migrants en détention provisoire sur l'île de Manus et l'île de Nauru me semble moralement répréhensible. D'un autre côté, en voyant les difficultés de l'Union européenne vis-à-vis de la Turquie, je constate que la situation n'est pas si simple. Cette question pèse dans le débat électoral. Si le parti travailliste revient au pouvoir, il fermera le camp de Manus conformément à la décision de la Cour suprême papouasienne. Quant à l'île Nauru, on s'oriente vers une solution consistant à traiter ces questions en Australie même, sur l'île Christmas. Par ailleurs, les centres de détention sont sous-traités à des entreprises de sécurité privées, ce qui est extrêmement coûteux, près de deux milliards d'euros. Il serait moins cher d'accueillir les personnes sur place.

**M. Christian Lechervy** – Concernant la politique américaine, il faut rappeler que les Etats-Unis sont un Etat positionné dans la région : avec les Mariannes du Nord, les Samoa et l'île de Guam. Chacun de ces territoires a voté pour les primaires américaines, à défaut de pouvoir voter le jour de l'élection présidentielle à proprement parler. La campagne des primaires a montré une grande attention à l'importance stratégique du Pacifique Nord et à la

poursuite de la politique du pivot. Les Etats-Unis, dans cette perspective, voient en Guam un « outil » de première importance. Je crois que, dans les années qui viennent, il y aura une évolution institutionnelle et un renforcement des moyens militaires déployés à Guam, on annonce 3.000 marines supplémentaires en 2021, mais aussi une opération de transfert qui coûtera 8 milliards de dollars dont 3 milliards seront intégralement pris en charge par le Japon. Sur le plan institutionnel, il y a des débats aux Etats-Unis concernant le fait que les citoyens américains dans ces territoires n'ont pas le droit constitutionnel de vote à l'élection présidentielle. Le statut de ces territoires sera débattu. Certains proposeront probablement un amendement constitutionnel, comme celui qui a donné le droit de vote aux ressortissants de Washington en 1961, d'autres proposeront peut-être de faire de Guam le 52<sup>ème</sup> Etat des États-Unis.

En complément, les Etats-Unis vont être interpellés par les partenaires Palaos, les Etats fédérés de Micronésie et les Marshall dans la mise en œuvre du *Compact Act* – cet outil juridique qui lie ces pays avec les Etats-Unis depuis leur indépendance. Le *Compact Act* devrait venir à échéance en 2023, et certains acteurs disent qu'il pourrait être renégocié d'ici là.

La France est un partenaire des Etats-Unis, même si leur attention est prioritairement tournée vers la Micronésie. Nous participons avec les Américains et les Australiens aux relations dites QUAD, qui sont un lieu d'échange structuré en matière de défense. Les Etats-Unis développent par ailleurs de nouvelles relations avec les pays de la région dans des formats triangulaires Australie-Etats-Unis-Japon. L'Australie développe aussi un dispositif triangulaire avec le Japon et l'Inde, auquel se joignent ponctuellement les Etats-Unis. Le monde océanien entre dans cette politique générale du pivot américain qui, quel que soit le nouveau président, devrait se poursuivre.

Sur la politique de la Grande-Bretagne dans la région, je souligne que nous avons des relations avec les Britanniques au titre des territoires d'Outre-mer de l'Union européenne. Il est évident que si la Grande-Bretagne faisait le choix du Brexit, ces relations seraient mises à mal. Nos efforts menés avec les Britanniques pour donner de la synergie aux fonds européens de développement aux territoires du Pacifique et aux pays du Pacifique du groupe ACP seraient compromis. Néanmoins, nous entretenons des relations de coopération avec les îles Pitcairn sous souveraineté britannique. A l'heure où nous parlons, le gouverneur de Pitcairn est en Polynésie française pour évoquer un certain nombre de programmes de coopération. Dernier élément, la politique britannique dans la région est conduite notamment au travers du Commonwealth. Le Secrétariat du Commonwealth est un bailleur de fonds et offre des soutiens en matière de bonne gouvernance et de coopération juridique.

Concernant le Vanuatu, il faut rappeler combien nous travaillons étroitement avec l'Australie en matière de gestion de crise. Les efforts que nous avons menés dans le format FRANZ à l'occasion du cyclone Pam ont satisfait tout le monde, les victimes, le Vanuatu et nos territoires, qui ont apporté des concours très concrets : personnels de la sécurité civile, qui est une compétence des territoires, ne l'oublions pas, mais aussi aides en provenance des communes et des associations de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Une deuxième dimension de notre relation avec le Vanuatu est la priorité que nous donnons, conjointement avec l'Australie, au développement de l'éducation. La commission mixte qui vient de se tenir en a fait une priorité. L'Australie octroie des bourses qui permettent à des étudiants du Vanuatu de venir étudier en Nouvelle-Calédonie, à l'université ou dans des formations socioprofessionnelles. Je soulignerai que la commission mixte s'est

déroulée intégralement en français, le ministre des affaires étrangères, le Premier ministre, mais aussi d'autres autorités du Vanuatu sont parfaitement bilingues. L'affirmation de la francophonie du Vanuatu n'est pas mise en cause par nos partenaires.

Concernant le contrat sur les sous-marins, pour avoir longtemps travaillé au cabinet du ministre de la défense, puis du Président de la République sur l'exportation du Rafale en Inde, je crois que la comparaison n'est pas tout à fait adaptée. Comme le rappelait le professeur David Camroux, le choix du gouvernement Turnbull de retenir l'offre française n'a pas été contesté. Il peut y avoir des débats sur la forme qu'a prise la décision, mais il n'y a pas de contestation de la qualité du produit ou de la fiabilité du partenaire. Ceci a été affirmé clairement par tous les acteurs politiques. Il appartient maintenant à l'industriel de conclure son contrat, avec le soutien de l'Etat et, lors de sa visite à Canberra, le Premier ministre a rappelé que les plus hautes autorités de l'Etat entendent s'impliquer dans la mise en œuvre de ce programme. Ce contrat est structurant non seulement pour notre coopération industrielle, mais aussi pour notre action commune dans l'Océan indien et l'Océan pacifique. Nous avons des relations très étroites dans le domaine de la marine, la visite du chef d'état-major de la marine vient de le confirmer. Nous avons de bonnes chances de finaliser ce contrat dans les délais, et les délais sont très importants en termes de sécurité pour l'Australie. Ainsi nous pourrions développer un nouveau chapitre de la relation politique avec l'Australie.

**M. Christian Cambon.** – Je vous remercie pour ces précieux éclairages sur une région du monde où la France a de nombreux intérêts et des partenariats à développer.

**Mardi 31 mai 2016**

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

*La réunion est ouverte à 14 h 35*

### **Audition de M. Martin Kobler, chef de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (Manul)**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Monsieur le Représentant spécial, nous vous remercions d'être venu à Paris, à notre rencontre. M. Kobler est un grand diplomate du ministère des affaires étrangères allemand et de l'ONU. Il a passé une partie de sa carrière au cœur des crises ; son analyse de la crise libyenne en sera d'autant plus pénétrante.

La prochaine grande crise risque d'être en Libye, qui rassemble tous les ingrédients d'une instabilité régionale, dans la région sahélo-saharienne et au-delà. Cette situation est aussi préoccupante pour la Tunisie voisine, jeune démocratie à protéger et développer. Tout transfert d'instabilité vers la Tunisie affecte l'Europe et tout particulièrement la France, en raison de leurs liens étroits et fraternels. On relève aussi un tel transfert du Levant vers la Libye.

Je suis heureux, Monsieur Kobler, de vous entendre sur l'avenir de la Libye et sur M. Al-Sarraj. A-t-il la capacité de fédérer ? Son gouvernement d'union nationale répond-il à toutes les attentes pour une sortie politique de la crise ?

Que pensez-vous de l'éventuel assouplissement de l'embargo sur les armes et de la formation des garde-côtes ? Ces sujets opérationnels sont importants pour soutenir les efforts du gouvernement d'union nationale.

**M. Martin Kobler, chef de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (Manul).** – Je suis très honoré d'être parmi vous afin de contribuer à mettre la Libye en haut de l'agenda. J'ai de bonnes et de mauvaises nouvelles. Mon prédécesseur a négocié pendant plus d'un an l'accord de Skhirat ; il a toujours essayé d'obtenir l'assentiment du parlement de Tobrouk, sans succès. Celui-ci a rejeté la légitimité de l'accord. Lors de mon arrivée, l'an dernier, à la tête de la Manul, je me suis demandé s'il fallait conclure l'accord, même sans ce consentement. Après avoir consulté la communauté internationale, j'ai décidé de promouvoir sa signature afin de créer des faits. Après la tenue d'une conférence à Rome avec 31 ministres des affaires étrangères, les participants au dialogue politique libyen ont signé l'accord à Skhirat le 17 décembre. Nous essayons maintenant de le mettre en œuvre. Les progrès sont très lents mais réels.

Il existe désormais en Libye trois gouvernements : le Conseil Présidentiel, composé de neuf hommes -malheureusement pas de femmes- qui siège encore à la base navale de Tripoli et qui est à la tête d'un gouvernement qui n'a pas encore obtenu la confiance de la Chambre des Représentants (cette dernière n'a toujours pas été en mesure d'organiser ce vote) ; la Chambre des Représentants à Tobrouk qui était l'autorité reconnue par la communauté internationale jusqu'à l'arrivée du Conseil Présidentiel à Tripoli ; et enfin le Conseil d'État, en fait le gouvernement basé à Tripoli transformé en conseil consultatif.

C'est une chose d'en parler lors de conférences à l'étranger, une autre de le mettre en œuvre. Nous travaillons en particulier avec les Libyens. L'un des problèmes auxquels nous sommes confrontés est la mise en place du gouvernement issu de l'accord national. Celui-ci s'est installé à Tripoli, la capitale où se trouvent le siège de la banque centrale et celui de l'administration.

Le 30 mars, le conseil présidentiel a commis l'acte héroïque et historique de prendre le bateau de Sfax en Tunisie pour entrer à Tripoli, sans violence. Malheureusement, le vote des ministres proposés au parlement n'a jamais eu lieu en raison de blocage d'une minorité de parlementaires. Une minorité violente a empêché la réunion du parlement en fermant la porte, coupant l'électricité. Les tentatives d'obtenir un vote ont échoué en février et en avril, alors que le quorum était pourtant atteint. Il n'y pas eu de nouvelle tentative.

Que faire lorsqu'un gouvernement existe en théorie, mais qu'il n'a pas la légitimité du parlement ? Il en est ainsi du conseil présidentiel. Je les encourage à se rendre dans les ministères pour travailler avec les fonctionnaires. Or la Libye est un pays qui n'a jamais réellement eu d'institutions fortes. M. Kadhafi a géré la Libye avec l'argent du pétrole ou la répression, mais il a également tenu le pays en neutralisant les institutions. Il faut les revigorer.

Il faut maintenant construire une armée sans pouvoir s'appuyer sur un précédent, sans expérience. C'est un défi inédit. Même le combat contre le colonialisme était tribal. Durant ses quarante-deux ans de pouvoir, M. Kadhafi n'a pas construit d'institutions étatiques fortes. Il n'y avait pas non plus d'armée. On me dit même que l'artillerie était à l'Ouest du pays, et les munitions à l'Est. La Libye étant un non-État, le processus stratégique est très lent. Je suis moi-même impatient. En Irak, où j'ai travaillé, on peut s'appuyer sur cinq mille ans d'histoire militaire. En Libye, sur zéro. Les membres du conseil de sécurité, et moi-même,

voulons des progrès rapides, mais nous faisons face à une première fois dans beaucoup de domaines.

Pour les Français, c'est l'expansion du terrorisme qui est le problème principal. Deux factions la combattent à l'est et à l'ouest : l'armée du général Haftar et les milices de Misrata.

Le général Haftar veut combattre Daesh de l'est, et les milices de Misrata veulent le combattre de l'ouest. Le danger est celui d'un choc entre les deux forces, au détriment des populations Libyennes.

Il faut construire rapidement une armée libyenne unie. Sans succès dans la construction et la formation de cette armée, des confrontations militaires éclateront entre les forces de l'ouest et celles du Général Haftar. Il faut l'éviter et soutenir la création de centres d'opérations conjoints. Les forces de Misrata ont recensé des douzaines de morts dans leurs rangs la semaine dernière et affirment avoir tué 200 combattants de Daesh dans l'ouest du pays. Nous devons appuyer le conseil présidentiel afin de mettre en place un commandement central contre Daesh.

Jusqu'à présent, le président Al-Sarraj a une légitimité internationale. Il est reconnu et soutenu par la France et les autres membres du conseil de sécurité de l'ONU, par l'Union africaine, par la Ligue arabe et par l'Union européenne, qui ont le même langage sur la feuille de route et soutiennent l'accord politique libyen et le conseil présidentiel. Ils disent que les ministres doivent commencer à travailler en attendant l'endossement officiel du parlement. Mais la légitimité internationale n'est pas suffisante. La survie d'Al-Sarraj est conditionnée à une légitimité nationale qu'il n'a pas encore. Il est perçu comme le président de l'ouest sous la tutelle des frères musulmans et des milices de Misrata qui le protègent. L'accord de Skhirat prône de réduire l'influence des milices et de les intégrer dans une armée conjointe.

A l'Est, certains acteurs voient en Tripoli un groupe d'extrémistes religieux avec lesquels ils refusent de coopérer. À l'inverse, les forces de Misrata et les mouvements religieux sont très opposés au général Haftar, qui constitue pour eux une ligne rouge. Comment réconcilier les deux parties ? Le général Haftar doit avoir un rôle dans la future structure.

Si le progrès politique se fait à la vitesse de l'escargot, les événements militaires sont bien plus rapides. Les militaires agissent.

Le Niger et le Tchad sont horrifiés de l'expansion de Daesh au sud alors qu'ils doivent déjà affronter Boko Haram. Il en est de même pour la Tunisie. La solution militaire pour l'arrêter doit être mise en œuvre par les Libyens eux-mêmes et non les étrangers. La participation des pays limitrophes est cependant cruciale.

La situation humanitaire est également un problème. La moitié des hôpitaux sont inaccessibles. Beaucoup d'enfants de Benghazi ont perdu leur année scolaire à cause des combats. L'ONU a réussi une campagne de vaccination mais ce n'est pas suffisant. On a un problème de liquidités. Les Libyens ne peuvent pas acheter de nourriture pour le ramadan. Le gouvernement a commencé à prendre en charge les problèmes économiques. Le contrôle de la banque centrale, qui était crucial, a été pris.

Il faut construire une armée composée d'unités sous le commandement suprême du conseil présidentiel, lequel demandera au conseil de sécurité de l'ONU des exemptions à l'embargo. C'est, pour le général Haftar et les autres, une grande incitation à accepter de participer à cette structure conjointe.

Les progrès politiques sont très lents mais ils existent. La situation s'est améliorée depuis novembre 2015. Le conseil présidentiel est à Tripoli. L'idée selon laquelle le gouvernement ne travaille pas est fausse. Celui-ci est comme une ambulance sans plaque d'immatriculation. Malgré ce problème, personne ne dit qu'il faut empêcher l'ambulance d'aller à l'hôpital. Ce n'est pas légal mais totalement légitime. Nous vivons dans le monde réel.

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

**M. Jacques Gautier.** – Merci pour cette présentation complète et sans concession. Nous avons reçu votre prédécesseur, qui avait ouvert des pistes intéressantes. On voit que le chemin est long.

La Libye connaît des difficultés à terre et en mer. Sur le problème terrestre, vous avez évoqué le général Haftar, qui devient incontournable car il est le seul à disposer d'une force armée efficace. La milice de Misrata n'est pas au niveau. Quel rôle donner au général pour qu'il accepte d'intégrer l'armée libyenne ? Comment obtenir un accord de ses alliés ? J'avais cru comprendre que le nouvel émir du Qatar était plus ouvert sur cette question que son père ?

Nous suivons les échecs successifs de l'opération maritime Sophia. Elle sert les passeurs en sauvant les migrants des noyades. Il faut aller plus loin : peut-on envisager d'arrêter les bâtiments dans les eaux territoriales ? Cela peut-il être décidé par le gouvernement ?

**M. Robert del Picchia.** – Vous dites que l'avancée de Daesh est grave, puis vous dites que ça va mieux. Néanmoins, on n'arrive pas à trouver de solution. Pour qu'une aide extérieure intervienne dans la lutte contre Daesh, il faut qu'un gouvernement légitime le demande et que l'ONU donne son accord.

La situation de la Libye est encore plus compliquée que ce que je redoutais, même si on avance un petit peu. Le conseil de sécurité ne devrait-il pas décider une intervention maritime, pour aider le gouvernement contre Daesh ? Avez-vous songé à mettre la Libye sous tutelle de l'ONU ? Les caractéristiques sont presque réunies.

**M. Jacques Legendre.** – Vous avez expliqué la situation sur les rivages du golfe de Syrte, mais moins parlé de la situation à l'intérieur de la Libye. Pourriez-vous préciser ce qui se passe dans le Fezzan ? Nos amis nigériens sont très inquiets ; la France construit une nouvelle base à Madama. Qui y gouverne ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Quelle est la situation économique ? Deux banques centrales, donc deux monnaies subsistent. Des discussions ont débuté pour rapprocher les deux. La Manul est-elle impliquée ? Quel est l'avenir institutionnel de la Libye ?

**M. Martin Kobler.** – Je suis désolé si j'ai laissé une impression de confusion, car la complexité nous mène à la paralysie. Il faut au contraire réduire le problème à des lignes

très claires, à poursuivre politiquement avec insistance. Nous avons une feuille de route : l'accord politique. La marche à suivre est très claire. Il faut élargir la base du consentement.

Le conseil présidentiel, le gouvernement, doivent être dans les ministères. L'état de droit est très important. Ce ne sont pas les structures judiciaires mais les structures traditionnelles qui règlent les problèmes. Si l'on souhaite la réussite de l'accord de Skhirat, il faut être flexible et pragmatique.

Je n'ai parlé qu'une fois avec le général Haftar. J'ai demandé à le voir il y a quelques semaines, sans résultat. La première phase de chaque médiation est de rencontrer les parties pour leur demander ce qu'elles veulent. M. Haftar n'accepte pas que le Conseil présidentiel commande l'armée, selon ce que prévoit l'accord de Skhirat. Il n'accepte pas de travailler sous la direction du gouvernement civil.

Cette situation ne doit pas nous empêcher de parvenir à une solution avec lui.

L'article 8 de l'accord de Skhirat rappelle que le Conseil présidentiel est le commandant suprême et M. Haftar doit donc accepter ce fait. À Misrata, il m'a été dit qu'il n'était pas question de travailler avec le général Haftar. Mais alors, pourquoi ne pas organiser le commandement général de l'armée de façon collective, avec plusieurs généraux, dont Haftar ? On pourrait aussi imaginer un commandement par rotation pendant trois mois.

Le Conseil présidentiel composé de neuf hommes - trois originaires de l'est, trois originaires de l'ouest et trois originaires du sud – implique des décisions collégiales.

Nous devons donc débattre de ces options avec les différents protagonistes nationaux et régionaux. Les Nations Unies ne doivent pas imposer leur solution mais aider les parties en présence à parvenir à un accord. L'ensemble des acteurs doit comprendre que l'unité est préférable à la fragmentation, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

**M. Robert del Picchia.** – Et pendant ce temps-là, Daesh avance !

**M. Martin Kobler.** – Certes, et c'est pourquoi le Conseil de sécurité devrait être plus offensif. Mais les Nations Unies sont-elles prêtes à envoyer 30 000 soldats en Libye alors qu'au Congo, lorsque j'y étais, il y avait 20 000 soldats de l'ONU à l'est du pays ?

Daesh poursuit son avancée, la Libye n'est pas sur une île déserte et ses voisins s'inquiétaient considérablement, qu'il s'agisse du Niger, du Tchad, de l'Égypte ou de la Tunisie, dernier pays du printemps arabe. J'ai également demandé publiquement à être invité lors des réunions du Parlement. Je l'avais déjà demandé à Aguila Salah Issa, en février, mais il avait refusé.

Il faut dissuader les migrants subsahariens de traverser le désert pour arriver sur les côtes libyennes. Pour l'instant, on estime que 245 000 migrants sont en territoire libyen, mais seule une petite fraction d'entre eux souhaitent traverser la méditerranée. Certains sont découragés et un millier d'entre eux a été rapatrié dans leurs pays d'origine. L'extension du domaine d'action de l'opération européenne Sophia nécessite le consentement du Conseil présidentiel.

Sophia pourrait également servir à renforcer l'embargo sur les armes : le Conseil de sécurité en débatta en juin.

Sous Kadhafi, le sud de la Libye a été marginalisé mais la situation s'est, depuis, améliorée : comme je l'ai dit, le Conseil présidentiel comprend neuf membres, dont trois pour l'est, trois pour l'ouest et trois pour le sud. En outre, certains membres du Gouvernement sont originaires du sud, alors qu'il ne représente que 8 % de la population. En revanche, la plupart des trafics continuent à passer par le sud.

En Libye, 70 % de la population a moins de 35 ans. Or, elle n'est pas représentée au sein des forces politiques, alors qu'elle représente le futur de la Libye. Elle doit participer à la reconstruction économique, sinon elle fera cause commune avec les trafiquants.

Si l'économie ne fait pas partie du mandat des Nations Unies, je m'y intéresse fortement. La production pétrolière est passée de 1,6 million de barils/jour en 2011 sous Kadhafi à 350 000 barils aujourd'hui. Les réserves de la banque centrale étaient à l'époque estimées à 280 milliards de dollars. Elles ne sont plus que de 50 milliards.

Il convient de rouvrir rapidement les oléoducs, les gazoducs. Seul le pétrole pourra financer la reconstruction du pays. Pour régler les problèmes de sécurité et faire repartir l'économie, le rapprochement entre l'est et l'ouest est indispensable.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je vous remercie pour cet excellent exposé. À vouloir respecter trop scrupuleusement les règles démocratiques, ne risque-t-on pas de laisser la Libye continuer à s'enfoncer dans le chaos ? J'étais dans ce pays en 2011, quelques semaines avant l'insurrection, et j'y ai vu une économie florissante et des institutions qui fonctionnaient. Ne devrions-nous pas être plus directifs ? Ces sociétés respectent beaucoup plus la force que les règles démocratiques qui sont souvent perçues comme de la faiblesse. Ne pourrait-on imposer la présence de femmes et de jeunes dans les instances qui ont été mises en place, notamment le Conseil présidentiel ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Est-il envisageable de conclure un accord avec les Frères musulmans ? Pour l'Égypte, cela sera sans doute difficile, même si leur position stratégique semble incontournable dans ce conflit... Que pensez-vous de l'approche respective des ministres français des affaires étrangères et de la défense ?

**M. Martin Kobler.** – En 2011, une fois l'intervention terminée, cela a été une erreur de laisser les Libyens seuls, ce qu'ils nous avaient demandé.

En Afghanistan, il existe ce qu'on appelle la Loya Jirga, à savoir la réunion des dignitaires des différentes tribus. Si le Parlement de Kaboul vote les lois, il a tendance à ne pas s'opposer à une décision de la Loya Jirga. Ainsi, la décision de maintenir les soldats américains a été prise par cette instance. Même si la situation en Libye est complètement différente de l'Afghanistan, je souhaiterais proposer de réunir une grande assemblée le 17 décembre prochain, date anniversaire de l'accord de Skhirat. Le processus démocratique doit être accompagné d'un processus consultatif avec les chefs des tribus, mais aussi avec les maires qui, élus par la population, occupent une fonction très importante. Nous verrons ce qu'il en ressortira.

Nous devons trouver un accord avec les Frères musulmans mais aussi avec Haftar. Avant-hier, à Misrata, j'ai parlé deux heures durant du rôle potentiel de Haftar. Il y a trois jours, j'étais au Caire pour débattre de la place des Frères musulmans : comme ils font partie du paysage politique en Libye, ils doivent être partie prenante de l'accord.

Quelle place pour les femmes ? Avant même la constitution du premier Gouvernement, j'ai demandé publiquement que 30 % des postes soient réservés aux femmes. Les réactions ont été très négatives, alors même que de nombreuses jeunes femmes étudient à l'université le droit, l'économie... Je réitérerai cette demande car je crois en la force de la répétition.

L'accord de Skhirat a été signé le 17 décembre 2015 : il manquait trois noms au conseil présidentiel et un accord avait été conclu pour que ces noms ne soient discutés qu'après la signature de l'accord. Seulement, un membre de la délégation qui devait signer a refusé et a bloqué le processus, alors que la cérémonie commençait. Nous nous sommes donc enfermés et les discussions ont commencé à s'éterniser : les femmes qui étaient restées au dehors se sont alors mises à chanter l'hymne libyen. Elles ont chanté durant tout le temps qu'ont duré les discussions et je suis persuadé que c'est grâce à elles que l'accord a été conclu.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cette belle histoire va marquer notre imaginaire. Vous nous avez bien décrit ce dossier qui reste extrêmement complexe. Paradoxalement, vous avez assez peu parlé de Daesh alors que c'est un des sujets qui nous préoccupe le plus.

Je vous remercie pour la profondeur de votre analyse et pour les voies que vous tracez pour l'avenir.

Tous nos vœux vous accompagnent pour le succès de votre mission.

*La réunion est levée à 15h50*

**Mardi 7 juin 2016**

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

*La réunion est ouverte à 16 h 05*

**Audition de Mme Ouided Bouchamaoui, présidente de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), co-récipiendaire du prix Nobel de la paix 2015**

**La commission auditionne Mme Ouided Bouchamaoui, présidente de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), co-récipiendaire du prix Nobel de la paix 2015.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Madame Bouchamaoui, vous avez de nombreuses raisons d'être notre invitée : d'abord vous êtes un prix Nobel de la paix, ce qui force le respect de chacun d'entre nous. Vous êtes une femme tunisienne, or la démocratie doit beaucoup aux femmes tunisiennes. Vous avez joué un rôle très important dans tous les événements ayant mené la Tunisie à la démocratie. À titre principal, vous présidez l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (Utica), soit le monde de l'entreprise en Tunisie. Vous mesurez ainsi, au travers des entreprises, la qualité de la croissance économique et du développement de la Tunisie.

Nous sommes très honorés que vous ayez fait cet aller-retour en France pour être auditionnée par notre commission. Votre pays est l'un des principaux sujets de préoccupation de notre commission, non par lui-même, mais par les menaces pesant sur lui, par la situation notamment à la frontière libyenne et par les difficultés au Levant.

Nous sommes très préoccupés par le terrorisme, qui s'en prend à nos pays désormais. La Tunisie a été douloureusement et fortement frappée à plusieurs reprises. Cette jeune démocratie serait une cible encore plus pertinente que d'autres. Cette menace est très préoccupante.

Non seulement la Tunisie est un pays frère et ami, mais aussi un voisin de la Libye ; or nous ne sommes pas innocents de la situation de celle-ci. Nous sommes également impliqués au Levant. Chaque fois que la coalition au Levant gagne des positions, nous craignons que ceux que nous chassons soient retrouvés en Libye comme adversaires de la démocratie tunisienne. Nous y sommes très attentifs. Nous sommes heureux de voir que le Président de la République a récemment annoncé son intention de coopérer avec la Tunisie et de dégager des moyens.

Quelle est la situation économique du pays et la vie des entreprises tunisiennes ? Les Tunisiens attendent des résultats en termes d'emploi, de pouvoir d'achat, de revenu. Leur demande est très forte. Comment voyez-vous l'évolution de cette économie tunisienne ?

Quel est le rôle particulier des femmes dans la société tunisienne ? Elles ont une certaine capacité à résister contre le terrorisme. Elles sont une force de courage dans les sociétés en difficulté. Nous sommes admiratifs des actions menées par les femmes tunisiennes.

Sous ces différents angles – international, économique, sociétal – vous êtes un témoin particulièrement averti de la situation et un acteur engagé dans l'émergence de cette nouvelle Tunisie, avec ses nouvelles institutions. Nous sommes très honorés et vous sommes très reconnaissants de votre venue au Sénat de la République française.

**Mme Ouided Bouchamaoui, présidente de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (Utica).** – Il est difficile de prendre la parole après vous, monsieur le président, qui êtes très éloquent, et devant tous ces élus ! Merci de votre invitation à m'exprimer dans un lieu aussi prestigieux que le Sénat. Je représente d'abord la femme tunisienne, les chefs d'entreprise et tout citoyen tunisien. Parler de la Tunisie en une heure est insuffisant !

Le Quartet qui a reçu le prix Nobel de la paix est une instance de dialogue national rassemblant quatre organisations de la société civile : outre l'Utica, le syndicat ouvrier Union générale tunisienne du travail, la Ligue tunisienne des droits de l'homme et le Conseil de l'Ordre national des avocats de Tunisie. Tous les événements depuis 2010-2011 ont été menés par les jeunes Tunisiens, frustrés par la dictature. C'est une révolution *Made in Tunisia*, 100% tunisienne, pour la dignité, le travail et la démocratie. Je vous rassure : nous sommes un pays démocratique. Nous avons su apprendre et instaurer la démocratie. Au sein du Quartet, nous sommes garants de l'application de la démocratie. Tous les jeunes la réclamaient. Des élections démocratiques se sont tenues en 2011. Tout a été réalisé avec transparence. À la suite des élections, un gouvernement transitoire a été constitué, de même qu'une assemblée nationale constituante (ANC).

La rédaction de la Constitution a pris beaucoup de temps. Nous avons craint la perte de notre révolution, de notre liberté. De nombreux partis politiques apprenaient la politique. Nous avons senti une dérive vers une catastrophe, surtout à la suite de deux assassinats : en Tunisie, nous ne sommes pas habitués à la violence, au crime, à la guerre civile. En tant que société civile, nous n'avons pas autant de légitimité que les élus mais une certaine autorité, une confiance, un rôle historique à jouer. Nous nous sommes réunis pour sauvegarder cette jeune démocratie. Nous l'avons fait grâce aux partis politiques qui ont joué le jeu, et qui ont signé cette feuille de route pour aller vers ce dialogue national, exception tunisienne, sans recette préexistante ni intervention étrangère. Ce processus a duré six mois ; officiellement, 170 heures de travail ; dans les coulisses, 1 700 heures, pour convaincre tout le monde, grâce à l'adhésion de la population tunisienne, les partis et les médias.

Nous avons réussi ce dialogue : un gouvernement de technocrates a géré la transition. Un Comité pour le consensus a été créé au sein de ce dialogue national. En cas de conflit sur la rédaction de la Constitution, l'ANC se référait à nous : nous facilitons le dialogue. Chaque décision relevait de ce consensus. Dès la première réunion, nous avons interdit le vote pour éviter la domination d'un parti. C'est avec ce consensus que nous avons rédigé une constitution moderne, unique dans la région et dans le monde arabe. C'est un signal très fort et très réconfortant. Petit pays, la Tunisie a toujours opté pour l'écoute, l'échange et le dialogue.

Les élections de 2014 l'ont prouvé. Nous étions tous devant la télévision pour attendre les résultats. Nous avons vécu une campagne électorale comme vous en vivez, pour élire députés et Président de la République, dans un processus de continuité, grâce à la société civile, à la jeunesse ouverte et éduquée et au rôle très important de la femme tunisienne. Les textes devaient être modifiés pour écrire que la femme est complémentaire de l'homme. Durant quelques semaines, la population a manifesté contre, devant l'assemblée. Nous représentons plus de 50% de la population tunisienne, nous devons avoir les mêmes droits que les hommes.

Nous avons respiré cette liberté tant attendue, mais nous avons oublié notre voisin... Nous avons chassé Kadhafi, mais en laissant un peuple à son propre sort, sans institutions, avec des élites à l'extérieur des frontières, constitué de tribus. Alors qu'il n'y a plus aucun espoir, circulent des quantités colossales d'armes dans ce pays si vaste, sans frontières maîtrisées. La Tunisie s'en est sortie toute seule. Au lieu de suivre le chemin et de répondre aux attentes des jeunes, nous nous sommes retrouvés à devoir défendre les frontières tunisiennes des terroristes, à limiter les armes dans le pays... Notre armée n'était pas assez équipée pour combattre ce fléau, nous avons dû y pourvoir. Depuis Bourguiba, la Tunisie a investi dans l'éducation, la santé, l'éducation de la femme, et pas dans l'armement... Désormais, nous combattons, et tout le monde s'est aperçu qu'il fallait aider la Tunisie.

L'année 2015 est celle de la réussite démocratique, malgré plusieurs attentats au musée du Bardo, à Sousse et sur l'avenue Mohamed-V. La plupart des auteurs sont des jeunes Tunisiens, sans ressources. Les terroristes ont convaincu et recruté ces jeunes et leur ont donné de l'argent pour qu'ils commettent ces attentats. La Tunisie s'est retrouvée dans une année terrible, malgré le prix Nobel obtenu fin 2015. Nous avons été sanctionnés par les interdictions de visites de l'Europe et des États-Unis. Le secteur touristique est touché de plein fouet.

Le taux de chômage reste important, notamment dans les régions intérieures. Nous voyons l'impatience des jeunes qui attendent, espèrent, avec le changement, de nouveaux

projets ou plus de travail. Mais nous n'avons pas pu répondre directement à ces jeunes, et désormais nous craignons une révolution sociale. Cinq années sans rien, c'est beaucoup pour une génération qui se tient informée en temps réel de ce qui se passe ailleurs et qui est très exigeante.

L'économie est fondamentale pour la réussite de la Tunisie. Le secteur privé tunisien est le premier exportateur, le premier employeur et le premier investisseur. Nous avons construit un modèle tunisien très particulier. La majorité de nos entreprises sont petites ou de taille moyenne ; à elles seules, elles n'arriveront pas à employer tout le monde. Il faut encourager l'initiative privée, réduire la bureaucratie, faciliter le crédit et la micro-finance. Cela demande des moyens et des réformes. Certaines sont en cours. J'espère que 2016 sera l'année du changement. Nous avons toujours suivi un processus de consensus ; cela prend du temps, mais évite les problèmes. Tout le monde cherche la stabilité en Tunisie. Si la Tunisie échoue, ce sera l'échec de toute la région, et vous aurez de nombreux réfugiés.

Nous avons accueilli 1,5 million de Libyens en 2011. Actuellement, 300 000 Libyens vivent en Tunisie, et plus d'1,5 million font régulièrement l'aller-retour. Nous les avons accueillis à bras ouverts. Les Tunisiens, même pauvres, offrent, avec le sourire, sans chicaner ni demander, comme d'autres pays, beaucoup plus d'argent pour les aider. Ils offrent toit et repas à ces Libyens, qui ne sont pas originellement pauvres. Nous avons construit des écoles, car ils parlent anglais, alors que nous parlons français et arabe. Le Gouvernement tunisien a été obligé de recruter des enseignants. Les Libyens partagent tout avec nous, même les produits subventionnés. Ils ne sont pas, à nos yeux, des réfugiés mais des voisins ayant fui l'insécurité.

Le climat de liberté – liberté d'expression, liberté d'association, prérogatives de notre Constitution – s'améliore, mais si nous ne trouvons pas de solution économique, cela posera problème. On ne peut donner la liberté et la démocratie comme de simples aliments. Les Tunisiens doivent pouvoir trouver quelque chose à manger le soir.

Certes, il existe du trafic d'armes, du crime organisé, des pays avec une crise politique et économique... Cela affecte la Tunisie. La frontière tuniso-algérienne n'est plus sécurisée, certains traversent la Méditerranée pour aller en Europe. Nous devons aussi nous occuper des frontières maritimes.

Je suis persuadée que nous saurons tous faire face, car nous sommes une société où les valeurs universelles sont ancrées. Nous avons goûté cette liberté, nous serons là pour la protéger, mais nous avons besoin d'un appui international pour trouver une solution pacifique à la situation libyenne, afin de protéger la Tunisie. Aidez les Libyens à constituer eux-mêmes leur Gouvernement. On ne peut pas dicter son avenir à un peuple. Il faut leur donner les clés pour leur avenir. Ne soyons pas trop collés à eux, sinon ce sera très négatif. Une démocratie naissante a besoin de trébucher, de tomber puis de se relever ; il faut du temps. La démocratie française s'est implantée lentement...

Nous sommes 50,2% de femmes en Tunisie, nous sommes donc majoritaires. En 2011, l'ANC rassemblait 22,5% de femmes. Aujourd'hui, elles sont 31,5% à l'assemblée. Nous espérons atteindre les 50%. Des élections se tiendront en mars 2017. De nombreuses femmes doivent y participer. La Tunisie a toujours été gouvernée par les femmes, depuis Éliassa, reine fondatrice de Carthage. Depuis 1956, la femme tunisienne jouit de nombreux acquis. Le 13 août, nous fêterons les 60 ans du code du statut personnel de la femme. Nous en sommes particulièrement reconnaissantes envers Bourguiba. Depuis 1956, nous avons

presque tous les droits possibles ; certains ont été rajoutés en 2014. Nous avons toutes les chances, toutes les égalités, inscrites dans la Constitution. Nous avons parfois même dépassé certains pays développés, avec une loi pour le droit de vote, une pour le divorce, une pour l'avortement... Nous étions soutenus par des militants. Malheureusement, ces femmes ne sont pas assez présentes dans les postes de décision. Nous n'avons que trois ministres. Ce sont des femmes qui dirigent Tunisair, le centre de promotion des exploitations, le patronat – pour la première fois dans le monde arabe –, une autre préside l'association des magistrats turcs... C'est très peu. Ces femmes doivent oser, tant qu'elles ont les mêmes qualifications, elles ont les mêmes droits et obligations que les hommes.

En 2014, les femmes ont participé massivement aux élections. Elles doivent être beaucoup plus présentes sur les listes. Nous avons aussi opté pour le quota, dans un premier temps. Ensuite, les femmes ont un rôle à jouer. Dans la vie économique, les femmes ne sont pas très présentes. Elles ne sont que 20,7% des actifs. Il faut un cadre de vie adéquat pour que la femme ose travailler, sinon elle reste toujours l'épouse, la maman, une femme devant s'occuper de la maison. On ne pourra pas changer du jour au lendemain mais ce cadre de vie est essentiel pour que la femme soit satisfaite et qu'elle travaille, tout en ayant la conscience tranquille. Je suis un chef d'entreprise privée. Je n'ai ni horaires, ni vacances. Mais j'ai la capacité et la volonté de le faire. Ayons un cadre pour que les femmes ne se sentent pas coupables vis-à-vis de leurs enfants. Elles ont ce côté faible et sensible, assurons-leur un environnement adapté. Je vous remercie.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci, madame la présidente, de cette démonstration à la fois rationnelle et passionnée. Je salue l'ambassadeur de Tunisie, qui nous fait l'honneur de sa présence, ainsi qu'un conseiller de l'ambassade.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Dans le cadre du Conseil de l'Europe, j'ai réalisé de nombreuses observations électorales. J'ai notamment participé à celles sur le premier vote après le départ de Ben Ali. C'est un souvenir très fort – alors que je continue ces observations dans le cadre de l'OSCE ou du Conseil de l'Europe : il y avait la queue dès 5 heures du matin, une réelle adhésion populaire et une très bonne organisation. À mon retour, j'ai donc affirmé à un journaliste français que l'islam politique était une réalité en Tunisie. J'ai dîné avec le président d'Ennahdha, qui m'a confirmé cette évolution. Qu'en pensez-vous ? Je me rends dans de nombreux pays d'Asie centrale et de culture musulmane, où l'on voit monter la radicalisation chez les jeunes. La retrouve-t-on en Tunisie ? J'ai été marqué par la neutralité et la puissance de l'armée. C'est une armée sérieuse, qui ne s'implique pas politiquement. A-t-elle gardé ces qualités ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Que pensez-vous de la mue d'Ennahdha, de son nouveau discours ?

**M. Robert del Picchia.** – Vous êtes co-récipiendaire du prix Nobel de la paix. Le premier prix Nobel a été attribué à Frédéric Passy, parlementaire français, et partagé avec Henri Dunant, fondateur de la Croix-Rouge. La première femme à obtenir le prix Nobel l'a eu en 1905. Reconnaissez-vous que vous avez une responsabilité particulière, notamment lorsque vous êtes appelée dans de nombreux pays ? Allez-vous faire de la politique, serez-vous candidate à un poste important dans votre pays ou ailleurs ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Avec Michelle Demessine, j'avais participé à une mission en Tunisie durant laquelle nous avons rencontré Rached Ghannouchi. Nous

n'étions pas d'accord sur la sincérité de son engagement. J'avais été impressionnée par son évolution. L'estimez-vous sincère ou non ? Comment le mouvement va-t-il évoluer ?

Je vous adresse toutes mes félicitations : vous êtes un exemple pour les femmes de votre pays. J'ai rencontré certaines d'entre elles du *Women's Forum*, et j'ai été frappée par leur détermination. Elles ont montré l'exemple pour lutter contre l'âge précoce du mariage chez les filles, avant que nous l'introduisions en 2006 dans notre droit ; nous nous sommes servis de l'exemple tunisien pour changer notre droit !

**M. Daniel Reiner.** – Lors des élections de 2014, les forces démocratiques se sont regroupées pour gagner les élections. Aujourd'hui, elles se divisent de nouveau. Dans quelle phase se trouvent ces partis politiques nécessaires à la vie démocratique ? Cet éparpillement n'aboutit-il pas au retour de l'islam politique ?

Vous êtes la présidente de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (Utica). Quels sont les atouts et les leviers propres à assurer le redécollage économique ? Cela ne peut se faire tout seul.

**M. Gilbert Roger.** – Je connais bien la Tunisie. En dehors du tourisme, que mettez-vous en place pour diversifier l'économie ? Existe-t-il des actions particulières dans l'enseignement et une possibilité d'aller vers d'autres segments, comme les nouvelles technologies ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Qu'attendez-vous de la France, pays ami ?

**Mme Ouided Bouchamaoui.** – La Tunisie a prouvé qu'elle était un pays musulman dans lequel l'État garantissait les libertés et la neutralité des mosquées – la Constitution est très claire. C'est unique parmi les pays musulmans. L'islam est notre religion ; nous en sommes fiers mais il faut la séparer de la politique. C'est ce que la Tunisie assure. S'il y avait des tentatives adverses, les Tunisiens descendraient dans la rue pour réclamer de rester libres et en paix.

Il faut se mettre à la place des jeunes. Imaginez quelqu'un âgé de 25 à 28 ans, impatient, qui se lève chaque matin et doit demander de l'argent à ses parents pour aller au café ou acheter un paquet de cigarettes, alors qu'ils ont investi tout ce qu'ils avaient pour lui. Les Tunisiens ont toujours cru à l'ascenseur social. Ce jeune est frustré, il n'a pas d'infrastructures sportives ni culturelles. Il n'a qu'internet, dont l'accès est très facile et non coûteux. Hier, à Berlin, j'ai entendu une anecdote frappante : quelqu'un qui était à la frontière malienne, auprès de l'armée, a vu la retransmission d'un match de football entre deux équipes allemandes. À la mi-temps passait la publicité de produits *made in Germany*. Imaginez les habitants d'un pays pauvre voir ces spots présentant des jeunes filles avec du maquillage, des voitures... Il est très facile de critiquer les jeunes qui empruntent le chemin du terrorisme, mais qu'a fait le monde pour les écouter, leur assurer un avenir, des lieux pour se divertir ? Je ne justifie pas leurs actions, loin de là. Il est temps d'être davantage à l'écoute des jeunes et de leur redonner de l'espoir ; ils n'en ont plus. Ceux qui les recrutent leur donnent de grosses sommes d'argent. C'est un travail de longue haleine, dont nous sommes tous responsables. L'éducation, c'est bien, mais le travail, c'est mieux.

L'armée, qui a aidé la Tunisie à avancer, est neutre et apolitique. Elle l'a toujours été et le restera toujours. Elle a beaucoup souffert, étant dans la rue pendant plusieurs années

alors que sa place est dans les casernes. Le rôle de l'armée est de défendre le pays et sa souveraineté.

Au début, le parti Ennahdha avait certaines idées qu'il a abandonnées en voyant que les Tunisiens étaient contre le changement de mentalité. Il n'a pas le choix ; il est obligé de suivre – je ne sais pas si son discours est sincère ou pas. Ennahdha doit être moderne, suivre et écouter les Tunisiens.

Avec mes amis du Quartet, nous sommes bien sûr fiers d'avoir reçu le prix Nobel de la paix. Le président de la République a fait appel à nous pour évoquer l'avenir de la Tunisie, avec tous les partis politiques.

On m'a proposé à deux reprises d'être Première ministre de Tunisie, mais j'ai toujours refusé car je suis ancrée dans le milieu économique – mon grand-père et mon père étaient entrepreneurs. J'ai une mission à accomplir vis-à-vis des membres de l'Utica qui m'ont élue, jusqu'au bout de mon mandat. Espérons que la Tunisie ait un jour une femme à sa tête, mais ce n'est pas mon projet.

En 2011, la Tunisie comptait plus de 170 partis. Ils sont maintenant 25. Leur nombre évolue dans le bon sens. Nous sommes en train d'apprendre la démocratie. On comprendra à la fin qu'il faut quatre à cinq grands partis maximum.

Nidaa a été constitué pour faire face à Ennahdha, sans autre projet. Il est tout à fait normal qu'un parti sans programme s'effrite très vite. Nidaa a compris la leçon et de plus en plus de partis tentent de travailler en coalition. La révolution a eu lieu il y a cinq ans. Nombre de pays ont eu besoin de plusieurs décennies pour construire leur démocratie. Soyez certains qu'il n'y aura pas d'islam politique en Tunisie, dans un pays qui compte 50,2 % de femmes. Je suis musulmane pratiquante et je respecte ma religion dont je suis fière, mais ce n'est pas politique.

La Tunisie a une position géographique extraordinaire, proche de l'Europe, de l'Afrique, de la Méditerranée. Elle a su se moderniser. Elle négocie un accord d'association avec l'Europe. Il y a beaucoup de préjugés négatifs.

En 1995, elle avait déjà signé un accord d'association avec l'Union européenne. Le secteur privé tunisien a appris à être plus compétitif, à travailler avec des partenaires. La Tunisie n'est plus *low cost*. Environ 30 % des pièces d'Airbus y sont fabriquées. Les secteurs de l'aéronautique, de l'automobile, des technologies de l'information et de la communication, de la santé, de l'éducation, de l'agroalimentaire se développent.

En 2015, la Tunisie a été le premier exportateur mondial d'huile d'olive. Auparavant, celle-ci était vendue en vrac puis emballée en Italie. Désormais, de plus en plus, les Tunisiens réalisent l'emballage. Les *packagings* sont magnifiques. On gagne du terrain.

Les secteurs innovants ne demandent pas beaucoup d'investissement. Il est moins cher d'investir dans les outils technologiques que dans les outils industriels. Environ 10 000 ingénieurs sont diplômés chaque année. Ils sont moins chers mais aussi performants que les ingénieurs européens. Voyez la liste des étudiants tunisiens en France : ils étudient dans de bonnes écoles.

Le secteur du tourisme a été très touché par les actes de terrorisme, tout comme le secteur de l'artisanat qui emploie 400 000 personnes. L'artisanat n'était vendu qu'aux

touristes. Nous avons dit qu'il fallait changer la donne, exporter, utiliser le e-commerce afin d'aller vers le client au lieu d'attendre qu'il vienne en Tunisie. Un travail est réalisé sur le *packaging* afin de susciter l'intérêt du consommateur pour qu'il achète tunisien.

Il faut passer du tourisme *low cost* à un tourisme plus bénéfique pour le pays. La Tunisie est la deuxième destination mondiale de thalassothérapie après la France ; elle fournit d'excellents services et peut accueillir une clientèle haut de gamme.

En matière de santé, on reçoit beaucoup d'étrangers, notamment africains, attirés par la qualité des médecins et des paramédicaux. Ce secteur s'exporte très bien.

La Tunisie effectue des missions continues d'investissement en Afrique, dans les secteurs du BTP, de la santé, de l'éducation, mais aussi des énergies renouvelables. La Tunisie a 360 jours de soleil par an. Ce secteur est très important, même si l'adoption de la législation adéquate prend du temps, malgré une volonté politique. La Tunisie peut exporter de l'énergie propre vers l'Italie. Il est temps que les politiques s'occupent plus d'économie et osent lancer de grands projets comme le port en eaux profondes d'Enfidha. Il faut améliorer les infrastructures.

Quelque 3 300 entreprises étrangères sont installées en Tunisie, dont 1 600 entreprises françaises. Elles y sont restées parce qu'elles ont confiance et gagnent de l'argent. Il y a un mois, nous avons reçu 150 hommes d'affaires italiens à qui nous avons dit de ne pas avoir peur d'investir en Tunisie. Nous avons besoin d'une diplomatie économique qui parle des avantages de notre pays.

De plus en plus de jeunes s'investissent dans les *start-up*. Nous avons œuvré pour que le ministère des technologies soit rebaptisé « ministère des technologies et de l'économie numérique ». La jeunesse tunisienne explose dans ce domaine qu'il faut internationaliser, car le marché tunisien est exigu.

La Tunisie a un potentiel de croissance en Libye, où tout est à reconstruire. Nous sommes prêts, qu'il s'agisse de BTP, de construction, d'agroalimentaire ou de santé. J'espère que nous pourrions y aller dans les meilleurs délais.

La France est notre premier partenaire économique. La Tunisie a réussi toute seule, en toute indépendance. Mais elle a besoin de soutien pour trouver une solution pacifique en Libye le plus tôt possible et encourager les touristes à venir chez elle. Après les attentats de Paris et Bruxelles, aucun pays n'a déconseillé à ses touristes d'y aller, au contraire. Tous ont dit « Je suis Paris », « Je suis Bruxelles ». Malheureusement, beaucoup de pays ont interdit à leurs concitoyens de venir passer leurs vacances en Tunisie. Le terrorisme est international ; nul ne sait où il peut frapper. Il faut venir visiter la Tunisie et l'encourager.

La France peut nous aider dans le domaine de la formation professionnelle. Beaucoup de jeunes ont les diplômes mais pas la technicité nécessaire. Le système éducatif n'est pas en adéquation avec l'offre du marché.

La Tunisie cherche à accueillir un constructeur automobile, comme le Maroc et l'Algérie. Cela dynamiserait notre région qui a aussi besoin de projets innovants dans le domaine de l'environnement.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Vous disiez qu'il y a 50 % de femmes en Tunisie. Lorsque Mme Dilma Rousseff est venue au Sénat, elle nous a parlé du rôle des

femmes dans le monde, ne se disant pas du tout inquiète, puisque les femmes représentent la moitié de la population et sont mères de l'autre moitié.

Comment voyez-vous la situation de la frontière tuniso-libyenne ? Est-elle paralysée ou connaît-elle une activité économique ? Y reste-t-il un état de droit favorisant l'économie ?

**Mme Ouided Bouchamaoui.** – La zone frontalière est sécurisée. C'est imparfait, mais mieux qu'auparavant. L'économie informelle est très présente. L'activité économique, en difficulté, n'est pas à son niveau habituel. On a peur, on ne sait pas ce qui se passe au-delà de la frontière. Il faut beaucoup de moyens. Le Royaume-Uni, les États-Unis et la France mettent en place des moyens sécuritaires plus efficaces. La Tunisie attend que le gouvernement libyen ait plus d'autorité. Il reste néanmoins l'exportation de produits agroalimentaires.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Quelles actions seraient utiles au tourisme tunisien ? Certaines personnalités ont dit qu'elles y allaient en vacances. Au-delà, faut-il renforcer la communication ? La chaîne de télévision du Sénat devrait-elle être incitée à diffuser des reportages sur la Tunisie ?

**Mme Ouided Bouchamaoui.** – C'est à nous de mieux communiquer. Une fête religieuse juive, la Ghriba, s'est très bien déroulée à Djerba, mais on n'a pas su communiquer dessus. Il faut revoir notre modèle de communication afin de l'axer sur ce qui est positif. Je suis pour la liberté de la presse, mais un fait divers peut avoir lieu n'importe où. Il faut mettre en lumière l'émancipation de la femme, le prix Nobel, la liberté, la jeunesse... La Tunisie ne se résume pas à la plage et au soleil. Elle a une longue histoire, beaucoup de richesses à découvrir.

Il ne faut pas avoir peur de venir en Tunisie. C'est un pays diversifié où l'on respecte les uns et les autres. Personne n'est obligé de faire le ramadan ni la prière. La jeunesse va dans les *night clubs*. Chacun vit librement.

On combat le terrorisme par les investissements, la création d'emplois et de richesse.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Le « n'ayez pas peur » nous concerne aussi en France. Tout à l'heure, dans une autre réunion, les *fan zones* étaient évoquées. Certains pensent qu'il faut les interdire. La peur est la première victoire du terroriste. Les menaces sont fortes, mais on organise notre sécurité. Une des façons de résister est de montrer notre volonté de vivre. En ralentissant nos activités, nous donnons aux terroristes un espace nouveau ; ils utilisent notre fragilité.

Merci, madame la présidente. Recevez mes félicitations pour la manière dont vous communiquez, votre authenticité. Vos propos sont très convaincants et rassurants. Nous faisons une grande confiance au peuple tunisien, notamment aux femmes et aux jeunes, qui ont montré courage et détermination.

Monsieur l'ambassadeur, nous faisons aussi confiance aux autorités et à nos collègues parlementaires. Les sujets à l'ordre du jour sont d'une grande complexité. La population veut toujours que les parlementaires aillent plus vite, mais la démocratie est un peu

plus lente que la dictature. Elle prend le temps de la discussion, dont on réalise, à la fin des fins, qu'il est utile.

Madame la présidente, je vous remets la médaille d'honneur du Sénat, au nom de tous mes collègues, comme marque de respect pour ce que vous êtes et faites, et comme marque de confiance de notre commission et du groupe d'amitié France-Tunisie, qui sont à votre disposition pour accompagner vos initiatives. En matière d'amitié et de confiance entre la France et la Tunisie, nous sommes des croyants mais aussi des pratiquants. Antoine de Saint-Exupéry disait : « Aimer, ce n'est pas se regarder l'un l'autre, c'est regarder ensemble dans la même direction. »

**Mme Ouided Bouchamaoui.** – Merci beaucoup.

*La réunion est levée à 17 h 17*

**Mercredi 8 juin 2016**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 01.*

## **Régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie - Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine les amendements au texte de la commission n° 659 (2015-2016) pour la proposition de résolution européenne sur le régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous avons 26 amendements à examiner sur cette proposition de résolution européenne, j'appelle chacun à la concision.

*La commission émet un avis défavorable à la motion tendant à opposer la question préalable.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 26 de M. Malhuret à l'alinéa 5, car nous préférons en effet le terme « condamne » au terme « regrette », trop faible au regard de la gravité des violations commises. Sa rédaction, plus large que celle de l'amendement n° 10, permet de condamner non seulement l'annexion de la Crimée, mais aussi le recours à la force sur le territoire ukrainien. Nous vous proposons de l'adopter, moyennant un sous-amendement de précision car la date du 1<sup>er</sup> mars vise l'autorisation donnée par la Russie de recourir à la force, non le recours même. Nous proposons par ailleurs à ses auteurs de rectifier, d'ici à la séance publique, l'amendement n° 10, dont l'objet est identique, pour le rendre identique à celui-ci.

**M. Daniel Reiner.** – Soit. Nous rectifions l'amendement n° 10 d'ici à la séance, afin que les deux soient discutés et adoptés ensemble.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26 ainsi sous-amendé ainsi qu'à l'amendement n° 10 sous réserve de rectification pour le rendre identique à l'amendement n° 26.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 2 de M. Leconte : nous préférons « recours à la force », qui a un sens précis en droit international, à « intervention militaire ».

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

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Il nous semble que l'amendement n° 3 de M. Leconte déséquilibrerait le texte. Tenons-nous en à la rédaction actuelle de l'alinéa 6.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 24 de M. Malhuret, déjà rejeté par la commission la semaine dernière, qui supprime à l'alinéa 7 les mots précisant que les sanctions ont été mises en place « au détriment des populations et des entreprises ». Or cette précision concerne à notre sens tout autant les populations et entreprises européennes que russes et souligne les dommages causés par les sanctions des deux côtés. Nous défendons donc son maintien.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.*

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 4 de M. Leconte. Cet amendement, à l'alinéa 9, mélange en effet l'embargo sanitaire sur les porcs instauré par la Russie en 2013 en réaction à quelques cas de peste porcine africaine dans des élevages européens et l'embargo économique décrété par celle-ci à l'été 2014 en réaction aux sanctions européennes. Techniquement et juridiquement, ces deux embargos n'ont rien à voir et il n'est nullement dans notre intérêt de les assimiler, bien au contraire. Le ministre de l'agriculture a d'ailleurs plaidé à Moscou pour que la France soit exemptée de l'embargo sanitaire qui pénalise injustement la filière porcine alors que nos élevages ne sont pas affectés par cette maladie.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 5 rectifié à l'alinéa 12. Il importe que chaque partie progresse indépendamment des progrès faits par l'autre. En justifiant l'inaction de l'une par les insuffisances de l'autre, on consolide le *statu quo*...

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

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n° 12 rectifié de M. Maurey ainsi qu'à l'amendement n° 25 de M. Malhuret, très proches, et qui soulignent, respectivement, le caractère « très partiel » ou « seulement très partiel » des progrès faits dans l'application des accords de Minsk. Il nous paraît hasardeux de vouloir nous positionner en juge du niveau des progrès accomplis ; aucun des acteurs engagés dans leur mise en œuvre, que ce soit l'OSCE, l'Union européenne ou les États membres, ne se risque d'ailleurs à le faire. L'alinéa 12 doit se borner à constater les avancées enregistrées – réforme constitutionnelle en cours, accord sur le retrait des armes légères, rétablissement partiel des échanges économiques, échanges de prisonniers... – sans porter de jugement de valeur. Le mot « partiel » est le plus neutre et celui qui reflète le plus la réalité.

**Mme Nathalie Goulet.** – La commission a rejeté la motion tendant à opposer la question préalable proposée par Hervé Maurey, président du groupe d'amitié France-Ukraine.

Son amendement n° 12 rectifié a le mérite de traduire notre préoccupation. Ce « très » n'engage pas beaucoup la commission ! Je voterai en faveur de ces amendements.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 25.*

**M. Claude Malhuret.** – Personne se serait capable de dire si l'application des accords de Minsk est partielle ou très partielle, m'oppose le rapporteur. Inutile de disposer des estimations de l'Union européenne pour voir que la situation, loin de s'améliorer, s'aggrave ! Je suis un peu irrité par cet argument.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Les amendements n°s 6, 13 et 19 suppriment l'alinéa 13 qui constate les conséquences négatives des sanctions pour l'ensemble des parties. On ne peut nier que les sanctions diplomatiques et individuelles ont rendu plus difficile le dialogue avec la Russie et que les sanctions sectorielles ont un impact économique négatif de part et d'autre : le FMI l'estime à 1,5 point de PIB pour la Russie, les exportations de l'Union européenne vers la Russie ont diminué de plus de 40% en 2015. Avis défavorable.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je voterai en faveur de ces amendements. Les sanctions ont parfois un effet positif, on l'a vu en Iran. Et pourquoi serait-ce toujours deux poids, deux mesures, certains pays se voyant systématiquement infligés des sanctions quand d'autres y échapperaient ?

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 6, 13 et 19.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – L'amendement n° 20 à l'alinéa 17, déjà repoussé par la commission la semaine dernière, supprime l'objet même de la proposition de résolution, à savoir l'allègement progressif et partiel du régime de sanctions de l'Union européenne en fonction des progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk. Il s'agit de rendre le régime de sanctions incitatif car dans sa forme actuelle, il fige la situation et empêche les progrès. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Tout à fait défavorable à l'amendement n° 7 de M. Leconte : faire entrer les États-Unis dans le jeu serait donner raison à la Russie qui dénonce volontiers un alignement de l'Union européenne sur les États-Unis. Veillons au contraire à conforter notre indépendance, tant dans notre analyse que dans notre action. Le format Normandie, c'est d'abord la France et l'Allemagne, et à travers elles l'Europe.

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

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – L'amendement n° 15 de M. Maurey supprime toute référence à des progrès significatifs et ciblés et conditionne tout allègement des sanctions à la mise en œuvre intégrale des accords de Minsk. Les qualificatifs « significatifs et ciblés » font écho à la ligne exprimée par le président de la République et le ministre allemand des affaires étrangères qui évoquent la possibilité d'une modulation ou d'une levée graduelle des sanctions. En employant ces termes, nous marquons notre soutien à la position diplomatique française. Avis défavorable.

**M. Jacques Legendre.** – Je voterai en faveur de cet amendement. Quoi que nous fassions, l'adoption de cette proposition de résolution européenne donnera l'impression que le

Parlement cherche à faire pression sur la diplomatie française pour infléchir les sanctions contre la Russie, même si celle-ci rechigne à faire le moindre pas en notre direction.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.*

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – On comprend mal la portée de l'amendement n° 16, de repli, qui supprime la référence à la situation prévalant au moment de la signature des accords pour apprécier les progrès enregistrés. Pour que l'alinéa 17 soit opérant, il nous semble nécessaire au contraire de définir clairement une situation de référence.

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

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 21 de M. Malhuret qui supprime l'alinéa 18. Il est nécessaire à notre sens de renouer le dialogue pour engager la Russie ; maintenir éloigné un partenaire souvent imprévisible peut au contraire nous réserver de mauvaises surprises ! Et il est pertinent de commencer par un resserrement des relations bilatérales, dans lesquelles la Russie se sent le plus à l'aise.

**Mme Nathalie Goulet.** – Si nous sommes incapables d'évaluer le degré d'application des accords, comme l'a dit le rapporteur, inviter le Gouvernement à « réévaluer les sanctions » manque de cohérence ! D'autant que nous venons de dire que nous n'avons pas de point de comparaison ! Je voterai en faveur de cet amendement.

**M. Claude Malhuret.** – Selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, les accords de Minsk « constituent une feuille de route à laquelle il faut se tenir, d'autant plus que sa mise en œuvre n'est pas aisée. Y renoncer, ne serait-ce que partiellement, serait un très mauvais signal adressé aux protagonistes sur le terrain ». Or les alinéas 17 et 18 du texte disent précisément le contraire, puisqu'ils envisagent d'y renoncer progressivement ! Les auteurs de la proposition de résolution peuvent-ils m'expliquer cette incohérence ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je rappelle que, formellement, nous nous prononçons sur le texte de la résolution soumise à notre examen, pas sur l'exposé des motifs, qui est de la responsabilité des auteurs.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Permettez-moi un petit rappel historique. Après s'être rendu en catastrophe à Moscou pour négocier, trois heures durant, les nouveaux accords de Minsk avec le président Poutine, le président Hollande les a présentés au Conseil européen avec Mme Merkel. Il a rencontré l'opposition forte des Polonais, des pays baltes et nordique – et du Royaume-Uni. Le président Tusk a même fait venir M. Porochenko ! Le président Hollande et la Chancelière ont accepté de lier la levée des sanctions à l'application des accords de Minsk. Gardons notre indépendance et laissons faire l'exécutif : il est assez grand pour savoir si cette résolution peut lui servir ou non ! J'en profite pour lui rendre hommage, car c'est lui qui est à l'origine des accords de Minsk et de la résolution de cette affaire !

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Nous nous prononçons sur le texte de la proposition de résolution, en effet, pas sur l'exposé des motifs. En outre, Monsieur Malhuret, contrairement aux sanctions économiques, les sanctions diplomatiques ne sont pas, elles, liées aux accords de Minsk.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Non plus que les sanctions contre les parlementaires.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Le dialogue diplomatique a déjà commencé, y compris dans notre commission après notre rencontre, en mars dernier, avec une délégation du Conseil de la Fédération de Russie.

**M. Jacques Legendre.** – Nous ne votons pas sur l'exposé des motifs, certes, mais il est permis de s'interroger sur cette différence de tonalité entre l'exposé des motifs et le texte qui est censé le traduire en termes législatifs. J'appuierai donc l'amendement de M. Malhuret.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.*

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – L'amendement n° 17 de M. Maurey conditionne la réévaluation des sanctions diplomatiques et politiques « à des signes clairs et non équivoques de respect de ses engagements par la Russie ». Avis défavorable : l'objet de la proposition de résolution est précisément de sortir au moins partiellement de ces conditionnalités mal définies qui entretiennent les blocages. Et nous avons montré que sur le plan diplomatique et politique, le climat s'était peut-être un peu amélioré.

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

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – L'amendement n° 8 de M. Leconte, qui insère un nouvel alinéa préconisant une réouverture des discussions entre l'Union européenne et la Russie sur la libéralisation des visas, vient comme un cheveu sur la soupe. Ce serait brûler les étapes. À notre sens, il est trop tôt pour rouvrir ce chapitre, même si nous l'avons préconisé dans notre rapport d'information d'octobre 2015. Cela viendra dans un deuxième temps.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je précise que c'est sur la suggestion du ministère des affaires étrangères que nous avons retiré de la résolution initiale la mention des visas.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.*

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – Nous abordons une série d'amendements concernant les sanctions individuelles contre les parlementaires russes. L'amendement n° 22 de M. Malhuret, déjà repoussé par la commission la semaine dernière, supprime l'alinéa 19. Il nous semble qu'il faut au contraire, pour promouvoir le dialogue, envisager la levée des sanctions contre les parlementaires, en tenant compte, comme le prévoit l'amendement n° 11, que nous préférons, des conditions dans lesquelles elle s'effectue.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.*

**M. Gilbert Roger.** – Un mot sur mon amendement n° 1. J'ai compris que cette proposition de résolution européenne, si elle n'enthousiasmait guère notre Assemblée, serait votée et que nous souhaitions aller vers une certaine détente et coopération avec nos collègues parlementaires russes. Mais on ne peut faire semblant d'ignorer les accords de Minsk, les sanctions commerciales et économiques prises par l'Union européenne, au détour d'une rédaction suffisamment ambiguë pour laisser entendre que nous voudrions la levée des sanctions ! Mon amendement réaffirme un soutien ferme au gouvernement ukrainien et au combat pour l'indépendance, sans parler des sanctions. Il me paraît plus précis que l'amendement n° 11, très ambigu.

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – L'avancée, proposée par l'amendement n° 1, serait trop peu significative car le dialogue parlementaire est déjà une réalité, comme

l'ont montré nos récents échanges avec une délégation du Conseil de la Fédération. Néanmoins, il reste entravé par les sanctions individuelles qui empêchent les parlementaires de se rendre sur le territoire d'autres pays européens. Nous préconisons donc de les lever.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Cet amendement me paraît de bon sens. Inviter le Gouvernement à lever les sanctions « sans délai », c'est signer une capitulation immédiate ! Ne pourrions-nous écrire : « invite le Gouvernement à relancer le dialogue avec les parlementaires russes, y compris par la levée partielle des sanctions », par exemple ? Je crains que la rédaction actuelle de l'alinéa 19 n'envoie un mauvais signal.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – L'amendement n° 11, cosigné par l'un des auteurs de la proposition de résolution européenne, répond notamment à votre préoccupation de faire disparaître les mots « sans délai ».

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

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – L'amendement n° 18 rectifié est concurrent de l'amendement n° 11, qui nous semble plus clair. Avis défavorable.

**M. Gilbert Roger.** – M. Maurey a fait un copier-coller de mon amendement n° 1 ! Je suis obligé de le voter, puisque j'en suis quasiment l'auteur...

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

**Mme Josette Durrieu, rapporteur.** – L'amendement n° 9 de M. Leconte incite l'Ukraine et la Russie à devenir membres de la Cour pénale internationale. Objectif louable, mais hors sujet : cela n'a rien à voir avec le débat sur les sanctions au Conseil européen des 28 et 29 juin.

**M. Jacques Legendre.** – La Cour pénale internationale a à connaître des crimes commis en période de guerre. La suggestion de M. Leconte n'est pas inintéressante, vu ce qui se passe sur le terrain...

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je note que la rédaction de cet amendement maintient toutefois le « sans délai »...

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

**M. Daniel Reiner.** – Notre amendement n° 11 propose une nouvelle rédaction pour l'alinéa 19 afin d'inciter le Gouvernement à travailler avec ses partenaires européens à la levée des sanctions individuelles contre les parlementaires ; il supprime le « sans délai ». Il s'agit de renouer un dialogue parlementaire utile et nécessaire. Dans le diptyque fermeté-dialogue, c'est le volet dialogue.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Avis favorable à cette rédaction de compromis, qui prend en compte, notamment, la situation de certains parlementaires russes se trouvant sous mandat d'arrêt international.

**M. Claude Malhuret.** – Je ne doute pas que cet amendement sera accepté par la commission. Quant à la qualité du dialogue ainsi entrepris avec ceux que l'on qualifie dans la résolution de parlementaires et à l'urgence qu'il y aurait à reprendre contact avec eux... Les parlementaires de la Douma ressemblent aux parlementaires que nous sommes comme la

carpe au lapin. Souvenez-vous des manifestations qui avaient suivi les élections législatives de décembre 2011 – les dernières à ce jour, depuis la répression policière qui s’est abattue. Élections législatives truquées, candidats non Russie Unie empêchés de se présenter, bourrage des urnes... Sans même parler des parlementaires qui sont sous mandat d’arrêt international, ou qui mériteraient de l’être, regardez donc leurs scores : 92 % en Mordovie, 91 % en Ingouchie, 90 % en Karatchaïévo-Tcherkessie. Et en Tchétchénie ? 99,5 %, avec une participation de 99 % ! Voilà les parlementaires avec lesquels vous estimez urgent de renouer le dialogue. Mieux vaut parler directement avec Lavrov...

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 11.*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cette réflexion est importante, monsieur Malhuret, mais si je ne devais recevoir ici, au Sénat, dans mes fonctions de président de la commission, que des interlocuteurs qui ont le même degré de démocratie que nous, leur nombre serait en chute libre ! Je comprends que l’on soulève la question en tant que familier de l’Asie, de l’Afrique, mais je peux dire que c’est un chantier bien large qui est devant nous...

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Défavorable à l’amendement n° 23 à l’alinéa 20, par coordination avec les positions précédemment exprimées.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 23.*

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – L’idée de demander une adhésion à la CPI était intéressante. Il est gênant, en effet, que cette résolution n’exige aucune contrepartie. Ne pourrions-nous demander que la Russie, au minimum, s’engage dans l’interdiction des armes à sous-munition, qui font des victimes civiles sur le territoire ukrainien ? La France est à la pointe de ce combat, or la Russie n’a jamais signé la convention. Il serait bienvenu d’introduire un élément plus positif dans le texte pour montrer que les parlementaires que nous sommes travaillons pour l’intérêt général.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Cette résolution s’inscrit dans la perspective du Conseil européen des 28 et 29 juin, or ce sujet n’est pas de sa compétence. Je vous invite à faire une telle suggestion au Gouvernement, si vous le souhaitez.

### **Ratification de la convention de Minamata sur le mercure – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Joël Guerriau et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 511 (2014-2015) autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure.**

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure, qui tire son nom d’une baie du Japon polluée par le mercure déversé par une usine chimique et dont la population a été gravement intoxiquée pendant une trentaine d’années. Les symptômes physiques et neurologiques graves et permanents observés ont été désignés sous le nom de maladie de Minamata.

En février 2009, le 25<sup>ème</sup> Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), la plus haute autorité sur les questions d'environnement au sein du système onusien, a décidé d'encadrer l'utilisation de ce métal lourd dans un instrument juridiquement contraignant. Les négociations ont conduit à l'adoption de la convention de Minamata par 140 États, en janvier 2013. C'est la première convention contraignante qui traite exclusivement du mercure et de ses composés.

Le mercure est une substance hautement toxique aux effets néfastes sur la santé humaine : il peut affecter le cerveau, le système nerveux, la vision, l'ouïe, les reins, les poumons, le système immunitaire et le système cardio-vasculaire. Ce neurotoxique cause des dégâts neurologiques irréversibles. Aucun niveau d'exposition au mercure élémentaire n'est sans risque pour le corps humain. Y sont particulièrement sensibles: les fœtus, les nouveau-nés et les jeunes enfants du fait d'une exposition *in utero* et/ou de l'alimentation au lait maternel en raison de la sensibilité de leur système nerveux en développement, ainsi que les personnes subissant une exposition chronique à des niveaux élevés de mercure, comme les populations qui pratiquent la pêche de subsistance ou qui ont une activité professionnelle en relation avec le mercure.

Le mercure est une substance hautement toxique aux effets néfastes sur l'environnement : il est particulièrement dangereux du fait de sa persistance dans l'environnement. Une fois rejeté, il peut circuler sous différentes formes dans l'air, l'eau, les sédiments, les sols et le biote. Il peut ainsi être transporté sur de très longues distances dans l'atmosphère et a tendance à s'accumuler dans les régions plus froides. Environ 200 tonnes de mercure se déposent chaque année au nord du cercle arctique, généralement loin des sources d'émissions. Dans les milieux aquatiques, au contact des bactéries, le mercure se transforme en méthylmercure, la forme la plus toxique du mercure qui possède la capacité de s'accumuler dans les organismes – c'est la bioaccumulation – et de se concentrer le long des chaînes alimentaires – c'est la bioamplification –, en particulier dans la chaîne alimentaire aquatique, notamment les mammifères marins et les grands poissons prédateurs : les espadons, les requins, les maquereaux, les perches, les bars et les thons. Cette charge toxique se transmet à ceux qui les consomment, y compris les êtres humains. La concentration actuelle est 10 à 12 fois supérieure à celle existante à l'époque préindustrielle.

Cette convention s'attaque aux principales sources d'émission et de rejets par l'homme de mercure dans la biosphère : selon l'évaluation mondiale du mercure du PNUE en 2013, le total des émissions anthropiques de mercure, c'est-à-dire du fait de l'homme, dans l'atmosphère en 2010 est estimé à 1 960 tonnes. En 2010, les sources anthropiques de mercure sont responsables de 30 % des émissions atmosphériques de mercure. Pour le reste, 10 % proviennent de sources géologiques naturelles et 60 % proviennent de « réémissions » de rejets anthropiques passés de mercure déposés dans les sols, les sédiments, les étendues d'eau, les décharges. Les deux principales sources d'émissions atmosphériques sont l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or pour 727 tonnes et la combustion du charbon pour 474 tonnes. S'agissant des rejets de mercure dans l'eau, le PNUE les estime à 1 000 tonnes par an. 185 tonnes proviendraient de sites industriels et 3 à 33 tonnes d'anciennes mines et de sites de dépôt et de traitement des déchets. L'orpaillage artisanal à petite échelle libérerait également, en plus des émissions atmosphériques, environ 800 tonnes de mercure dans l'eau et les sols.

Cette convention met en place une gestion mondiale contraignante du mercure pour protéger la santé humaine et l'environnement : elle interdit notamment l'exploitation de nouvelles mines de mercure et ordonne l'arrêt de l'exploitation des gisements en cours dans

un délai maximale de 15 ans. Il n'existe pas d'extraction minière de mercure sur le territoire français. Elle contrôle les échanges commerciaux internationaux de mercure par l'établissement d'une procédure de « consentement écrit ». Elle fixe des listes évolutives d'interdiction ou de restriction pour les produits contenant du mercure, comme les piles au mercure interdites à partir de 2020. Les amalgames dentaires au mercure, produits qui n'ont pas d'alternatives viables, sont soumis à des exigences spécifiques figurant déjà dans la réglementation française : amalgames encapsulés et élimination des déchets d'amalgames par l'utilisation de séparateurs d'amalgames. Elle fixe également des listes évolutives d'interdiction ou de restriction pour les procédés industriels utilisant du mercure ou des composés de mercure, comme la fabrication de chlore-alcali interdite à partir de 2025. Six usines situées sur le territoire français utilisent encore des cellules d'électrolyse à cathode à mercure en France et deux d'entre elles ont achevé leur reconversion. Dans l'Union européenne, l'interdiction d'utilisation de cathodes à mercure est prévue en 2017. Des dérogations peuvent être obtenues sur demande motivée, pour 5 ans, renouvelables une fois.

La Convention contrôle aussi l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. La France pourrait choisir de déclarer l'orpaillage illégal en Guyane et ainsi présenter un plan d'action avec un rapport tous les trois ans à la Conférence des Parties. La Guyane compte 60 chantiers d'orpaillage légaux pour une production déclarée de 2 tonnes mais on estime à environ 10 tonnes par an la production d'or qui échappe à tout contrôle et est exfiltrée illégalement. Actuellement il y aurait 230 chantiers illégaux et 5 tonnes de mercure seraient rejetées chaque année dans le milieu naturel par les orpailleurs clandestins, auxquelles il faut ajouter des émissions de mercure liées de manière intrinsèque à l'extraction aurifère. Les mesures déjà prises par la France correspondent en grande partie aux actions préconisées par la Convention. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la France a interdit l'utilisation du mercure pour l'orpaillage en Guyane et de nombreuses opérations de lutte contre l'orpaillage illégal – destruction des puits, assèchement des filières logistiques – ont également été menées, notamment dans le cadre de l'opération « HARPIE ». 275 chantiers et sites ont ainsi été détruits en deux ans, soit près de 57 %. Ces opérations sont complétées par la transformation des sites illégaux en sites légaux et par un plan d'actions visant notamment à mettre en place une filière légale d'orpaillage et à soutenir la coopération régionale avec les deux pays limitrophes, le Suriname – 510 km de frontières communes – et le Brésil – 730 km de frontières communes.

La Convention prévoit d'apporter des soutiens aux pays en développement et aux pays à économie de transition pour la mise en œuvre de la convention en désignant notamment, comme mécanisme de financement, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui est déjà l'instrument financier de 4 conventions environnementales. L'impact financier pour la France sera toutefois limité, puisqu'intégré dans la contribution française au FEM qui s'élève à un total de 281,04 millions de dollars pour la période 2015-2018.

Le suivi de la mise en œuvre de la convention est confié à un Comité composé de 15 membres désignés par les Parties chargé notamment d'examiner les rapports qui lui sont adressés. L'efficacité de la Convention sera ensuite évaluée au plus tard 6 ans après sa date d'entrée en vigueur, puis à intervalles réguliers.

Enfin, la convention appelle à une coordination du secrétariat de la Convention de Minamata avec le secrétariat d'autres conventions sur les produits chimiques et les déchets (Bâle, Rotterdam et Stockholm) : la France défend cette position dans le souci de limiter les coûts.

Sous le bénéfice de ces observations, je recommande l'adoption de ce projet de loi. En effet, la Convention de Minamata permettra d'améliorer la prévention des risques liés au mercure ainsi que la protection de la santé humaine et de l'environnement, en cohérence avec les actions entreprises par la France sur son territoire, et notamment en Guyane française. Compte tenu de l'ampleur de la réglementation européenne sur le mercure, aucune modification des dispositions législatives et réglementaires nationales n'est à prévoir. Pour permettre la ratification de la Convention par l'Union européenne et ses Etats-membres, la Commission vient de transmettre le nouveau « paquet mercure » au Conseil et au Parlement européen. Il s'agira essentiellement d'adopter un nouvel acte législatif abrogeant le règlement européen de 2008, seul acte juridique l'Union portant spécialement sur le mercure, en le remplaçant et en le complétant.

Au 5 avril 2016, 128 pays, dont la France et l'Union européenne, ont signé la Convention et 25 États l'ont ratifiée. C'est la première convention que les États-Unis ont ratifiée dans le domaine de la gestion des produits chimiques et des déchets.

L'examen en séance publique est fixé au jeudi 16 juin 2016. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. André Trillard.** – Juste une remarque pour dire que l'orpaillage illégal ne disparaîtra pas avec la simple adoption d'un texte international. L'intention est bonne mais la réalisation sera plus compliquée. Certes les principes doivent être posés mais nous ne sommes pas dupes de leur efficacité sur le terrain.

**M. Antoine Karam.** – Moi qui suis sur le terrain, je voudrais conforter une partie du rapport de notre collègue car il faut savoir que nous partons de rien. L'histoire de l'orpaillage au mercure a commencé il y a un siècle et demi lorsque la Guyane est apparue comme un Eldorado à des milliers de gens. Le mercure reste dans l'eau et cette pollution frappe les populations. Des efforts ont été faits et l'opération Harpie est une belle avancée, mais il reste encore beaucoup à faire. Il faut continuer à réclamer plus de moyens, notamment militaires, sur le terrain. Les « garimpeiros » et les clandestins avec leurs barges jouent au chat et à la souris avec les autorités françaises. Voici le témoignage que je voulais apporter. Je me réjouis que la commission s'intéresse à cette question. Il y va de l'intégrité de la France et de la Guyane en Amérique du Nord. Il faut être ferme avec nos voisins car s'agissant de la coopération, nous n'avons pas les réponses que nous pourrions attendre de la part du Brésil et du Surinam.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je voulais faire remarquer que la nouvelle procédure d'adoption des conventions internationales est intéressante puisque ce texte a été signé en 2013 et qu'il devrait être ratifié en 2016, soit seulement trois ans après. Cela va dans le bon sens.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – J'avais également noté la rapidité avec laquelle certaines conventions internationales sont désormais examinées. Je voulais réagir à ce que vient de dire notre collègue. Nous ne sommes pas naïfs sur les effets qu'aura l'application de cette convention. Comme le rapporteur l'a dit, la question du mercure est l'affaire de tous. J'y vois personnellement l'occasion d'une prise de conscience car cette pollution nous concerne tous. On peut donc tout à fait soutenir une implication un peu plus forte pour aller à la source du problème et pour essayer de le régler.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Le plus important pour moi, c'est l'arrêt immédiat de l'exploitation des nouvelles mines de mercure. Sur la question de l'orpaillage illégal et de l'utilisation du mercure dans cette activité clandestine, il est clairement apparu lors des auditions, que la lutte contre les sites illégaux progressait mais restait très compliquée du fait de la grande mobilité des orpailleurs illégaux et de la taille des frontières à surveiller. Enfin, je vous indique qu'il y a déjà un accord de coopération policière entre la France et le Brésil et des actions de coopération avec le Surinam dans ce secteur. Nous devrions progresser donc.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, à l'unanimité. Il sera examiné par le Sénat en séance publique le 16 juin 2016, selon la procédure simplifiée.*

### **Approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d'équipements et de technologies de défense - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Daniel Reiner et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 536 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d'équipements et de technologies de défense.**

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un accord relatif au transfert d'équipements et de technologie de défense entre la France et le Japon. Pour comprendre ses enjeux, j'ai rencontré des représentants du ministère des affaires étrangères, du ministère de la défense, de la Direction générale de l'armement et de quelques entreprises industrielles de défense qui ont déjà des relations avec le Japon. Cet accord répond au souhait de la Partie japonaise. Il fait suite à la révision de la politique de défense du Japon, entamée au début des années 2000 et poursuivie par le Premier ministre libéral Shinzo Abe à partir de 2014, en vue d'adapter le Japon à son environnement stratégique et de moderniser son économie de défense.

La politique de défense japonaise, basée sur la Constitution pacifiste de 1947, a été progressivement révisée. Elle s'articule désormais autour de trois axes. En premier lieu, une volonté de montée en puissance face à un environnement régional incertain : la Corée du Nord, qui a procédé le 6 janvier 2016 à son quatrième essai nucléaire et, le 7 février dernier, au lancement d'un satellite au moyen d'un tir de fusée longue portée, est considérée officiellement comme une « menace », mais c'est la montée en puissance de la Chine qui constitue, sur le long terme, la source principale de préoccupation des autorités japonaises. Les questions mémorielles et le différend sur les îles Senkaku-Diaoyu, en mer de Chine orientale, continuent notamment de susciter des tensions. En deuxième lieu : le questionnement autour de la garantie de sécurité américaine – il semblerait que le Japon ait un doute sur le pivot américain en direction du Pacifique –, même si l'alliance avec les États-Unis reste le point d'ancrage essentiel de la politique de défense japonaise. Environ 47 000 soldats américains sont toujours déployés sur le territoire japonais en application du traité de coopération mutuelle et de sécurité de 1960. Le territoire japonais est intégré au système de défense anti-missile développé conjointement avec les États-Unis. En troisième lieu : la poursuite de la professionnalisation et de la projection des forces d'autodéfense japonaise, les FAD. Depuis 1947, leur champ d'action s'est élargi progressivement, surtout à partir de la guerre du Golfe avec l'adoption, en 1992, d'une loi qui permet leur engagement au sein des

opérations de maintien de la paix de l'ONU. Plus récemment, dans une déclaration d'avril 2014, le Gouvernement Abe, avec l'aval de Washington mais une forte réticence d'une partie de l'opinion publique, a révisé l'interprétation de l'article 9 de la Constitution qui déclare que « *le Japon renonce à jamais à la guerre comme moyen de règlement des conflits internationaux* », pour reconnaître au pays un droit collectif à la légitime défense, tout en facilitant sa participation à des actions de sécurité collective. C'est ainsi qu'en septembre 2015, la Diète japonaise a adopté de nouvelles lois qui étendent le spectre des missions des FAD.

Cette révision de la politique de défense s'est accompagnée d'une levée de l'interdiction absolue d'exportations des matériels de guerre, qui se fondait sur un embargo institué en 1967. Le Japon a, depuis 2014, un régime d'autorisation, au cas par cas, d'exportations entrant « dans le cadre du développement et de la production conjoints d'équipements avec les États-Unis et les pays partenaires », ou contribuant « à renforcer la coopération de sécurité et de défense avec les États-Unis et les pays partenaires ». Je vous rappelle d'ailleurs que le commerce des armes est interdit dans le monde sauf exceptions réglées par des autorisations exceptionnelles. Il faut y voir une volonté du gouvernement Abe de permettre au Japon de renforcer et de moderniser son industrie de défense, qui accuse un certain retard, en facilitant sa participation à des programmes conjoints de développement dans l'armement. L'industrie japonaise, entièrement privée, placée sous la tutelle du puissant ministère de l'économie, le METI, est demandeuse, car elle souffre des difficultés budgétaires du pays endetté à 246 % du PIB. Elle pâtit également d'un marché trop petit et peu concurrentiel (chaque segment du marché est occupé par un seul industriel).

La modernisation de l'industrie de défense japonaise s'est également traduite par la création, le 1<sup>er</sup> octobre 2015, au sein du ministère de la défense, de l'Agence pour les équipements de défense, connu sous l'acronyme ATLA, sorte d'homologue de la Direction générale de l'Armement, qui devrait favoriser le développement des coopérations industrielles. L'ATLA entretient d'ores et déjà des relations avec la DGA.

Ce début d'ouverture a permis au gouvernement japonais de conclure des accords intergouvernementaux pour encadrer juridiquement la coopération en matière d'équipements avec ses principaux partenaires. Les États-Unis et le Royaume-Uni en 2013, puis l'Australie en 2014. À l'exception de l'accord conclu avec les États-Unis, partenaire privilégié, plus détaillé, ce sont ces accords qui ont servi de modèle à l'accord, signé avec la France en 2015, et qui manifeste une certaine reconnaissance de la qualité de la recherche et développement française du secteur. Ils n'ont pour l'instant débouché sur rien de concret. En 2015, le Japon a également signé des accords de ce type avec l'Inde, les Philippines et a entamé des négociations avec l'Indonésie et la Malaisie, marquant ainsi une volonté forte de développer des partenariats en Asie du Sud-Est.

Les relations de défense franco-japonaises sont bonnes mais les échanges très modestes dans le domaine des équipements de défense. Un partenariat stratégique a été signé en 1995. En juin 2013, l'adoption d'une feuille de route de cinq ans pour la coopération franco-japonaise a renforcé ce « partenariat d'exception », avec des échanges réguliers au plus haut niveau, dans tous les domaines. En mars dernier, un dialogue a été lancé dans le domaine spatial. Une enceinte de dialogue portant sur la coopération dans le domaine des équipements de défense a été instaurée en janvier 2014 et s'est déjà réunie 5 fois, en vue d'identifier de possibles opportunités de coopérations industrielles conjointes. Cela ne doit toutefois pas cacher que le Japon n'est que le troisième importateur d'équipements de défense français en Asie du Nord-Est, avec à peine 107 millions d'euros de prises de commande entre 2010 et

2014, soit une moyenne annuelle d'environ 20 millions. Il s'agit pour l'essentiel de matériels de sécurité. Le taux de pénétration de l'industrie d'armement française (et européenne) est faible sur un marché potentiellement important, puisque le budget de la défense japonais représente environ 41 milliards d'euros en 2015 et le budget d'acquisition de défense environ 8 milliards d'euros. En réalité, les constructeurs non américains n'ont quasiment pas accès au marché de défense japonais.

Cet accord offre un cadre, assorti de garanties, pour des coopérations potentielles franco-japonaises dans le domaine des matériels de guerre : après avoir identifié des projets de coopération, les Parties peuvent se transférer des équipements et des technologies de défense sous réserve de l'approbation de ces transferts par un comité conjoint franco-japonais. Une clause demandée et obtenue par la France prévoit que ce comité n'a pas vocation à se substituer à la procédure nationale des autorisations d'exportation menée par les autorités nationales. Pour la France, les décisions du comité conjoint ne s'imposeront donc pas juridiquement à la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), qui est chargée de l'examen des demandes d'exportation de matériel de guerre. Par la suite, chaque transfert sera formalisé dans un arrangement détaillé précisant son cadre juridique et financier, négocié entre les ministères concernés. Un modèle d'arrangement technique standard est en cours d'élaboration. Enfin, l'accord entoure ces transferts de garanties, notamment pour que les technologies et équipements transférés soient bien utilisés conformément aux principes du droit international et à la demande de la Partie japonaise, pour éviter toute réexportation vers des tiers.

Comment cet accord sera-t-il mis en œuvre concrètement ? Selon le ministère de la défense, les discussions sont encore à un stade peu avancé, et aucun programme conjoint n'a, pour l'instant, été lancé. Les sujets d'intérêt commun portent sur les drones aériens de surveillance embarqués sur navires, les drones sous-marins, la guerre des mines sous-marines, la robotique terrestre et les sonars actifs remorqués. La DGA m'a confirmé la volonté des grands groupes industriels français de se positionner sur le marché japonais. Le projet le plus prometteur porterait actuellement sur une technologie de drones sous-marins chasseurs de mines. Le Groupe Thalès m'a indiqué avoir des discussions en vue de coopérations avec des industriels japonais et une certaine expérience dans le domaine puisque, depuis 1992, une de ses filiales, TDA, a accordé deux licences de production sur le territoire japonais, dans le cadre d'un partenariat avec la maison de commerce Sumitomo, de son mortier rayé de 120 mm et de ses munitions de mortier de 120 mm. Le groupe Airbus explore des pistes dans le domaine des drones hélicoptères de mission et n'a pas définitivement renoncé au projet de développement d'un nouveau modèle d'hélicoptère par Airbus *Helicopters* et son partenaire japonais *Kawasaki Heavy Industries*, que le ministère de la défense japonais a refusé au profit d'un projet américano-japonais en juillet 2015, 3 mois donc après la signature de cet accord, – de façon surprenante d'ailleurs car il répondait parfaitement au cahier des charges – même s'il a par ailleurs attribué un contrat de support pluriannuel complet à la filiale d'Airbus *Helicopters* au Japon pour deux flottes d'hélicoptères civils.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Les personnes que j'ai auditionnées m'ont convaincu qu'il y aura un profit à échanger avec les Japonais, dans les domaines où ils sont les plus avancés, notamment la robotique. Cet accord résulte d'un véritable changement dans la politique de défense japonaise et d'une volonté tout à fait inédite, quoiqu'encore très prudente, d'ouverture et de diversification des partenariats stratégiques de la part du Japon, que la France se doit d'accompagner. Il ne devrait être fructueux pour les entreprises françaises du secteur qu'à moyen terme.

L'examen en séance publique est fixé au jeudi 16 juin 2016. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. Christian Namy.** – Je suis un peu inquiet des conséquences de cet accord sur les relations de la France avec la Chine et cela motivera mon vote contre l'adoption de ce projet de loi de ratification.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Il n'y a aucune inquiétude à avoir. Le dossier est un dossier de transfert de technologies de défense. Il ne porte pas aujourd'hui sur la vente d'armes de guerre. Enfin, je ne sais pas qui doit être le plus inquiet du Japon ou de la Chine. L'attitude de la Chine suscite de nombreuses inquiétudes dans son voisinage et il n'est pas illogique qu'un pays comme le Japon cherche à se protéger, même si le Japon reste profondément pacifiste. Cet accord, je le sens plutôt comme une remise à niveau, par le Japon, de son industrie de défense, qui a pris beaucoup de retard. Certes, il y a des secteurs de pointe dans l'industrie japonaise comme la santé, la robotique, la marine. S'agissant de la marine toutefois, le contrat signé récemment par la France avec l'Australie pour des sous-marins prouve que les équipements français sont au bon niveau.

**M. André Trillard.** – Je suis tout à fait favorable à l'adoption de ce projet de loi. Si le pivot américain a eu pour conséquence d'affaiblir la présence américaine au Moyen-Orient et de ne pas la créer dans le Pacifique, je me demande où sont les onze porte-avions ? S'agissant de la marine japonaise, tous les bateaux sont neufs avec des propulsions de qualité même si l'équipement est inférieur au nôtre. En l'absence de contact avec l'adversaire en effet, l'industrie japonaise ne progresse qu'à la vitesse de sa technologie et non pas à celle d'éventuels adversaires. C'était déjà la question soulevée lors de la signature du contrat avec l'Australie.

**M. Daniel Reiner, rapporteur.** – Je souscris tout à fait au propos de mon collègue Trillard. Il faut croire que le pivot américain vers le Pacifique, tel qu'il est exprimé depuis 2012-2013 par les autorités américaines, n'est pas aussi manifeste qu'on l'imagine puisque les États-Unis encouragent le Japon, comme la Corée du Sud d'ailleurs, à investir dans les équipements de défense.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

### **Ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de Mme Gisèle Jourda et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 437 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part.**

**Mme Gisèle Jourda, rapporteur.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part. Cet accord, peu contraignant, a vocation à servir de cadre général pour de futures coopérations entre l'Union

européenne et la Mongolie, pays avec lequel la France entretient des liens dont Nathalie Goulet, vice-présidente du groupe d'amitié France-Mongolie, connaît l'importance.

Tout d'abord, quelques éléments de contexte. Comme vous le savez, la Mongolie est un Etat enclavé entre la Russie, au Nord, et la Chine, au Sud. Elle est historiquement très liée à ses deux voisins. Elle a fait partie de l'Empire chinois pendant 300 ans, puis a été soumise pendant plus d'un demi-siècle à l'influence de son voisin soviétique.

Depuis la transition démocratique, qui est intervenue de manière pacifique au début des années 1990, la Mongolie a tenté de déployer une politique étrangère autonome. Pour ce faire, elle tente de se rapprocher de ses « troisièmes voisins » : le Japon, la Corée du Sud, mais également les Etats-Unis et l'Europe. L'accord-cadre de coopération et de partenariat avec l'Union européenne s'inscrit dans ce contexte.

Du côté de l'Union européenne, il s'agit de renforcer la relation avec un Etat qui, s'il n'est pas a priori de toute première importance stratégique pour l'UE, constitue néanmoins un partenaire utile en Asie du Centre-Est. Nous partageons de nombreuses valeurs avec ce pays, à commencer par son fort attachement aux droits de l'homme. Le prochain rendez-vous du Dialogue Asie-Europe se tiendra d'ailleurs dans la capitale mongole, à Oulan-Bator, en juillet prochain.

Avant d'en venir à l'accord lui-même, je vous donnerai quelques éléments sur la situation du pays. La Mongolie est une toute jeune démocratie, mais elle est remarquable par sa stabilité et son attachement aux droits de l'homme. Le pays a connu plusieurs alternances démocratiques depuis la fin du régime de parti unique au début des années 1990. L'actuel président de la république, M. Elbegdorj, est l'un des principaux artisans de la transition démocratique engagée à la fin des années 1980.

En matière économique, la Mongolie est un pays en développement, avec 12 milliards de dollars en 2014 pour 3 millions d'habitants, soit environ 4.170 dollars par habitant, selon les chiffres de la Banque mondiale. Le sous-sol du pays recèle de très importantes ressources minières, qui font de la Mongolie un véritable « coffre-fort minéralogique » en Asie. La prospection minière, engagée dans les années 2000 a permis une très forte croissance au tournant des années 2010, portée par la hausse des cours des matières premières : en 2011, la croissance a atteint un taux record de 17,5%. Le pays connaît des difficultés conjoncturelles importantes depuis 2014 du fait de la chute du prix des matières premières et du ralentissement de la croissance en Chine, premier partenaire commercial de la Mongolie. Pour les années à venir, le pays bénéficie néanmoins de bonnes perspectives de redressement, avec la mise en chantier de nouveaux gisements à partir de 2018. La richesse du sous-sol garantit la solvabilité du pays à long terme, mais est aussi un vrai facteur de vulnérabilité : le pays est très fortement exposé à la variation du prix des matières premières et à l'évolution de l'environnement régional.

Concernant les relations extérieures de la Mongolie, j'ai déjà souligné que le pays entretient des relations étroites avec ses voisins russe et chinois. La Chine est le premier investisseur, le premier client et le deuxième fournisseur du pays. Elle absorbe 90 % des exportations mongoles. La Russie est le premier fournisseur de la Mongolie et un investisseur important : la société des chemins de fer russe détient ainsi 50 % de la compagnie mixte qui opère en Mongolie.

L'Union européenne est un voisin plus lointain. Elle est néanmoins le troisième partenaire commercial de la Mongolie après la Chine et la Russie. L'UE est largement bénéficiaire, puisque les exportations européennes vers la Mongolie ont représenté 319 millions d'euros en 2015, contre des importations de 84 millions d'euros seulement.

La France, de son côté, occupe le 9<sup>e</sup> rang des fournisseurs de la Mongolie, tandis qu'elle se classe au 12<sup>e</sup> rang de ses clients en 2015. En matière d'exportations, elle est le 2<sup>e</sup> pays européen derrière l'Allemagne et devant la Pologne. Avec 14 millions d'euros d'exportations contre 4 millions d'euros d'importations, nos exportations vers la Mongolie ont encore largement excédé nos importations en 2015.

Selon la Direction générale du Trésor, la France est le troisième investisseur européen en Mongolie. Les entreprises françaises sont présentes dans le domaine minier : Areva conduit des opérations d'exploration en Mongolie depuis une vingtaine d'années et vient d'obtenir deux licences d'exploitation pour des gisements d'uranium. Le groupe Engie est également présent en Mongolie. Il fait notamment partie d'un consortium qui va être chargé de la construction et de l'exploitation d'une centrale à charbon à Oulan-Bator.

J'en viens finalement à l'accord-cadre de partenariat et de coopération, signé à Oulan-Bator en 2013. Je ne crois pas utile d'entrer dans le détail de ses stipulations. L'accord ne comprend pas moins de neuf titres et soixante-quinze articles, pour l'essentiel des stipulations peu contraignantes par lesquelles les deux parties s'engagent à coopérer dans un ensemble très large de domaines.

Les parties conviennent ainsi de coopérer en matière économique, en matière de développement durable, en matière de sécurité, de justice, de migrations, ou encore dans les domaines de l'éducation, de la culture, du tourisme, de la santé et de la gestion des risques de catastrophes...

Le ministère des affaires étrangères m'a confirmé que, dans sa rédaction, cet accord est très similaire aux accords du même type passés par l'Union européenne, avec par exemple la Corée et le Vietnam. A l'évidence, cet accord vaut surtout pour les futures coopérations qu'il permettra de développer par des accords plus contraignants.

Certaines de ces futures coopérations sont d'ailleurs annoncées dans l'accord. Il prévoit ainsi la conclusion « dans les plus brefs délais » - je cite - d'un accord bilatéral relatif aux indications géographiques. L'accord-cadre envisage également un accord sur le commerce des matières nucléaires.

D'autres coopérations sont prévues sous forme plus informelle, comme un « dialogue sur les droits de l'homme », qui devrait être engagé à partir du deuxième semestre 2016. La Mongolie a par ailleurs sollicité l'expertise de l'Union européenne en matière de négociations commerciales, d'infrastructures et de sûreté nucléaire, en particulier.

Il convient pour finir de noter que l'accord ouvre des perspectives de coopération intéressantes du point de vue de la France. Notre pays n'a pas attendu la signature de cet accord pour engager un certain nombre de coopérations avec la Mongolie. Un accord-cadre de protection des investissements a été signé dès 1991. Dans le secteur agricole, un accord de coopération a été signé à l'occasion de la visite du ministre des Affaires étrangères en Mongolie en 2013. Il vise à accompagner les programmes d'importation d'animaux vivants français que la Mongolie souhaite intensifier et à mettre en place des formations destinées aux

professionnels mongols pour une valorisation de leurs produits de qualité grâce aux appellations d'origine. La visite du président mongol en France en novembre 2015 a également été l'occasion d'établir une coopération dans le domaine de la génétique bovine. Dans le domaine culturel, des accords-cadres dans le domaine du tourisme et de la culture signés en 2005 ont également été renouvelés à cette occasion.

A l'évidence, l'accord-cadre de coopération UE-Mongolie ne peut que renforcer les coopérations que nous menons avec ce pays. L'ouverture de nouveaux chapitres de coopération dans le secteur minier, le secteur du tourisme et le secteur agro-alimentaire, en particulier, représente des perspectives intéressantes pour notre pays.

A la veille du Dialogue Asie-Europe qui se tiendra à Oulan-Bator en juillet, il me semble donc tout à fait opportun de procéder à la ratification de cet accord. L'accord a déjà été ratifié par l'ensemble des pays de l'Union à l'exception de l'Autriche, de la Grèce, de l'Italie, de l'Irlande et de notre pays. C'est pourquoi après un examen attentif, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Il sera examiné en séance publique, en procédure simplifiée, le 16 juin prochain.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le chef de la diplomatie américaine John Kerry s'est rendu dimanche en Mongolie, où il a participé à un festival culturel. Ce pays est attractif, et je ne peux que vous inciter, mes chers collègues, à adhérer au groupe d'amitié France-Mongolie que préside François Pillet.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte à l'unanimité le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

### **Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) d'Expertise France - Audition de M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France**

**La commission auditionne M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France, sur le Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) d'Expertise France.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, nous recevons à présent Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France dans le cadre de la présentation du contrat d'objectifs et de moyens devant être signé entre cette agence – dont la création a pris sa source ici même – et l'État.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État prévoit qu'une convention pluriannuelle est conclue entre l'État et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, afin de définir des stratégies et d'assumer une coordination.

Ce projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces commissions peuvent formuler un avis sur ce projet de convention dans un délai de six semaines. C'est tout l'objet de notre travail, ce matin.

Nous pouvons saluer cette procédure, qui nous permet de débattre d'un contrat portant sur l'action extérieure de l'État avant qu'il ne soit signé. Cela participe d'une recherche de cohérence qui me semble très utile.

Monsieur le directeur général, le 4 mars 2015, nous vous avons entendu sur votre vision de la nouvelle agence d'expertise française née de la fusion des opérateurs d'expertise préexistants.

Vous nous aviez alors expliqué que la montée en puissance d'Expertise France impliquait un travail considérable d'harmonisation des statuts, des temps de travail et des grilles salariales des personnels issus des opérateurs préexistants, en même temps qu'une recherche dynamique de financements afin que l'Agence soit autofinancée à partir de 2019 ou 2020.

Maintenant que vous disposez d'une vision plus pénétrante, pourriez-vous nous donner quelques informations sur ces sujets ?

Après votre audition, Marie-Françoise Perol-Dumont et Christian Cambon, membres du conseil d'administration d'Expertise France, nous présenteront leurs observations sur le contrat d'objectifs et de moyens, sur lequel la commission formulera ensuite son avis.

**M. Sébastien Mosneron Dupin, directeur général d'Expertise France.** Merci, monsieur le président, de ces mots aimables.

C'est à la fois une obligation et un plaisir de venir ici présenter ce contrat d'objectifs et de moyens. J'articulerai mon exposé autour de deux questions : où en sommes-nous et où allons-nous ? En d'autres termes, je m'attacherai à dresser un bilan et à tracer des perspectives.

Notre métier consiste à projeter l'expertise française à l'international, à accompagner et conseiller des gouvernements et des administrations étrangères dans la mise en place de politiques publiques.

Nous gérons 400 projets, dans 80 pays, pour un chiffre d'affaires de 130 millions d'euros, dont 65 % proviennent de contrats à financements multilatéraux ou européens et 35 % de contrats bilatéraux.

Plus concrètement, nous travaillons, par exemple, sur un projet de renforcement des finances publiques en Grèce et sur la ville durable en Turquie ; nous gérons des centres de soins primaires en Syrie ; nous travaillons sur les finances publiques et sur le renforcement des équipes douanières en République centrafricaine ; nous sommes présents au Maroc sur un projet d'accompagnement du ministère de l'immigration et de la diaspora marocaine ; nous travaillons en Tunisie sur un projet de renforcement des services de l'Assemblée des représentants du peuple et sur un grand projet de dépollution du golfe de Gabès avec les collectivités territoriales, le Gouvernement et les industries ; nous travaillons aussi en Chine dans le domaine de la protection vieillesse...

Quel bilan tirer, après dix-huit mois d'existence ? Notre croissance atteint cette année 14 % – si nous enlevons les projets d'infrastructures que nous gérons pour le compte de l'ONU et l'aide que nous apportons à la logistique de la MINUSMA, cette croissance atteint 30 % sur la seule activité de conseil et d'expertise.

Où va-t-on ? Rassurez-vous, monsieur le président, je ne reprendrai pas les soixante pages du contrat d'objectifs et de moyens. J'évoquerai simplement quatre objectifs.

Le premier objectif consiste à construire une agence polyvalente, dans ses missions, dans ses métiers et dans ses secteurs.

Polyvalence dans les missions : une mission de solidarité – améliorer la gouvernance des pays du Sud –, une mission d’influence politique – projeter la vision française du monde et de la mondialisation – et une mission d’influence économique, de diplomatie économique.

Trois métiers : le métier de conseil, d’accompagnement ; le métier d’assistance directe aux populations, ce que nous faisons en Syrie ; et le métier de gestion de projets complexes d’infrastructures et d’expertise, ce que nous faisons, par exemple, pour la MINUSMA et que nous comptons développer dans d’autres secteurs.

Le contrat d’objectifs et de moyens nous fixe quatre secteurs prioritaires : la gouvernance démocratique et financière, le développement durable, le renforcement des systèmes de santé, de protection sociale et d’emploi et le renforcement des services de sécurité et l’accompagnement des pays fragiles en situation de crise ou de post-crise.

L’État nous demande également de nous investir dans deux nouveaux secteurs : l’agriculture et l’éducation.

D’un point de vue géographique, le contrat d’objectifs et de moyens nous fixe une compétence universelle : le mandat d’influence ne s’arrête pas aux seuls pays en développement. Nous travaillons en particulier dans le voisinage européen – Balkans et pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne –, dans les pays du Golfe – je viens de signer au Bahreïn un contrat de 8,3 millions d’euros dans le domaine de l’urbanisme – et dans les pays émergents.

Le contrat d’objectifs et de moyens nous impose toutefois de maintenir 50 % de notre activité en Afrique et 20 % dans le voisinage européen – à l’est et au sud, vers le Maghreb.

En résumé sur ce premier objectif, si j’osais, je dirais qu’il s’agit de un couteau suisse de la coopération technique française !

Le deuxième objectif consiste à faire de l’agence l’opérateur de référence de la coopération technique française.

Nous avons rassemblé six opérateurs qui appartenaient chacun à des ministères différents. L’État nous demande de fédérer « l’équipe France » de la coopération technique en rassemblant d’abord les opérateurs publics.

Nous représentons déjà 75 % du chiffre d’affaires de la coopération technique publique française. Nous souhaitons mettre en place une coopération opérationnelle avec les autres opérateurs afin de créer une véritable « équipe France » de la coopération technique et gagner ensemble des marchés internationaux.

Nous devons rassembler le secteur public, mais aussi porter le secteur privé, chaque fois que cela est possible.

C’est ce que nous avons fait, par exemple, au Bahreïn, en remportant ce contrat sur la réforme du ministère de l’urbanisme et de la planification urbaine autour de la capitale

aux côtés d'Egis, d'Arep et de Setec – des bureaux d'études d'excellence français. Cette opération permettra de conduire des projets d'infrastructures selon une planification élaborée par des bureaux d'études français et par Expertise France, ce qui devrait amener un certain nombre de champions français à se positionner, notamment sur le transport léger.

Rassembler le secteur public, porter le secteur privé, notamment dans des offres intégrées associant expertise et infrastructure, nous le faisons en portant Thalès et Razel-Bec dans la construction et la sécurisation des camps de la MINUSMA. Nous pourrions aussi le faire dans le domaine de la santé en portant non seulement l'expertise, mais aussi l'ensemble des équipementiers et de l'ingénierie hospitalière.

Pour faire d'Expertise France l'opérateur de référence de la coopération technique, nous devons enfin construire un partenariat stratégique avec l'Agence française de développement, l'AFD, opérateur pivot de la coopération et établissement de crédit.

L'AFD finance les projets ; nous sommes une agence de mise en œuvre. Ce contrat fixe un objectif de 25 millions d'euros de projets de coopération communs avec l'AFD. Au-delà de cet objectif, nous avons un intérêt à travailler main dans la main : nous avons les mêmes tutelles, nous avons les mêmes objectifs issus de la même stratégie en matière d'action extérieure de l'État. Il nous faut construire un ensemble un partenariat et des marges de progression existent.

Le troisième objectif devrait être le premier. Il s'agit de parachever la fusion et d'apaiser le climat social. Les syndicats m'ont d'ailleurs demandé d'en faire le premier objectif et j'ai demandé aux tutelles d'accéder à cette demande tant elle s'apparente à une évidence.

Nous avons beaucoup de vent dans les voiles, alors que la construction du bateau n'est pas achevée. Cette fusion, comme toutes les fusions, est éprouvante. Mais elle l'est peut-être plus que d'autres. En regroupant ces six opérateurs, nous n'avons certes pas fusionné Ernst & Young avec Médecins sans frontières, mais presque...

Nous avons des cultures d'entreprise extrêmement variées, des statuts variés. Or la culture est le facteur dominant dans la construction d'un collectif.

Cette fusion est éprouvante pour les personnels parce qu'il a fallu que 50 % d'entre eux passent d'un statut de droit public à un statut de droit privé, parce que 40 % ont dû changer de fonction pour rentrer dans le nouvel organigramme et parce que 30 % ont dû changer de métier : on leur demandait de gérer une subvention et on leur demande maintenant de gagner des marchés, ce qui est un métier assez différent.

Ces dix-huit mois ont donc été éprouvants et je reconnais que le climat social est tendu. Nous devons d'abord harmoniser les temps de travail et la grille salariale dans le cadre d'un premier accord d'entreprise. Nous vivons avec sept régimes différents de temps de travail ; dans un même bureau, certains peuvent avoir quinze jours de RTT en plus ou en moins et une différence de salaire pouvant dépasser mille euros.

Je négocie depuis six mois un accord d'entreprise avec les délégués syndicaux, ce qui n'est pas chose aisée sous contrainte d'équilibre financier. Je pense que nous allons bientôt aboutir à un compromis.

Nous devons donc accompagner le changement. Il s'agit d'un effort important en termes de formation professionnelle et de réalisation d'outils notamment informatique. Nous devons donner aux salariés les moyens d'atteindre les objectifs fixés. L'ensemble de ces mesures me paraît tout à fait primordial.

Le quatrième objectif, et non des moindres, est celui de la trajectoire financière. Nous devons, en cinq ans, parvenir à l'équilibre et à l'autofinancement, et doubler le chiffre d'affaires. Un ami m'a fait remarquer qu'il s'agissait du business plan non pas d'un établissement public, mais d'une start-up. Mais nous sommes prêts à relever le défi !

Notre déficit de départ est important : les agences fusionnées étaient à peine à l'équilibre et bénéficiaient d'avantages en nature importants, de l'ordre de 6 millions d'euros. Quand nous avons fusionné, ces 6 millions d'euros ont progressivement disparu. Par ailleurs, les coûts de fusion ont été de l'ordre de 3 millions.

Nous faisons face à une situation déficitaire avec pour objectif – c'est écrit noir sur blanc dans le contrat d'objectifs et de moyens – de réduire de 30 % le déficit dès l'année prochaine, de 50 % l'année suivante, et d'arriver donc à l'équilibre en cinq ans. Il s'agit d'un objectif ambitieux que l'on peut atteindre en agissant sur trois leviers : augmenter l'activité, améliorer les marges et réduire les coûts.

Cela suppose à la fois une transformation des méthodes de travail, une évolution du personnel et un défi managérial important.

Cette trajectoire comporte néanmoins un certain nombre de risques.

Nous devons tout d'abord éviter de nous enfermer dans une logique purement opportuniste en cherchant avant tout, comme n'importe quel opérateur privé, à gagner des marchés, quitte à s'écarter de la stratégie française de coopération au développement.

Certes, 60 % de notre trajectoire sera liée à notre développement économique et aux marchés internationaux, mais 40 % sont liés à la commande publique. Il revient donc à cette commande publique de nous conduire vers les secteurs et les pays faisant partie de la stratégie française. C'est toute l'importance du partenariat avec l'AFD.

Nous devons ensuite prendre garde au risque social, qui menace au sein même de l'Agence et sur lequel je ne reviendrai pas plus longuement.

À vouloir faire du chiffre pour du chiffre enfin, c'est la qualité de nos projets qui pourrait en souffrir ; à nous de faire en sorte de la préserver. En effet, nous engageons à la fois la réputation de la marque Expertise France, mais aussi, en quelque sorte, celle de l'expertise française. C'est la raison pour laquelle ce contrat d'objectifs et de moyens comporte notamment des indicateurs d'évaluation de la qualité de l'Agence.

Si nous maîtrisons ces différents risques, je pense que nous parviendrons à construire un opérateur utile à la politique de solidarité française. Améliorer la gouvernance est sans doute ce que l'on peut faire de plus utile pour les pays en difficulté qui ont tout autant, sinon plus, besoin de transferts de compétences, de savoir-faire, que de transferts financiers.

Expertise France est un opérateur utile aussi en termes de rayonnement de la France. En exportant l'expertise française, on exporte des normes françaises ; et, quand on

exporte des normes françaises, on exporte un écosystème favorable aux intérêts politiques et économiques français. Expertise France, et l'expertise en général, sont un outil moderne au service d'une diplomatie globale.

Monsieur le président, permettez-moi une réflexion d'ensemble en guise de conclusion : si la création d'Expertise France est une réussite, la France reste en retrait en matière d'expertise.

À moyens constants, l'Allemagne, par exemple, consacre 27 % de son aide au développement à l'expertise publique. En France, je ne peux vous donner de chiffres, mais on est sans doute à moins de 10 % !

L'Allemagne a compris à quel point l'expertise pouvait être un vecteur d'influence. La GIZ, qui est l'homologue allemande d'Expertise France, met en œuvre 2,1 milliards d'euros de projets dans le monde sur financements publics, quand nous bénéficions d'une commande publique d'environ 21 millions d'euros...

Les Allemands y croient. Je pense que la France, qui dispose d'une longue tradition de coopération technique et d'une intimité avec les pays du Sud que l'Allemagne n'avait pas, devrait sans doute y penser plus souvent.

Expertise France peut contribuer à pallier cette faiblesse en gagnant des parts de marché. Nous le ferons sans doute d'autant mieux que nous serons aidés dans la construction d'Expertise France et la structuration des équipes et que nous serons accompagnés d'une aide bilatérale importante dans laquelle l'expertise aura une part plus conséquente.

Il s'agit de l'un des enjeux de la programmation du programme 209 de la mission « Aide publique au développement » que vous étudiez chaque automne dans le cadre du projet de loi de finances. C'est aussi l'un des enjeux de notre partenariat avec l'AFD.

Sous ces réserves, mesdames, messieurs les sénateurs, l'agence que je dirige croit pouvoir atteindre les objectifs fixés dans ce contrat d'objectifs et de moyens.

Je suis maintenant prêt à répondre à toutes vos questions.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Dans cette comparaison avec l'Allemagne, s'agit-il de 2 milliards d'euros d'expertise ou du chiffre d'affaires total de la GIZ ? Les 21 millions d'euros de votre agence proviennent de la part d'expertise sur des projets plus importants. Les deux chiffres sont-ils vraiment comparables ?

**M. Sébastien Mosneron Dupin.** Ces 2,1 milliards d'euros sont la part de la commande publique nationale dans le chiffre d'affaires de la GIZ.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Je remercie M. Mosneron Dupin de sa communication. J'ai travaillé avec lui pendant de nombreuses années sur la problématique de l'aide au développement. Mme Pérol-Dumont et moi-même pouvons témoigner du rôle personnel qu'il a joué dans l'éclosion d'un projet qui n'allait pas de soi.

Je voudrais souligner combien cette initiative est exemplaire : tout commence en 2012, avec la publication du rapport de Jacques Berthou intitulé Pour une « équipe France » de l'expertise à l'international - France Expertise Internationale : un établissement à la croisée des chemins.

Dans ce rapport, notre collègue démontrait combien la dispersion des centres d'expertise était défavorable à la France et au rôle qu'elle pouvait mener dans ce domaine. En effet, nombre de centres d'expertise attachés à des ministères ou à des établissements publics étaient dotés d'un budget bien trop faible.

Par ailleurs, il démontrait aussi que la réforme de la coopération entraînait une diminution importante du nombre d'assistants techniques résidents – 1 500 postes avaient disparu dans nos ambassades et dans nos services de coopération – et un éclatement entre de multiples opérateurs de l'expertise française.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur.** – Je crois que l'exposé de M. Mosneron Dupin traduit bien ce que M. Cambon et moi-même ressentons lorsque nous assistons au conseil d'administration d'Expertise France.

Pour autant, sans entrer dans les détails, il me semble important de relever deux points névralgiques sur lesquels je souhaiterais quelques précisions, monsieur le directeur général.

Pour assister régulièrement aux conseils d'administration, nous sentons bien que le climat social se tend. Comment comptez-vous demander des efforts supplémentaires au personnel dans le contexte actuel ? Avez-vous le sentiment que les tutelles ont bien intégré la difficulté de réaliser une telle fusion ? Ont-elles bien pris en compte la dimension humaine ?

Par ailleurs, si les choses restent ce qu'elles sont, pensez-vous pouvoir atteindre votre objectif, qui paraît très ambitieux ?

**M. Michel Boutant.** – Je voudrais tout d'abord dire combien je suis heureux de retrouver M. Mosneron Dupin, dont nous avons apprécié naguère les qualités et le travail au sein de cette commission. Nous lui souhaitons beaucoup de courage dans ses nouvelles fonctions, même s'il vient de montrer, à travers la réorganisation qu'il met en place, qu'il n'en manquait pas.

Monsieur le président, vous avez, comme M. le directeur général, cité ce que j'appellerai, avec un peu d'insolence, le modèle ou l'exemple allemand de la GIZ.

Si l'agence allemande œuvre dans le même champ qu'Expertise France, les moyens diffèrent : elle dispose de 17 000 collaborateurs dans le monde et d'un budget de plus de 2 milliards d'euros. Elle mène des actions qui ont toutes, de près ou de loin, à voir avec le développement durable.

Elle n'agit plus de manière ponctuelle dans un certain nombre de pays, mais intervient de façon plus réfléchie, plus organisée en Afrique et en Amérique du Sud. Ce sont deux secteurs géographiques importants pour la GIZ, qui ne manque pas d'imprimer la marque qu'entend laisser le gouvernement fédéral.

Il existe en Europe un certain nombre d'institutions telles qu'Expertise France ou la GIZ. L'agence allemande est-elle pour nous un modèle, un exemple, un rival ou un concurrent ? Si vous l'avez citée, c'est que vous lui accordez de l'importance. Si l'on s'en tient aux chiffres, elle en a même cent fois plus qu'Expertise France. Dans ce domaine, nous sommes petits.

Toutefois, nous menons d'autres actions, notamment militaires. Je songe aux actions conduites au Sahel ou en République centrafricaine, par exemple, où les Allemands sont moins présents. À chacun sa manière d'intervenir à l'international, les uns sur le plan militaire, les autres sur un plan technique ou humanitaire.

Comment voyez-vous les choses, après la remise en ordre de la maison et la fusion de ces différents organismes ? Comment vous positionnez-vous par rapport à la GIZ, qui peut être à la fois un modèle et un concurrent ?

**M. Henri de Raincourt.** – Je joins mes compliments à ceux qui ont déjà été adressés à juste titre à M. Mosneron Dupin. Le travail qu'il accomplit pour la réussite et la montée en puissance d'Expertise France est tout à fait remarquable.

Ce contrat d'objectifs et de moyens est une étape supplémentaire dans une construction dont les bases sont solides, malgré les difficultés. Expertise France doit participer pleinement à la politique de rayonnement international de la France et intégrer aussi une partie de notre politique d'aide publique au développement. Nous avons donc besoin de coopération et de coordination. D'où mes deux questions.

La convention entre Expertise France et l'Agence française de développement – qui a hérité de la compétence « gouvernance » – a été signée à la fin 2015. Avez-vous déjà en vue un certain nombre de projets communs ? Pourriez-vous nous en citer quelques-uns, à titre d'exemple ?

Hélène Conway-Mouret et moi-même avons un certain tropisme pour l'aide publique au développement au Sahel. Votre agence participe-t-elle à la coopération transfrontalière au Sahel, lancée par le ministère des affaires étrangères ? Là encore, avez-vous quelques exemples concrets à nous donner pour nourrir notre réflexion, nous qui devons dans quelques semaines remettre notre rapport ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Monsieur le directeur général, je vous remercie de la clarté de votre exposé, qui vous a permis d'exprimer à la fois votre vision et votre détermination à avancer vite et à réussir. Nous sommes tous avec vous !

Quels sont vos principaux concurrents par zone géographique et quels sont les points forts dont vous disposez pour remporter des appels d'offres ?

La France a l'ambition de se positionner comme l'un des grands acteurs du développement durable. Disposons-nous aujourd'hui de l'expertise nécessaire et suffisante pour pouvoir la déployer sur la planète, tout du moins dans les zones demandeuses ?

À la page 13 du contrat, dans la section « Soutenir l'éducation de base », il est écrit que la France travaillera en étroite concertation et collaboration avec les autres acteurs français. Pouvez-vous nous préciser de quels acteurs il s'agit et sous quelle forme vous comptez travailler avec eux ?

À la page 15, il est question de la coopération conduite par le ministère des affaires étrangères en matière d'actions de sécurité pour le compte du Centre de crise et de soutien. Là aussi, pouvez-vous nous apporter quelques précisions ? Il s'agit d'un sujet particulièrement cher à la communauté établie hors de France.

**M. Jacques Legendre.** – À mon tour de dire le plaisir que j'ai à retrouver M. Mosneron Dupin, qui a fréquenté, dans une autre vie, la commission des affaires culturelles du Sénat. Il s'occupait alors de la francophonie et des relations culturelles extérieures. Nous lui souhaitons tout le succès qu'il mérite.

Vous avez dit, monsieur le directeur général, qu'Expertise France aidait l'Assemblée des représentants du peuple tunisienne à restructurer ses services. Dans le droit fil de vos anciennes responsabilités, entretenez-vous des rapports avec l'Assemblée parlementaire de la francophonie, qui apporte également son concours à un certain nombre d'assemblées parlementaires de pays francophones ?

**M. Robert del Picchia.** – Monsieur le directeur général, vous avez comparé Expertise France à un couteau suisse : il en existe des tout petits, des moyens ou de plus gros. À quelle taille évaluez-vous l'Agence ?

On nous a parfois dit à Bruxelles que tout l'argent prévu dans le cadre de l'aide au développement n'avait pas été utilisé, faute de trouver les experts nécessaires. Vous ont-ils contacté, ou les avez-vous contactés, pour travailler avec eux dans certains pays ?

Par ailleurs, l'Union interparlementaire apporte également son aide à différents Parlements à travers le monde, mais manque d'experts. Ne serait-il pas intéressant d'entrer en contact avec cet organisme ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Monsieur le directeur général, le contrat d'objectifs et de moyens fait état d'un très grand nombre d'objectifs stratégiques prioritaires par secteur ou par zone géographique. En réalité, cela revient à être présent dans quasiment tous les domaines de la coopération et du développement, et ce dans tous les pays.

Une telle multiplicité implique nécessairement d'opérer un tri, de faire des choix.

Quelle est la capacité de l'Agence à se mobiliser rapidement sur un sujet d'actualité ou sur une priorité pour l'État français, sachant que vous n'êtes pas une ONG capable d'intervenir sur le terrain en quelques heures ? Comment pourriez-vous faire face, par exemple, à une nouvelle épidémie dans un pays partenaire ou à une demande dans le cadre de la crise migratoire ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Henri de Raincourt a évoqué l'accord-cadre que votre agence a conclu avec l'AFD. Pour ma part, je voudrais vous interroger sur le foncier.

L'évolution démographique pousse de nombreux pays disposant d'un espace foncier trop faible pour nourrir leur population à acheter des terrains. La Chine, par exemple, qui n'a que 140 millions d'hectares pour nourrir 1,4 milliard d'habitants, alors que la France dispose de 28 millions d'hectares pour 65 millions d'habitants, achète de nombreux terrains en Afrique.

Quelle action menez-vous dans les pays concernés par cette pression foncière ? Comment pouvez-vous intervenir, en collaboration avec l'AFD, pour conseiller ces pays en vue de la protection de leur espace agricole ?

**M. Raymond Vall.** – Existe-t-il un travail de coordination entre les fonds européens de coopération, dont certains seront certainement gérés par les régions ? Nous

avons connu quelques désillusions quand ils étaient directement affectés à des territoires et j'oserai dire que le volet « coopération » a été complètement sabordé pendant des années.

Les régions ouvrent aujourd'hui des bureaux dans certains pays. La coopération entre collectivités joue un rôle de plus en plus important en matière d'échanges, même si le caractère économique n'est pas à l'origine de leur démarche.

Existe-t-il une pensée globale présidant à l'utilisation des fonds, aux efforts des collectivités et aux volontés des territoires de nouer des relations, à la périphérie de l'Europe et en Europe même ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Voilà une somme de petites questions à laquelle je vous invite à répondre, monsieur le directeur général.

**M. Sébastien Mosneron Dupin.** Je vais essayer de répondre à la quarantaine de questions qui m'ont été posées !

Comment rassurer les personnels, Madame Perol-Dumont ? Pour l'instant, la stratégie de la direction générale consistait à s'appuyer sur deux sentiments : la fierté et le plaisir. Les personnels, je crois, sont fiers de construire ensemble cette agence, fiers de sa réussite et de sa visibilité, des nombreux succès que nous remportons et de leurs intérêt pour la coopération française. Par ailleurs, le fait de rassembler les troupes dans un seul bâtiment leur a permis de mieux se connaître et de s'apprécier. Jusqu'à présent, cela n'a pas trop mal fonctionné, mais cela ne suffit pas. Les salariés ont aussi besoin de reconnaissance et des moyens d'atteindre les objectifs fixés.

Je m'efforce également d'améliorer les conditions de travail pour permettre à chacun de s'épanouir et de prendre plaisir à venir travailler chaque jour. Dans ce domaine, il existe encore des marges de progression.

Mais tout cela n'est pas suffisant. Comme je l'ai souligné, 50 % des personnels sont passés d'un statut de droit public à un statut de droit privé, ce qui n'est pas toujours confortable. D'autres ont dû changer de métier, se former... Pour ces raisons, je veux pouvoir mener une politique de gratification et de soutien de l'activité. Je ne dispose pas des coudées franches en raison du déficit, mais l'accord d'entreprise sur lequel nous travaillons doit aussi comporter un volet intéressement de façon à ce que les salariés soient récompensés des efforts qu'ils ont produit dans cette première année. 31 % de croissance, c'est beaucoup.

Si je suis préoccupé par l'idée de parvenir à l'équilibre, cela doit se faire à un rythme supportable pour les salariés et pour la qualité des projets. À serrer toutes les vis comme je l'ai fait jusqu'à présent, on atteint certaines limites. L'accord d'entreprise doit aussi prendre en compte cet état de fait.

Sur le temps de travail, tous les salariés disposent de cinq semaines de congés payés. En revanche, grâce aux RTT, certains peuvent avoir jusqu'à neuf semaines de congés payés et d'autres seulement sept. Vous aurez deviné que je suis à la recherche d'un équilibre autour de huit semaines. L'ensemble du personnel a déposé une pétition pour étendre les congés payés à neuf semaines pour tous. Je dois donc trouver un équilibre de façon à ne pas grever les dynamiques de l'agence, sans doute en rachetant des jours de congé. Tout est histoire d'équilibre...

Je souhaite enfin offrir à mes collaborateurs les instruments de travail leur permettant d'atteindre les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés. Notre marge de progression est considérable quand on sait que le tableau Excel constituait le summum de l'informatisation de certains des opérateurs avec lesquels nous avons fusionné...

Si nous voulons devenir une agence de coopération et de conseil compétitif au niveau international nous devons disposer de bases données nous permettant de travailler efficacement.

Nous avons élaboré un plan d'action au sein de chaque département intitulé « Construisons ensemble ». Ce plan définit l'ensemble des étapes à franchir pour atteindre nos objectifs. Nous devons mettre en œuvre ce projet étape par étape.

Existe-t-il un risque de ne pas atteindre les objectifs fixés dans le contrat ? Nous avons déjà signé 99 % des contrats demandés pour cette année. Nous sommes au-delà des attentes à la fois en termes de chiffre d'affaires et de résultat. Nous sommes donc sur la bonne trajectoire.

Les personnels ont demandé à un cabinet d'experts comptables d'expertiser cette trajectoire. Sur la base de ce contrat d'objectifs et de moyens et de notre comptabilité, l'expert-comptable a dit de cette trajectoire qu'elle était « prudente ». J'en déduis que nous avons de fortes chances d'atteindre nos objectifs.

Cela n'a pas empêché le personnel d'émettre un avis négatif sur ce contrat d'objectifs et de moyens, sans doute en raison de son inquiétude.

Il est toutefois rassurant de voir que les objectifs que nous nous étions fixés reposent sur un portefeuille de contrats pluriannuels déjà signés.

Monsieur Boutant, la GIZ est-elle un modèle, un partenaire ou un concurrent ? Les trois à la fois !

Il s'agit vraiment d'un modèle en termes de compétences et de structuration. Je ne vous cache pas que mon désir est de faire de cette agence une GIZ à la française – certes plus petite, eu égard à nos moyens.

C'est aussi un partenaire. Demain, le CODIR, la réunion des directeurs de département, se fera avec les équipes de la GIZ de Bruxelles.

À Bruxelles, nous sommes souvent partenaires. Nous sommes, par exemple, en train de gagner un contrat de 74 millions d'euros avec l'Union européenne sur la gestion des réfugiés syriens en Turquie, au Liban et en Jordanie. Sur ces 74 millions d'euros, 22 millions reviendront à Expertise France et plus de 40 millions à la GIZ.

Je veux simplement dire que la GIZ est heureuse d'avoir un nouveau partenaire, tout comme la Commission est heureuse d'avoir enfin une alternative et un complément à l'agence allemande. Car, pour répondre à la question de la taille du couteau suisse, nous sommes l'un des premiers en Europe après la GIZ.

L'idée était de créer une agence ayant une taille critique suffisante pour être un partenaire fiable et polyvalent. C'est ainsi que, dans les camps de réfugiés, nous nous occupons de scolarisation des enfants et de développement d'activités économiques et

agricoles. Pour ce faire, il faut avoir des compétences en agriculture, en éducation et en développement économique...

La GIZ est un exemple, un partenaire, mais c'est aussi un concurrent redoutable. Pour gagner des contrats dans le domaine de l'expertise, les choses sont simples : il faut avoir des références, des experts et de la méthode. Or la GIZ, avec 2,1 milliards d'euros de commandes publiques par an, dispose d'un nombre de références sans commune mesure avec le nôtre. Nous avons récemment perdu un appel d'offres portant sur les finances publiques de Madagascar. Je me suis interrogé sur cet échec dans un pays que nous connaissons par cœur. On m'a répondu que la GIZ disposait de 40 collaborateurs sur place tout au long de l'année, alors que nous n'avions personne ! Et en plus de son grand nombre de références, la GIZ utilise parfois des experts français...

Sur cette question des références, le bilatéral peut être un levier sur le multilatéral. Quand vous avez 50 références de projets dans un domaine, vous gagnez des appels d'offres internationaux. De fait, le bilatéral est un élément essentiel de la compétition à l'international.

La GIZ est donc un concurrent, de taille importante, mais aussi un partenaire. Dans ce métier, les agences sont tour à tour partenaires et concurrentes, de même avec le secteur privé.

Expertise France et la GIZ ont remporté ensemble le plus gros appel d'offres sur le renforcement des systèmes statistiques en Afrique, pour le Pan African Statistic Program. Nous menons de concert un nombre considérable de projets, notamment dans le domaine agricole.

La GIZ est donc bien autant un modèle qu'un partenaire et un concurrent.

Vous avez auditionné le nouveau directeur général de l'AFD avant sa nomination. Il a souligné que l'une de ses ambitions était de faire davantage converger nos établissements au bénéfice des pays du Sud. C'est notre intention réciproque.

Par ailleurs, nos équipes travaillent ensemble à mieux se connaître. Le dernier projet que nous avons élaboré en partenariat avec l'AFD est une « facilité climat » dans le cadre de la COP21 afin d'accompagner certains Etats dans la mise en œuvre de leurs engagements.

La part de l'Agence française de développement dans notre activité représente 8 % à 10 %, ce qui semble paradoxal au regard de celle de la Commission européenne, qui s'élève à 40 %.

Il nous est aujourd'hui plus facile de travailler avec la Commission qu'avec l'AFD, tout simplement parce que nous nous connaissons mieux.

Des obstacles demeurent entre nos deux agences, notamment en termes de culture juridique. Nos équipes se rencontrent le plus souvent possible afin de mieux comprendre comment nous allons travailler ensemble.

Cet accord portant sur 25 millions d'euros de contrats en matière de gouvernance est une première étape de notre feuille de route. En effet, si l'AFD doit consacrer 10 % de son activité à l'expertise technique, cela représente aujourd'hui 10 % de 5 milliards d'euros ; demain, ce sera 10 % de 8 milliards d'euros, soit 800 millions d'euros. Si nous mettons en

œuvre seulement 10 % de ces 10 %, nous atteignons 80 millions d'euros ! Nous sommes donc très au-delà des 25 millions mentionnés. Il me semble donc essentiel d'apprendre à travailler ensemble.

Sur le Sahel, nous avons contribué au projet transfrontalier en réalisant l'étude préliminaire de la DCSD, la direction de la coopération de sécurité et de défense sur ce projet qui associe à la fois forces de sécurité – police, gendarmerie et douanes – et activité économique. Nous avons également contribué à la réflexion du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le SGDSN, sur la stratégie Sahel. Nous voudrions promouvoir ce type de projets en se concentrant sur de petits territoires et en étant très polyvalents, c'est-à-dire en faisant à la fois de la sécurité et du développement économique dans des zones transfrontalières, en particulier entre le Mali et le Niger.

Madame Conway-Mouret, vous m'interrogez sur nos concurrents. Ce sont la GIZ en Allemagne, la Crown Agency en Angleterre, la FIIAPP en Espagne... Ce sont toutes les autres agences publiques qui sont un jour nos concurrents et, un autre, nos partenaires.

Nous partons, par exemple, avec la FIIAPP sur un projet de renforcement des capacités de lutte contre les trafics – notamment le trafic de drogue – entre l'Amérique latine et l'Afrique. En Angola, en revanche, la FIIAPP et nous étions concurrents sur un projet en matière de formation professionnelle. Nous avons alors conclu un pacte avec les Portugais pour battre les Espagnols. C'est un monde dans lequel les alliances se font et se défont d'un jour à l'autre.

S'il existe aussi de grandes officines privées très compétentes, nous sommes davantage en concurrence avec les agences publiques de coopération technique.

Quel est notre avantage concurrentiel ? La qualité de l'expertise publique française. Notre spécificité est de réaliser un transfert de savoir-faire entre praticiens. Nous ne sommes pas un bureau de consultants, de cerveaux fraîchement sortis de l'école : nous utilisons des douaniers pour parler à des douaniers. Si le monde des douaniers en France n'a rien à voir avec celui des douaniers de République centrafricaine, ils parlent le même langage. Et c'est cela qui fait notre force. De même, nous envoyons des responsables de santé épidémiologique parler à d'autres responsables de santé épidémiologique. Je reviens de Guinée où nous avons célébré la fin de l'épidémie d'Ebola. J'ai inauguré le dernier déploiement des forces de réaction rapide dans les huit régions de Guinée concernées. Nous avons formé ces gens avec des logisticiens, des pompiers, des épidémiologues et des docteurs. C'est ce transfert de pair à pair qui fait notre avantage comparatif. C'est aussi la raison pour laquelle notre arrimage au monde des administrations françaises est important.

Nous disposons en France de champions en matière de développement durable. Notre administration étant assez chiche en experts, nous faisons beaucoup appel aux experts privés dans le domaine du traitement des eaux, du développement urbain ou du transport léger.

Quand nous partons avec Egis, nous partons avec une entreprise de réputation mondiale, extrêmement présente sur un grand nombre de marchés. Le fait de disposer de leaders dans le domaine du développement durable doit permettre à la France de remporter un grand nombre de marchés.

Quand le roi du Bahreïn fait appel à l'expertise française plutôt qu'aux cabinets anglo-saxons, c'est qu'il reconnaît la valeur de notre savoir-faire dans le domaine du développement urbain.

Le contrat d'objectifs et de moyens évoque les autres opérateurs français. Dans le premier cercle figurent des opérateurs n'ayant pas fusionné avec Expertise France. Je pense à CIVIPOL, entité privée détenue à 60 % par des investisseurs privés. Pour fusionner avec cette SA, il aurait fallu l'Agence des participations de l'État la nationalise, ce qui n'est pas dans l'air du temps.

D'autres opérateurs font de l'expertise technique, mais de façon marginale. Je pense au CIEP, spécialisé dans la certification de diplômés de FLE – français langue étrangère –, qui fait aussi de la coopération technique. L'idée est de fédérer ces opérateurs, non de les absorber.

D'autres opérateurs n'ont pas vocation à rejoindre Expertise France, mais doivent travailler avec nous. Je pense notamment à l'ENA, qui a vocation à se démultiplier dans le monde. Quand cette institution décide de travailler sur des politiques publiques en termes de coopération, nous devons le faire ensemble de façon à ne pas nous trouver en concurrence dans certains pays.

Un deuxième cercle d'opérateurs regroupe, par exemple, toutes les agences sanitaires françaises et les CHU qui font de la coopération technique. Le contrat d'objectifs et de moyens nous donne pour mission d'essayer de fédérer ces coopérations de manière à réaliser des économies d'échelle et à créer des projets cohérents.

Nous travaillons avec le Centre de crise dans le domaine de l'urgence, plus précisément du relèvement précoce. Nous n'avons pas vocation à devenir urgentistes ; nous n'avons pas le savoir-faire de Médecins sans frontières, qui réalise un travail remarquable.

En revanche, nous sommes spécialisés sur le long terme. Le renforcement de capacité et l'accompagnement, c'est le long terme. On ne transforme pas une administration d'un coup de baguette magique, on l'accompagne pendant plusieurs années.

En revanche, nous pouvons nous déployer suffisamment rapidement pour accompagner les gens dans le relèvement d'un pays. C'est ce que nous avons fait en République centrafricaine : après la guerre civile, nous avons rouvert, avec les fonctionnaires disponibles, la trésorerie de ce pays, c'est-à-dire le compte en banque de l'État ; nous avons aussi accompagné l'administration fiscale dans la restructuration de ses services, ainsi que l'administration des douanes.

C'est aussi ce que nous avons fait en Syrie : mandatés par le Centre de crise, nous avons d'abord essayé de trouver des partenaires syriens pour gérer des centres de soins. Nous avons commencé avec un tout petit budget. Voyant que nos projets prenaient bonne forme, la Commission européenne a mis plusieurs millions d'euros. Quelque temps après, la coopération au développement japonaise, puis les Anglais ont aussi apporté leur contribution.

Aujourd'hui, Expertise France est financée par le DFID, par la JICA et par l'Union européenne à Gaziantep sur des projets de centres de soins situés en Syrie et gérés par des ONG syriennes et des collectivités locales, ainsi que des boulangeries industrielles et des cantines publiques, de façon à assurer la sécurité alimentaire, notamment autour d'Alep.

Pour l'instant, nous ne faisons pas du tout de déploiement d'urgence au profit de la communauté française. Nous travaillons en étroite collaboration avec le Centre de crise, car plusieurs de mes équipes sont déployées dans près de 80 pays situés essentiellement en zone orange ou en zone rouge. La sécurité de nos experts est en effet une question fondamentale pour nous.

Monsieur Legendre, nous travaillons avec l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Nous sommes en contact avec M. Péjo de projets communs à Madagascar.

De façon générale, la francophonie est clairement un atout. La cartographie de nos interventions souligne l'importance de l'Afrique francophone et des pays les plus francophones. Une de mes ambitions est d'associer l'expertise française à l'expertise du Sud.

En Guinée, par exemple, nous faisons appel à des membres de la Cour des comptes du Sénégal pour compléter nos équipes. Nous voulons ainsi montrer aux Guinéens que les objectifs fixés avec eux pour structurer la Cour des comptes de ce pays sont à leur portée. Leurs camarades du Sénégal leur montrent la voie, notamment pour l'organisation de concours anonymes de magistrats, d'auditeurs, d'inspecteurs des finances...

Monsieur Del Picchia, j'ai répondu à votre question sur la taille du couteau suisse...

La Commission européenne est notre plus gros partenaire. Elle représente 40 % de nos financements. Quand je vais à Bruxelles, voir le DG NEAR ou le DG DEVCO, je représente avant tout une agence européenne. Le sens de la politique de coopération est bien d'essayer de créer des opérations conjointes.

Le budget public du Mali repose pour 40 % sur trente-sept bailleurs de fonds différents. Imaginez ce qu'il adviendrait si le budget de la France était géré par trente-sept personnes ne se parlant pas ! L'Europe a là un rôle fondamental à jouer. C'est aussi le rôle des fonds fiduciaires d'urgence que de fédérer ces opérateurs autour d'un programme.

Je n'ai pas de contact avec l'Union interparlementaire, ce que je regrette. Je suis preneur, car c'est un vrai réseau.

Madame Jourda, vous me demandez si nous sommes capables de nous déployer rapidement sur des questions d'actualité.

Je vous ai présenté quatre priorités – gouvernance financière et démocratique, développement durable, santé et sécurité – ; mais nous disposons de références, d'experts et de financements dans trente secteurs.

Pour l'instant, notre stratégie est de nous déployer sur nos points forts. C'est le plus facile, mais c'est aussi le plus efficace. Nous avons remporté beaucoup d'appels d'offres dans le renforcement des capacités de lutte contre la piraterie avec le bureau B5 de l'Union européenne.

Nous faisons appel à des amiraux de deuxième section fraîchement retraités, qui ont été préfet maritime à Brest ou dans la Manche, pour être chefs de projet et former leurs homologues dans le golfe de Guinée ou dans l'océan Indien.

De fil en aiguille, nous sommes rentrés sur ce marché maritime et nous avons creusé notre sillon. Nous avons déjà remporté 3 appels d'offres.

Parallèlement, avec ce même bureau B5, nous avons gagné deux appels d'offres sur les menaces NRBC, nucléaires, bactériologiques, radiologiques et chimiques. Nos succès nous ont conduits à nous intéresser aux biens à double usage.

C'est de cette façon-là, en élargissant nos compétences, que nous fixons nos priorités. L'État nous demande de nous déployer à présent dans deux secteurs prioritaires : l'agriculture et l'éducation.

Nous avons déjà eu l'occasion de répondre à des demandes d'urgence – c'est notre côté « couteau suisse ». Il s'agissait, par exemple, de trouver des interprètes pour les douaniers et les gendarmes déployés en Grèce. Quand nous pouvons rendre service, nous le faisons. Cela étant, nous ne sommes pas urgentistes et nous ne ferons pas le travail de Médecins sans frontières.

En revanche, nous voulons faire ce travail humanitaire de relèvement précoce des populations. Nous sommes notamment mandatés par l'Union européenne pour restaurer les services publics de base dans trois départements de République centrafricaine. C'est un travail compliqué, eu égard aux conditions de sécurité en dehors de Bangui, mais nous avons pris cette tâche à bras-le-corps.

Nous avons été parmi les premiers à lutter contre Ebola. Nous avons mis en œuvre 17 millions d'euros de projets en déployant des laboratoires.

Oui, Monsieur Emorine, le foncier est un enjeu fondamental en matière d'investissements agricoles et, de manière générale, d'indépendance alimentaire.

Nous avons une compétence foncière, parce que nous avons absorbé l'opérateur de Bercy qui s'occupait du foncier au sein de la DGFIP. Nous avons créé un partenariat avec l'ordre des notaires et l'ordre des géomètres.

Nous portons des projets fonciers à Haïti et à Madagascar. Nous réfléchissons à un projet sur le foncier en Colombie, à la demande du ministre des finances de ce pays. J'ai toutefois demandé à ce que le territoire des FARC ne soit pas concerné et à « commencer petit », de façon à ne pas nous lancer dans une aventure trop compliquée. Toujours est-il que nous avons cette question du foncier bien en tête.

Monsieur Vall, les collectivités territoriales constituent un gisement d'expertise qui nous est envié. La décentralisation et la déconcentration sont un enjeu majeur dans les pays en développement. Nous sommes donc présents sur un certain nombre de projets de décentralisation menés en Afrique.

La promotion du commerce extérieur n'est pas tout à fait notre métier. Nous portons des bureaux privés ou des entreprises privées, dans le cadre de projets de coopération technique et d'aide au développement. Nous avons une influence indirecte en instaurant un écosystème favorable aux entreprises françaises dans la gestion des services publics locaux.

Pour ce qui est des questions d'urbanisme local, nous cherchons à nous appuyer sur des compétences locales et à trouver des synergies avec les différents organismes chargés de la coopération décentralisée, de façon à rendre l'ensemble plus fluide.

Je citerai le Partenariat français pour la ville et les territoires, le PFVT, dont l'un de vos anciens collègues est président, pour qu'il se coordonne plus étroitement avec l'organisme plus spécialement chargé de la coopération décentralisée, CUF, Cités unies France.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci de cette communication, Monsieur le directeur général. Nous apprécions la pertinence de vos initiatives et sommes conscients des difficultés que vous avez à affronter à la fois sur le plan social et sur celui de la conquête des marchés. Vous avez les encouragements cordiaux et même affectueux de la commission.

### **Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) d'Expertise France - Communication**

**La commission entend une communication de M. Christian Cambon et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, membres, sur la proposition de la commission, du conseil d'administration d'Expertise France, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM).**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous allons maintenant entendre M. Christian Cambon et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, tous deux membres du conseil d'administration d'Expertise France, nous présenter leurs observations sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence, avant que la commission formule son avis.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – J'ai dit combien cette affaire était exemplaire. La création de cette agence par une loi d'orientation et de programmation de 2014 prend sa source dans un rapport parlementaire de Jacques Berthou.

Permettez-moi de saluer au passage Jean-Claude Peyronnet, qui a bataillé à mes côtés, car les choses n'allaient pas de soi à l'époque. Il a fallu se battre contre les ministères concernés, car tous ne souhaitaient qu'une chose : conserver leur centre d'expertise pour ne pas avoir à renoncer à leur autonomie. Et certains résistent encore...

Le panel des compétences d'Expertise France me semble très intéressant. M. Mosneron Dupin en a souligné les points saillants, notamment l'aide à la gouvernance, qui me semble très importante. Comme l'a dit Henri de Raincourt, l'aide au développement ne se met bien en place qu'à partir du moment où la gouvernance est stabilisée. Or nous savons combien ce peut être compliqué, sinon dramatique, dans certains de ces pays – je songe, par exemple, à la République centrafricaine.

Il convenait de résoudre le problème du financement, lequel ne pouvait s'entendre uniquement de subventions de l'Agence française du développement, même si le transfert de la compétence « gouvernance » du ministère des affaires étrangères vers l'AFD va permettre à cette dernière d'acheter 25 millions d'euros de prestations. Le concours des fonds multilatéraux est évidemment essentiel.

On voit aujourd'hui que d'autres centres européens d'expertise s'adressent à Expertise France. C'est la clé même du succès, car cela témoigne de la compétence reconnue de la nouvelle agence.

De la même manière, deux compétences me semblent particulièrement importantes : la santé – quand Ebola envahit une partie de l’Afrique, nous assistons, impuissants, à l’anéantissement de l’aide au développement – et la sécurité.

L’AFD, qui se doit de respecter une forme de neutralité, ne peut agir dans ce dernier domaine, alors qu’Expertise France peut prêter son concours au maintien de la sécurité. L’Agence a ainsi pu coopérer, dans le cadre de la MINUSMA, par exemple, à la mise en place de forces de police et donc concourir à la restauration de l’État de droit.

Les indicateurs de performance ont une grande importance à nos yeux. Comme Henri de Raincourt à l’AFD, nous essayons de savoir si l’argent a été dépensé à bon escient et si les actions menées ont eu une influence sur les populations visées.

L’indicateur de suivi des financements multilatéraux mis en place dans le contrat d’objectifs et de moyens me semble pertinent. Il permettra de mettre en valeur l’efficacité et le bon sens de l’action de cette institution.

Ce contrat d’objectifs et de moyens peut être tout à fait approuvé, soutenu et aidé. Nous avons vu les membres de l’Agence batailler pendant des heures et des heures pour une subvention de 3 millions d’euros, alors que le regroupement de plusieurs agences induit nécessairement des coûts importants - déménagement, rachat de jours de congé et autres. L’État doit tout de même s’engager un petit peu pour mettre cette opération sur de bons rails.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur.** – L’exposé du directeur général nous conforte dans l’idée que cette réforme menée dans des délais extrêmement courts est un modèle du genre. Elle est la preuve de la capacité de notre pays à faire bouger les lignes, à se réformer, ce dont on peut parfois douter...

En une année, Expertise France a trouvé sa place dans le paysage de la coopération française. L’Agence a acquis une visibilité internationale, une capacité à répondre de façon innovante et adaptée à la demande des partenaires et des bailleurs dans quasiment tous les domaines de la coopération technique.

L’Agence est présente dans tous les domaines d’action extérieure de l’État. Elle a su se positionner en quelques mois dans le paysage de la coopération technique nationale et internationale.

Le statut d’EPIC confirme le caractère public de la mission poursuivie par l’Agence tout en lui accordant une certaine souplesse de gestion, ce qui a permis à Expertise France de faire en quelques mois la preuve de son utilité.

Après la mise en place du nouvel organigramme, le regroupement des équipes dans un seul bâtiment, l’achèvement de plusieurs chantiers opérationnels internes, l’Agence est sur le point de conclure la négociation annuelle obligatoire qui devrait permettre l’adoption de l’accord d’entreprise.

Cet accord, qui doit conduire à une harmonisation progressive du statut des salariés, constitue la dernière étape de la fusion prévue dans la loi de juillet 2014.

Les délais prévus par ce texte étant déjà dépassés, il est souhaitable que les tutelles donnent à l’opérateur les marges nécessaires pour conclure un accord équilibré dans les meilleurs délais. Au-delà de ces orientations stratégiques, sectorielles et géographiques, le

contrat d'objectifs et de moyens prévoit l'atteinte simultanée de plusieurs objectifs ambitieux : le doublement de l'activité de l'Agence d'ici à cinq ans, l'atteinte de l'équilibre financier d'ici à 2020, l'absorption des coûts de fusion et la disparition progressive des financements publics, à l'exception, bien évidemment, de la commande publique.

Ces objectifs ambitieux de rentabilité et, à terme, d'autofinancement ne doivent cependant pas être poursuivis au détriment de l'objectif principal : le renforcement de la capacité de coopération technique, mais aussi d'influence de la France.

Cela repose très largement sur les femmes et les hommes salariés d'Expertise France. Le plan d'action envisagé pour assurer la mise en œuvre des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens va de nouveau solliciter fortement ces personnels après une première année, nous pouvons en attester, éprouvante pour ces derniers. Les risques sociaux ne doivent pas être ignorés : lors du dernier conseil d'administration, une manifestation, certes pacifique, nous attendait...

La montée en puissance doit donc se faire de façon progressive et soutenable. Si la politique de développement française poursuit avant tout un objectif de solidarité, l'exportation de nos savoir-faire répond également à un objectif d'influence et de rayonnement de notre pays.

On peut, à cet égard, souhaiter que le Gouvernement consacre à l'assistance technique, au sein de son effort d'aide publique au développement, une part aussi importante, sinon plus, que les soutiens financiers directs, à l'instar de ce qui se fait outre-Rhin.

Dans ce contexte, des synergies supplémentaires doivent être recherchées avec l'Agence française de développement, principal bailleur de la coopération française au développement.

Or, comme le directeur général vient de le souligner, les activités d'Expertise France ne sont financées qu'à hauteur de 10 % par l'AFD. Il est impératif de renforcer la coopération entre ces deux acteurs clés de la politique de développement.

La présentation de ce contrat d'objectifs et de moyens est également pour nous l'occasion d'évoquer l'inachèvement de la réforme de l'expertise française.

En effet, la loi de 2014 prévoyait que tous les opérateurs fusionnent, ce qui n'est pour l'heure pas complètement le cas – CIVIPOL, le GIP JCI justice ou encore l'opérateur agricole ADECIA n'ont pas été absorbés par Expertise France.

Le plus important de ces opérateurs, CIVIPOL, qui est actif dans le domaine de la sécurité publique et dont j'ai auditionné le président directeur général mercredi dernier, représente un peu moins de 10 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Cet inachèvement pose question. La persistance de certains opérateurs dont les champs d'intervention rejoignent ceux d'Expertise France est-elle un handicap ? Si oui, est-il souhaitable d'achever la fusion de l'ensemble des opérateurs ?

CIVIPOL semble travailler en bonne intelligence avec Expertise France. Par ailleurs, il s'agit d'une société anonyme dont 60 % du capital n'est pas détenu par l'État. Acheter CIVIPOL n'est pas dans les possibilités actuelles d'Expertise France.

En outre, la très forte croissance de l'Agence en 2016 rend une opération de croissance externe moins nécessaire pour le moment.

Dans une phase ultérieure, il faudra peut-être réfléchir à un regroupement avec l'opérateur agricole ADECIA, mais un modus vivendi a été trouvé avec Expertise France et cela fonctionne bien.

Enfin, le regroupement avec Expertise France du GIP JCI justice, organisme d'expertise internationale de l'École nationale de la magistrature et du Conseil supérieur de la magistrature, poserait des problèmes spécifiques en raison de la volonté des magistrats qui en constituent le personnel de sauvegarder leur indépendance.

À ce stade, fusionner de nouveaux opérateurs ne nous paraît pas pertinent. Mieux vaut continuer de travailler en bonne intelligence avec Expertise France, comme cela semble être le cas.

Je crois d'ailleurs que la personnalité du directeur et de son équipe facilite bien des choses : M. Mosneron Dupin est en somme « the right man in the right place ».

Mes chers collègues, sous réserve de ces quelques remarques, nous vous proposons, Christian Cambon et moi-même, de donner un avis favorable au contrat d'objectifs et de moyens liant l'État et Expertise France pour la période 2016-2018.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, nous avons entendu la communication de Christian Cambon et Marie-Françoise Perol-Dumont sur le contrat d'objectifs et de moyens liant l'État et Expertise France pour la période 2016-2018, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

La commission doit maintenant autoriser la publication de cette communication sous la forme d'un rapport d'information qui sera envoyé aux tutelles, ministère des affaires étrangères et ministère des finances. Il s'agit d'une mécanique plutôt pilote pour nous, qui illustre la place du Parlement dans l'ensemble de la gouvernance.

À l'issue de l'audition et de la communication, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ayant émis un avis favorable sur le contrat d'objectifs et de moyens, a voté en faveur de la publication du rapport.

*La réunion est levée à 11 h 55*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 8 juin 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Audition de M. Norbert Ifrah, candidat pressenti à la présidence du conseil d'administration de l'Institut national du cancer***La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, nous recevons ce matin, à la demande du Gouvernement, M. Norbert Ifrah, dont la nomination est proposée pour la présidence du conseil d'administration de l'Institut national du cancer, ou INCa.

Cette réunion a lieu au titre de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, qui prévoit l'audition, par les commissions parlementaires concernées, des présidents ou directeurs d'une dizaine d'agences sanitaires préalablement à leur nomination ou à leur reconduction.

Comme vous le savez, l'INCa est une agence d'expertise sanitaire et scientifique créée en 2004 pour coordonner les actions de lutte contre le cancer en France. Elle est organisée sous la forme d'un groupement d'intérêt public et rassemble en son sein l'État, les grandes associations de lutte contre le cancer, les caisses d'assurance maladie, les organismes de recherche et les fédérations hospitalières. Sa tutelle est exercée par les ministères de la santé et de la recherche.

Monsieur Ifrah, vous êtes professeur des universités en hématologie, chef de service au CHU d'Angers. Si votre nomination se confirme, vous succéderez à Mme Agnès Buzyn, dont nous avons noté la détermination et le courage. Vous n'arriverez pas en terre inconnue puisque vous siégez déjà au conseil d'administration de l'INCa en tant que représentant de la Fédération hospitalière de France, la FHF. Votre nomination interviendra à mi-parcours du troisième plan cancer, qui couvre la période 2014-2019.

Je vais vous laisser sans plus attendre la parole afin que vous puissiez nous présenter votre conception de la fonction de président du conseil d'administration de l'INCa et répondre à la première série de questions suivantes.

Pouvez-vous tout d'abord nous présenter brièvement votre parcours et les compétences que vous pensez pouvoir mettre à la disposition de l'agence ?

Quels sont selon vous les points forts de l'INCa et ceux sur lesquels des progrès sont encore nécessaires au regard de la nécessité d'avoir une approche intégrée – sanitaire, scientifique, sociale ou encore économique – des pathologies cancéreuses ?

Parmi les grandes questions qui nous ont beaucoup occupés dernièrement figure celle des conflits d'intérêts avec l'industrie pharmaceutique. Il semble à cet égard révélateur que le Gouvernement n'ait pas choisi de proposer un oncologue au poste que vous serez probablement amené à occuper. Quelle est votre approche de cette problématique ?

Enfin, comment voyez-vous les relations de l'INCa avec ses ministères de tutelle ? Je rappelle que l'agence est dotée d'un budget d'environ 100 millions d'euros et que 150 personnes y travaillent, sans compter les experts mobilisés par ailleurs. Avez-vous pu obtenir des assurances de la part du Gouvernement sur les moyens dont bénéficiera l'agence au cours des prochaines années après les baisses importantes intervenues lors des derniers exercices ?

**M. Norbert Ifrah.** – Si vous me le permettez, mesdames, messieurs les sénateurs, je ne parlerai de moi qu'en dernier et commencerai par le sujet le plus important : le cancer.

Une personne sur vingt en France a ou a eu un cancer. Mille personnes, dont sept enfants, sont confrontées chaque jour au diagnostic de ces maladies. La maladie se concentre, pour la moitié des cas recensés, sur quatre localisations principales : la prostate, le sein, le côlon-rectum et le poumon. Le nombre de patients atteints d'un cancer a doublé depuis 1980, pour des raisons liées à l'accroissement de la population, à son vieillissement et à l'augmentation du risque intrinsèque. Un malade sur deux guérit toutefois de son cancer, rendant les réflexions relatives aux séquelles du traitement et au droit à l'oubli d'autant plus actuelles.

Les dépenses liées à ces affections s'élèvent à 15 milliards d'euros, soit un dixième du budget de l'assurance maladie et un niveau identique à celui représenté par les maladies cardio-vasculaires. Il s'agit du deuxième poste de dépenses après les maladies psychiatriques et au même. Ce poste est en forte tension.

Créé en 2004, l'INCa rassemble l'expertise scientifique de l'État, sous la tutelle conjointe du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cet institut a pour mission d'élaborer une vision intégrée de l'ensemble des champs du cancer. Le plan cancer constitue son principal outil, décliné en 4 axes, 17 objectifs et 208 actions dont 72 % sont pilotées ou coordonnées par l'INCa.

Le statut de groupement d'intérêt public de l'INCa l'amène à interagir avec les organismes payeurs, les établissements de soins et leurs fédérations, les organismes de recherche et les associations et fondations qui siègent à son conseil d'administration. Ce dernier s'appuie sur un conseil scientifique international et sur un comité des usagers et des professionnels qui participent à la démarche, très ancrée dans la culture de l'INCa, de démocratie sanitaire. Afin de favoriser la cohérence des fonds dédiés au plan cancer, une même personne assure les fonctions de directeur du pôle « recherche et innovation » de l'INCa et de l'institut thématique sur le cancer de l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé, ou Aviesan.

L'INCa produit, analyse et évalue des données de santé. Il contribue à l'établissement de référentiels et à l'attribution d'autorisations. Il accorde une attention particulière à l'indépendance, à la transparence et à la pertinence de l'expertise. Il favorise la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques, ainsi que leur appropriation par les malades, les professionnels et le grand public. Il porte également la connaissance française à l'international, en coopération avec les sociétés savantes et les autres agences de l'État partageant ce domaine d'expertise : l'Agence nationale de santé publique, récemment créée, la Haute Autorité de santé, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'Agence nationale de la recherche, mais aussi la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation. L'INCa

effectue son travail, par ailleurs, dans un souci de concertation citoyenne, grâce à la qualité enviable et à l'engagement sans faille des acteurs de l'agence, dont le nombre a diminué de 187 à 149 équivalents temps plein en dix ans.

Le taux d'exécution budgétaire de l'INCa est passé de 84 % à 97 % ; il a atteint l'équilibre en 2015 par un prélèvement sur son fonds de roulement comblant 11 % de ses besoins. Cela n'est évidemment pas tenable sur la durée et conduira inévitablement à une hiérarchisation des objectifs, ce qui ne saurait s'avérer indolore.

L'INCa intervient simultanément sur les aspects sanitaires de la lutte contre le cancer, la formation, la recherche et l'innovation scientifiques. Une attention affirmée est aussi accordée aux sciences humaines. Le soin est confronté au bouleversement des pratiques historiques ; on peut citer le diagnostic moléculaire, parfois porté à distance, la radiologie précise voire interventionnelle, la chirurgie et la chimiothérapie ambulatoires, les nouveaux appareils de radiothérapie et la réduction parfois drastique du nombre de séances nécessaires. Cela façonne le parcours du malade et de ses aidants à un moment où le poste financier du médicament explose.

Je rappellerai que 40 % des cancers sont liés à des comportements sur lesquels il est possible d'agir, tels que le tabac, l'alcool, l'exposition aux rayons ultra-violet, les expositions professionnelles ou encore certains virus contre lesquels il existe des vaccins efficaces. Le dépistage organisé de certains cancers constitue donc une arme majeure lorsque l'on s'intéresse non seulement à la survie et à la guérison mais aussi aux séquelles que subira le malade tout au long de sa vie. L'INCa a donc le devoir d'apporter son expertise en matière de prévention. Il peut fournir aux pouvoirs publics des recommandations pour le dépistage, le soin et l'éducation thérapeutique.

L'articulation entre la ville et l'hôpital demeure largement perfectible, malgré les nombreux efforts qui ont déjà été réalisés. L'incertitude sur les modalités de financement à venir, ainsi que l'apparition des groupements hospitaliers de territoire, ont pu rendre certains établissements de soins trop prudents, voire frileux dans leur volonté de coopérer. Des professionnels isolés et surchargés ont besoin d'une information concise et rapide, besoin auquel ne répondent que partiellement les comptes rendus exhaustifs d'hospitalisation qui leur sont adressés dès que possible, mais parfois un peu trop tard. L'évolution vertigineuse des savoirs, des pratiques et des besoins et demandes de la société peut elle aussi être déstabilisatrice.

Les travaux engagés sur le parcours du patient, sur le patient expert, sur la création d'infirmières de coordination, sur la consultation de fin de traitement et sur les hospitalisations à domicile constituent pourtant de vraies pistes. La réflexion actuelle sur la tarification des parcours de soins et sur le partage de l'information avec les équipes de premier recours – médecins généralistes, pharmaciens, infirmières – est essentielle. Elle sera facilitée par la généralisation du dossier communicant de cancérologie, qui devrait être effectuée sur l'ensemble du territoire avant la fin de cette année. Des stages dans les services de cancérologie pourraient, en outre, être réservés aux internes de médecine générale qui le souhaitent. Cela serait la source, à moyens constants, d'une diffusion ultérieure du savoir, par compagnonnage, dans les cabinets médicaux où ils travailleront.

Vaincre les inégalités devant la maladie, qui constituent un autre enjeu auquel les plans précédents n'ont pas permis de répondre de manière entièrement satisfaisante, relève davantage de l'addition de petits pas que d'une action spectaculaire.

Le renouvellement des autorisations et des labels, contemporains de la réforme des diplômes d'études spécialisés, et les formations spécialisées transversales seront l'occasion de structurer plus simplement l'action contre le cancer dans un paysage caractérisé par un certain empilement. Il faudrait en effet tirer parti de cette étape pour s'orienter vers une exigence plus qualitative destinée à enrichir la simple définition des seuils.

La recherche est pour moi la partie la plus importante du travail de l'INCa. Effectuée en collaboration avec Aviesan, elle constitue le ferment du progrès.

La recherche fondamentale, tout d'abord, donne du sens. Elle permet le transfert et l'utilisation des savoirs pour mieux repérer, par exemple, les mutations à l'origine d'un cancer, expliquer leur signification et suivre l'évolution à chaque phase de la maladie. La génomique a ainsi montré que les mutations en cause lors de la résurgence d'une maladie peuvent être bien différentes de la situation initiale et que l'utilisation du terme de rechute est bien souvent impropre. Grâce à la recherche fondamentale, nous avons aussi appris que si chaque tumeur est unique, certaines voies de signalisation sont affectées de manière répétitive. L'environnement de la tumeur importe et le contexte immunologique est lui aussi perturbé. Ces découvertes ouvrent la voie à de nouvelles approches et à une médecine plus précise.

Ces connaissances fondamentales récentes doivent par ailleurs s'ouvrir aux sciences dures – mathématiques, physique, chimie – pour exploiter au mieux les perspectives qu'elles ouvrent.

La recherche clinique, où se situe l'essentiel de mon activité, n'est pas en reste. Elle constitue pour les malades une source d'accès à l'innovation ; elle permet aussi le développement de nouvelles stratégies plus efficaces, qui s'appuie notamment sur les grands groupes coopérateurs reconnus au niveau international. À mon sens, la recherche clinique doit davantage être développée dans les disciplines telles que la chirurgie, la radiothérapie, la pédiatrie et l'onco-gériatrie.

Enfin, la recherche doit aussi couvrir le champ médico-économique et épidémiologique, car ce domaine contribue à éclairer des choix indispensables. Il ne faut pas non plus mésestimer la recherche intervenant dans le champ des sciences humaines et sociales, ne serait-ce que pour s'interroger sur les inégalités, les inquiétudes, le déni, la qualité de vie, le retour au travail et le droit à l'oubli.

L'animation de l'INCa s'exerce sur tous ces fronts. Citons quelques-unes de ses créations : les équipes mobiles de recherche clinique, ou EMRC, les cancéropôles, les sites de recherche intégrée sur le cancer, ou Siric, les centres labellisés INCa de phase précoce, ou CLIP, dont six bénéficient aujourd'hui d'un volet pédiatrique fort, le programme d'accès aux molécules innovantes, ou AcSé, le programme hospitalier de recherche clinique en cancérologie, ou PHRC-K, ainsi que le programme hospitalier de recherche médico-économique en cancérologie, ou PRME-K. Ces deux derniers programmes sont certes pilotés par la direction générale de l'offre de soins, mais la sélection scientifique et l'instruction sont confiées à l'INCa.

L'objectif affiché de 50 000 patients inclus dans des essais thérapeutiques en 2019 est très ambitieux. Toutefois, notons que 43 000 malades ont été inclus dans des essais cliniques en 2014, contre 12 000 en 2008.

L'INCa est une agence unique dédiée à l'intégration de toutes les facettes d'une seule famille de maladies. Il constitue en ce sens un hapax dont on aurait pu douter s'il n'avait pas trouvé à la fois une reconnaissance de la part des malades et de leurs familles, l'adhésion franche de tous ces acteurs, ainsi que des succès probants et, surtout, exportables. La recherche sur le cancer ne constitue pas une niche mais plutôt un modèle. Cette maladie conserve sa spécificité mais les découvertes permettent d'influencer la prise en charge d'autres maladies graves ou chroniques. Citons ainsi les nouvelles approches dans le domaine du démembrement des voies de signalisation et de communication cellulaire, l'immunothérapie, le dispositif d'annonce ou le plan personnalisé de soins.

Quant à moi, puisqu'il faut bien y venir, j'ai 61 ans, je suis professeur des universités et médecin des hôpitaux en hématologie au CHU et à l'université d'Angers. Je suis professeur depuis 1989 et chef de service depuis 2002. Je me suis consacré en particulier aux leucémies aiguës et aux allogreffes de cellules-souches hématopoïétiques.

Je suis membre d'une unité Inserm-CNRS et chef de pôle dans mon établissement. Ancien membre du comité d'éthique, j'ai également présidé la commission médicale d'établissement du CHU d'Angers.

J'ai par ailleurs été lauréat de l'appel à projet « Fédérations hospitalo-universitaires 2014 » organisé par l'INSERM, les universités et les hôpitaux universitaires du grand Ouest. J'ai également été lauréat, aux côtés du professeur Olivier Rascol, du premier plan d'investissement d'avenir pour le projet « FCRIN », qui a pour objectif de porter en Europe la recherche française et a reçu une aide d'un montant de 18 millions d'euros.

J'ai occupé les postes de président du conseil scientifique et de président des groupes nationaux traitant des leucémies aiguës. Président du collège des hématologistes français, j'ai également présidé la 47<sup>e</sup> section du Conseil national des universités, structure chargée de nommer et de promouvoir les professeurs, maîtres de conférences et praticiens hospitaliers et universitaires en hématologie, cancérologie immunologie et génétique.

J'ai également présidé le Comité national de coordination de la recherche, ou CNR, dont j'ai supervisé, en compagnie d'Yvonnick Morice, la transformation en groupement de coopération sanitaire, ainsi que le pôle cancer de la FHF, qui regroupe l'ensemble de la cancérologie publique.

Je suis à ce titre membre du conseil d'administration de l'INCa depuis 2008 et je termine mon mandat de trois ans de président du jury international des programmes hospitaliers de recherches cliniques et des programmes hospitaliers de recherches médico-économiques.

Pour répondre plus précisément à vos questions sur les moyens, monsieur le président, effectivement, si j'ai accepté de m'engager dans cette mission, ce n'est pas pour devenir le fossoyeur de l'INCa. Bien sûr, j'ai reçu des assurances que j'aurai le soutien, y compris budgétaire, des deux ministères de tutelle de cet institut. Nous avons signé des motions d'inquiétude sur la diminution de ce budget et j'ai eu l'occasion de m'exprimer sur le fait que l'on ne pourrait pas puiser durablement dans le fonds de roulement de l'INCa.

Surtout, la structuration même du fonctionnement de l'INCa consiste à proposer des projets de recherche sur plusieurs années. On engage la parole de l'État sur une longue période ; il faut donc que nous ayons les moyens de tenir ces engagements, faute de quoi nous

devrons réviser de façon déchirante nos objectifs, alors même que les besoins restent fort nombreux. J'entends donc bien éviter que l'INCa ne finisse comme les Incas !

Le problème des liens d'intérêts est quant à lui très délicat. On ne peut selon moi parvenir à une solution au sein d'une seule agence ; il faut que soient impliqués tous les acteurs qui demandent des expertises. On aura toujours plus de mal à trouver des experts s'ils doivent répondre à de longs questionnaires à chacune de leurs interventions dans quatre agences différentes. Même à l'échelon européen, il n'existe pas 2 000 experts sur chaque sujet.

Nous faisons extrêmement attention aux liens d'intérêts et à la transparence de l'expertise, mais il faut également que cette expertise soit pertinente. Ce problème demande donc une importante réflexion et une valorisation de l'expertise. Pour avoir été expert pour différentes agences depuis 1992, je peux témoigner que cette activité n'aide en rien à la promotion des carrières et s'exerce de manière quasi bénévole. Au mieux, les experts sont payés trois ou quatre euros de l'heure, quand on ne perd pas les billets de trains à fournir pour être défrayé. La dématérialisation a certes amélioré les choses : nous ne payons plus pour travailler !

L'INCa reste extrêmement vigilant, mais ce n'est pas simple. Sur certains sujets, il n'existe que deux ou trois experts dans le monde. Nous ne sommes pas seuls à le savoir : les industriels aussi en sont conscients. En outre, on ne peut pas avoir accès aux médicaments qui nous sont indispensables sans travailler avec les laboratoires. Un laboratoire qui investit 1 milliard d'euros dans un médicament ne va pas le confier à quelqu'un sur sa bonne mine ! Il faut effectuer des travaux préparatoires et des tests internationaux, ce qui prend du temps : il n'est pas totalement indécent que ce temps soit dédommagé, surtout s'il est pris sur le week-end. Évidemment, il faut que cela soit transparent ; tout lien doit être connu.

Ma déclaration publique d'intérêts est à jour, mais elle n'est pas vierge. Si elle l'était, cela signifierait que je n'ai jamais effectué d'essai clinique, ce qui ne serait pas très rassurant. Cela dit, nous aurons la plus extrême vigilance sur ce sujet.

**M. Alain Milon, président.** – Vous avez évoqué, monsieur le professeur, les groupements hospitaliers de territoire, ou GHT. Dans ma région, j'ai pu constater certains problèmes relationnels entre les GHT et les centres de lutte contre le cancer. Comment les éviter ?

**M. Norbert Ifrah.** – L'adversaire, c'est le cancer ; ce ne sont pas les structures publiques qui luttent contre ces maladies. À la FHF, notre position est que les centres de lutte contre le cancer doivent entrer comme membres associés dans les GHT. Nous devons associer nos compétences et nos forces pour soigner les malades. Cela suppose des coopérations et une forme de subsidiarité où chacun fait ce qu'il sait faire le mieux.

Comme vous le savez, les nouveaux modes de financement de la cancérologie mettent en difficulté le budget des centres de lutte contre le cancer. C'est le fait non pas des hôpitaux mais du développement de la chimiothérapie ambulatoire et de la réduction du nombre de séances de radiothérapie. Cette évolution a conduit ces centres à réfléchir à des regroupements entre eux. Ces regroupements peuvent, dans un certain nombre de situations, rendre un peu plus fragiles des accords passés antérieurement avec les établissements avec qui ces centres travaillaient en proximité. Ce problème ne peut se résoudre qu'au cas par cas : il faut que chacun des acteurs s'interroge sur ce qu'il peut et veut échanger.

Il faut répéter que, au-delà des structures, il y a des malades. Or le malade veut être soigné très bien, où qu'il soit et, si possible, au plus près de son domicile. Le pôle cancer de la FHF, entre autres acteurs, travaille justement sur la labellisation des parcours. L'objectif est non pas d'exclure tel ou tel établissement, mais de garantir la sécurité et la qualité des soins. Je défendrai une telle approche si je suis nommé à la tête de l'INCa.

Des problèmes budgétaires existent ; cela engendre des tensions. Il est désespérant, en 2016, d'entendre quelqu'un vous annoncer qu'un de ses proches a un cancer et vous demander : « À qui puis-je le confier ? » Cela signifie que la confiance dans le système n'est pas complète, en dépit du travail que nous effectuons, et qu'on imagine, parfois à raison, qu'il subsiste des inégalités d'adressage. Il faut absolument lutter contre ce phénomène. La coopération entre établissements, essentielle à cette fin, est somme toute assez simple. Il faut réserver aux établissements de recours les tâches qu'eux seuls peuvent accomplir et utiliser au mieux les moyens et les compétences des établissements locaux. Cette approche fondée sur la subsidiarité devrait aider à résoudre les inégalités d'incidence mais aussi celles d'adressage.

**Mme Catherine Deroche.** – Vos remarques sur l'adressage, monsieur le professeur, pourraient être étendues à d'autres pathologies, au-delà du cancer.

Vous avez évoqué les données de santé. Selon vous, le traitement de ces données imposé par la loi de modernisation de notre système de santé est-il positif, ou bien a-t-il créé des freins trop importants à la recherche ? Par ailleurs, comment l'INCa et la HAS vont-ils collaborer sur le sujet des bonnes pratiques ?

Le bureau du Sénat a accepté la création d'un groupe d'études sur le cancer, dont l'installation a eu lieu hier. Contrairement au groupe d'études homologue de l'Assemblée nationale, nous n'entendons pas nous cantonner au champ des cancers des enfants, même si ceux-ci constituent un vrai sujet, que nous aurons soin d'étudier. Nous avons sollicité à ce sujet la ministre des affaires sociales pour qu'elle appuie la révision du règlement européen relatif aux médicaments à usage pédiatrique : nous nous sommes en effet rendu compte que trop de dérogations subsistantes permettent aux laboratoires de ne pas produire de médicaments spécifiques pour les enfants. Quel est votre sentiment sur cette évolution proposée du règlement européen ?

J'ai enfin une question plus locale, inspirée par mon expérience à la tête de la mission « Santé » de la région Pays-de-la-Loire. Le registre des cancers ne procède à des études que dans deux des cinq départements de cette région, ce qui, d'après ce qu'on nous dit, suffit d'un point de vue statistique. Je m'interroge sur la séparation qui existe entre ce registre et l'observatoire régional de santé. Avez-vous un avis sur cette question ? Quel est selon vous le modèle le plus adapté pour les registres des cancers ?

**Mme Catherine Génisson.** – Merci, monsieur le professeur, pour votre passionnant exposé. Vous avez répondu à la question de notre président relative aux liens d'intérêts. Auriez-vous sur ce sujet des propositions à formuler pour améliorer le dispositif existant ? L'INCa est en effet un lieu à la fois de recherche et d'expertise en santé : le lien d'intérêts y est donc obligatoire.

Vous avez également évoqué la lourdeur du coût des traitements. Avez-vous sur ce sujet aussi des propositions à nous faire, dans la perspective de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ?

Enfin, j'aimerais vous entendre sur un sujet tout aussi capital, le parcours du patient atteint d'un cancer. Vous avez beaucoup insisté sur l'évolution vers la médecine ambulatoire. Comment peut-on faire en sorte que les acteurs de la médecine libérale assurent un suivi correct et valorisant de ces patients ? Les stages obligatoires en cancérologie que vous avez suggérés pour les étudiants en médecine devraient aller de soi ; ne pourrait-on pas aller plus loin dans la participation de l'équipe ambulatoire aux conférences organisées à l'hôpital autour du cas d'un patient atteint d'un cancer ? Comment peut-on imaginer des liens formels pour une meilleure qualité de prise en charge du patient en ambulatoire ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Monsieur le professeur, vous avez inclus dans votre propos liminaire deux faits significatifs : une personne sur vingt a ou a eu un cancer ; bien des cancers sont liés à des comportements. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions complémentaires quant aux évolutions, en nombre comme en typologie, des cancers recensés par l'INCa ?

Par ailleurs, j'aimerais vous entendre sur le sujet du droit à l'oubli, qui ne manquera pas d'être abordé par notre nouveau groupe d'études sur le cancer. Quels axes de progrès vous semblent importants dans ce domaine ?

**M. Norbert Ifrah.** – La loi de modernisation de notre système de santé montre clairement une sensibilité importante à la recherche. Des outils sont mis à disposition ; la volonté est présente. Cela montre que ce sujet importe au ministère des affaires sociales et de la santé et pas seulement à celui de la recherche. Je rappelle que ces deux ministères contribuent chacun pour moitié au budget de l'INCa.

En revanche, la recherche ne se décrète pas. Une bonne idée naît souvent de façon surprenante ; parfois, elle s'avère en fin de compte mauvaise... Il faut simplement donner aux chercheurs les moyens de faire leur travail. Dans le cas du cancer, c'est par niches que, le plus souvent, nous avons accompli des progrès qui, en s'accumulant, ont changé le paysage et bouleversé l'image longtemps inexorable de cette maladie. Pour certains cancers, nous avons fait disparaître la mortalité ; pour d'autres, presque aucun progrès n'a pu être accompli. La recherche doit donc garder sa souplesse.

Quant aux relations entre l'INCa et la HAS, je voudrais d'abord rappeler que l'INCa n'entre pas dans le périmètre de la mission de la HAS. Il se trouve qu'Agnès Buzyn et moi sommes très bons amis : nous parviendrons à coup sûr à travailler ensemble partout où nos champs d'action coïncideront. Je la connais depuis son internat ; nous avons travaillé ensemble comme membres du conseil d'administration de l'INCa ; nous avons aussi beaucoup publié ensemble. Enfin, pour ainsi dire, les obus retombent parfois au même endroit : Mme Buzyn aussi est hématologue, spécialiste des leucémies aiguës et des greffes de moelle osseuse, tout comme plusieurs de ses prédécesseurs.

Cela dit, les missions de ces deux institutions sont complètement différentes. Le profil de recrutement des membres de la HAS est sensiblement différent : en dehors de certaines personnalités emblématiques, la cancérologie est rarement le champ où ces membres se sont fait reconnaître. Quoi qu'il en soit, partout où existent des zones de recouvrement des compétences, il faut s'enrichir du savoir de l'autre. Depuis Pic de la Mirandole, on sait qu'on ne peut tout savoir !

L'INCa apportera bien sûr tout son soutien au groupe d'études du Sénat sur le cancer, en fonction de vos souhaits. Quant à la pédiatrie, nous avons été quelques-uns à nous

battre pour faciliter l'accès des pédiatres au droit à prescrire des traitements. Historiquement, leur parcours ne facilitait pas la double compétence. Ce problème est aujourd'hui réglé. Il faut évidemment que les pédiatres prennent à bras-le-corps cette question dans les nouveaux diplômes d'études spécialisées et les nouvelles formations spécialisées transversales. Je n'ai aucune inquiétude sur ce point.

L'accès aux médicaments pour les enfants atteints d'un cancer représente bien sûr un sujet de préoccupation. Agnès Buzyn et le conseil d'administration de l'INCa ont insisté sur l'importance des volets pédiatriques obligatoires. Le programme AcSé comprend des programmes d'actions intégrées de recherche spécifiquement pédiatriques. Des actions internationales ont également été menées, de même que des actions auprès des industriels : l'autorisation de mise sur le marché est en effet toujours une demande de l'industriel, et non pas de la société savante ou des médecins.

Les registres des cancers et leurs liens avec les observatoires régionaux de santé constituent un sujet sur lequel je n'ai sans doute pas encore, à titre personnel, toutes les compétences requises pour émettre une opinion. L'INCa travaille sur ces questions en collaboration avec l'Agence nationale de santé publique. Les registres des cancers de certaines régions sont extrêmement performants. En revanche, il n'en existe pas partout sur le territoire. L'outil statistique et la comparaison avec les registres internationaux laissent penser que ce dont on dispose n'est déjà pas mal et permet au moins de ne pas manquer les grandes évolutions observables. Il n'est jamais mauvais que les gens se parlent ; on peut toujours chercher quels progrès sont possibles à la marge.

Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'on ne peut pas sur-interpréter un registre. Dans le cas d'un essai clinique, on sait vite s'il est prospectif ou mauvais. Si l'on remplit des bases données au hasard, lors de l'analyse des données, on se rend souvent compte qu'on n'a jamais pensé à relever les informations dont on a vraiment besoin parce qu'on ne peut anticiper ces besoins trente ans à l'avance. Ces bases constituent des outils très importants pour la démographie, mais il faut peser l'investissement qu'elles nécessitent, surtout si les moyens sont comptés.

Sur les liens d'intérêts, il faut que de vraies discussions aient lieu afin d'entendre les problématiques des agences et des experts et de réfléchir à la meilleure façon de valoriser ces derniers. On ne pourra pas durablement exiger d'eux des surcharges de travail extrêmement importantes, qui les obligent à s'absenter de leur lieu de travail, où ils devront ensuite rattraper le temps perdu, sans trouver un moyen de mieux les reconnaître.

Il faut distinguer les liens d'intérêts avec un industriel des conflits d'intérêts, qui interviennent lorsqu'une personne ayant un lien d'intérêts est appelée à donner un avis d'expert. Tant que l'expert n'est pas en situation de donner une expertise pour une agence, il n'est pas en conflit d'intérêts, dès lors que son activité est autorisée par le président ou le directeur de son établissement. Telle est l'ouverture permise par la loi. C'est d'autant plus compliqué que l'on nous incite à déposer des brevets en cotutelle avec l'industrie. Ainsi, les projets élaborés en lien avec le secteur privé sont seuls éligibles au programme d'investissements d'avenir...

Il m'est arrivé d'être sollicité par des collègues qui, de fait, n'avaient aucun lien d'intérêts mais n'en étaient pas sûrs. Ils voulaient que je leur donne des éléments d'indication. Évidemment, il est difficile de ne pas répondre à un collègue, mais, par transitivité, celui qui donne un avis n'est plus dénué de lien d'intérêts. La situation est donc bien compliquée ; il

faut par conséquent se battre pour améliorer la transparence et la traçabilité des actions de chacun.

Outre les conflits « monétaires », je tiens à mentionner les conflits scientifiques, qui sont parfois bien pires. Il arrive qu'un évaluateur mette un coup d'arrêt à un projet excellent pour la seule raison qu'il est en compétition avec la personne qui l'a choisi et jugé dénué de conflit d'intérêts. Cette dernière notion va très loin, jusqu'au type d'activités de publication de l'évaluateur. Pourtant, si celui-ci n'avait pas des liens contigus avec le porteur du projet, il serait incapable d'évaluer.

L'INCa travaille énormément sur cette question et a mesuré les marges d'amélioration qui lui restent. Il faut aussi relever que, dans les divers rapports d'information sur ce sujet, l'INCa est considéré, pour ainsi dire, comme le moins mauvais élève de la bande !

J'en viens à la question relative au coût des traitements. Sur ce point, il y a plusieurs choses que je ne comprends pas. Certains médicaments ont trente ans d'âge, ne sont pas chers, sont efficaces, mais disparaissent du jour au lendemain, pour un prétendu problème de fabrication, avant de réapparaître un ou deux mois plus tard trente à cinquante fois plus chers. Ce n'est sûrement pas le prix de la découverte ! De tels cas se présentent régulièrement.

Quant au prix des nouveaux médicaments, nous sommes arrivés à la fin d'un modèle. Le système actuel n'est soutenable ni pour l'assurance maladie ni pour la société française ou européenne. Les améliorations du service rendu et le processus de développement même du médicament ne justifient pas toujours le prix imposé. Des oncologues et hématologues du monde entier ont manifesté leur inquiétude ; j'en fais partie. Il n'empêche que nous avons besoin de ces nouveaux médicaments. Certains sont formidables, mais pas tous. En outre, ce n'est pas parce qu'un médicament change la donne qu'il doit coûter 100 000 ou 200 000 euros par an. Si on pratiquait de tels prix dans toutes les spécialités de la médecine, on arrêterait de soigner les malades ! L'aspirine ou le paracétamol sauvent des vies chaque jour, sans parler des médicaments révolutionnaires utilisés en cardiologie, mais ils ne seraient pas autant utilisés s'ils coûtaient aussi cher.

On se trompe quand on croit que la chimiothérapie ambulatoire va régler ce problème. Les résultats des chimiothérapies orales ne sont pas toujours révolutionnaires et ce mode d'administration ne rend pas le traitement moins cher ou moins toxique. Transformer une maladie monogénique mortelle en maladie chronique, voire la guérir, est bon, mais il ne s'agit pas forcément d'un modèle que l'on peut répéter pour d'autres maladies.

Enfin, on assiste à un renouveau de l'immunothérapie : croyez-moi, il ne s'agit pas là d'un traitement oral ! Comme toujours en oncologie, on gagne par petites niches : on caractérise une maladie au mieux et on trouve la meilleure piste pour la guérir. Il faut donc que tous les outils soient vraiment disponibles. Le modèle français est particulier : l'autorisation de mise sur le marché va de pair avec le remboursement du médicament, ce qui n'est pas le cas partout dans le monde et, notamment, aux États-Unis. La réflexion doit être internationale, mais notre comportement doit être décliné au niveau national.

Quant aux stages en oncologie, je ne suggère pas qu'ils doivent être obligatoires ; ils devraient simplement être disponibles sur simple demande pour les internes de médecine générale. Le premier recours – médecine générale, infirmières, pharmacie – est pour moi essentiel ; cela suppose une compétence, des liens et un nombre suffisant de

professionnels : le traitement d'un malade du cancer demande beaucoup de temps. Le développement du dossier cancérologique partagé sera très important dans cette perspective car il sera accessible.

**Mme Catherine Génisson.** – Il y a aussi la formation médicale continue !

**M. Norbert Ifrah.** – Oui, mais elle n'est pas très simple.

**Mme Catherine Génisson.** – C'est le moins que l'on puisse dire...

**M. Norbert Ifrah.** – Actuellement, c'est le soir qu'elle est dispensée aux volontaires par les professionnels. On y rencontre toujours les mêmes médecins. Il faut aussi atteindre ceux qui aimeraient la suivre, mais qui sont surchargés et n'en ont pas le temps.

J'en viens aux données relatives aux différents cancers. On relève chaque année environ 55 000 nouveaux cas de cancer de la prostate, pour 9 000 morts de ce cancer ; 50 000 cancers du sein, et 12 000 morts ; 40 000 cancers colorectaux, et 16 000 morts ; enfin, 40 000 cancers du poumon, et 32 000 morts. Je tiens volontiers à votre disposition les chiffres détaillés.

J'ai un dernier mot à ajouter sur le prix des médicaments. Ce problème est très difficile. En effet, les malades comme les médecins veulent avoir accès au médicament tout de suite. Quand c'est tard, c'est trop tard ! Pour cette raison, toutes les agences nationales délivrant les autorisations de mise sur le marché ont tendance à remplacer le test ultime – la survie – par des tests compagnons, qu'il s'agisse de tests biologiques ou d'ersatz tels le taux de réponse ou le taux de première rechute. Le lien direct entre le test compagnon et la survie n'est quant à lui pas toujours étudié en profondeur. Parmi les 55 derniers médicaments autorisés par la FDA aux États-Unis – la situation est similaire en Europe –, 35 ont seulement fait l'objet de tests compagnons ; pour une petite vingtaine, le lien a été établi entre ces tests compagnons et la survie. Cela ne veut pas dire que la méthode employée était dénuée de sens : souvent, les éléments de preuve initiaux étaient très évocateurs d'un succès qui a parfois été confirmé.

Il ne faut donc pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Pour autant, tant que le médicament n'a pas fait ses preuves du point de vue de la survie, on pourrait imaginer qu'il ne soit pas remboursé au même niveau que les médicaments mieux établis, afin de mieux partager l'effort. Cela doit être discuté avec les pouvoirs publics ; l'INCa ne décide pas du prix des médicaments, il ne fait que donner son avis sur les traitements et faciliter l'accès aux tests compagnons et aux médicaments.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie, monsieur le professeur, et vous souhaite bon vent à la tête de l'INCa.

## Maisons d'assistants maternels - Présentation du rapport d'information

**Puis Mmes Caroline Cayeux et Michelle Meunier procèdent à la présentation de leur rapport d'information sur les maisons d'assistants maternels.**

**Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur.** – Monsieur le président, chers collègues, notre pays continue, et on ne peut que s'en réjouir, de se démarquer en Europe par une démographie plus dynamique que celle de nos voisins. Cette vitalité, qui constitue un atout économique, est en grande partie liée à notre politique familiale. La problématique de l'accueil des jeunes enfants, de zéro à trois ans, est donc un enjeu essentiel.

La question de l'accueil des jeunes enfants doit également être abordée au travers du prisme de l'égalité professionnelle et de l'intégration des femmes sur le marché du travail. La naissance d'un enfant est en effet bien souvent l'occasion d'un arrêt, parfois définitif, de l'activité professionnelle des mères. Cela a un impact sur le déroulé de leur carrière féminine et sur le niveau de leur retraite. Enfin, le taux d'activité relativement faible des femmes françaises (67,5 %, contre 79,3 % en Suède) nuit aux performances économiques de notre pays.

C'est pour répondre à ces différents enjeux que la convention d'objectifs et de gestion (Cog) conclue par l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour la période 2013-2017 a fixé un objectif ambitieux de création de 275 000 places d'accueil des enfants de moins de trois ans, dont 100 000 en accueil individuel. Les résultats très décevants des premières années d'exécution de la Cog montrent qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts en la matière.

Par ailleurs, au-delà du nombre de places, la question de l'accueil des jeunes enfants soulève bien entendu des questions liées à la qualité de cet accueil, les parents confiant à un établissement ou à un tiers ce qu'ils ont de plus cher. Cette problématique ne peut donc pas se limiter à un traitement quantitatif.

Ce nécessaire rappel du contexte étant opéré, nous pouvons en venir à l'objet de notre rapport.

En 2010, le Sénat a été à l'initiative d'une loi visant donner un cadre juridique et à généraliser au niveau national une expérimentation menée depuis 2005 dans le département de la Mayenne dont notre ancien collègue Jean Arthuis, auteur de la proposition de loi, était alors le président du conseil général. Il s'agissait de permettre à des assistantes maternelles exerçant à leur domicile de se regrouper dans un local adapté afin d'exercer ensemble leur métier. Cette loi, adoptée il y a maintenant six ans, prévoyait la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur le développement de ces « maisons d'assistants maternels », communément désignées sous le vocable de « MAM ». Ce rapport n'a toutefois jamais été rédigé, et c'est dans ce contexte que la commission des affaires sociales nous a chargées de la mission d'information dont nous vous présentons aujourd'hui les conclusions.

Au cours de nos travaux débutés en février dernier, nous avons longuement auditionné les parties prenantes, acteurs du domaine de la petite enfance. Nous avons rencontré aussi bien les services de l'Etat et des départements chargés de réglementer et de gérer les modes d'accueil, que les professionnels qui sont sur le terrain au quotidien. Nous avons également auditionné des pédopsychiatres et psychologues qui nous ont apporté leur regard scientifique sur la question de la prise en charge du jeune enfant. Nous nous sommes

enfin déplacées sur le terrain, dans l'Oise et en Loire-Atlantique, afin d'échanger avec les assistants maternels et de visiter des MAM. Ces déplacements ont été l'occasion pour nous de rencontrer aussi bien des assistants maternels et des acteurs associatifs que des élus locaux, les services de protection maternelle et infantile (PMI) et les agents des caisses d'allocations familiales (Caf).

Au terme de nos travaux, nous sommes en mesure de dresser plusieurs constats. Premièrement, si un certain nombre d'acteurs avaient exprimé des réticences en 2010, force est de constater que la plupart des avis convergent aujourd'hui pour considérer que, si le modèle est perfectible, les MAM sont une solution innovante et souple qui apporte des réponses à des besoins identifiés au niveau local. Deuxièmement, alors que les MAM ont connu une progression spectaculaire en termes quantitatifs, on observe aujourd'hui une grande diversité de modes de fonctionnement, conséquence de la grande souplesse qui caractérise ce modèle. Enfin, nos travaux nous conduisent à la conclusion qu'il convient à présent d'accompagner le développement des MAM sans restreindre la liberté d'initiative des acteurs qui est la condition de leur succès.

**Mme Michelle Meunier, co-rapporteur.** – Il est nécessaire, avant de vous présenter nos conclusions plus dans le détail, de faire un point sur ce qu'est une maison d'assistants maternels. Par dérogation au principe qui veut qu'un assistant maternel exerce à son domicile, le président du conseil départemental peut autoriser le regroupement de plusieurs professionnels, quatre au maximum, dans un local adapté. Bien que les assistants maternels créent généralement une association, ce local n'est pas considéré comme un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et l'accueil reste individuel, chaque assistant maternel étant salarié de particuliers employeurs et rémunéré directement par les parents. Comme dans le cas de l'accueil à domicile, chaque assistant maternel est agréé par le président du conseil départemental pour accueillir un nombre d'enfant dont le nombre est fixé par l'agrément et ne peut dépasser quatre simultanément. Le nombre d'enfants accueillis dans une MAM ne peut donc jamais dépasser seize.

Toutefois, le mode de fonctionnement d'une MAM s'approche, à certains égards, de celui d'un accueil collectif. Ainsi, le code de l'action sociale et des familles permet à chaque parent d'autoriser l'assistant maternel qui accueille son enfant à déléguer cet accueil aux autres assistants maternels. Il est toutefois précisé que le nombre d'enfants présents dans la MAM à un moment donné ne peut jamais excéder le nombre d'enfants que les assistants maternels sont autorisés à accueillir compte tenu de leur agrément. La délégation ne peut en outre conduire à ce qu'un assistant maternel effectue un nombre d'heures inférieur à celui qui est prévu à son contrat.

Dans les faits, la délégation d'accueil permet d'élargir les amplitudes horaires de la MAM en organisant une arrivée et un départ échelonné pour prendre en compte les horaires parfois atypiques des parents. La délégation est également fréquemment utilisée pour permettre l'organisation d'activités ou de sorties regroupant les enfants par âge.

Les dispositions législatives encadrant les MAM sont donc relativement légères, et les services départementaux de PMI jouent un rôle essentiel dans l'appréciation des conditions d'accueil et la délivrance des agréments.

Dans ce cadre juridique souple, le mode de fonctionnement varie fortement d'une maison d'assistants maternels à l'autre, en fonction des choix des assistants maternels et des directives des services de PMI.

Ainsi, nous avons visité des MAM nées d'un projet collectif porté par les assistantes maternelles elles-mêmes et d'autres où c'est la commune qui a pris l'initiative, recherchant des assistants maternels et en les mettant en relation avec les parents.

Pour certaines professionnelles, l'exercice en MAM s'inscrit dans le prolongement d'une activité antérieure en lien avec l'accueil du jeune enfant alors que d'autres ont opéré une réorientation professionnelle complète. Enfin, le local peut être mis à disposition par une commune ou loué par les assistants maternels. On nous a même fait part du cas d'assistants maternels qui ont créé une SCI afin de faire construire un local.

Ce mode d'accueil présente de nombreux avantages, tant pour les enfants et leurs parents que pour les assistants maternels et suscite l'intérêt des pouvoirs publics.

Pour les enfants, la maison d'assistant maternel offre un cadre adapté et sécurisé, souvent plus que ne peut l'être un logement privé. L'accueil de l'enfant est nettement plus personnalisé que dans un établissement dans lequel le taux d'encadrement est d'un adulte pour cinq voire huit enfants. En même temps, la MAM favorise la socialisation de l'enfant en lui permettant de côtoyer un groupe d'enfants de son âge.

Les amplitudes horaires élargies permises par la délégation d'accueil et la relation personnelle qu'ils peuvent développer avec l'assistant maternel sont un gage de souplesse pour les parents. De plus, alors que les cas, de mauvais traitements infligés à des enfants par des assistants maternels, rares mais abondamment relayés dans les médias peuvent rendre les parents réticents à l'idée d'opter pour ce mode d'accueil, la présence d'une équipe tend à les rassurer et à limiter les risques.

Le succès des MAM s'explique en grande partie par les avantages qu'y voient les professionnels eux-mêmes. Ainsi que nous l'ont répété les assistantes maternelles que nous avons rencontrées, le travail en groupe permet des échanges de bonnes pratiques et contribue à rompre l'isolement que peuvent ressentir celles qui travaillent à leur domicile. Surtout, alors que le travail à domicile, principalement celui des femmes, est parfois regardé comme du travail domestique, l'exercice sur un lieu dédié, avec des collègues de travail, valorise leur activité aux yeux de la société et des parents qui les emploient. L'attrait de ce modèle réside aussi, pour les personnes qui ont travaillé dans un EAJE, dans la taille réduite de l'équipe et de l'absence de hiérarchie administrative. L'exercice en MAM est enfin un moyen de favoriser la professionnalisation des assistants maternels, notamment en leur permettant, grâce à l'utilisation de la délégation d'accueil, d'accéder à des formations qui ne sont pas ou peu envisageables dans le cas de l'exercice à domicile.

Le développement des MAM retient l'attention des pouvoirs publics en raison de son faible coût. Il revient en effet nécessairement moins cher à une commune de susciter l'ouverture d'une MAM, le cas échéant en la subventionnant financièrement ou en nature, que d'assumer les coûts de création et, surtout, de fonctionnement d'une micro-crèche. Le coût global de l'accueil par un assistant maternel, partagé entre l'Etat, la Cnaf et les parents est nettement inférieur au coût de l'accueil en EAJE, même s'il est vrai que la part supportée par les parents ne l'est pas forcément.

Enfin, l'intérêt que portent les pouvoirs publics aux MAM vient du potentiel de création de places que ce mode d'accueil nouveau permet d'espérer, bien que cet effet soit encore difficilement mesurable. D'une part, l'exercice sur un lieu dédié peut permettre de lever une partie des contraintes liées au logement personnel qui empêchent certains candidats

d'obtenir un agrément ou limite le nombre d'enfants qu'ils sont autorisés à accueillir. D'autre part, certaines des assistantes maternelles que nous avons pu rencontrer n'auraient jamais envisagé de se lancer dans la profession d'assistant maternel à domicile mais ont été séduites par l'idée de l'exercer en équipe. Le développement de ce mode d'exercice de la profession est donc de nature, sinon à inverser au moins à ralentir la tendance à la diminution du nombre d'assistants maternels.

Ces avantages expliquent en grande partie le développement assez spectaculaire des maisons d'assistants maternels depuis 2010. S'agissant de projets privés qui ne font pas nécessairement l'objet d'un recensement, il est difficile d'obtenir des chiffres fiables sur le nombre de MAM ouvertes. Toutefois, la Cnaf estimait le nombre de MAM à 235 en juin 2011, puis 881 en 2013 et plus de 1 200 en 2014. Selon les données communiquées par l'association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistants maternels (Anramam), qui effectue un important travail de recoupement, 1 267 MAM étaient ouvertes au début l'année et 1 430 étaient à l'état de projet. Selon les retours que nous avons pu avoir, les cas de fermeture d'une MAM demeurent exceptionnels.

Ce développement s'accompagne toutefois d'une grande disparité entre les territoires. Les regroupements d'assistants maternels sont issus d'une expérimentation locale, démarrée dans le département de la Mayenne grâce à la volonté d'acteurs associatifs qui ont su obtenir le soutien des élus locaux. Les MAM se sont d'abord développées dans les départements du grand ouest, notamment la Loire-Atlantique ou encore le Maine-et-Loire. L'effet « tâche d'huile » est toutefois largement dépassé et on constate que le modèle se propage maintenant à l'ensemble du territoire. A notre connaissance, il n'y a plus aujourd'hui de département dans lequel aucune MAM n'a été créée. Néanmoins, le développement des MAM sur un territoire peut être fortement freiné lorsque les services départementaux, par prudence ou par méfiance, imposent des exigences excessives qui compliquent l'ouverture de maisons d'assistants maternels.

Afin de rassurer les acteurs qui demeurent réticents et de promouvoir les bonnes pratiques de manière à permettre un développement sur l'ensemble du territoire des maisons d'assistants maternels, la secrétaire d'Etat, puis ministre, chargée de la famille a souhaité donner une impulsion nationale.

Une réflexion associant notamment les administrations de l'Etat, les services de différents départements, la Cnaf et les acteurs associatifs a ainsi été lancée à la fin de l'année 2015. Cette réflexion a débouché sur l'élaboration d'un guide pratique à l'attention des porteurs de projets comme des services de protection maternelle et infantile (PMI). Ce guide fait le point sur la réglementation applicable et établit un référentiel visant à généraliser des pratiques sécurisées et fonctionnelles.

Parallèlement, et alors qu'elle avait émis des réserves au moment du vote de la loi de 2010, la Cnaf a décidé en décembre 2015 de mettre en œuvre une aide au démarrage destinée à aider financièrement les porteurs de projets. Cette aide financière s'accompagne de l'élaboration d'une charte de qualité et s'inscrit dans une volonté d'impliquer les Caf locales dans l'accompagnement des porteurs de projets.

L'assemblée des départements de France (ADF), dont nous avons rencontré des représentants, nous a également indiqué souhaiter mettre en place des éléments de communication à destination de ses membres.

Ainsi, mes chers collègues, si certains d'entre vous connaissaient encore peu ou mal le concept des maisons d'assistants maternels, il est probable que ce dernier vous soit plus familier dans les années à venir et que vous en rencontriez de plus en plus souvent dans vos territoires.

**Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur.** – J'en arrive à nos propositions. Au risque de décevoir certains d'entre vous, la première d'entre elles est de ne pas modifier la législation en vigueur. En effet, imposer des normes ou des contraintes supplémentaires ne pourrait avoir pour effet que de limiter le développement de maisons d'assistants maternels qui s'épanouissent justement dans la souplesse du cadre actuel. Nous estimons que la diversité des modèles existants correspond à la diversité des attentes et des besoins des acteurs et des réalités locales et qu'il n'est pas souhaitable de chercher à imposer un mode de fonctionnement.

Par ailleurs, la compétence de l'accueil des jeunes enfants relevant du département et de la commune, il est important de laisser aux collectivités une autonomie dans la conduite de leur politique en la matière.

Toutefois, il est souhaitable que les départements, en partenariat avec les Caf, développent un accompagnement des porteurs de projets. Cet accompagnement doit permettre d'une part d'éviter les échecs liés à des projets mal préparés et à des difficultés mal anticipées et d'autre part d'inscrire les MAM dans la perspective d'un schéma territorial des services aux familles cohérent et équilibré.

Nous considérons par ailleurs qu'il est indispensable de développer un effort de formation des assistants maternels. La formation initiale obligatoire doit être repensée, ce qui sera l'occasion d'y intégrer des modules spécifiquement consacrés à l'exercice en MAM. Cette formation initiale devrait également être accessible à ceux qui en sont dispensés. Il convient également de faciliter l'accès à la formation continue, en s'interrogeant sur les modalités de financement en tiers-payant ou en organisant un contingent d'assistants maternels « volants » pouvant assurer des remplacements.

S'agissant de l'aspect financier, il convient d'explorer la possibilité pour la Cnaf d'attribuer le prêt à l'amélioration du lieu d'accueil, auquel sont éligibles les assistants maternels, à l'association qui chapeaute la MAM afin de mutualiser les capacités d'emprunt. De même, le versement du complément du mode de garde (CMG) en tiers-payant pourrait être généralisé. Plus largement, il faudrait travailler sur les différentes aides aux familles afin d'accorder une réelle liberté de choix aux parents, quel que soit leur niveau de revenu.

Nos travaux nous ont enfin conduits à des interrogations qui dépassent le cadre de cette mission d'information. Le rapport remis le mois dernier par Sylviane Giampino à la ministre des familles appelle à réfléchir sur les besoins de l'enfant et sur son développement. Ces réflexions devront être prises en compte dans la réflexion actuellement menée sur la structuration de la filière des métiers de la petite enfance.

En conclusion, au-delà de la satisfaction de voir une initiative sénatoriale, née d'une expérience de terrain, prospérer de la sorte, le succès des MAM montre qu'il est parfois nécessaire de laisser à l'initiative locale une certaine liberté, sans chercher à imposer des normes et des règles qui apparaissent d'avantage comme des contraintes que comme des garanties. Si les MAM ne sauraient constituer le fondement d'une politique en matière

d'accueil des jeunes enfants, il s'agit là d'une réponse intéressante, complémentaire aux autres solutions d'accueil, et appelée à fournir une réponse adaptée à des besoins locaux.

**M. Alain Milon, président.** – Je passe maintenant la parole à nos collègues qui se sont inscrits pour interroger les rapporteurs.

**Mme Nicole Bricq.** – Ce rapport est très intéressant. Il met notamment en avant l'importance macroéconomique de l'activité féminine, dont la faiblesse constitue un handicap pour la croissance. Je salue aussi votre conclusion, qui souligne la nécessité de laisser une certaine souplesse aux acteurs.

Je partage le constat dressé par les rapporteurs d'une nécessaire réflexion sur la restructuration des métiers de la petite enfance, qui permettrait d'avoir une vision globale des solutions d'accueil.

Disposez-vous de chiffres sur le nombre d'enfants accueillis ? A-t-on une connaissance fine des MAM ouvertes selon le type de territoire ?

**M. Georges Labazée.** – A côté des MAM, il existe des réseaux d'assistants maternels, les RAM, qui sont très actifs, par exemple, dans les Pyrénées-Atlantiques. Comment s'articulent ces deux types d'organisation ?

**Mme Aline Archimbaud.** – Je salue le travail des rapporteurs et notamment les déplacements sur le terrain qu'elles ont effectués. Mes deux questions portent d'une part sur le coût de l'accueil en MAM, et notamment sur la part supportée par les parents et d'autre part sur les formations dont bénéficient les assistants maternels.

**M. Philippe Mouiller.** – Comme l'ont souligné les rapporteurs, les orientations suivies par les services de PMI varient fortement d'un département à l'autre. Comment les harmoniser ? Par ailleurs, la question des MAM met en avant la diversité des modèles juridiques et économiques des modes d'accueil du jeune enfant.

**Mme Catherine Génisson.** – Ma question porte sur l'articulation de ces MAM avec des structures comme les micro-crèches. N'y a-t-il pas de risque de concurrence ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Vous avez souligné que les MAM doivent être une solution complémentaire. Cela ne doit pas conduire les collectivités à se désintéresser des autres modes d'accueil et notamment de l'accueil périscolaire.

**M. Gérard Roche.** – J'ai connu et soutenu le développement des MAM en tant que président de conseil général, et j'ai dû convaincre mes services de PMI qui, au départ, voyaient peu de vertus à ce mode d'accueil. Il s'agit d'un modèle extrêmement intéressant, notamment en milieu rural où ces structures représentent souvent la seule offre pour les parents. Les pouvoirs publics ne peuvent toutefois pas totalement s'en désintéresser et il convient d'accompagner les porteurs de projets pour ne pas ouvrir la porte à des dérives.

**Mme Laurence Cohen.** – Comme cela a été souligné, les MAM constituent une solution complémentaire, mais non de substitution, à l'accueil collectif. Je partage le diagnostic des rapporteurs sur la nécessité de renforcer la formation des professionnels. C'est d'ailleurs ce point qui avait justifié les réticences de mon groupe en 2010. Comment concilier la liberté d'initiative locale et la définition de règles de qualité et de sécurité au niveau

national ? J'ai également une question sur la tarification et sur l'accessibilité de ces structures aux familles modestes. Pourrait-on imaginer l'élaboration d'une convention tripartite ?

**Mme Hermeline Malherbe.** – Les MAM représentent en effet une offre complémentaire mais ne se substituent pas aux autres solutions. Dans les Pyrénées-Orientales, les porteurs de projet sont accompagnés dès le départ par les services du département. Il est important que l'assistant maternel titulaire du contrat demeure référent. Une question se pose en outre quant à la responsabilité pénale en cas d'accident grave survenant pendant une période de délégation.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Il existe de fortes différences locales, qui sont le fruit de l'histoire et des politiques menées par les collectivités territoriales pour répondre à des besoins. La délégation d'accueil n'est-elle pas une source de lourdeur administrative superflue ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque de concurrence avec les RAM ? Enfin, il est nécessaire de donner une orientation nationale.

**Mme Françoise Gatel.** – Je salue la pertinence du rapport et la sagesse de ses conclusions qui mettent en garde contre l'incontinence législative. Le regroupement permet une plus grande professionnalisation et correspond aux attentes des nouvelles générations, alors que le nombre d'assistantes maternelles traditionnelles décline. Je souscris à ce qui a été dit sur l'intérêt porté au développement des MAM par les collectivités. Le Gouvernement a annoncé un vaste plan de création de places d'accueil, mais dans le contexte de contrainte financière pesant sur les communes et les EPCI, il pourrait être souhaitable de réorienter une partie des aides destinées aux EAJE vers les MAM.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Comme les rapporteurs l'ont indiqué, la Mayenne a joué un rôle précurseur dans l'expérimentation des maisons d'assistants maternels. Cette expérimentation ne s'est pas faite facilement, en raison notamment de l'opposition de certains acteurs dont la Cnaf.

Il ne s'agit pas d'un mode d'accueil voué à concurrencer les EAJE mais d'une solution adaptée aux besoins des départements ruraux, bien que je puisse concevoir que, dans les grandes villes, d'autres réalités entraînent d'autres besoins.

La taille réduite des MAM permet un accueil plus personnalisé des enfants et des conditions de travail qui répondent aux attentes des professionnels. Si des difficultés relationnelles peuvent survenir, ce n'est pas propre aux maisons d'assistants maternels.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Sans remettre en cause le travail des rapporteurs, je voudrais revenir sur plusieurs points. Les présidents de conseils départementaux portent la responsabilité des agréments qu'ils délivrent. Leurs exigences sont à mettre en relation avec cette responsabilité, qui est lourde. Par ailleurs, je voudrais souligner que le développement des MAM entraîne un changement de la nature de la relation qu'entretiennent les parents employeurs avec leur salarié.

Enfin, alors que l'exercice de la profession d'assistant maternel est libéral et ne fait pas appel au soutien de collectivités publiques, on peut craindre que le développement des MAM entraîne une prolifération des demandes de financement auxquelles les collectivités ne seront pas nécessairement en mesure de répondre.

**M. Gérard Dériot.** – Je remercie M. Tourenne pour ses propos en défense du rôle joué par les présidents de conseils départementaux. Les MAM sont aujourd’hui redevables de la taxe d’habitation, le local qu’elles occupent n’étant pas considéré comme un local professionnel. Peut-être faudrait-il remettre en cause cet état du droit.

**Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur.** – Comme cela a été dit, l’accueil par un assistant maternel, que ce soit à domicile ou en MAM demeure un accueil individuel, qui fait l’objet d’un contrat de travail de droit privé. Si les collectivités peuvent mettre à disposition un local, voire accorder des subventions, elles n’ont pas vocation à financer le fonctionnement des MAM.

Les réseaux d’assistants maternels (RAM) qui existent dans les départements sont bien distincts des MAM. Les assistants maternels exerçant en MAM peuvent souhaiter participer aux activités proposées par les RAM, mais cela est parfois compliqué, les RAM accordant la priorité aux professionnels isolés.

Les MAM constituent un mode d’accueil complémentaire des autres solutions, et certainement pas concurrent. En termes de nombre de place, ce mode d’accueil est encore marginal. Il n’existe pas de chiffres fiables, mais en retenant l’hypothèse de 10 enfants accueillis par MAM, on peut estimer la capacité d’accueil en MAM à un peu moins de 15 000 places.

Nous sommes toute à fait conscientes du rôle joué par les présidents de conseils départementaux et par leurs services et il n’est pas question pour nous de remettre en cause leur travail. Nous avons toutefois pu constater que certains médecins de PMI sont quelque peu méfiants vis-à-vis du modèle de la MAM et imposent des exigences qui ont pour effet sinon pour objet de restreindre leur développement. Ailleurs, et notamment lorsqu’il existe une volonté politique, comme cela a été le cas en Mayenne sous l’impulsion de Jean Arthuis, les choses évoluent plus vite.

Comme cela a été dit, il est crucial d’approfondir la formation dont bénéficient les assistants maternels, et de développer les passerelles entre les différents métiers de la petite enfance.

**Mme Michelle Meunier, co-rapporteur.** – Vos nombreuses réactions et observations montrent que vous êtes en contact dans vos départements respectifs avec les problématiques abordées par notre rapport.

En ce qui concerne la tarification, on constate que l’accueil collectif est moins coûteux pour les ménages modestes que l’accueil par un assistant maternel, mais que le reste à charge s’égalise à mesure que les revenus du foyer progressent. Or, le coût global de l’accueil en établissement est nettement plus élevé que celui de l’accueil par un assistant maternel. Il serait donc intéressant de s’interroger sur l’architecture des aides aux familles afin de favoriser la liberté de choix des familles et d’allouer les deniers publics de manière plus efficiente.

Il faut revoir la structuration des métiers de la petite enfance afin de renforcer la formation et la professionnalisation. Cela est d’autant plus important que la plupart des assistants maternels sont en réalité des assistantes maternelles.

**Mme Isabelle Debré.** – Qu’en est-il de la valorisation des acquis de l’expérience ?

**Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur.** – Votre question renvoie à nos recommandations sur la restructuration des métiers du secteur.

**M. Gérard Roche.** – Les assistants maternels bénéficient d'une formation initiale assurée par le département. Rien n'empêcherait d'intégrer des modules spécifiques à l'exercice en MAM dans cette formation initiale.

**M. Alain Milon, président.** – La commission autorise-t-elle la publication du rapport d'information ?

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

### **Avenir du fonds de solidarité vieillesse (FSV) - Présentation du rapport d'information**

**M. Alain Milon, président.** – Nous en venons à l'examen du rapport sur l'avenir du Fonds de solidarité vieillesse, présenté par nos collègues Catherine Génisson et Gérard Roche. Je leur laisse la parole.

**M. Gérard Roche, rapporteur.** – À quoi sert le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et où va-t-il ? C'est à ces deux questions que nous allons tenter de répondre ce matin, avec Catherine Génisson, en vous présentant les conclusions du rapport qui nous a été confié en janvier dernier par la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Meccs).

Nous tenons à remercier son président, Jean-Noël Cardoux, d'avoir proposé ce sujet qui, bien que technique, renvoie au financement des dispositifs de solidarité nationale qui font de notre système de retraites un puissant agent de redistribution et de réduction des inégalités entre personnes retraitées. Il faut le dire, car le manque de confiance de nos concitoyens à l'égard de l'assurance vieillesse montre qu'ils n'en ont pas suffisamment conscience.

Alors que le FSV ne cesse d'être évoqué à chaque présentation des résultats des comptes de la sécurité sociale, cet établissement administratif créé par la réforme des retraites de 1993 demeure très mal connu. Sauf erreur, notre rapport sera d'ailleurs le premier rapport public rendu sur le sujet, devançant ainsi la Cour des comptes qui a également prévu de s'y intéresser prochainement.

En intitulant notre rapport, « *Le vrai rôle du Fonds de solidarité vieillesse* », nous entendons faire œuvre de pédagogie. Ce rapport rappelle la genèse de ce fond et explique l'étendue de ses missions dont l'élargissement, notamment à des dispositifs ne relevant pas exclusivement du champ de la solidarité nationale, a conduit à dénaturer son objet initial. Il fait également état de l'évolution de ses recettes, qui s'avèrent aussi instables qu'insuffisantes, et de sa gouvernance actuellement en crise. Car vingt-trois ans après sa création, le bilan du FSV apparaît contrasté.

Pour la première fois depuis 11 ans, les régimes de base de l'assurance vieillesse affichent en 2016 un excédent estimé à 900 millions d'euros dans la LFSS pour 2016.

Le FSV conserve un déficit de 3,9 milliards d'euros en 2016, un chiffre comparable à celui de 2015 mais en hausse de 200 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016, d'après les chiffres rendus publics hier par la Commission des comptes de la sécurité sociale.

La persistance de ce déficit, très élevé depuis la crise de 2009, demeure plus que jamais préoccupante alors que dans le même temps le déficit du régime général de la sécurité sociale semble diminuer pour s'établir à 9,1 milliards d'euros. Le FSV représente donc à lui seul près de la moitié du déficit de la sécurité sociale hors transferts.

La LFSS pour 2016 a par ailleurs alimenté la chronique sur l'instabilité des ressources du FSV en modifiant pas moins de 12 milliards sur les 16 milliards d'euros de recettes qui lui sont affectées, à la suite de l'arrêt *de Ruyter* de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le projet d'intégration administrative du FSV au sein de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), engagé par le décret du 7 octobre 2015, interroge quant à l'avenir du fonds et suscite d'importantes réserves de la part des partenaires sociaux.

Persistance du déficit, instabilité et fragilisation des ressources, élargissement des missions à des prestations relevant du domaine assurantiel, évolution de sa gouvernance... Voici les constats qui ont conduit la Mecss à lancer un état des lieux sur le FSV.

À travers notre titre, « *Le vrai rôle du FSV* », nous voulons également aborder ce que devrait être la mission du fonds. Nous formulons en ce sens une proposition forte visant à recentrer le FSV sur sa mission d'origine, le financement des seuls dispositifs de solidarité nationale de la branche vieillesse. Cette proposition permet de remettre à l'équilibre le FSV en transférant son déficit aux régimes de base. Notre rapport montre en effet que le déficit actuel du fonds n'est rien d'autre qu'un besoin de financement supplémentaire de la branche vieillesse. Avec cette proposition, c'est une « opération vérité » sur le financement du système de retraite qui est ainsi menée. Je laisse à Catherine Génisson le soin de vous présenter notre état des lieux du FSV.

**Mme Catherine Génisson, rapporteure.** – L'origine du FSV nous plonge dans l'une des principales controverses qui existe entre l'État et les partenaires sociaux depuis la création de la sécurité sociale en 1945, à savoir la distinction entre les dépenses contributives et les dépenses de solidarité. L'idée qui a présidé à la création du FSV en 1993, portée à l'origine par le gouvernement de Pierre Bérégovoy et concrétisée par celui d'Édouard Balladur était la suivante : aux partenaires sociaux, la responsabilité de gérer les régimes de base finançant les dépenses contributives au moyen des cotisations sociales ; à l'État, celle de financer les dispositifs de solidarité avec des ressources fiscales.

Lors de sa création, la loi a confié au FSV la mission de financer les régimes de base pour la prise en charge de deux dispositifs :

- le minimum vieillesse, devenu à la suite de la réforme de 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Je note au passage que le rapport de notre collègue député Christophe Sirugue sur la simplification des minima sociaux n'aborde pas directement la question des circuits de leur financement et n'interfère donc pas avec nos travaux ;

- et le deuxième dispositif : les cotisations retraite des personnes au chômage pour qu'elles puissent valider leurs trimestres, ces derniers n'étant pas pour autant cotisés. Dans le jargon du FSV, ces périodes sont appelées « *périodes assimilées* ». La dépense « chômage » est aujourd'hui la principale du fonds puisqu'elle représente 11 milliards d'euros en 2016.

Dès 1995, ces missions ont été progressivement élargies. Certains élargissements ont consolidé l'objet initial du FSV, comme la multiplication des périodes assimilées qui concernent désormais les arrêts de travail pour maladie ou maternité ou encore les périodes de service civique, de stage ou d'apprentissage.

D'autres sont toutefois plus contestables. C'est en particulier le cas de la prise en charge par le FSV d'une partie du minimum contributif (Mico), décidé par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. Le Mico est une allocation différentielle destinée à compléter la retraite de personnes ayant cotisé toute leur vie sur la base de revenus modestes. Versé à plus de 6 millions de retraités, il représente un coût d'environ 7 milliards d'euros par an dont la moitié est financée par le FSV.

L'élargissement de la mission du FSV au Mico est contestable car la nature de ce dernier est hybride : bien que de nature non contributive, cette allocation constitue le complément de prestations de retraite qui elles, le sont. On parle souvent, à propos du Mico, d'un dispositif de solidarité professionnelle par opposition à la solidarité nationale qui ne s'appuie sur aucune prestation pour être versée.

Par la multiplication de ses missions et la dénaturation de son objet initial avec des missions ne relevant pas exclusivement de la solidarité nationale, le FSV a perdu en lisibilité ce qui entraîne une certaine confusion dans le financement de la protection sociale.

S'appuyant sur les travaux du Conseil d'orientation des retraites, notre rapport s'arrête longuement sur l'ensemble des dispositifs de solidarité au sein du système de retraites et montre que le FSV est loin d'en avoir le monopole en termes de financement.

La Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) finance ainsi les *droits familiaux de retraite* au premier rang desquels la majoration de pension pour enfant, qui s'élève à 10 % de la pension de base de chaque parent d'au moins trois enfants. Son coût de 4,7 milliards d'euros a été financé par le FSV entre 2001 et 2015.

Les régimes de base financent également une partie des dispositifs de solidarité : les règles de calcul pour la liquidation d'une pension intègrent par exemple une dimension non-contributive comme le fait de calculer la pension non pas sur la totalité des salaires d'une carrière mais sur les vingt-cinq meilleures années ; certains minima de pension, comparables au Mico, ne sont pas pris en charge par le FSV comme la prestation minimum de retraite au sein du régime des non-salariés agricoles ou le minimum garanti pour les régimes de la fonction publique.

Le problème que soulève ce constat est que le FSV, censé incarner la distinction entre les domaines contributif et non contributif dans la branche vieillesse, n'offre en réalité qu'une vision partielle **du coût global de la solidarité dans le système des retraites**.

Cette confusion est renforcée par la nature théorique des résultats financiers du fonds. Si la prise en charge des prestations qu'il finance pour le compte des régimes (le minimum vieillesse essentiellement) s'effectue à « l'euro près » en fonction des factures transmises par ces derniers, celle des cotisations pour périodes assimilées est calculée sur une base forfaitaire, qui ne correspond pas à la dépense réelle des régimes.

En effet, alors que le FSV finance les cotisations pour les périodes d'inactivité au moment où le bénéficiaire est arrêté, la validation des trimestres ne pourra être constatée

qu'*a posteriori*, au moment de la liquidation de ses droits. Par ailleurs, il est impossible de savoir si un trimestre validé sera finalement utile au futur pensionné, sachant que ce dernier a pu valider un même trimestre en tant que chômeur indemnisé (ce qui est possible à partir du 50<sup>e</sup> jour d'indemnisation) mais également dans le cadre d'un travail temporaire (un trimestre est validé dès la 150<sup>e</sup> heure payée au Smic soit à partir de 4,2 semaines). Des taux de réfaction, fixés par l'administration et censés prendre en compte ces incertitudes, sont à la base des règles de calcul des dépenses liées aux périodes assimilées et varient significativement d'une période à l'autre. Nous souhaitons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport permettant d'explicitier et d'évaluer ces taux de réfaction intervenant dans le calcul des prises en charge de cotisations au regard du coût réellement supporté par les régimes.

Le caractère théorique de ces dépenses forfaitaires, qui représentent en 2016 12,5 milliards sur les 20 milliards d'euros de dépenses du FSV, interroge quant au retour à l'équilibre observé pour les régimes de base. Les dépenses du FSV permettent-elles de remettre artificiellement à l'équilibre les régimes de base ou au contraire, sont-elles à la hauteur de leurs dépenses ? Aucune des personnes auditionnées n'a été en mesure de nous répondre.

Ce qui est certain cependant, c'est que les résultats des régimes de base et du FSV sont intrinsèquement liés. Ce constat invite à revoir les modalités de présentation des comptes du FSV et de la branche vieillesse au sein des lois de financement. Gérard Roche abordera cette question.

J'en viens maintenant à la persistance du déficit du FSV. La crise économique de 2009 a contribué à durablement dégrader le résultat du fonds avec l'envolée du nombre de chômeurs. Le compte du FSV, qui était à l'équilibre en 2008, a atteint un déficit de plus de 3 milliards d'euros en 2009 et 4 milliards d'euros en 2010. Il varie depuis lors entre 3,5 et 4 milliards d'euros chaque année.

Ce déficit s'explique principalement par l'instabilité et l'insuffisance des recettes du fonds, qui n'ont pas suivi le dynamisme des dépenses.

À son origine pourtant, le financement du FSV était simple et suffisant. Il bénéficiait de l'affectation de 1,3 point de CSG, ce qui avait permis au début des années 2000 de générer un excédent de 1,6 milliard d'euros. Cet excédent, accumulé au cours d'années relativement prospères économiquement, n'était d'ailleurs pas une anomalie pour un fond très exposé à la conjoncture.

Pourtant, dès 2001, les gouvernements successifs ont commencé à modifier le panier de recettes affectées au FSV en diminuant la fraction de CSG qui lui était attribuée.

En 23 ans d'existence, plus d'une quinzaine de recettes fiscales différentes ont été affectées au FSV, ce dernier n'ayant seulement connu que cinq années sans modification de ses ressources. L'inventivité de l'administration en matière de « plomberie » financière, qui est bien connue dans cette commission, a pleinement fonctionné pour le FSV.

La LFSS pour 2016 s'inscrit dans cette tradition en ayant modifié 12 milliards d'euros de recettes affectées au FSV. Elles sont désormais recentrées autour des seuls prélèvements sur les revenus du capital, conséquence de l'arrêt *de Ruyter* de la Cour de justice de l'Union européenne.

Je rappelle en deux mots le sens de cet arrêt : la France ne peut pas assujettir les revenus du capital des ressortissants d'un État-membre de l'Union Européenne à des prélèvements obligatoires finançant notre sécurité sociale si ces contribuables n'y sont pas affiliés et relèvent d'un autre système de protection sociale au sein de l'Union. Pour pouvoir conserver cette ressource qui représente 300 millions d'euros, le Gouvernement a décidé de réaffecter les 15 milliards d'euros que représentent les prélèvements sur les revenus du capital vers le FSV et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). En contrepartie, le FSV a abandonné les recettes tirées de la fraction de CSG sur les revenus d'activité et de remplacement ainsi que la part de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) qu'il percevait.

La décision d'affecter les recettes des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au FSV a conduit à la réorganisation de son compte, principalement en deux sections, de façon à s'assurer que ces recettes financent bien uniquement des dépenses de solidarité.

La première section, financée par ces nouvelles recettes, retrace les dépenses de solidarité, soit le minimum vieillesse et les cotisations pour les périodes non travaillées ; la seconde, qui est très partiellement financée par une fraction de la taxe sur les salaires, regroupe les dépenses considérées comme contributives au premier rang desquels le Mico.

En effet, si la première section est à peu près à l'équilibre avec les recettes tirées des prélèvements sur le capital, la seconde accuse un déficit structurel de plus de 3 milliards d'euros. Or, la règle d'infongibilité entre les deux sections, liées à l'impossibilité pour les prélèvements sur les revenus du capital de financer des dépenses contributives, conduit à ce que, à recettes constantes, la nouvelle section 2 du FSV soit durablement en déficit.

Je passe sur l'incertitude pesant sur la pérennité de la décision du Gouvernement de continuer à prélever de la CSG et de la CRDS sur ces revenus du capital tout en les affectant à des dépenses de solidarité et au remboursement de la dette sociale. Cela sera-t-il suffisant pour fermer le contentieux européen ? L'avenir nous le dira.

Notre rapport note cependant que ce nouveau panier de recettes est beaucoup plus erratique puisque les prélèvements sur les revenus du capital varient fortement d'une année sur l'autre.

Je termine cet état des lieux en évoquant la crise de gouvernance que rencontre actuellement le fonds.

Cette crise tient tout d'abord au fait que les deux organes chargés d'assurer le pilotage du FSV ne se sont plus réunis depuis 2013. Il en est ainsi du conseil d'administration, réunissant les administrations de tutelle que sont les ministères des affaires sociales et du budget, et du comité de surveillance, composé de parlementaires, des partenaires sociaux et des représentants des régimes de base.

Une importante réforme a pourtant été décidée par le décret du 7 octobre dernier, visant à intégrer administrativement le FSV à la Cnav. Cette réforme, qui n'a fait l'objet d'aucune concertation, suscite d'importantes réserves.

La première tient au fait que la Cnav se retrouve désormais à devoir contrôler les dépenses vers les régimes de base tout en étant le principal bénéficiaire de ces financements. Le risque d'être « juge et partie » n'est donc pas exclu en cas de contentieux.

La seconde est liée à l'absence de cohérence entre un tel rapprochement et la volonté de cloisonner plus strictement les dépenses contributives et les dépenses de solidarité.

Enfin, la troisième a trait à la faible portée d'une telle intégration en termes d'économies, alors qu'il s'agit de la principale motivation. Elle devrait se traduire par la suppression de 5 des 6 équivalents temps plein du FSV. Les modalités sont en cours de négociation dans le cadre de la convention entre les administrations de tutelle et la Cnav.

La suppression de ces postes n'entraînera toutefois pas la suppression des tâches accomplies par les agents du fonds et qui ne seront pas si facilement mutualisées avec des fonctions existant déjà à la Cnav. C'est donc cette dernière qui devrait supporter le coût de la suppression de ces postes.

Voici donc les principaux constats que nous formulons dans ce rapport et qui ont servi de ligne directrice à nos propositions pour un FSV recentré et équilibré financièrement. Je laisse Gérard Roche vous exposer les pistes de notre réflexion.

**M. Gérard Roche.** – Au regard de ce bilan contrasté, la première piste que nous aurions pu emprunter était celle de la suppression du FSV. Cette piste nous est rapidement apparue comme une fausse route.

Le principal avantage que présente la suppression du FSV aurait été de simplifier les mécanismes de financement de l'assurance vieillesse en supprimant un intermédiaire. La perte de lisibilité du FSV et la persistance de son déficit font qu'il est aujourd'hui difficile de comprendre son rôle. Son existence permet même de masquer le déficit de la branche vieillesse. La difficulté à mettre en œuvre le principe de la distinction au sein des dépenses de retraite pourrait conduire à remettre en cause l'idée qu'elle soit incarnée par un organe administratif extérieur aux régimes.

Deux éléments nous ont cependant conduits à privilégier la piste du maintien du FSV recentré sur sa mission initiale.

Il nous semble tout d'abord important, malgré les difficultés techniques qui ont été soulignées, de maintenir incarnée la distinction entre les dépenses de solidarité et les dépenses contributives afin de mettre en exergue le rôle très important de redistribution que jouent les retraites en France.

Ces dépenses de solidarité sont de trois types :

- les *droits familiaux de retraite*, qui renvoient à l'ensemble des avantages retraite procurés par la situation familiale. Ils doivent être financés par la Cnaf ;

- les *mesures de solidarité professionnelle* qui s'appuient sur l'existence d'une pension de retraite contributive, comme le Mico. Elles doivent être prises en charge directement par les régimes ;

- enfin, les *dépenses de solidarité* que nous appelons dans le rapport « *cœur de système* », qui se limitent au minimum vieillesse et à la prise en charge des cotisations pour périodes assimilées et qui doivent être financées par le FSV.

Au regard de l'importance que ces deux types de dépenses jouent dans le niveau de vie des retraités les plus modestes et des enjeux financiers considérables qu'elles représentent

(16 milliards d'euros en 2016), il nous semble essentiel de maintenir un circuit de financement facilement identifiable par l'intermédiaire d'un fonds, permettant un meilleur contrôle démocratique les concernant.

C'est en effet le deuxième élément qui nous conduit à proposer le maintien du FSV. Il permet, d'une part, un contrôle parlementaire renforcé sur les dépenses qui sont à sa charge et d'autre part, une bonne information des partenaires sociaux dans le cadre du comité de surveillance.

Ces deux principes étant posés, nous formulons neuf propositions dans ce rapport parmi lesquelles deux sont particulièrement importantes.

La première vise à recentrer le FSV sur sa mission de financement des seules dépenses « cœur de système », c'est-à-dire sa mission d'origine : l'ASPA et la prise en charge des cotisations des périodes assimilées.

Cette proposition signifie concrètement supprimer la section 2 du compte du FSV à la fois dans ses dépenses et ses recettes. Elle a pour conséquence de basculer le financement du Mico directement auprès des régimes de base avec les recettes actuelles de la section 2 qui sont largement insuffisantes (3,5 milliards de dépenses pour 500 millions de recettes environ).

Cette proposition constitue donc l'« *opération vérité* » sur les comptes de la branche vieillesse évoquée en introduction : les régimes de base renouent avec un déficit d'environ 2,1 milliards d'euros (3 milliards d'euros de charges supplémentaires que composerait en partie l'excédent actuel de 900 millions d'euros). L'affichage est certes moins plaisant mais il correspond plus à la réalité, au regard du caractère largement théorique des dépenses du fonds.

Bien évidemment, les solutions à apporter à ce déficit ont constitué un point de divergence, le seul d'ailleurs, entre vos deux rapporteurs. Le Gouvernement soutient que la mise en œuvre, à partir de 2020, de l'allongement de la durée de cotisation prévu dans la réforme de 2014 suffira à remettre à l'équilibre le système de retraites, qui bénéficiera par ailleurs de l'accord sur les régimes complémentaires. La majorité, au sein de cette commission, considère que ce ne sera pas suffisant et qu'un nouveau recul de l'âge légal s'avère nécessaire. J'ai soutenu l'idée, à l'automne dernier lors de la discussion du PLFSS, de repousser d'un an l'âge légal pour le porter à 63 ans. Cette mesure me semble suffisante et socialement acceptable. La question de l'équilibre des régimes de retraite est déjà au centre des débats dans la perspective des rendez-vous électoraux de 2017. Ce n'était pas l'objet de ce rapport de la trancher.

La deuxième proposition ambitieuse tient à la présentation des comptes du FSV au sein de la LFSS. Nous tenons à ce que la représentation nationale puisse formellement voter chaque année sur les comptes du fonds.

En revanche, l'article présentant les tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du régime général de sécurité sociale doit désormais évoluer afin d'intégrer une rubrique « FSV ». Le Parlement doit pouvoir délibérer et voter sur des tableaux d'équilibre consolidés alors qu'il ne s'exprime pour l'instant que sur les comptes des régimes de base et ensuite sur ceux du FSV. Nous reprenons ici une proposition constante de la Cour des comptes, formulée chaque année dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Un premier pas a été franchi, dans le dernier PLFSS, avec la présentation d'un tableau consolidé des comptes de la sécurité sociale dans l'annexe 4. Il faut désormais aller plus loin. Cette proposition permettrait de mettre un terme à la présentation des comptes de la sécurité sociale « hors FSV », largement reprise par la presse et qui n'a pas véritablement de pertinence.

Au-delà de ces deux propositions et outre la demande de rapport déjà évoquée, nous proposons qu'après la suppression de la section 2, les recettes et les dépenses du FSV puissent être stabilisées. Cette stabilité doit permettre de conserver la logique du fonds qui est d'assurer, avec des recettes suffisantes, le financement des dépenses au cœur du système de solidarité des retraites. Cette préconisation est évidemment suspendue aux évolutions futures du contentieux entre la France et les institutions européennes à propos des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

De même, nous souhaitons que soient réunis le plus rapidement possible le conseil d'administration et le comité de surveillance pour qu'ils puissent délibérer à la fois sur la réforme administrative en cours mais également sur les propositions que nous formulons. Nos auditions nous ont permis de mesurer la volonté des partenaires sociaux de reprendre leurs travaux au sein du comité de surveillance.

J'ai souvent assimilé le FSV à une « dépanneuse » pour expliquer comment les gouvernements successifs l'avaient utilisé pour financer des mesures qu'ils ne pouvaient faire porter aux régimes ou pour lui prendre une recette destinée à combler le déficit d'une autre branche de la sécurité sociale.

J'espère que ce rapport contribuera à sortir le FSV de cette image pour rendre enfin lisible et stable le circuit de financement de la solidarité dans le système de retraites, solidarité qui constitue, pour notre pays, un effort aussi important que nécessaire à l'égard des personnes âgées les plus modestes.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail sur un sujet effectivement technique. Je constate qu'ils ont réussi à se mettre d'accord à l'exception de la solution à apporter au besoin de financement de la branche vieillesse que votre proposition centrale permet de bien mettre en évidence. Je salue l'aspect pédagogique de votre rapport qui nous permet d'y voir plus clair sur le FSV : il n'est pas toujours évident de bien suivre son utilisation ni les évolutions de ses recettes. Je souscris pleinement à votre proposition de recentrage du fonds sur sa mission initiale de financement de l'ASPA et des cotisations pour périodes assimilées, qui constituent effectivement l'essence même du FSV. Ma question porte sur l'incertitude en matière de recettes. Je rappelle que la C3S qui rapportait à elle seule 2,5 milliards d'euros au FSV est en voie de suppression. Par ailleurs, les principales ressources désormais affectées au fonds, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, sont toujours menacées d'une remise en cause en cas de nouvelle décision de la CJUE. Quelle pourrait être alors la ressource qui compenserait la perte de ces recettes ? Un transfert de l'Etat vers le FSV pourrait-il être envisagé ?

**M. Georges Labazée.** – Il n'est pas fait état, dans votre rapport, de l'affectation au FSV de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa). Pouvez-vous m'assurer que le fonds n'en est plus affectataire ? En tant que rapporteurs de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, nous avons justement veillé avec mon collègue Gérard Roche à ce que la Casa soit bien désormais affectée à l'investissement pour l'équipement des logements et des établissements accueillant des personnes dépendantes. La

montée en charge du fléchage prévu dans la loi de décembre dernier étant en cours en 2016, je souhaiterais m'assurer que le FSV ne bénéficie plus de ce financement dès cette année.

**M. Dominique Watrin.** – Je salue à mon tour le caractère pédagogique et utile de ce rapport sur le FSV. En supprimant la section 2 du compte du FSV, vous basculez le financement du Mico vers les régimes de base mais d'autres dispositifs sont-ils concernés par cette suppression ? Un mot sur les propositions évoquées pour financer le besoin de financement de la branche vieillesse qui, dans le cadre de votre proposition, serait désormais portée par les régimes de base. Bien évidemment, il nous est difficile d'agréer les pistes évoquées : le recul de l'âge légal représente un recul social évident et le statu quo proposé par le Gouvernement soulève un risque de recettes insuffisantes. Je suis surpris par vos développements sur le caractère erratique des recettes de prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Je ne vois pas les revenus du capital baisser. La presse s'est fait encore l'écho ce matin de la progression de l'ordre de 6 à 7 % des fortunes des ultra-riches, celles dépassant les 20 millions d'euros. Le patrimoine financier des Européens devrait par ailleurs augmenter de plus de 7 000 milliards d'euros d'ici à 2020. Pouvez-vous donc préciser votre propos ? N'est-ce pas précisément la bonne piste pour financer les 2 milliards d'euros de déficit restants de la branche vieillesse ?

**M. Yves Daudigny.** – Je félicite à mon tour les deux rapporteurs pour la pédagogie de leur rapport, rendu dans des délais très brefs. S'agissant de la présentation séparée des comptes de la sécurité sociale et du FSV, je constate que la presse reprend constamment les chiffres du FSV dans les analyses qui sont faites sur les résultats des comptes de la sécurité sociale. C'est le cas par exemple aujourd'hui, au lendemain de la présentation de bons résultats, meilleurs qu'attendus, par la Commission des comptes de la sécurité sociale. J'adhère toutefois à votre proposition permettant au Parlement de voter sur des comptes consolidés. Concernant l'acceptabilité des dépenses de solidarité dans la branche vieillesse, je souscris également à votre proposition permettant de clarifier le circuit de financement. L'évolution des recettes du fonds constitue sans doute la question la plus importante de votre rapport. Le point de départ est simple, vous l'avez rappelé : les cotisations doivent financer les dépenses contributives et la CSG sur l'ensemble des revenus les dépenses de solidarité. N'oublions pas la CRDS qui finance la dette sociale. A partir de ce schéma simple, le « plombier » qu'est Bercy opère des modifications constantes dans la tuyauterie et recourt *in fine* à un transfert d'une part de TVA. Le système atteint aujourd'hui un tel degré de complexité que tout ce qui pourra permettre d'avancer vers plus de simplicité me semble le bienvenu. Vos propositions y contribuent.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – C'est bien une « opération vérité » qui est proposée. Elle était nécessaire ! J'avais déjà fait la proposition, lors d'un précédent PLFSS, d'intégrer les comptes du FSV dans ceux des régimes de base de la sécurité sociale mais elle n'avait pas été suivie. Force est de constater que le Gouvernement, comme ceux qui l'ont précédé d'ailleurs, n'y tient pas. Le FSV est devenu au fil des années un « fonds de défaisance » pour toutes les dépenses que le Gouvernement ne peut faire porter aux régimes. La typologie des dépenses de solidarité que vous élaborez me paraît pertinente avec comme conséquence le basculement du financement du Mico vers les régimes de base. Il fait apparaître le véritable déficit de la branche vieillesse qui s'élève à 2,1 milliards d'euros. Je partage l'interrogation de notre collègue Jean-Noël Cardoux sur les recettes du FSV. Pour l'instant, il est financé avec les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, ce qui me paraît d'ailleurs tout à fait moral. La solidarité prend ici tout son sens. La question de notre collègue Dominique Watrin est pertinente : pouvez-vous nous en dire plus sur les variations annuelles de ces recettes ?

**Mme Nicole Bricq.** – La Cour des comptes n’a-t-elle jamais travaillé sur ce sujet ?

**Mme Catherine Génisson.** – D’après nos informations, elle devrait le faire prochainement. Le rapport annuel sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale aborde bien évidemment le FSV mais à ce jour la Cour n’a jamais publié de rapport spécifique sur le sujet.

**M. Gérard Roche.** – L’arrêt *de Ruyter* n’en a pas fini de faire parler de lui. Si une nouvelle décision de la Cour de justice de l’Union européenne devait remettre en cause l’affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, les recettes du FSV seraient effectivement fragilisées. Nous évoquons dans le rapport, comme notre rapporteur général l’avait déjà suggéré lors de la discussion du PLFSS à l’automne dernier, la piste d’une affectation de ces recettes directement à l’Etat qui financerait alors le FSV par un transfert. Je note au passage que dans le cas d’une amélioration de la situation du chômage, les comptes du FSV pourraient assez rapidement se redresser. En effet, un taux de chômage autour de 8 % permettrait de remettre le Fonds à l’équilibre à recettes constantes.

Je réponds à l’inquiétude de Georges Labazée. La Casa n’intervient plus dans le financement du FSV. Je rappelle que dans le cadre de la loi sur le vieillissement, le Sénat a veillé à ce que si l’intégralité des recettes de la Casa n’était pas utilisée, le reliquat soit bien mis en réserve pour le fonds d’investissement pour la construction des EHPAD.

Au sujet du caractère erratique des recettes tirées des prélèvements sur les revenus du capital, je rappelle qu’elles proviennent des revenus du patrimoine et des revenus de placement. L’instabilité de ces prélèvements est due à leurs différentes assiettes (revenus immobiliers, placements obligataires ou en action) qui varient elles-mêmes fortement chaque année. Une variation des recettes entre 5 et 10 points n’est pas rare d’une année sur l’autre.

Pour répondre à la question de Dominique Watrin sur la section 2 du FSV, il est vrai que cette section retrace les dépenses du Mico mais aussi de la majoration de pension pour conjoint à charge, qui est un dispositif peu onéreux (38 millions d’euros) et en voie d’extinction à la suite de sa suppression par la réforme des retraites de 2010. Nous proposons qu’elle soit financée par la Cnaf.

Je rejoins Yves Daudigny sur la très grande difficulté pour y voir clair parmi l’ensemble des dépenses de solidarité dans le système des retraites. Nous proposons donc une typologie, certes imparfaite, mais qui justifie l’existence du FSV chargé de financer les dépenses de solidarité nationale.

Pour conclure, je reviens sur la nécessité de relancer les organes de gouvernance du FSV. Les partenaires sociaux doivent être informés sur les dépenses de solidarité. Il faut que le FSV reprenne vie !

**Mme Catherine Génisson.** – Ce sujet est effectivement d’une grande complexité et en particulier les règles de calcul permettant d’établir les dépenses forfaitaires du fonds aux régimes pour la prise en charge des cotisations au titre des périodes assimilées. Nous demandons à ce qu’un rapport soit remis au Parlement pour expliciter et évaluer les taux de réfaction qui sont à la base de ces règles. Il permettra d’y voir plus clair y compris pour celles et ceux qui les utilisent car toutes les personnes auditionnées ont considéré que ces taux de réfaction représentaient des « cotes mal taillées ». Ce n’est sans doute pas une source d’économie mais ce sera un plus pour la transparence.

**M. Gérard Roche.** – Et ce d’autant plus dans la situation à venir où la Cnav va devenir « juge et partie », ce qui renforce l’exigence de transparence et de mise en place de procédures de contrôle interne.

**M. Alain Milon, président.** – Merci d’avoir éclairé notre commission sur ce sujet effectivement complexe. La commission autorise-t-elle la publication de ce rapport ? Il sera donc publié.

*La commission autorise la publication du rapport d’information.*

### **Organisme extraparlémentaire - Désignation d’un candidat**

*La commission désigne Mme Christiane Kammermann en tant que candidat titulaire appelé à siéger au sein de la Commission permanente pour l’emploi et la formation professionnelle des Français de l’étranger.*

- Présidence de M. Alain Milon, président, puis de Mme Colette Giudicelli, vice-présidente -

### **Audition de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’état chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l’exclusion**

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Au cours d’une seconde réunion tenue dans l’après-midi, la commission procède à l’audition de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’état chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l’exclusion.**

**M. Alain Milon, président.** – Je remercie Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l’exclusion, d’avoir répondu à notre invitation. Lors de questions au Gouvernement ce printemps, vous aviez indiqué votre disponibilité à venir présenter un bilan du troisième plan autisme devant la commission des affaires sociales. Entre temps est intervenue, le 19 mai, la Conférence nationale du handicap qui a abordé les thèmes du logement, de l’emploi, de l’éducation et de la formation. De notre côté, nous avons confié à Claire-Lise Champion et à Philippe Mouiller un travail sur la situation des personnes handicapées prises en charge dans les établissements situés en dehors du territoire français. Ils ont conduit des auditions, se sont déplacés en Belgique et dans plusieurs départements. Leur travail conduit bien évidemment à se pencher sur les conditions de prise en charge en France et les moyens de les améliorer.

Je vous propose d’évoquer en introduction le plan autisme et les principaux sujets sur le handicap. Le débat s’ouvrira ensuite, notamment à partir du travail actuellement en cours au sein de notre commission. Je vous prie d’excuser Mme Champion qui est dans l’impossibilité d’assister à notre réunion.

**Mme Ségolène Neuville, secrétaire d’État auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l’exclusion.** – Je vous remercie de m’avoir invitée : c’est ma première audition par votre commission.

Je souhaite vous exposer, de manière générale, le sens de l'action du Gouvernement en matière de politique du handicap, tout en mettant l'accent sur l'actualité et les décisions prises par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap du 19 mai. Je répondrai bien sûr à vos questions sur l'évaluation du troisième plan autisme et sur l'exode en Belgique de certaines personnes handicapées.

La politique du handicap mobilise la Nation toute entière, au-delà des alternances, au-delà des clivages. La dernière grande loi date de 2005. Notre responsabilité collective est de la mettre en œuvre. Son objectif essentiel est que l'émancipation et la liberté de choix soient une réalité pour toutes les personnes en situation de handicap, conformément à la convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées, que la France a ratifiée en 2010.

Pour que l'émancipation et la liberté de choix soient une réalité, nous devons diversifier les réponses proposées aux personnes en situation de handicap, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La loi de 2005, puis la ratification de la convention des Nations-Unies en 2010, font que le temps où il y avait d'un côté l'ensemble de la société et de l'autre les personnes en situation de handicap est révolu. Désormais, nous devons aller vers une société beaucoup plus inclusive. C'est le sens qu'a donné le Président de la République à la Conférence nationale du handicap.

Qu'est-ce que l'inclusion ? Il ne s'agit pas que d'une exigence pour les pouvoirs publics. C'est une exigence collective, tant pour les responsables politiques, que pour les associations, les entreprises et toute la société.

Nous devons prendre conscience que le handicap d'une personne ne la résume pas. Les personnes en situation de handicap ont des compétences, des projets, des aspirations. Or, elles vivent des difficultés importantes au quotidien, que nous devons lever. Il nous faut rendre accessibles le bâti, les transports et l'espace public, rendre accueillante l'ensemble de la société – l'école, les entreprises, les loisirs, la culture... Cela implique de faire changer le regard sur le handicap. Enfin, il est nécessaire de permettre la compensation du handicap et donc de développer tous les accompagnements nécessaires.

La Conférence nationale du handicap, qui s'est tenue à l'Élysée, a été l'occasion de donner la parole à des personnes en situation de handicap et de rendre compte de la feuille de route du Gouvernement. Certains objectifs ont été tenus, d'autres restent à consolider. Pour aboutir à l'accessibilité universelle, de nouvelles avancées devront être accomplies par notre Gouvernement mais aussi par ceux qui lui succéderont.

Tout d'abord, quelques mots sur l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) : cet objectif a été fixé par la loi de 2005 puis est venue la loi de ratification de l'ordonnance accessibilité du 5 août 2015 qui a défini une méthode et des modalités pour y parvenir. Au 1<sup>er</sup> mai 2016, sur environ un million d'ERP en France, 490 000 étaient entrés dans une démarche de mise en accessibilité, dont 400 000 avaient déposé un Ad'AP et 90 000 avaient fait une demande de prorogation. En outre 300 000 ERP étaient déjà accessibles au 1<sup>er</sup> janvier 2015. On compte donc 200 000 établissements demeurés en dehors de la démarche Ad'AP. Leurs gestionnaires s'exposent aux sanctions pénales inscrites dans la loi de 2005 ainsi qu'aux sanctions administratives prévues dans l'ordonnance « accessibilité » du 26 septembre 2014 ratifiée par le Parlement et qui est désormais applicable puisque le décret a été publié le 13 mai.

Le déploiement du dispositif Ad'AP réclame toutefois une attention constante. C'est pourquoi le Président de la République a souhaité qu'une mission soit confiée à votre collègue Claire-Lise Champion afin de procéder au suivi concerté de ce dispositif car beaucoup de questions restent posées. Pour l'instant, nous avons eu un retour rapide sur le nombre d'Ad'AP déposés mais nous ne savons toujours pas s'il s'agit principalement d'Ad'AP sur trois ans et s'il y a beaucoup de demandes de dérogations. Un logiciel spécifique va permettre d'obtenir des remontées plus précises et plus rapides à partir de cet automne.

Pour une société plus accueillante, la première des priorités, c'est l'école : 290 000 élèves en situation de handicap sont désormais accueillis dans les écoles de la République, soit un tiers de plus qu'à la rentrée 2011. Plusieurs dispositifs existent, comme les classes réservées – les unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) – mais aussi les enfants accueillis dans une classe mais accompagnés par un auxiliaire de vie scolaire (AVS). Actuellement, 85 000 personnes remplissent cette fonction. Jusqu'à présent, 55 000 étaient en contrat aidés et 30 000 en contrats d'accompagnement d'élève en situation de handicap, c'est-à-dire un contrat à durée déterminée signé avec l'éducation nationale. À partir de 2014, ces CDD ont été transformés en CDI, à condition que ces personnes aient effectué au moins six ans. Pour les contrats précaires, le Président de la République, a annoncé lors de la Conférence nationale du handicap, la transformation des contrats aidés d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) en postes pérennes. Au départ, ces personnes seront en CDD et, dès lors qu'elles auront travaillé six ans dans ce domaine, elles passeront en CDI. En parallèle, un nouveau diplôme de niveau V vient d'être créé par le ministère des affaires sociales, dénommé « accompagnant éducatif et social », qui prévoit trois spécialisations, dont l'une a trait à l'éducation inclusive.

Après l'école, il faut donner la possibilité aux personnes en situation de handicap de pouvoir travailler comme tout le monde, dans des conditions adaptées à chaque handicap. Dans le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s, il est prévu de créer l'emploi accompagné. Il s'agit d'apporter un soutien aux salariés handicapés ainsi qu'à leurs employeurs à tout moment du parcours professionnel. Pour l'instant, des prestations diverses existent, qu'il s'agisse de l'Agefiph, du FIPHFP, de certaines associations avec des financements non pérennes. Ainsi, l'adaptation du poste de travail pour une personne en fauteuil se fera grâce à l'Agefiph ou au FIPHFP. En revanche, une personne bipolaire aura besoin d'un accompagnement dans son emploi et l'employeur devra également être accompagné, afin de donner le meilleur environnement possible à cette personne pour qu'elle continue à travailler. Les associations qui représentent les personnes avec un handicap psychique souhaitent donc que cette disposition de la loi travail soit votée. Ce dispositif sera porté par le service public de l'emploi et ses partenaires, avec l'appui des établissements et des services d'aide par le travail, les ESAT, qui disposent d'une véritable expertise en ce domaine.

Pour soutenir le développement de l'emploi accompagné, 5 millions d'euros seront inscrits au projet de loi de finances pour 2017 afin de soutenir les projets locaux.

La formation professionnelle sera également renforcée car plus de 20 % des travailleurs en situation de handicap sont au chômage. Souvent, leur formation initiale est d'un niveau inférieur à celle de la population générale.

Les personnes en situation de handicap auront le droit au compte personnel d'activité (CPA) et au compte personnel de formation (CPF). En outre, ces comptes bénéficieront aussi aux personnes en établissement et service d'aide par le travail (Esat). C'est

une avancée très importante car les personnes en Esat pourront obtenir un diplôme et travailler en milieu ordinaire. Des jeunes en Esat aimeraient bien, au cours de leur vie professionnelle, aller dans des milieux ordinaires, mais ils craignent de ne plus avoir ensuite de place en Esat. Le projet de loi prévoit un droit au retour.

Enfin, le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs disposant de revenus modestes reste une priorité. C'est l'objectif de la nouvelle prime d'activité qui est cumulable avec l'allocation adulte handicapé (AAH). Les premiers versements auront lieu en juillet et le dispositif sera rétroactif à partir de janvier, ayant tardé à se mettre en œuvre du fait que les caisses d'allocations familiales ne l'avaient pas prévu. Le simulateur comprend désormais l'AAH. Les personnes peuvent donc déposer leurs demandes, y compris les travailleurs en Esat. Le Président de la République a également annoncé que tous les bénéficiaires de pensions d'invalidité et de rentes accident du travail – maladie professionnelle, pourront cumuler ces pensions et ces rentes avec la prime d'activité.

L'émancipation concrète, c'est permettre à ceux qui le souhaitent d'avoir leur logement. La formule de l'habitat partagé se développe, ce qui implique une mise en commun d'une partie de la prestation de compensation du handicap, mais ce n'est pas très simple à mettre en œuvre. Un groupe de concertation avec les départements essaye d'avancer sur cette question. Il n'est pas question de mutualiser la prestation de compensation du handicap, car il s'agit d'une prestation par nature individuelle, mais de faciliter sa mise en commun partielle pour favoriser les habitats partagés.

Nous travaillons avec Emmanuelle Cosse à lever les derniers obstacles juridiques qui pourraient bloquer le développement de ces formes de logements accompagnés. Une convention devrait être conclue entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat. Le Président de la République souhaite créer 1 500 places supplémentaires par an en pensions de famille, c'est-à-dire en maisons relais spécifiquement dédiées au handicap. Pour l'instant, ces maisons concernent surtout les personnes en situation de précarité. Or, ces maisons relais permettent d'obtenir un financement pour avoir un maître de maison en permanence. Une maison relais permet de travailler avec un service d'accompagnement à la vie sociale : plusieurs personnes peuvent ainsi être accueillies.

Nous combattons aussi les lourdeurs administratives qui empêchent l'émancipation. C'était un des engagements pris lors de la Conférence nationale handicap de décembre 2014. Nous avons allongé la durée de l'AAH 2 qui est passée de deux à cinq ans pour éviter la reconstitution trop fréquente de dossiers, nous avons également allongé la durée de validité des certificats médicaux de trois à six mois, nous avons simplifié les procédures de reconnaissance du handicap pour l'accès à l'emploi, nous avons dématérialisé certains échanges avec les MDPH, même si des progrès doivent encore être accomplis. Simplification très attendue, la « carte mobilité-inclusion », votée par le Sénat à l'unanimité lors de l'examen du projet de loi pour une République numérique, remplacera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 les cartes de priorité, d'invalidité et de stationnement, au profit d'un document unique et moderne.

Enfin, le délai de renouvellement de l'AAH 1, qui concerne les allocataires dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %, sera allongé au-delà de dix ans. Il s'agit de l'une des propositions du rapport du député Christophe Sirugue sur la simplification des minima sociaux.

Créer les conditions de l'émancipation, c'est aussi donner au secteur médico-social toute sa place. Diverses réformes sont engagées qui paraissent extrêmement administratives et

techniques. La réforme de la tarification est indispensable : les différences de coûts et de prix peuvent être considérables d'un établissement à un autre. Cette réforme est engagée depuis deux ans avec tous les acteurs concernés et elle est encore loin d'aboutir. La généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens permettra aux associations gestionnaires de plusieurs types d'établissements et de services d'avoir une vision plus globale et de faire passer les personnes d'un dispositif à un autre de façon plus souple. Les financeurs, qu'il s'agisse des conseils départementaux ou de l'assurance maladie, pourront fixer des objectifs plus généraux. Nous avons aussi transféré le financement des Esat de l'État à l'assurance maladie à partir de 2017.

J'en viens à la mise en œuvre du troisième plan autisme. Ce plan avait pour objectif de mettre l'accent sur les bonnes pratiques recommandées par la Haute autorité de santé (HAS) et l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm) en 2012 avec notamment la question des diagnostics, des interventions précoces et de la scolarisation. Bien sûr, de nombreux chantiers demeurent, comme la question de l'égalité de l'accès des enfants à des diagnostics précoces et de qualité : un rapport récent de l'Igas sur les centres de ressource autisme relève des inégalités territoriales.

Il convient également de garantir les bonnes pratiques d'intervention pluridisciplinaires pour les enfants comme pour les adultes, de développer des parcours diversifiés de scolarisation et accroître l'offre d'accompagnement médico-social en particulier pour les adultes. Le Président de la République m'a demandé lors de la Conférence nationale de préparer, sur la base de l'évaluation du troisième plan autisme, un quatrième plan d'ici la fin de l'année. Ce plan sera construit avec les personnes autistes dans le souci constant de tenir compte de l'avancée des connaissances et des bonnes pratiques recommandées par la HAS et de l'Anesm. Pour mieux prendre en compte les expériences et rassembler les compétences, j'ai demandé à Josef Schovanec, qui lui-même a des troubles du spectre autistique, de travailler dans mon cabinet sur une mission sur l'insertion professionnelle et la participation sociale des adultes autistes. C'était un point faible du troisième plan. Il est temps d'y remédier. Josef Schovanec cite souvent l'exemple de Wikipedia qui est alimenté par des personnes autistes.

Au-delà de l'autisme, c'est l'ensemble du secteur médico-social qui évolue. Le Président de la République a fixé deux priorités essentielles à cette évolution. D'abord, il faut confirmer le virage inclusif des établissements et des services médico-sociaux. Nous avons là des compétences remarquables qui doivent être au service de l'éducation inclusive, de l'emploi, du logement, de la participation sociale. La seconde priorité est de répondre aux besoins des personnes qui nécessitent une attention toute particulière et ce, à tous les âges de la vie.

Afin de soutenir les réformes déjà engagées, le Président de la République a décidé de consacrer 240 millions d'euros supplémentaires au secteur médico-social. Cette stratégie pluriannuelle permettra d'apporter des réponses nouvelles. Plutôt que de parler de places, je préfère la notion de réponses car il faut prendre en compte les personnes et non les lieux. L'objectif n'est pas de caser des personnes dans des places mais d'apporter des réponses adaptées à leurs besoins. Sur cette enveloppe de 240 millions, 180 millions seront consacrés, sur cinq ans, à l'accompagnement des personnes et 60 millions à un plan d'aide à l'investissement incluant les Esat car la qualité de vie des personnes passe aussi par la qualité de l'environnement d'accueil.

Un volet de cette stratégie pluriannuelle devra être consacré au polyhandicap, qui conduit aujourd'hui à des situations parmi les plus complexes et les plus dramatiques qui soient pour les familles. Ce plan d'amélioration en faveur du polyhandicap devra être précisé rapidement, en concertation avec les associations et les personnes concernées.

Personne ne doit être laissé sans solution. C'est bien le sens de la mission que j'ai confiée à Marie-Sophie Desaulle au lendemain de la Conférence nationale du handicap de 2014 pour mettre en œuvre la réponse accompagnée pour tous. Vingt-quatre départements pionniers se sont engagés dans la première phase de déploiement. Les MDPH qui s'engagent sont en première ligne et elles bénéficieront d'un soutien exceptionnel de 8 millions d'euros sur trois ans pour mieux assurer leur rôle.

En outre, un soutien de 15 millions d'euros sera aussi apporté aux départements pour la mise en place du nouveau système d'information harmonisé des MDPH qui permettra enfin de disposer d'une meilleure connaissance des besoins, d'améliorer le suivi des orientations et le parcours des personnes. Une semaine après mon arrivée dans ce secrétariat d'État, un grand quotidien national titrait sur le scandale des personnes qui partent en Belgique. S'il est aisé de savoir que nous disposons de 490 000 places dans le médico-social, il est bien plus compliqué de connaître le nombre de personnes en situation de handicap car certaines peuvent être comptabilisées deux fois tandis que d'autres échappent à tout recensement : il n'existe pas de surveillance épidémiologique pour le handicap. Passer par les MDPH pour obtenir ce chiffre n'est pas non plus possible car chaque maison a son propre système d'information. En outre, les MDPH ne suivent pas les personnes une fois qu'elles ont été orientées. L'enjeu de l'information est essentiel : nous y travaillons depuis deux ans avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Avec le soutien des 15 millions annoncé par le Président de la République, je suis persuadée que ce système sera aisément accepté par les MDPH.

Ces dispositifs permettront de lutter contre les départs forcés en Belgique.

Dans l'idée de promouvoir des innovations techniques, numériques et sociales, je lancerai bientôt un concours « Innovation et handicap » doté d'une enveloppe prévisionnelle de 2 millions par le Commissariat général à l'investissement, afin de soutenir le développement d'un certain nombre d'innovations.

Le caractère interministériel de cette politique est évident : lors de la Conférence nationale, la ministre de l'éducation nationale, la ministre du travail, la ministre du logement, le secrétaire d'État au budget et le Premier ministre étaient présents. Nous allons renforcer les fonctions du secrétariat général au Comité interministériel du handicap.

Je compte sur vous pour veiller de façon à la fois attentive et exigeante à ce que notre législation prévoie des adaptations pour nos concitoyens en situation de handicap. J'ai pu compter sur vous pour l'ordonnance « accessibilité » et pour la carte mobilité inclusive : je vous en sais gré. Je sais que vous serez attentifs aux dispositions en faveur du handicap dans la loi travail.

**M. Philippe Mouiller.** – Vous avez présenté une belle synthèse des propositions que le Président de la République a faites devant la Conférence nationale du handicap.

Concernant l'accessibilité, je ne reviendrai pas sur le travail accompli par le Sénat. La délégation aux collectivités travaille à la simplification des normes en matière d'urbanisme

et la commission des affaires sociales y a été associée : aujourd'hui, beaucoup de collectivités méconnaissent les possibilités de dérogations. Des maires s'inquiètent des travaux d'accessibilité alors qu'ils pourraient bénéficier de réponses adaptées. Malgré le travail de communication fait par la délégation ministérielle à l'accessibilité, de grandes incompréhensions demeurent. Il faut donc accentuer l'information auprès des collectivités.

Concernant les écoles, les enseignants devraient être formés à l'accueil de jeunes en situation de handicap, surtout dans les unités de maternelles. Aujourd'hui, les programmes de formation sont très courts : ils se limitent parfois à quelques heures.

Le projet de loi « travail » comporte diverses améliorations pour les travailleurs en situation de handicap. Le Sénat va améliorer les dispositifs en matière de droits et de formations. Nous ne pouvons en revanche traiter de l'implication des Esat en matière de formation du fait des contributions financières qui tombent sous le coup de l'article 40 de la Constitution. J'imagine que vous êtes déjà saisie du sujet.

La réforme de la tarification du secteur médico-social est plutôt bien accueillie mais les structures sont inquiètes car elles manquent de visibilité sur l'avenir et certaines craignent de voir leurs dotations diminuer. Des projets sont à l'arrêt dans l'attente de la nouvelle tarification ; il faut donc hâter le pas. En revanche, les établissements ont bien accueilli le transfert de l'État vers l'assurance maladie, ce qui est effectivement bien plus cohérent.

J'ai entendu les annonces du Président de la République sur le financement du nouveau plan autisme : j'appelle à beaucoup de prudence, au regard de ce qui avait été annoncé pour le troisième plan et de ce qui a été, en définitive, accompli. Je constate néanmoins la volonté de faire avancer le sujet.

Pour comprendre les départs en Belgique, il faut savoir quels étaient les besoins non satisfaits.

J'ai été heureux d'entendre le Président de la République annoncer 15 millions de plus pour les MDPH. En novembre, j'en avais demandé 10 et vous m'aviez dit que ce n'était pas nécessaire. Je suis content de savoir que tel n'est plus le cas cinq mois plus tard.

Le chantier est vaste, il a progressé depuis quelques années et je sais que les associations soulignent votre implication personnelle, madame la ministre.

**Mme Annie David.** – Je m'associe à ce que viens de dire M. Mouiller.

Je me félicite de l'annonce que vous avez faite sur les MDPH : elles seront les principales actrices du « zéro sans solution ». Elles pourront aussi se positionner pour les heures d'accompagnement des élèves dans les écoles. Je me réjouis de votre annonce sur les AVS en m'inquiétant tout de même des six ans pour obtenir un CDI : c'est bien long. Mais l'école inclusive doit également prendre en compte les codeurs, pour accompagner les enfants sourds en classe. Il faudrait mettre en place un site d'information pour que les parents et les codeurs se rencontrent afin qu'aucun ne reste sur le bord du chemin.

Le groupe CRC est favorable à l'accessibilité mais la solidarité nationale est nécessaire pour aider certaines communes. Ainsi, des villages de montagne sont en difficulté. Récemment, je suis allée dans une petite commune dont la très belle église a des marches. Comment faire ? Tous ces villages doivent faire appel à des bureaux d'études qui leur

demandent fort cher pour leur Ad'AP. Est-ce que la prochaine loi montagne pourrait améliorer la situation ?

Nous pourrions aller plus loin en matière de numérique, notamment pour la téléphonie, afin que l'égalité ne reste pas un vain mot. Le coût des forfaits pour les aveugles devrait ainsi être revu à la baisse. La loi numérique pourrait faire une plus grande place à l'accessibilité.

La reconnaissance de qualification des travailleurs handicapés (RQTH) et la retraite anticipée pour ces personnes devraient être traitées. Un pacte pour l'emploi avait permis 3 000 aides au poste sur trois ans : pourrait-il être relancé ?

Certains parents sont contraints de quitter leur emploi pour s'occuper de leur enfant autiste. Comment prendre en compte cette problématique ?

**Mme Pascale Gruny.** – Je m'associe à ce qui vient d'être dit. La formation des enseignants et de toutes les personnes en contact avec les personnes en situation de handicap doit être améliorée.

Dans une école de mon département, il a été dit à un jeune autiste qu'il ne pourrait pas participer à la kermesse même s'il était accompagné par son AVS : il n'a pu donc danser avec sa classe, ce qui est inadmissible.

Lorsqu'un enfant a un comportement différent, il est extrêmement difficile d'obtenir un bilan, qu'il s'agisse d'un orthophoniste ou d'un psychomotricien. Dans l'Aisne, les besoins sont importants mais nous manquons de fonds. Les restes à charge sont de plus en plus élevés pour les familles tandis que les départements connaissent de grandes difficultés financières.

Lors du passage à l'enseignement supérieur, il est extrêmement difficile d'obtenir des accompagnements pour les jeunes en situation de handicap. En outre, aucune aide spécifique n'est prévue pour l'orientation de ces jeunes. Les choix se font par défaut et certains diplômes ne débouchent pas sur un emploi.

Dans les entreprises, les personnes en situation de handicap disposent d'une reconnaissance de cinq ans mais pourquoi ne pas prévoir une reconnaissance à vie lorsqu'il s'agit d'un handicap définitif ?

**Mme Laurence Cohen.** – La formation des AVS est très inégale. En tant qu'orthophoniste, j'ai rencontré des AVS qui n'avaient que leur bonne volonté à offrir et qui ne pouvaient prendre en charge des enfants en situation de handicap, d'autant que ces handicaps sont divers. Le ministère de l'éducation nationale doit prendre sa part dans ce domaine. Les enfants sont pris en charge par des structures, qu'il s'agisse des Rased, des CMP ou des CMPP à l'extérieur de l'école mais, faute de moyens, elles ne peuvent tout assurer. Pour les orthophonistes, les listes d'attente s'allongent sans fin.

Comment répondre à ces enfants qui ont besoin d'une prise en charge particulière ?

Dès qu'un enfant rencontre un problème à l'école, on répond AVS sans s'occuper de la prise en charge globale, de la formation de la personne et du *turn over* des AVS qui parfois, désorientées, ne restent pas une année complète.

J'ai interrogé Mme la ministre de la santé car j'ai été étonnée par la circulaire du 22 avril 2016 qui traite de la pratique du *packing*. Comment condamner cette pratique alors que les professionnels ne sont pas d'accord entre eux ? Le pouvoir politique s'imisce dans ce débat alors qu'aucun bilan n'a été publié. Cette circulaire semble en outre avoir des incidences sur le financement des établissements.

**Mme Aline Archimbaud.** – Où en sont la qualification des AVS et la formation des enseignants à l'accueil des enfants handicapés ? Notre commission en a fait la proposition à de nombreuses reprises.

Les méthodes d'accompagnement de l'autisme font l'objet d'un débat très vif entre les soignants : des incertitudes scientifiques demeurent, peut-être pour longtemps encore. Or le ministère aurait tranché, privant de financements les pratiques alternatives. Les pouvoirs publics devraient certes encourager les bonnes pratiques mais aussi préserver la diversité des approches tant que la réponse scientifique n'a pas été apportée.

**M. René-Paul Savary.** – En défendant la politique de l'État, vous minimisez le rôle des départements, qui ont la compétence de gestion des MDPH et sont les principaux contributeurs de leur budget de fonctionnement. Le taux de compensation des prestations handicap versées par les départements est inférieur à 30 %. Quant aux quinze millions que vous annoncez pour la modernisation des MDPH, mon département en recevra 150 000 euros, soit le tiers de la première tranche du budget de mise en place de la gestion électronique des dossiers (GED)... Pour répondre efficacement, il nous faut des moyens supplémentaires.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Pour bénéficier d'une retraite anticipée à 55 ans, les travailleurs handicapés doivent justifier d'une durée minimale d'assurance vieillesse, d'un taux d'incapacité et d'une reconnaissance en tant que travailleurs handicapés. Or bien souvent, les salariés concernés ne l'ont jamais demandée. La loi de 2014 a abaissé le taux d'incapacité minimal de 80 % à 50 % et supprimé l'exigence de reconnaissance mais le décret d'application maintient ce critère pour les départs antérieurs au 31 décembre 2015. Pour contourner l'écueil, certains départements portent l'affaire en justice où ils font reconnaître le handicap *via* une expertise, en se prévalant d'une jurisprudence du tribunal de Toulouse qui maintient les droits à la retraite des travailleurs non reconnus avant le 31 décembre 2015. Que compte faire le Gouvernement ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Il en va de la notion d'inclusion comme du principe de précaution : elle se prête à des dérives. Au nom de ce principe, on a fait déménager un établissement situé en zone périurbaine, mitoyen d'un collège et d'une installation sportive, non loin d'espaces naturels et de commerces, vers un centre-ville guère mieux doté en services mais plus hostile et pollué. Chez certains, l'inclusion devient un dogme.

Il y a des similitudes entre certains types de handicap et la situation de personnes âgées en début de dépendance ; on pourrait imaginer des réponses domotiques analogues dans le cadre de l'attribution de logements sociaux. Une expérimentation d'attribution de quinze logements adaptés après une visite médicale a été menée – une procédure non prévue par les textes. Pourquoi ne pas associer au processus les MDPH, voire les services gérontologiques de CHU ?

**M. Dominique Watrin.** – Vous souhaitez parler de réponse globale plutôt que de places ; vous avez cependant promis l'année dernière, lors du débat sur le bilan de la loi de 2005, des places supplémentaires. Certains parents, nous le savons, placent leurs enfants en

Belgique faute de pouvoir le faire dans des établissements français et parce que la démarche des autorités belges est plus ouverte. Le besoin de places de qualité en France ne peut être éludé, d'autant qu'avec les naissances et les progrès du diagnostic, les besoins sont appelés à augmenter.

Certaines associations se sont inquiétées d'une diminution de 4 % du nombre d'appartements accessibles au public handicapé dans le parc locatif HLM. Confirmez-vous ces difficultés ?

**Mme Catherine Génisson.** – Sans empiéter sur les résultats de la mission confiée à Philippe Mouiller et Claire-Lise Champion, la question des départs en Belgique présente certes un aspect quantitatif – surtout pour les enfants fortement handicapés – mais relève aussi d'une conception différente de la prise en charge : la spécialisation des établissements par handicap y est moins poussée et l'on fait en sorte que les enfants y soient heureux.

On évoque souvent les autistes souffrant du syndrome d'Asperger, qui ont des capacités intellectuelles hors normes ; mais en réalité beaucoup d'autistes nécessitent un accompagnement très lourd et ne peuvent être scolarisés. Êtes-vous en mesure, dans le cadre de l'évaluation du troisième plan autisme, de dresser un bilan qualitatif de la prise en charge ? La question du dépistage précoce n'a pas été résolue.

**M. Daniel Chasseing.** – Une partie des maisons d'accueil spécialisées sont en grande difficulté en raison des grandes disparités dans les prix à la journée ; les compensations au titre des zones de revitalisation rurale (ZRR) ont fortement diminué.

Les mesures du plan Autisme portant sur le diagnostic précoce sont importantes car plus tôt le handicap est détecté, meilleure est la prise en charge. Un autre plan pour la prise en charge des adultes était envisagé : dans certaines maisons d'accueil spécialisées, les autistes, qui n'ont pas toujours été évalués, sont considérés comme des malades mentaux. Une formation du personnel de ces établissements était prévue, or les crédits ne sont pas disponibles. C'est d'autant plus urgent que certaines maisons souffrent d'un déficit de personnel.

**Mme Corinne Imbert.** – 30 % des enfants confiés aux conseils départementaux ont un dossier à la MDPH. La pédopsychiatrie manquant de praticiens, votre ministère de tutelle envisage-t-il des moyens supplémentaires pour cette discipline et la formation de spécialistes ?

Avez-vous des éléments chiffrés sur les majeurs maintenus dans les établissements pour enfants, maintien rendu possible par l'amendement Creton ?

Enfin, la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom) remet-elle en cause la liberté d'action des départements, comme le mien, déjà engagés dans cette démarche ?

- Présidence de Mme Colette Giudicelli, vice-présidente -

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Les « Dys », ces enfants victimes de dyslexie, de dyscalculie et de dysphasie se traduisant par des troubles de l'apprentissage et une hyperactivité, représenteraient près de 20 % de la population scolaire. On attend toutefois une estimation véritablement scientifique. Une fois le diagnostic établi par le médecin scolaire, les enseignants sont chargés d'élaborer un plan d'accompagnement personnalisé (PAP) avec des

spécialistes ; or ils ne sont souvent pas en mesure de le faire, faute de temps et de capacités ; les orthophonistes, qui pourraient intervenir dès les premiers troubles, manquent. Des vies entières peuvent être gâchées par ces phénomènes dont la portée médicale n'est pas considérable. Quelles solutions, quels moyens prévoyez-vous ?

Les parents d'enfants polyhandicapés, généralement non scolarisables, demandent un accompagnement par des professionnels pour développer leur autonomie. Or le nombre de places est insuffisant. Il conviendrait de donner consigne aux ARS de prendre en compte cette dimension dans les services régionaux de santé et d'allouer des moyens spécifiques.

Lors de l'examen de la loi sur la modernisation du système de santé, vous aviez annoncé votre volonté de régler la question de l'accueil des autistes en Belgique, à travers la mise en place d'une réponse rapide reposant sur des crédits supplémentaires et, grâce à une mobilisation des départements, l'allocation de places supplémentaires dans les établissements existants. Un bilan est prématuré mais avez-vous constaté une volonté partagée ?

**M. Georges Labazée.** – Depuis huit à dix ans, le regard du corps médical sur les enfants autistes a évolué. Rapporteurs de la loi sur l'adaptation au vieillissement, Gérard Roche et moi-même avons fait inscrire 100 millions d'euros de crédits sur trois ans en faveur du traitement de l'autisme. Je préconise une évolution du modèle traditionnel séparant les établissements d'hébergement des personnes âgées (Ehpa) de l'accueil des enfants au profit de la notion de domicile regroupé : les deux types d'établissements seraient rapprochés et bénéficieraient d'un domicile commun, ce qui faciliterait une mutualisation des équipements et des équipes de prise en charge des enfants autistes au sein de ce nouvel ensemble.

**Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État.** – Éluée départementale depuis 2008, je connais l'engagement de beaucoup d'entre vous au sein des conseils départementaux et j'y suis sensible. Loin de minimiser le rôle des départements, je travaille en étroite collaboration avec l'ADF.

La prévalence des troubles du spectre autistique chez les enfants n'est pas connue. On l'évalue à 1 % mais les études épidémiologiques sont peu nombreuses et les critères de diagnostic ont évolué. Désormais, des formes d'autisme de gravité très variable sont regroupées. Sur la base du chiffre de 1 %, 150 000 enfants seraient concernés mais beaucoup souffrent de troubles d'une gravité relative. Il faut aussi prendre en compte les personnes non diagnostiquées, en particulier dans les établissements psychiatriques. Le diagnostic, complexe, fait intervenir plusieurs spécialistes : médecins mais aussi orthophoniste, psychomotricien, psychologue.

Le diagnostic précoce, confié aux centres de ressource autisme (CRA), reste une priorité du quatrième plan autisme. Une mission conduite par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a pointé une exécution très inégale sur le territoire et un développement insuffisant du diagnostic décentralisé : il y a parfois un an d'attente dans les CRA, et le domicile peut être très éloigné de la ville-centre. C'est pourquoi l'Igas préconise, pour les diagnostics les plus simples, des équipes de proximité labellisées par les CRA. J'ai engagé une concertation sur l'autisme pour mettre en œuvre ces mesures. Un décret précisera le mode de fonctionnement et les missions des CRA, qui pour le moment fonctionnent de manière disparate, parfois adossés à un CHU, parfois non.

Il ne m'appartient pas de définir les méthodes à utiliser pour l'accompagnement des troubles du spectre autistique. En revanche, la HAS, après avoir passé en revue la littérature disponible sur le sujet, a formulé en 2012 une série de recommandations étayées. Elle privilégie les méthodes éducatives. Ma mission consiste à faire appliquer ces méthodes dans tous les établissements et services financés par l'argent public. L'immense majorité des professionnels partagent ce point de vue. Il reste à former les agents du secteur sanitaire et médico-social et l'ensemble des professionnels en contact avec des enfants, qu'ils soient enseignants ou personnels de MDPH.

Pour les professions de santé, la formation est délivrée dans le cadre universitaire – collège enseignant pour la formation initiale, développement professionnel continu (DPC) récemment revu et adapté pour la formation continue.

Pour les travailleurs sociaux, un audit que j'ai demandé a fait apparaître que 30 des 226 établissements ayant participé délivrent une formation conforme aux recommandations de 2012. Le chantier est par conséquent d'importance.

Pour les MDPH, la formation incombe aux CRA qui ont déjà formé 30 000 professionnels, tous secteurs confondus. La formation spécifique sur l'autisme est en cours d'élaboration. Pour les enseignants, outre les CRA, les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Espe) délivrent des modules spécifiques sur le handicap. Je travaille au quotidien avec Najat Vallaud-Belkacem à la mise au point de modules numériques à disposition des enseignants, sur le handicap et l'autisme en particulier. C'est un travail titanesque.

Pour les AVS, nous avons mis en place un nouveau diplôme d'État d'accompagnant d'élève handicapé, délivré au terme de deux ans d'études. Celles qui ont une expérience préalable – ce sont à 99 % des femmes – peuvent faire valoir la VAE. C'est une véritable professionnalisation des AVS, avec à la clé des contrats pérennes et un véritable diplôme. Ceux qui le souhaitent pourront obtenir une certification autisme, en cours de validation.

Les formes que prend la scolarisation d'un enfant handicapé dépendent du diagnostic. L'enfant peut être orienté vers un institut médico-éducatif ; nous avons commencé à transférer les unités d'enseignement vers les écoles afin de mélanger les enfants au sein des établissements – mais non des classes. C'est salubre pour les parents mais aussi pour les enfants eux-mêmes : ceux qui sont handicapés côtoient ceux qui n'ont pas de handicap et ces derniers s'immunisent contre les préjugés.

La deuxième option consiste à les placer au sein des unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis). La troisième est le service d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad), assuré par des professionnels de santé – psychologue, psychomotricien, orthophoniste. Enfin, l'accompagnement individualisé par AVS se déroule en classe, avec les autres enfants.

En maternelle, 60 unités d'enseignement ont été ouvertes, avec un ratio de un pour un, pour les enfants de trois à six ans qui rejoindront ensuite une classe de CP générique. Objectif : 110 unités en 2017. Nous souhaitons ouvrir des unités d'enseignement du même type à l'école primaire, pour les enfants autistes qui n'ont pas bénéficié de cet enseignement en maternelle.

Pour les étudiants et jeunes adultes, 25 universités ont élaboré un schéma d'accessibilité. Les grandes écoles y travaillent, ainsi que sur l'accessibilité numérique pour les déficients auditifs et visuels. Une mission sur l'insertion professionnelle, dont le périmètre inclut les études supérieures, a été confiée à Josef Schovanec. Les résultats seront intégrés au quatrième plan autisme.

La pratique du *packing*, qui consiste à envelopper l'enfant dans des draps humides et froids, est très polémique. En 2012, la HAS s'est prononcée contre son utilisation, sauf pour les études cliniques. À l'époque, une seule étude clinique, commencée en 2007, était en cours, dont les résultats devraient être publiés prochainement. Au total, une quarantaine d'enfants étaient concernés. La circulaire que vous évoquez s'adresse exclusivement aux établissements médicaux-sociaux. Ils ne réalisent pas d'études cliniques, celles-ci étant exclusivement menées dans des établissements sanitaires. Elle rappelle simplement que les Cpom signés avec ces établissements exclurent le recours à cette pratique. Je partage avec vous, madame Archimbaud, la conviction que les responsables politiques n'ont pas à se prononcer sur les méthodes thérapeutiques. Cependant, la France a été rappelée à l'ordre par le comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui a qualifié le *packing* de maltraitance. La circulaire n'apporte rien de nouveau puisque le *packing* était déjà écarté hors du cadre des études cliniques réalisées par des établissements sanitaires.

J'avais annoncé, avec Marisol Touraine, un fonds d'amorçage de 15 millions d'euros pour mettre fin aux départs forcés en Belgique – ce n'est pas une enveloppe destinée à résorber le déficit de places. Le nombre de places pour les enfants est fixé dans le cadre d'une enveloppe fermée pour les établissements belges conventionnés. Seul le nombre de places adultes peut augmenter, dans le cadre d'un cofinancement de l'assurance maladie et des conseils départementaux. Chaque conseil départemental peut choisir de conventionner, ou non, avec les établissements côté belge. La Caisse nationale d'assurance maladie fera parvenir à l'ensemble des caisses primaires une lettre réseau sur la mise en place du dispositif, pour éviter que celles-ci ne bloquent les départs relevant d'un libre choix de la famille. Il y a en Belgique des établissements de qualité mais aussi des entreprises plus commerciales qui n'accueillent que des Français, où la qualité des soins est difficile à évaluer. L'accord franco-wallon ratifié en 2013 prévoit des inspections communes et la possibilité d'un dé-conventionnement en cas de manquement. Le cas s'est déjà produit.

Lorsqu'une demande est adressée à l'assurance maladie, cette dernière contacte la MDPH le plus proche du domicile, pour trouver une solution locale à travers un plan d'accompagnement associant l'ensemble des parties prenantes. Il faut identifier les personnes susceptibles de partir pour proposer des solutions sur mesure : renforcement de personnel dans un établissement, formations complémentaires. Au-delà de l'aspect arithmétique des départs, ceux qui partent sont souvent les cas les plus problématiques. C'est pourquoi les solutions individuelles sont nécessaires mais d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que nous avons l'habitude de raisonner en termes de politique publique.

Sur les 15 millions d'euros mis à disposition dans ce cadre, 10 millions ont été distribués aux ARS. L'ensemble de l'enveloppe n'a pas été dépensé, alors que tous déploraient au début l'insuffisance des fonds... Le dispositif se met en place progressivement.

Je ne conteste pas le besoin de places dans certains territoires, en particulier pour les handicaps les plus lourds et les polyhandicaps. Nous y pourrions mais il convient avant tout de mettre en place une réponse accompagnée pour tous et de lutter contre les départs forcés en Belgique.

Autre dispositif mentionné dans la circulaire budgétaire transmise en avril aux ARS : les pôles de compétences. Plus souples, ces plateformes adossées à des établissements ou services médico-sociaux accompagneront les enfants privés de solution financée ou remboursée par la sécurité sociale, en proposant des vacations de professionnels libéraux prises en charge par l'assurance maladie. Les financements sont fléchés dans la circulaire. Nous passerons par les appels à candidatures, plus rapides que les appels à projets. Je vous encourage à en informer les associations car ce dispositif souple peut résoudre nombre de situations.

Je reconnais la lourdeur administrative des appels à projets mais je ne suis pas l'auteur de la loi...

**M. René-Paul Savary.** – Vous pouvez l'améliorer !

**Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État.** – Nous pouvons assouplir. La procédure, déjà longue, peut être allongée par des recours. La distance entre le plan pluriannuel et la mise en œuvre sur le terrain s'accroît encore davantage quand le dispositif est co-financé par les départements.

**M. René-Paul Savary.** – Vous n'aimez décidément pas les départements !

**Mme Laurence Cohen.** – Vous avez voté la loi !

**M. René-Paul Savary.** – Non car je ne siégeais pas au Sénat à l'époque mais je l'assume.

**Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État.** – J'ai demandé des extensions au sein des services médico-sociaux : jusqu'à 30 % de places supplémentaires peuvent y être ouvertes sans passer par les appels à projets. Pour les Sessad également, cela accélère les choses.

Je n'ignore pas l'inquiétude des associations de parents d'enfants souffrant de troubles Dys, qui craignent que les PAP ne remplacent les projets personnalisés de scolarisation. Mais, alors que le projet personnalisé est demandé par la famille à la MDPH qui n'est pas contrainte d'y accéder, le PAP est proposé en plus par les enseignants ou l'équipe éducative. Il ne s'agit pas d'un remplacement. Les pôles de compétences peuvent eux aussi apporter une aide aux enfants souffrant de troubles Dys.

J'ai demandé à la HAS de formuler des recommandations pour le traitement des adultes souffrant d'autisme, sur le modèle des recommandations de 2012 pour les enfants. C'est un processus assez long. J'ai aussi demandé une mise à jour des recommandations sur le diagnostic, qui datent de 2005.

Nous avons alloué 15 millions d'euros de crédits pour le système d'information des MDPH mais aussi 8 millions pour celles qui entrent dans le dispositif « Une réponse accompagnée pour tous ». En 2014 et 2015, 4 millions d'euros supplémentaires ont été alloués par la CNSA. Le travail de simplification engagé, avec l'allongement de la durée des AAH 1 et 2 et la carte mobilité inclusion, est aussi destiné à réduire le travail administratif des MDPH en faveur des missions d'accompagnement.

Dans deux départements, nous avons conduit l'expérimentation « Impact de dématérialisation des certificats recueillis par les MDPH » pour l'AAH et d'autres allocations.

Il reste à connecter ce système avec le nouveau système d'information des MDPH pour éviter les ressaisies des données par l'équipe d'évaluation. Nous travaillons, avec les trois fabricants de logiciels, à un produit susceptible de convenir à tous. Le Président de la République a voulu que ce système d'information soit financé et mis à la disposition des MDPH.

**M. René-Paul Savary.** – C'est très bien mais très complexe. Le système d'information doit être compatible avec les logiciels des services des départements mais aussi avec ceux de l'État puisque l'AAH est financée par ce dernier. C'est un processus coûteux : dans mon département, j'ai 27 000 dossiers à informatiser... Nous aurons du retard.

**Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État.** – C'est l'un des premiers chantiers que j'ai ouverts avec la CNSA. En tant que médecin, j'ai vécu l'informatisation à l'hôpital... C'est un préalable pour que les MDPH remplissent pleinement leur mission, alors que depuis 2006, chacune d'entre elles avait élaboré son propre système d'information.

Concernant le lien entre le handicap et la protection de l'enfance, je travaille en concertation avec Laurence Rossignol ; une fiche commune a été élaborée dans le cadre du plan autisme. Je laisserai le soin à Marisol Touraine de vous répondre sur les moyens de la pédopsychiatrie.

Les départements ont pleine liberté dans la généralisation des Cpom. Je suis respectueuse de l'autonomie des collectivités.

Avant même le plan autisme, j'avais donné consigne aux ARS de donner priorité au polyhandicap.

Enfin, sur le décret relatif à la retraite anticipée, je vous ferai parvenir une réponse détaillée.

**Mme Colette Giudicelli, présidente.** – Je me félicite que Josef Schovanec, dont j'ai pu constater l'intelligence et l'humour à l'occasion d'un événement à Menton, travaille avec vous. Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions.

*La réunion est levée à 18 h 35.*

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

**Mercredi 4 mai 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Avenir de l'enseignement des langues et cultures de l'Antiquité dans le second degré - Audition conjointe**

**La commission organise une audition conjointe sur l'avenir de l'enseignement des langues et cultures de l'Antiquité dans le second degré.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Quel avenir pour le latin et le grec ancien dans l'enseignement secondaire ?

La réforme du collège, à laquelle notre commission s'est beaucoup intéressée l'an dernier, a eu le mérite de poser cette question avec une acuité nouvelle.

Cette table ronde n'a pas pour objet de revenir sur les débats de la réforme du collège ; elle vise à mener une réflexion plus générale sur la situation du latin et du grec ancien dans le second degré, au collège et au lycée, ainsi que sur les perspectives d'évolution de ces disciplines.

Avant même la réforme, l'état des lieux des enseignements de latin et de grec ancien, désignés depuis 2007 sous le terme « Langues et cultures de l'Antiquité », était peu encourageant : offre inégale de ces enseignements sur le territoire, réduction constante des effectifs d'élèves et forte déperdition de ces élèves entre le collège et le lycée, pénurie d'enseignants de lettres classiques, etc. Pourtant, comme l'écrivait l'inspection générale dans un rapport de 2011, « *les facteurs de vitalité de tous ordres ne manquent pas* » à cette discipline « *singulière, porteuse à un degré incomparable d'interdisciplinarité* ».

Nos intervenants nous aideront à discerner quelle doit être la juste place de ces enseignements et à répondre, entre autres, aux questions suivantes : pourquoi enseigner les langues et cultures de l'Antiquité ? Que doit-on attendre de leur enseignement et des élèves qui l'ont reçu ? Comment l'enseigner utilement au plus grand nombre ? Quelle doit être leur place dans la filière littéraire ?

À cette fin, nous accueillons :

- Mme Florence Dupont, professeur des universités, professeur émérite de littérature latine à l'Université Paris Diderot (Paris-VII) ;

- M. Patrice Soler, professeur agrégé de lettres classiques, inspecteur général de l'éducation nationale (2002-2011), auteur avec Mme Catherine Klein du rapport de l'inspection générale sur l'enseignement des langues et cultures de l'Antiquité dans le second degré (2011) ;

- M. François Martin, professeur de lettres classiques, président de la Coordination nationale des associations régionales des enseignants de langues anciennes (CNARELA) et Mme Hélène Frangoulis, vice-présidente et maître de conférence en grec ancien à l'université de Toulouse Jean-Jaurès.

**Mme Florence Dupont, professeur des universités, professeur émérite de littérature latine à l'Université Paris Diderot (Paris-VII).** – Je n'interviens pas uniquement en ma qualité de professeur de littérature latine, mais également en tant que fondatrice d'une association, « Antiquité territoire des écarts », qui réunit des enseignants du secondaire comme du supérieur, des antiquisants, des historiens, des philosophes et des littéraires. Elle vise la diffusion et la promotion de la recherche la plus récente, notamment auprès des enseignants du secondaire en activité.

Dans les propositions que notre association a formulées, nous sommes partis de la réforme des classes préparatoires, où l'enseignement des langues et cultures anciennes est obligatoire dans les classes littéraires. Afin de créer une véritable continuité entre le lycée et ces classes préparatoires, nous proposons la création au lycée d'une filière consacrée aux humanités. L'abandon massif par les élèves du latin et du grec ancien entre le collège et le lycée tient peut-être à l'enfermement de leur enseignement dans un domaine qui n'a plus le vent en poupe, à savoir les lettres. Au collège, cet enseignement des langues et cultures de l'Antiquité (LCA) doit permettre à l'ensemble des élèves du collège de pouvoir aborder sereinement le lycée.

Pourquoi enseigner et apprendre les LCA ? Notre école prétend à l'égalité ; or c'est la culture, non le savoir, qui distingue les élèves. L'écart se situe ainsi entre les élèves dont la famille leur ouvre l'accès à cette culture et ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. L'enseignement des LCA peut ainsi être le fondement d'un enseignement culturel plus large, qui engloberait les arts. Sans cet enseignement, l'école ne saurait contribuer à la promotion sociale et au développement de l'esprit critique.

Comment enseigner les LCA ? Il y a une attitude nouvelle à avoir envers les LCA, c'est-à-dire de ne pas en faire un patrimoine enfermé sur l'Europe, mais une ouverture sur le monde. Je peux vous assurer que le latin n'est pas une manière d'apprendre le français ; par provocation, on peut dire que le français ne vient pas du latin, sauf à réduire la langue à son vocabulaire. Le latin doit être enseigné avec le français, à la condition que ce soit l'occasion de développer le sentiment de la distance et de la diversité des langues et des syntaxes, car la syntaxe du français n'a pas le moindre rapport avec la syntaxe du latin ; cela est également vrai pour d'autres langues.

Je terminerai par un exemple : on prétend que le mot *theatron* a donné le mot « théâtre », ce qui est matériellement vrai, mais qui est faux du point de vue du sens. Le théâtre antique n'a rien à voir avec le théâtre moderne. De même, le mot *matrimonium* ne signifie pas « mariage », du moins pas au sens où nous l'entendons aujourd'hui.

**M. Patrice Soler, professeur agrégé de lettres classiques, inspecteur général de l'éducation nationale de 2002 à 2011.** – Ma question de préambule est assez facile : que perdrait-on en perdant son latin ?

Je veux revenir sur l'intitulé de cette table ronde : quel avenir pour les langues et cultures de l'Antiquité ? Il me semble qu'il y a une contradiction entre l'offre de l'institution scolaire et la demande de la société. D'un côté, on observe une forte demande de racines ou

d'héritage, des mots, certes, qui charrient parfois avec eux une certaine confusion, mais il y a un véritable besoin de se reporter à l'Antiquité. D'autre part, il y a dans certaines familles une répugnance non moins forte à l'apprentissage de langues réputées « mortes », car perçues comme n'étant pas utiles, qui ne servent pas et dont l'apprentissage exige une certaine ascèse. C'est pour trancher cette discordance que le politique doit intervenir.

En ce qui concerne les classes préparatoires, l'IGEN a imposé l'apprentissage des LCA dans toutes les classes préparatoires littéraires. Tous les élèves doivent apprendre le latin ou le grec ancien. Je reviendrai plus loin sur le lycée et la série L.

Pour ce qui est de la réforme du collège, les textes régissant l'enseignement des LCA, et notamment le programme d'enseignement de complément, sont irréfutables dans leur argumentaire en faveur des LCA. Ils mettent en avant leur apport spécifique et exceptionnel en matière d'éducation civique, linguistique, artistique et culturelle des élèves ; l'énorme potentiel des LCA est réaffirmé. Mais l'organisation des enseignements au collège, partagé entre l'enseignement pratique interdisciplinaire (EPI) « Langues et cultures de l'Antiquité » et l'enseignement de complément, au lieu de libérer ce potentiel, l'entrave très sérieusement. Il y a une discordance entre l'intention affichée dans les textes et ce qui est prévu dans l'organisation de ces enseignements. En prévoyant la dispersion dans différentes classes des élèves suivant l'enseignement de complément pour éviter la formation de filières, les instructions du ministère font peser sur cet enseignement la suspicion d'être une niche de reproduction sociale. Certains préjugés ont la vie dure.

Il convient de souligner que les LCA jouent une fonction, spécifique et reconnue, de portail pour toutes les disciplines. Les LCA sont-elles en elles-mêmes une discipline ? Le professeur de LCA doit être à la fois linguiste, historien, il doit maîtriser l'épigraphie et tout un ensemble de spécialités. En un sens, il s'agit bien de la discipline qui est la plus interdisciplinaire qui soit.

Enfin, au lycée, le refus de donner une place privilégiée aux LCA au sein de la série littéraire constitue un véritable problème. Tant qu'il n'y aura pas, pour les élèves de la série L, une obligation de suivre un enseignement de latin ou de grec ancien, même à petite dose et avec des programmes repensés, avec une spécialisation possible pour certains, on pourra toujours bavarder sur l'avenir de la série L. Ce qui est considéré comme sélectif au sein de l'institution scolaire aujourd'hui, ce sont les langues formelles, à l'instar des mathématiques qui fondent la série S, cette dernière étant d'ailleurs davantage une série généraliste qu'une véritable série scientifique. Face à ces langues formelles, il y a la langue maternelle, le français, qui est le plus petit dénominateur commun. Tant que la série L ne pourra pas se prévaloir de l'équivalent des mathématiques, c'est-à-dire d'une langue formelle, il n'y a pas à espérer que cette filière redore son blason. Seule l'étude des langues anciennes, menée scientifiquement et en lien avec la recherche, peut légitimement remplir cette fonction et permettre le renouveau de la filière littéraire au lycée.

**M. François Martin, professeur de lettres classiques, président de la Coordination nationale des associations régionales des enseignants de langues anciennes (CNARELA).** – La CNARELA est une coordination qui réunit depuis plus trente ans les associations régionales des enseignants de langues anciennes (ARELA), dont l'objet est de promouvoir la diffusion du latin et du grec ancien et de les rendre accessibles à tous les élèves. Elle est membre fondateur de l'association européenne Euroclassica, qui rassemble les associations d'enseignants de langues anciennes des pays européens et œuvre auprès de la

Commission européenne pour inscrire le latin et le grec ancien dans le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL).

Les LCA doivent faire partie du socle de culture qu'on propose aux élèves aujourd'hui. La principale demande, formulée et reformulée de nombreuses fois auprès des cabinets des différents ministres qui se sont succédé ces dernières années, auprès de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) ou de l'inspection générale, est d'obtenir des moyens spécifiques attribués à ce qui était jusqu'alors des options, aujourd'hui littéralement pulvérisées entre trois dispositifs, si l'on reprend les formules ministérielles :

- d'abord le français avec des éléments issus des LCA, qui existent déjà, en réalité, dans les programmes encore pratiqués aujourd'hui ;

- ensuite l'enseignement pratique interdisciplinaire (EPI) LCA, prélevé sur des horaires d'autres disciplines, d'où sa mise en place particulièrement complexe, rendant l'existence même de cet EPI aléatoire car il n'est nullement obligatoire ;

- et, enfin, l'enseignement de complément, concédé après les protestations de mars – car absent, initialement, du projet initial et dont l'horaire par rapport à l'option est diminué de 50 % en 5<sup>e</sup> et de 30 % en 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup>. La mobilisation engagée par la CNARELA et les associations littéraires réunies, mais aussi par les parents d'élèves, a permis de laisser un sursis aux LCA, et en particulier au grec ancien qui est le plus menacé.

C'est donc bien une éradication des LCA que cette réforme visait, sans se soucier des 500 000 élèves qui les étudient, et encore moins des enseignants qui sont chaque jour face à leur classe. La loi du 8 juillet 2013, sur laquelle le ministère s'appuie pour justifier sa réforme du collège ne prévoyait en aucune façon le dépeçage des LCA auquel on assiste.

Les moyens spécifiques que demande la CNARELA visent principalement à permettre à tout élève qui en fait la demande d'accéder aux options qui figuraient jusqu'alors dans les grilles des enseignements. Mais l'on constate que le latin et le grec sont toujours une variable d'ajustement. La CNARELA est informée tous les ans de nombreux cas de collèges où l'on voit des refus d'inscrire des élèves qui demandent l'option : ce sont des fonctionnaires qui sont les premiers responsables des inégalités, et parmi eux, ce ne sont sûrement pas les professeurs qu'il faut accuser. De plus, on a tout entendu sur le caractère élitiste ou pas *sexy* de ces matières, pour reprendre l'expression d'un membre du cabinet de la ministre. Pourtant, des professeurs de langues anciennes refusent de sélectionner les élèves lorsque 35 collégiens demandent l'option et que le chef d'établissement annonce qu'il n'y aura que 28 places. Le cas se reproduira encore avec la réforme du collège, pourtant affichée comme une réforme qui prône l'égalité.

Le rôle attribué au latin et au grec gagnerait à être repensé : il l'a été avec la réforme du collège, mais plus que mal comme on vient de le voir. Prenons le seul exemple des classes de 6<sup>e</sup> : lors d'une audience commune avec les associations littéraires réunies, nous avons proposé que sur les cinq heures de cours de français prévues initialement en 6<sup>e</sup> dans la réforme, une heure fût consacrée, pour tous les élèves tout au long de l'année, aux langues anciennes, de façon effective, pour travailler le programme de français mais aussi tisser des liens avec le programme d'histoire, qui s'y prête particulièrement. La réponse du ministère n'a pas été longue à venir : le français a vu son horaire baisser, passant à 4,5 heures et demie, et encore, avec l'aide individualisée prise sur le cours, ce sera sans doute moins. Rien sur le latin et le grec : parler d'interdisciplinarité ensuite prête à rire.

On veut faire croire que la réforme donne un nouveau rôle aux langues anciennes, mais, en réalité, elles auront encore moins de place qu'auparavant : ce n'est pas l'EPI qui les relancera. Sur un trimestre, sur l'année, sur quelques heures, toutes les organisations semblent permises et aboutissent à un mélange curieux pour des élèves qui ont pourtant besoin d'être structurés.

Dans l'appellation « Langues et cultures de l'Antiquité », on trouve bien la référence à la langue, qu'on a tendance à oublier dans ce que va être l'EPI ; en effet, les textes prévoient qu'il puisse être dispensé par quelqu'un qui n'a jamais reçu de formation en latin ou en grec. Comment enseigner une langue qu'on n'a pas apprise ?

Il faut redonner un rôle entier à l'enseignement des langues anciennes et plus généralement aux humanités : elles rayonnent dans toutes les disciplines, mais la flamme qui les anime en tant que disciplines ne doit pas s'éteindre. Repensés pour tous sans se contenter d'un saupoudrage, les enseignements de latin et le grec doivent reconquérir du terrain, en particulier celui de la langue. Une étude récente de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) montre, en effet, que les élèves issus de milieux défavorisés tirent un véritable bénéfice de l'apprentissage d'une langue ancienne : ils obtiennent des résultats supérieurs aux diplômés du brevet (+ 21,5 points) et du baccalauréat (+ 23 points) ; dans les milieux favorisés, l'écart est moindre. Si le latin apporte moins dans les milieux favorisés, c'est que d'autres facteurs familiaux ou culturels jouent le rôle du latin ; dans les classes moyennes et pauvres, au contraire, rien ne peut remplacer cette matière offerte gratuitement par l'école de la République.

Des expériences ont été menées, en particulier dans l'académie de Créteil par Mireille Ko qui a fortement encouragé le développement du latin et du grec qu'elle appelait « thérapeutiques » : on sait quels succès elle a remportés dans l'académie qui est l'une des plus avancées en termes d'enseignement des langues anciennes.

En 2011 a été lancée une refondation, avec le rapport de IGEN, mais ce qui y est dénoncé perdure et va perdurer : on ne donne pas les moyens nécessaires à la réussite de ces enseignements. Le cabinet de la ministre et la DGESCO n'ont d'ailleurs pas la même lecture de l'article 7 du décret n° 2015-544 du 19 mai 2015 relatif à l'organisation des enseignements au collège, c'est dire si à ce niveau la lecture pose aussi problème.

Que doit-on attendre des élèves en fin de collège ou en fin de lycée et selon quels principes organiser cet enseignement ? En fin de collège, on peut attendre d'un élève qu'il comprenne des locutions et de courts textes, cela semble être un minimum ; une culture commune qui doit être partagée, mais aussi des langues qui forment un socle et sont un atout pour la langue française et pour les langues vivantes étrangères.

À la fin du lycée, un élève devrait, selon les programmes, avoir atteint un niveau de maîtrise qui permette un bon accès aux textes originaux. Malheureusement ce n'est pas souvent le cas et pour des raisons évidentes qui n'ont rien à voir avec l'éternelle baisse du niveau dont on nous rebat les oreilles ici et là : un lycéen aujourd'hui n'est pas moins bon qu'un lycéen des années 1970, on l'a simplement gavé de dizaines d'heures de nouveaux dispositifs qui n'existaient pas avant. Mais une des causes principales reste la faiblesse des moyens. Combien de lycées proposent les trois heures réglementaires sur les trois années d'enseignement ? Très peu. Les horaires ne sont pas respectés, souvent parce qu'ils ne sont pas financés et c'est encore la marge qui permet de fournir les horaires. Comme elle a été

particulièrement réduite cette année, les menaces sont encore plus importantes. Les cours sont souvent placés à des horaires qui ne motivent pas les élèves, en début ou en fin de journée.

Comment remédier à la chute brutale du nombre de latinistes et d'hellénistes en classe de seconde ? Évoquer le lycée ne permet pas de faire l'impasse sur la question de la chute du nombre d'élèves en langues anciennes à l'entrée en seconde : il faut cependant immédiatement briser encore une fois quelques poncifs sur la baisse des effectifs.

Premièrement, on oublie trop souvent qu'à la fin du collège, tous les élèves ne vont pas au lycée général et technologique. Pour avoir enseigné treize ans dans un collège classé en zone d'éducation prioritaire (ZEP) de Seine-Saint-Denis, je crois avoir une vision assez claire sur le sujet : ces élèves qui suivent une voie professionnelle n'ont-ils pas le droit d'avoir opté pour le latin et le grec ? Ils ne sont plus comptabilisés après. Ce discours de la baisse des effectifs est surprenant, surtout à la lecture du préambule du nouveau programme de l'enseignement de complément : on reconnaît enfin que *« cette découverte est une incitation à poursuivre l'étude des langues et cultures de l'Antiquité dans la suite de leur scolarité. Elle constitue également un acquis pour ceux d'entre eux qui ne feront pas le choix de poursuivre cette étude mais disposeront, grâce à l'enseignement de complément, d'une représentation des cultures de l'Antiquité et de leur étendue. »*.

On ne demande pas aux élèves de continuer les arts plastiques ou la musique : pourquoi les langues anciennes doivent-elles constamment justifier leur existence ?

Deuxièmement, au lycée général et technologique, la réforme n'a rien arrangé : de façon totalement similaire à celle du collège où on a vendu une « refondation », mot à la mode, on a fait croire que la création d'un enseignement d'exploration LCA pourrait sensibiliser davantage d'élèves qui n'auraient pas suivi les options au collège. Mais le manque de moyens n'a jamais permis de mettre en œuvre cette politique. Certaines académies, comme celles de Reims ou d'Amiens, envisagent même d'y renoncer.

Aujourd'hui, alors que l'on invoque l'absence de moyens, on ouvre un nouvel enseignement d'informatique dans lequel les élèves vont se précipiter. Pourtant cet enseignement ne sera proposé qu'en seconde, comme la majorité des enseignements d'exploration, alors que le latin et le grec proposent des épreuves au baccalauréat, dotées d'un coefficient 3 depuis la réforme Bayrou de 1996.

Troisièmement, les derniers chiffres fournis par le ministère montrent que le grec se porte mieux à la rentrée 2015.

Ainsi, il faut repenser la liaison 3<sup>e</sup>-2<sup>nd</sup>e, casser les représentations d'un lycée trop difficile et repenser la liaison avec le supérieur. La revalorisation des études littéraires passe par cette réflexion.

Quelle place pour le latin et le grec dans la filière littéraire ? La réforme du lycée, qui se voulait ambitieuse pour la filière littéraire, est un échec : cette filière n'attire pas plus. Il faudrait songer à une meilleure information sur les possibilités offertes par la filière L, surtout à l'heure où les entreprises font passer des stages de remise à niveau en orthographe ou de prise de parole en réunion à leurs cadres.

Le latin comme le grec ont une place légitime dans la série L. La réforme du lycée a refusé de considérer cette place, de repenser vraiment au fond la filière littéraire. Ils doivent

cependant conserver une place dans les autres filières. Il faut également penser plus loin, au cursus de lettres modernes, en particulier, et au niveau des concours, sachant que le CAPES de lettres classiques a été fusionné avec celui de lettres modernes en 2013.

Plus ambitieuse pour tous, dans un mouvement qui progresse, c'est ce que doit être l'école de la République. Le titre de la table ronde d'aujourd'hui sur l'avenir des LCA sonne plutôt comme un avis d'enterrement et mériterait d'être orienté sur la question des mesures simples que l'institution doit prendre pour clarifier et restructurer l'offre de langues anciennes dans l'enseignement secondaire, et leur accorder pleinement la place qu'elles méritent.

**M. René Danesi.** – Je suis étonné qu'aucun de nos trois intervenants ne nous ait fourni d'éléments de comparaison des conditions d'enseignement du latin et du grec dans les pays limitrophes. La situation y est-elle pire que la nôtre ou certains pays ont-ils davantage droit de cité dans l'enseignement de ces matières ?

**M. Loïc Hervé.** – Pour compléter le propos de mon collègue René Danesi, je remarque que vos interventions présentent peu de statistiques. Sans préjuger des conséquences de la réforme du collège s'agissant de l'enseignement du latin et du grec, vers quelles grandes options les collèges s'orientent-ils ? Quels sont les points de rupture à l'entrée du lycée ? Connaître les tendances de l'enseignement du latin et du grec au cours des dix dernières années permettrait de faire le point sur son attractivité.

**Mme Françoise Cartron.** – Dans cette table ronde, nous avons beaucoup entendu parler du lycée et notamment du contenu de sa filière littéraire. Visiblement, vous n'êtes pas satisfaits de la réforme du lycée réalisée par la précédente majorité. L'intérêt pour les élèves des LCA se heurte à une faible appétence des familles qui correspond à l'évolution de notre société. Comment résoudre cette équation où l'on demande à l'école d'enseigner de plus en plus de matières – nouvelles technologies, citoyenneté, etc... – sans modifier le cadre horaire ? Dès lors, les langues anciennes sont bien souvent reléguées à des horaires peu attractifs pour les élèves. Ma seconde question s'adresse à M. Soler : tout en reconnaissant que l'enseignement du latin était bénéfique et ouvert à tous, vous avez indiqué la nécessité d'une certaine ascèse. Cet apprentissage est-il alors réellement ouvert à tous ou ne requiert-il pas certaines dispositions ?

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – J'ai été frappée, en vous écoutant, par certaines expressions utilisées, notamment celle « d'enfermement des langues anciennes ». Il existe, il me semble, un paradoxe, entre, d'une part, la forte demande de nos concitoyens de mieux connaître leurs racines et leur patrimoine et, de l'autre, la relégation des langues anciennes dans notre enseignement. Mon constat rejoint celui dressé par notre collègue Françoise Cartron s'agissant des contraintes pesant sur le temps scolaire. Celles-ci peuvent néanmoins être dépassées dès lors que l'on pense ces enseignements en matière de transversalité. Il est possible d'entrer dans la culture de ces langues, fondamentales pour comprendre qui nous sommes et vers quoi nous allons, autrement que par l'apprentissage de déclinaisons. L'étude d'une pièce de théâtre, d'un fait historique, d'un thème de géographie peuvent constituer autant de supports pour l'apprentissage des langues anciennes. Chaque élève, même si tous ne s'engageront pas dans des études supérieures de lettres classiques, est capable de s'approprier ces matières dès lors qu'elles sont enseignées de manière transversale par des enseignants formés à cet effet. Je reconnais toutefois que cette ambition se heurte à plusieurs obstacles dans un contexte où le temps scolaire et les moyens financiers ne cessent

de diminuer. Il ne suffit pas d'ajouter des heures aux emplois du temps ; le temps scolaire doit être compatible avec le rythme des élèves.

**Mme Françoise Laborde.** – Je débute mon intervention par une petite provocation : vous dites, madame Dupont, que le latin n'est pas utile à l'apprentissage du français. Mais alors, à quoi sert-il ? À rien, pensent certains. Plus sérieusement, je n'ai pas parfaitement saisi le sens de vos propos sur la dispersion des enseignements dans les filières. Je partage votre opinion selon laquelle le latin ou le grec ancien devraient être obligatoires en filière littéraire au lycée, mais je m'étonne que vous ayez si peu abordé la question du collège.

Monsieur Soler, vous avez considéré que la transversalité des savoirs et des enseignements est au fondement du métier de professeur de lettres classiques. Dans ce cadre, comment envisagez-vous les EPI ? Je considère, pour ma part, qu'il convient d'adapter l'enseignement aux évolutions technologiques, économiques et sociales. Comment, dès lors, ajuster au mieux le « bagage » des élèves ? De mon temps, nous parlions latin en sixième et déjà, la matière n'ayant pas la réputation d'être très drôle, des collèges essayaient de la rendre plus attractive.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Je pense que tous les collégiens et les lycéens peuvent apprendre les langues anciennes. Certains collèges et lycées professionnels de ma connaissance constituaient déjà des groupes d'élèves, parfois baroques, pour tenter de sauver un poste d'enseignant. S'y retrouvaient alors des élèves de tous milieux et de tous niveaux. La véritable question est celle de l'équation juste entre le rythme des élèves, aux emplois du temps souvent surchargés, et l'importance de proposer cette option au plus grand nombre. En réalité, le problème du latin n'est pas le latin, mais l'érection des mathématiques comme instrument de sélection absolu dans le système scolaire français depuis vingt-cinq ans. Ce choix est parfois sans fondement, comme en médecine. Comment mettre fin à l'hégémonie triomphante des mathématiques ? Il faut un contrepoids fort aux mathématiques : il faut refonder l'école en la décentrant de cette matière reine.

**Mme Florence Dupont.** – Je suis entièrement d'accord avec Mme Bouchoux lorsqu'elle dit que tout le monde est capable de faire du latin et du grec. On remarque d'ailleurs que personne ne pose cette question pour d'autres disciplines...

Mme Cartron dit qu'il faut répondre aux demandes des familles. Je pense plutôt qu'une politique volontariste répondant à la question : « à quoi sert l'école ? » est à mener. Si l'école sert à former des citoyens, alors il y a effectivement des fondamentaux à transmettre, dont font partie les humanités. Or, ce qui m'a choquée dans le projet du collège, c'est l'absence de la culture générale dans les fondamentaux. La culture générale forme pourtant à la citoyenneté et au « vivre ensemble », expression que je n'aime guère. Les langues et les cultures de l'Antiquité ne sont pas le patrimoine du seul Occident : tous les enfants des bords de la Méditerranée les partagent. C'est pour cela que je dis, sur le ton de la boutade, que le français ne vient pas du latin. Certes, le vocabulaire du français, comme celui de l'espagnol, vient du latin, mais il y a eu une séparation des cultures qu'on peut ancrer dans l'Antiquité. Je pense qu'il ne faut pas que le latin et le grec soient vécus comme une acculturation. Nous pouvons l'éviter en rappelant aux enfants que leurs ancêtres des bords de la Méditerranée parlaient le latin, que les Libanais et les Égyptiens parlaient grec, etc. C'est l'avantage de l'Antiquité qui, étant un espace qui n'appartient à personne, permet la rencontre de tout le monde. À mon avis, le bon usage des EPI devrait être notamment celui-là. Je pense que c'est essentiel et que cela devrait être l'un des fondamentaux, lequel peut s'organiser autour de

l'Antiquité, au lieu d'avoir des fantasmes identitaires. J'insiste : chacun y trouve ses racines, que ses parents soient nés au Maroc, au Liban ou en Syrie.

Ma réponse est politique, mais pour moi, c'est plus important que d'apprendre à faire un logiciel ; de toute façon, les enfants des familles défavorisées maîtrisent tous le numérique, ce n'est pas la peine d'en rajouter.

**M. Patrice Soler.** – L'ascèse est simplement le sens de l'effort. Les méthodes de l'enseignement des langues anciennes au collège se sont considérablement renouvelées. Le rapport que Mme Klein et moi-même avons commis montre le potentiel d'innovation de ces méthodes. Ainsi, les ressources numériques sont depuis très longtemps au premier plan des pratiques des langues anciennes. Il ne faut donc pas dire que les méthodes d'enseignement des langues anciennes sont ringardes, parce qu'elles pourraient, au contraire, servir d'exemple à beaucoup d'autres disciplines. Force est de constater que, dans l'opinion et parfois en haut lieu, pour des raisons politiques ou politiciennes, on cherche à ringardiser les langues anciennes, en faisant croire notamment que leur apprentissage est rébarbatif.

Il est vrai que l'apprentissage des langues anciennes n'est pas le même que celui des langues vivantes. Cette différence explique en partie la déperdition des effectifs. Les langues vivantes s'apprennent essentiellement avec des méthodes communicatives. Je peux le constater à Bruxelles où j'ai l'habitude de pratiquer les langues vivantes, puisque je suis expert auprès de la Commission européenne pour les lycées qui en dépendent, les fameuses « écoles européennes ». La France est obligée de suivre ces modèles éducatifs où les langues étrangères demeurent des langues de communication car on craint que l'enseignement de la littérature, dans un cursus de langues étrangères, soit trop difficile pour tous les élèves. Il y a donc un hiatus entre, d'une part, les langues étrangères où l'on apprend la communication pendant des années sans guère de plus-value, la littérature ayant été supprimée jusqu'en première, y compris du tronc commun, et, d'autre part, les langues anciennes où il faut apprendre les déclinaisons, les trois « genres », les verbes déponents, etc. L'apprentissage des langues anciennes est difficile ; il demande un temps d'arrêt.

Mais c'est aussi une des chances des langues anciennes ! Samedi dernier, j'écoutais sur France Culture l'émission « *Le secret des sources* » dans laquelle le philosophe Bernard Stiegler et une spécialiste de l'infobésité rappelaient les mots d'Umberto Eco : « *une compétence décisive serait désormais la capacité à passer de données qui submergent en masse chacun d'entre nous – le nombre d'informations ayant été multiplié par sept entre 2004 et 2014 – à de l'information, du savoir et de la connaissance* ». Il me semble que là, les langues anciennes ont un rôle à jouer parce que c'est la seule discipline vraiment analytique du cursus. Certes, les méthodes ont changé, mais il faut quand même faire une analyse grammaticale au risque de se perdre dans la phrase. Cette ascèse, ce temps de recul, de réflexion et cette lenteur des langues anciennes vont de pair avec les technologies qui donnent beaucoup d'influx à ces cours.

Les enseignements de la LCA fonctionnent très bien en éducation prioritaire et souvent mieux que dans les lycées de centre-ville parce que le latin et le grec ne sont plus des marqueurs sociaux, à partir desquels on pourrait dire que la bourgeoisie se reproduit, contrairement aux langues vivantes qui permettent de faire du *business*, de faire HEC, d'aller à Harvard, etc. Franchement, les riches et les nouveaux riches n'ont rien à faire du latin et du grec - surtout lorsqu'ils n'en ont pas fait - et ce sont eux qui, parlant de ces langues anciennes, portent le discours de la langue morte. Il faut donc revendiquer la chance des langues anciennes d'être en retrait de l'agitation et du monde en raison de l'analyse qu'elles exigent.

C'est la seule discipline vraiment analytique. Certes, cela tend à se retourner contre elles, mais il faut savoir le promouvoir.

Concernant les EPI au collège, l'interdisciplinarité n'est pas en soi une mauvaise chose, mais les langues anciennes sont en elles-mêmes déjà une perpétuelle interdisciplinarité qui requiert des professeurs extrêmement formés, très attentifs à toute nouvelle publication. Or, les EPI sont organisés d'une façon très complexe. En trois ans - de la classe de 5<sup>e</sup> à la classe de 3<sup>e</sup> - un même élève doit avoir suivi six EPI sur les huit existants, soit deux EPI par an, ce qui paraît très difficile à organiser pour les principaux de collège. Les EPI sont une forme d'activité fondée sur l'éphémère. Dans leur parcours, les élèves peuvent faire deux EPI semestriels de deux heures et trois EPI semestriels d'une heure. Il est prévu que les élèves qui choisissent l'EPI LCA peuvent le mener de la classe de 5<sup>e</sup> à la classe de 3<sup>e</sup>, à la condition qu'à la fin de la classe de 3<sup>e</sup>, ils aient parcouru six des huit champs. Ainsi, ils ne feront des EPI qu'un semestre, une heure par semaine... Franchement, cela n'a pas de sens commun, comme on disait au temps de Molière.

L'existence de l'EPI LCA dépend de la demande. Dans la liste des EPI, on peut trouver « corps, santé, bien-être et sécurité », « langues régionales », ou « monde économique et professionnel », dont les termes sont trompeurs. Un grand nettoyage s'avère nécessaire de mise à jour du lexique afin de séparer, d'une part, ce qui relève de la dénotation et, d'autre part, ce qui relève de la connotation, ce qui relève de l'information et ce qui relève du jugement de valeur. La concurrence entre les EPI est telle que les LCA ne peuvent pas avoir la place de portail qu'on leur reconnaît. Cette contradiction me semble, pour l'instant, insoluble et néfaste.

Il est, par ailleurs, prévu que les élèves qui bénéficient d'un enseignement de complément doivent être répartis dans plusieurs classes afin d'éviter la constitution de filières sur la base de ce choix. Imaginez donc un collège où il y a quatre classes de 4<sup>e</sup> et un groupe de latinistes. Le professeur qui assure le latin ne peut pas travailler le potentiel interdisciplinaire LCA parce qu'il faudrait en même temps qu'il traitât les questions d'histoire récente avec la 4<sup>e</sup> 1, les questions de français avec la 4<sup>e</sup> 2, etc. Là, on entrave le potentiel des LCA.

D'un côté, on fait des EPI et, de l'autre, avec une espèce de fanatisme égalitaire, on se braque sur le mot « filière », sous prétexte qu'elle serait une niche. Il faut avoir le courage de le dire quels que soient les partis politiques. Nous sommes en train de ruiner les LCA tout en affirmant qu'elles sont cardinales, au sens latin du terme *cardo* !

**M. François Martin.** – Monsieur Danesi, vous souhaitiez obtenir une comparaison avec les autres pays. Je vous renvoie au rapport de 2011 qui présente la situation en Italie et en Allemagne.

Concernant les statistiques, je peux vous donner quelques chiffres qui prouvent que l'on nous raconte n'importe quoi. Pour le grec, au niveau de la 3<sup>e</sup> générale, on dénombrait 18 078 élèves en 2011 et 15 771 élèves en 2015. Certes il y a une baisse, mais il faut garder à l'esprit que beaucoup d'établissements n'ont pas les moyens d'ouvrir de classe de grec ; la baisse des moyens depuis 2011 n'arrange rien. À l'inverse, on observe une vraie progression au niveau du lycée puisqu'on passe de 6 859 inscrits en grec en 2011 à 7 429 en 2015. Par conséquent, les effectifs baissent au collège, mais beaucoup d'élèves continuent le grec au lycée. En classe de première ES, on passe de 764 à 945. En classe de première S, on passe de 2 929 à 3 219. En classe de première L, on passe de 1 060 à 1 204. Bref, il y a un réel intérêt. Cette année les chiffres baissent, mais pas pour le latin en classe de 5<sup>e</sup> où 3 000 élèves

supplémentaires ont demandé l'option à la rentrée 2015. 3 000 élèves ce n'est pas rien ! Les statistiques montrent donc des choses intéressantes.

Les langues anciennes pour tous, c'est un combat de tous les jours. Quand le chef d'établissement est favorable aux langues anciennes, nous pouvons mettre tous les atouts du côté des élèves - non pas du côté du professeur ou de l'équipe. En revanche, lorsque le chef d'établissement est défavorable, c'est vraiment très difficile : il faut prouver par des chiffres que vous avez réussi, que certains élèves avec de grandes difficultés arrivent à s'en tirer post-bac ou s'en sont bien tirés au lycée. C'est également un vrai travail auprès des collègues qui peuvent vouloir refuser que des élèves en difficulté prennent l'option du latin ou du grec en classe de 5<sup>e</sup>. Toutefois, il faut voir les bienfaits que peut produire le grec sur des élèves qui ont du mal parfois à tenir un stylo ! Parce que dans ces matières, ces élèves arrivent sans bagage, sans traîner leur baluchon de difficultés et commencent à partir de rien. Avoir un cahier sur lequel on réécrit comme à l'école primaire en sauve certains. Pas tous, mais certains ; cela vaut le coup. Des élèves ne connaissent pas le 20 sur 20 de toute leur scolarité ; ils peuvent l'obtenir en grec. C'est à retenir...

À propos du temps, on ne le laisse plus aux élèves. Or, il en faut pour apprendre les langues anciennes ; justement, la réforme prévoit une diminution dramatique du temps d'exposition aux langues anciennes.

Comme l'a rappelé M. Soler, il y a une vraie pluridisciplinarité dans l'enseignement des langues anciennes. La transversalité existait avant la réforme : tous les professeurs de langues anciennes ont travaillé avec leurs collègues d'histoire ou de sciences sur des projets ponctuels. Dès lors, quand on allait à l'inspection d'académie pour présenter ce qui était mis en place, des moyens étaient donnés. Maintenant, on impose d'en haut à tous les établissements cette transversalité, mais cela ne fonctionne pas partout.

Tous les élèves sont capables de suivre ces enseignements, même en lycée professionnel. Des expériences ont été menées. Pourquoi des élèves de la voie technologique ou professionnelle n'auraient-ils pas le droit d'accéder à ces enseignements-là ? C'est une vraie question qu'il faut poser au niveau politique... Tant qu'il n'y aura pas d'action politique véritable, les effectifs chuteront. En 1996, avec la réforme Bayrou, qui a rouvert le latin en classe de 5<sup>e</sup>, les effectifs ont remonté. Donc quand il y a une volonté, les chiffres sont là.

**Mme Hélène Frangoulis.** – Je voudrais souligner aussi que ce problème de chiffres peut se jouer à plus long terme sur le problème des enseignants. En effet, quand on parle de l'avenir des langues anciennes, il est impossible de séparer le collège, le lycée et l'université : ils forment un tout. Les menaces qui pèsent actuellement, à cause de la réforme du collège, sur les effectifs des élèves de latin et de grec en collège vont forcément faire peser des menaces sur le lycée puis sur l'université, parce que les étudiants de lettres classiques deviendront ensuite les futurs enseignants de lettres classiques. Combien y aura-t-il dans deux, trois ou quatre ans, de candidats au concours de recrutement du CAPES et de l'agrégation qui seront ensuite capables de faire les cours de lettres classiques ? Ce sera un cercle vicieux : s'il n'y pas d'enseignants capables de faire ces cours, le nombre d'élèves va forcément diminuer. Il faut donc bien repenser l'avenir des langues anciennes dans l'ensemble collège-lycée-université. C'est absolument indissociable à mon avis.

**M. Jean-Claude Carle.** – J'aurai deux questions à poser à M. Soler, la première concerne les raisons pour lesquelles l'enseignement du latin n'est pas obligatoire dans la

filière L et la seconde porte sur la sémantique et l'utilisation du terme de « langue morte » qui ne me semble pas attractif.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Votre réponse sur les mathématiques me semble très pertinente. L'enseignement du latin et du grec est très analytique et n'enlève rien à l'enseignement des autres matières. Cet enseignement reste flou et manque de méthode. Il faudrait trouver une solution globale.

**M. Maurice Antiste.** – Je reste très préoccupé par cet apprentissage. J'ai été sensible aux interventions de mes collègues Brigitte Gonthier-Maurin et Corinne Bouchoux. Je considère le latin comme très utile pour les études. Nos invités ont tous souligné la grande souffrance de cet enseignement. Tout semble converger vers un recul de l'apprentissage de cet enseignement. Est-ce que cet échec n'est pas également un problème de pédagogie ? J'ai vu des professeurs faire fuir leurs élèves !

**Mme Samia Ghali.** – Je pense que les explications de cette évolution sont plus complexes que l'on semble le croire. L'importance des matières diffère selon la voie professionnelle que l'on emprunte. Et le latin a toute sa place dans l'enseignement de manière générale. J'aurai deux réflexions. Je pense que suivre un enseignement en latin ne doit pas être une obligation tout au long d'un cursus. Cela peut constituer un frein ; il faut plus de souplesse. Par ailleurs, je suis favorable à l'étude du latin dès le primaire car au collège, il y a déjà beaucoup de nouveaux enseignements ! C'est une angoisse supplémentaire pour les parents et les enfants.

**M. Daniel Percheron.** – C'est un vrai plaisir de vous croiser et de vous écouter au sein de notre modeste *forum* ! En latin, le sillon se dit *lira*. Celui qui délire sort du sillon ! C'est une langue de paysan à laquelle nous sommes tous très attachés ainsi qu'à ses racines. Cicéron doit être fier de vous ! Dans le monde d'aujourd'hui, le marqueur social est l'anglais. On peut avoir un monde idéal sans donner la priorité aux mathématiques. L'archéologie virtuelle est aujourd'hui présente dans le torrent d'images et la quête des racines. L'intitulé « langues et culture » doit devenir « langues, culture et histoire ». Je suis très attaché, comme vous, à l'Antiquité. Quel regard portez-vous sur les propos de Paul Veyne, un des chantres de l'histoire des langues qui a une position très radicale sur ce sujet ? Selon lui, il suffit de quelques livres ou de grandes intelligences pour porter cet héritage.

**Mme Colette Mélot.** – Si une réforme du collège est nécessaire au vu de l'évolution de la société, les modifications de l'enseignement du latin m'inquiètent. Nous ne pouvons pas initier autant d'enfants aux langues anciennes qu'il y a cinquante ans, étant donné l'augmentation du nombre des disciplines. Mais priver les élèves de cette richesse de notre patrimoine culturel m'inquiète. De plus, inclure les langues anciennes dans les EPI n'est pas une bonne solution. Ces EPI, à la discrétion des chefs d'établissement, vont poser des difficultés. Il me semble important que tous les enfants puissent à un moment donné accéder aux langues anciennes. Je suis, enfin, favorable à l'enseignement obligatoire des langues anciennes dans la filière L.

**Mme Christine Prunaud.** – J'ai particulièrement apprécié l'intervention de M. François Martin dont je partage pleinement le contenu. Lors de l'audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem sur la réforme du collège, j'avais eu le sentiment que l'enseignement des langues anciennes était considéré comme quelque chose d'assez élitiste. Or, les propos tenus ce matin confirment que cette matière est bien abordable par tous. Par contre, mon inquiétude porte sur les inégalités entre les territoires car la décision de l'apprentissage des langues

anciennes dépend de chaque établissement. Enfin, il serait souhaitable que l'enseignement des langues anciennes concerne également les lycées techniques et professionnels.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je regrette cette perte d'intérêt pour le latin et le grec. Car l'apprentissage de ces langues des civilisations anciennes n'offre pas seulement aux élèves une meilleure connaissance de l'Antiquité, il a aussi un effet structurant, il forge chez eux un esprit logique.

Il est vrai que l'emploi du temps des élèves est très chargé et que l'accumulation des matières est un souci. Mais je retiens ce qui a été dit au sujet de l'ascèse que nécessite l'apprentissage du latin et du grec. Je regrette que dans les choix qui sont faits actuellement en matière de politique éducative, on écarte trop systématiquement la notion d'effort au profit d'enseignements qui reposent davantage sur des aspects ludiques. Je crois que la notion d'effort mérite d'être retrouvée dans l'enseignement que nous proposons à nos enfants.

**M. Jacques Groperrin.** – J'ai fait partie du Conseil supérieur des programmes. J'en ai démissionné car j'estimais que nous n'étions plus dans l'exigence mais dans ce que j'appelle le « pédagogisme », dont nous retrouvons aujourd'hui l'esprit dans la réforme des collèges.

Les chefs d'établissement viennent de recevoir les nouveaux manuels. Il leur est demandé en fonction des matières de travailler soit par cycle soit par classe. Les éditeurs ont d'ailleurs pâti de cette nouvelle organisation car elle a entraîné des coûts plus importants pour eux. C'est le résultat d'une réforme décidée de manière brutale et appliquée de façon précipitée. Quelles sont pour le latin et le grec les conséquences de l'organisation par cycle ?

**M. René Danesi.** – Même en imaginant des méthodes d'enseignement plus attractives, l'apprentissage du latin et du grec demandera toujours du travail et de la persévérance. Cela étant dit, je ne crois pas qu'il nécessite de dispositions particulières chez les élèves.

Je voudrais apporter un témoignage. En Alsace, nous avons créé beaucoup de classes bilingues français/allemand en maternelle et en primaire. Mais l'allemand, comme le latin, est une langue difficile. Or, on constate à partir du collège une chute des effectifs par rapport au primaire et à la maternelle. La raison en est simple : à douze ans, les enfants savent se faire écouter de leurs parents et ceux-ci n'arrivent plus à leur imposer l'apprentissage de l'allemand au collège. Ce qu'ils ne savent pas, c'est que ce choix peut s'avérer plus tard préjudiciable sur le plan professionnel. Il me semble que la même cause – un goût de l'effort chancelant dans l'école – a la même conséquence qu'il s'agisse de l'allemand ou du latin. *A contrario*, le succès de l'anglais vient selon moi de sa facilité d'apprentissage.

**Mme Florence Dupont.** – En réponse à M. Percheron, je voudrais préciser qu'il ne faut pas confondre racines et histoire. L'histoire est une succession d'événements, alors que les racines relèvent d'une pensée idéologique qui suppose une transmission de l'essence des origines à travers les âges, ce à quoi les historiens ne croient absolument pas.

Quant à Paul Veyne et à sa position sur l'enseignement des langues anciennes et la conservation des témoignages de l'Antiquité, je crois qu'il a dit une bêtise. Tous les chercheurs font des erreurs au cours de leur carrière, y compris moi-même. Sur ce sujet, Paul Veyne se trompe ! Je crois d'ailleurs que le débat, et c'est également vrai pour d'autres sujets, ne doit pas reposer sur l'opinion de quelques experts, aussi prestigieux soient-ils, mais sur une

diversité de points de vue. L'université a suffisamment de jeunes doctorants pour répondre à cette exigence.

**M. Patrice Soler.**- Pour répondre à la question sur la filière L, je crois qu'il faudrait remonter aux réformes votées sur l'installation de quatre filières en 1902 et 1923.

Pour être plus précis, il faut dire que dès la fin des années 60 – Françoise Waquet l'a très bien étudié dans son livre « *Le latin ou l'empire d'un signe* » – le latin n'est plus perçu comme un signe absolu de distinction. Il ne représente plus un système de pouvoir, une conception de la société, une visée universelle... Il est alors en train de perdre son statut de marqueur social et culturel. Or la filière L se trouve liée au latin.

Je l'ai écrit dans le rapport que j'ai co-signé : je suis favorable à ce que l'on impose en filière L l'obligation minimale d'une langue formelle, qui pourrait être le grec ou le latin. La représentation nationale devrait se saisir de ce sujet et proposer des mesures en ce sens.

Les études littéraires, au collège et au lycée, sont devenues hyper technicisées afin que l'enseignement des lettres soit couvert d'un vernis scientifique. Latin et grec en ont pâti dans l'opinion publique et chez les politiques peu éclairés sur le sujet. Nous avons cru pouvoir sauver la filière L en proposant des options, il est vrai plus attrayantes, comme le cinéma, l'audiovisuel ou le théâtre. Force est de constater que ce n'est pas le cas.

La perspective d'une heure obligatoire de grec et de latin pour tous les élèves de la filière L avec des programmes remaniés, plus une spécialisation pour certains, jusqu'à 4 heures de cours par semaine, trouverait preneurs. Encore faut-il que les politiques veuillent bien se saisir de la question et aient le courage d'avancer des propositions, quitte à aller à rebours de certains projets.

**Mme Hélène Frangoulis** – Monsieur Percheron, la position de Paul Veyne, qui prétend qu'il suffit de quelques spécialistes par génération pour perpétuer l'enseignement des langues anciennes, relève, à mon sens, de l'élitisme – Florence Dupont en a évoqué les risques – et d'une méconnaissance absolue de la pratique des universités françaises. C'est irréalisable. Les étudiants en lettres classiques dans les universités se destinent en grande majorité au professorat dans le secondaire et si nous n'avons pas suffisamment de personnes pour former les étudiants en lettres classiques, ces filières fermeront dans l'immense majorité des universités.

**M. François Martin** – Il faut reconnaître le faible effectif des professeurs de lettres classiques dans les filières classiques. Certains sont des adeptes de la culture Wikipédia quand d'autres sont des extrémistes du thème et de la version. Néanmoins, la grande majorité des professeurs innove, cela avait été souligné dans le rapport de 2011.

Madame Ghali, la poursuite dans la durée par les élèves de l'étude des langues anciennes a été affectée par le *zapping* permanent lié à la réforme du lycée et aux enseignements d'exploration, maintenus en seconde mais supprimés en première et en terminale. Sur l'enseignement des langues anciennes en primaire, ma collègue Karine Juillien et moi-même avons rédigé une fiche Eduscol « Langues et cultures de l'Antiquité – LCA et enseignement primaire – LCA et classe de 6<sup>e</sup> » qui fait le point sur cette question.

Madame Mélot, vous avez dit qu'on ne pouvait plus initier autant d'enfants qu'autrefois. Nous devons continuer à nous efforcer d'en faire bénéficier un maximum. On nous a fait croire que la filière L allait être rénovée, on en voit le résultat aujourd'hui.

Il est important de conserver le latin et le grec toutes filières confondues. Lorsque ces différentes sections ont le plaisir de se retrouver ensemble, une dynamique se crée, chacune réagissant selon sa spécificité.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – La réforme du collège a incité notre commission à poursuivre une réflexion sur l'enseignement des langues anciennes et à s'engager dans une série d'auditions au terme desquelles l'ensemble des membres de la commission tirera des conclusions.

Bien qu'angliciste de formation, cette table ronde m'a personnellement enrichie. Ce sont des disciplines qui sont discréditées et la notion de marqueur social qui leur a été rattachée a évolué. À l'ère du tout numérique, de la médiatisation, de la surinformation, qui invitent à la dispersion, nous avons besoin de repères, de racines, d'une chronologie, de développer un esprit critique, et les langues anciennes contribuent à nous rappeler ces humanités qui sont plus que jamais nécessaires pour bien armer nos jeunes. C'est à nous, politiques, d'y réfléchir. L'école doit inscrire les enfants dans une forme de continuité.

Je remercie Mme Dupont d'avoir mis en exergue l'espace euro-méditerranéen et ses enjeux au moment où nous réfléchissons à notre coopération Nord-Sud de développement pour notre jeunesse. Je suis très sensible à cette ouverture.

*La réunion est levée à 11 h 25.*

**Mercredi 8 juin 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La séance est ouverte à 10 heures.*

### **Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Désignation de candidats à la commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'attire votre attention sur le changement d'horaire de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Elle se tiendra mardi 14 juin à 12h30 au Sénat.

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Leleux, Mme Colette Mélot, M. David Assouline, Mme Sylvie Robert et M. Patrick Abate comme membres titulaires, et de Mme Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Jean-Louis Carrère et Jacques Groperrin, Mmes Mireille Jouve et Vivette Lopez, et M. Michel Savin comme membres suppléants de la commission mixte paritaire.*

## **Liberté de la création, architecture et patrimoine - Désignation de candidats à la commission mixte paritaire**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la liberté de création, à l’architecture et au patrimoine se réunira mercredi 15 juin à 16h30 à l’Assemblée nationale.

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Leleux, Mmes Françoise Férat et Colette Mélot, M. David Assouline, Mme Marie-Pierre Monier, M. Pierre Laurent comme membres titulaires, et de M. Pascal Allizard, Mmes Maryvonne Blondin et Nicole Duranton, M. Guy-Dominique Kennel, Mme Françoise Laborde, M. Philippe Nachbar, et Mme Sylvie Robert comme membres suppléants de la commission mixte paritaire.*

### **Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Demain, nous aurons une audition conjointe avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques sur l’Union européenne et les enjeux du numérique. Trois thématiques seront évoquées : l’émergence d’une industrie numérique en Europe ; la régulation pour le numérique en Europe ; la souveraineté de l’Europe et le numérique.

À la demande de M. Loïc Hervé, président du groupe d’études Société numérique, nouveaux usages, nouveaux médias, une visite est organisée jeudi 16 juin à 9 heures dans l’entreprise française *ADVANCED Schema* de services numériques, qui répond aux besoins d’analyse et de valorisation du patrimoine de données de grands groupes. Cette entreprise nous fera part de ses difficultés pour recruter de jeunes ingénieurs capables de faire du développement informatique et nous parlera des enjeux de formation professionnelle et d’enseignement supérieur.

La semaine prochaine, nous auditionnerons M. Bruno Foucher, président de l’Institut français, après une visite du musée du Luxembourg pour découvrir les « Chefs d’œuvre de Budapest ».

### **Audition de M. Alain Fuchs, président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**

**La commission auditionne M. Alain Fuchs, président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous accueillons M. Alain Fuchs, président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et sa directrice de cabinet, Mme Marie-Hélène Beauvais. La décision d’annuler 134 millions d’euros sur le programme 172 – recherches scientifiques et technologiques disciplinaires – à travers un décret d’avance, qui aurait amputé la dotation du CNRS de 50 millions d’euros dans son budget pour 2016, a non seulement suscité la colère de la communauté scientifique mais conduit aussi bien la commission des finances de l’Assemblée nationale que celle du Sénat à émettre un avis défavorable sur ledit projet de décret.

Cette annulation de 50 millions d'euros – sur un budget du CNRS de 3,2 milliards d'euros – pouvait paraître limitée, notamment au regard du fond de roulement de cet organisme. M. Fuchs nous expliquera certainement quelle aurait été la portée de cette mesure, finalement annulée. Cette menace d'annulation, même minime, d'une partie de la subvention de l'État, a mis le doigt sur les bouleversements du financement de la recherche depuis vingt ans, auxquels les instituts de recherche continuent de s'adapter : une stagnation des dotations - en réalité une diminution des crédits, compte tenu de l'augmentation automatique de la masse salariale ; une dépendance toujours plus forte vis-à-vis des crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR), des fonds européens et des investissements d'avenir.

Au-delà du financement de la recherche, le CNRS a été confronté à d'autres évolutions : fort de ses 1 025 unités mixtes de recherche (UMR), il travaille en étroite collaboration avec les universités. Il a dû s'adapter aux différentes réformes de l'enseignement supérieur intervenues depuis une dizaine d'années. Cette audition est donc l'occasion de faire un point d'étape et d'échanger sur nos interrogations.

**M. Alain Fuchs, président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).** – Merci de votre invitation. Les scientifiques sont sous le feu de l'actualité. Vous avez rappelé la tribune dans *Le Monde* de plusieurs lauréats du prix Nobel, reçus par le Président de la République. Le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche en France a fortement évolué depuis dix ans. Il n'y a pas d'exception culturelle française : la plupart des pays scientifiquement développés ont réfléchi à la façon de réorganiser les universités, les organismes de recherche et les agences de financement. Nos voisins allemands, avec une recherche-innovation efficace, ont créé des *Excellence Initiatives* - devenues en France les initiatives d'excellence (I dex), dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

En 2006 ont été mis en place les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (Pres), devenus dans la loi de 2013 des communautés d'universités et établissements (Comue). Il y a, bon an mal an, un effort de continuité depuis plusieurs décennies – même si les réformes se sont accélérées depuis dix ans : on veut reconcentrer le système très morcelé des universités, avec les Pres-Comue et les I dex – outils du programme d'investissements d'avenir (PIA) qui rassemblent des établissements sur un site académique afin de donner aux universités de recherche la possibilité d'être bien classées au niveau mondial. Notre système, qui manque de grandes universités visibles à l'échelle internationale, doit opérer des regroupements avec les organismes de recherche, conduisant à des rapprochements entre les universités et les écoles sur des grandes villes académiques. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités de 2007 et la loi Fioraso de 2013 y ont contribué. Même si les termes, les sigles et les statuts changent, ce mouvement va dans une même direction. On espère obtenir une différenciation – et non une discrimination – d'une dizaine de grandes universités, aux côtés d'un tissu d'universités de proximité capables de délivrer de très bonnes formations à des niveaux licence et master – mais peut-être pas dans tous les masters. Cette stratégie est transpartisane et consensuelle.

La création des Pres puis des Comue, qui fait travailler ensemble différents établissements, prend du temps. Ainsi, la ville de Lyon propose la création d'un I dex pour la fin de l'année, avec trois universités, dont l'École normale supérieure et l'Institut national des sciences appliquées... Néanmoins, dans certaines villes qui concentrent de nombreux établissements de grande qualité, il est parfois difficile de les regrouper sous une même bannière. En revanche, la fusion d'universités, qui ont un même statut, a été une vraie réussite, notamment à Marseille, Strasbourg, Bordeaux, en Lorraine... Sont apparus de

véritables établissements multidisciplinaires. Le mouvement est en cours. Durant ces mouvements, les universités ont dû gérer leur masse salariale. Il a fallu construire des Comue, des IDEX et rapprocher les établissements sur un même site. Cela a pris beaucoup de temps, d'énergie et de moyens pour passer ce cap de l'autonomie des universités. L'ANR a pu avancer des fonds mais après la crise de 2008, ceux-ci se sont réduits. Aujourd'hui, elle est dans une situation financière un peu critique.

Le PIA rassemble beaucoup d'argent extrabudgétaire mais ne paie pas le fonctionnement courant ; cela pose problème en cas de crise. Depuis dix ans, les universités et les organismes de recherche ont des budgets contraints, qui ont été maintenus – en dehors de l'apport des PIA. C'est déjà une bonne chose, par rapport à nos voisins. Lorsqu'on coupe dans le budget de la recherche, elle repart difficilement car les enseignants et les jeunes sont partis. Depuis dix ans, ces budgets se maintiennent en euros courants, mais cela signifie qu'ils ont baissé en euros constants, tandis qu'en Allemagne, le budget fédéral de la recherche augmente...

Les communautés scientifiques, conscientes de la crise économique et financière et de la nécessité de réformes importantes, ont fait preuve de bonne volonté. Le CNRS, très proche des universités – qui hébergent la plupart de nos laboratoires – s'est transformé et a accompagné ces réformes. Nos budgets sont contraints. L'événement d'il y a dix jours a mis en lumière certains problèmes : en milieu d'année, il aurait manqué 50 millions d'euros au CNRS – sur un budget de 3,3 milliards d'euros, certes, mais composé à 70 % de la masse salariale. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) aurait été amputé de 64 millions d'euros, l'INRA et l'INRIA de 10 millions d'euros. À partir du moment où les crédits ont été affectés aux laboratoires et que les cotisations aux organisations internationales – Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), télescopes à Hawaï ou au Chili – ont été payées, le fonds de roulement ne dort pas. Une coupure de 50 millions d'euros nous aurait obligés à interrompre certaines opérations, c'est-à-dire à reprendre de l'argent à des laboratoires : vous imaginez les mécontentements. Telle était la situation il y a dix jours.

Des réformes sont en cours, et nous commençons à voir de réels succès, comme à Saclay, projet compliqué mais en bonne voie. La recherche française est fort renommée, avec de belles réussites scientifiques, une nette amélioration des transferts des résultats de la recherche par la création de *start up* ou l'interface avec l'industrie française. Dans ce contexte, le soutien à la recherche scientifique est très important.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je vous remercie.

**M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – L'événement d'il y a dix jours s'était déjà déroulé l'année dernière, mi-novembre, alors que l'Assemblée nationale examinait le budget 2015. Un amendement gouvernemental avait retiré 70 millions d'euros aux universités. À ma demande, en tant que rapporteur pour avis du budget de l'enseignement supérieur au Sénat, nous avons voté le rétablissement des crédits. L'Assemblée nationale les avait de nouveau supprimés. Il avait fallu des manifestations de chercheurs et la mobilisation de la Conférence des présidents d'université (CPU) pour obtenir gain de cause et que le Président de la République rétablisse ces fonds le 12 décembre dernier.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Et quel est votre projet ?

**M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis.** – De nouveau récemment menacés, les crédits de la recherche ont été récupérés par la mobilisation des chercheurs, des universitaires et des prix Nobel. Au-delà du temps et de l'énergie pour sauver les crédits de la recherche, la pérennité de projets de recherche de long terme est remise en question. Les PIA ont été importants dans la période de crise. Pour la deuxième année consécutive, le message envoyé par le Gouvernement engendre de la prudence, voire une certaine frilosité dans le développement de projets de recherche. Quelle leçon tirez-vous de cette expérience ? Quel sera, à votre avis, votre budget pour les prochaines années ? Faut-il sanctuariser les crédits de la recherche, et le cas échéant, de quelle façon ?

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Merci à notre présidente d'avoir invité M. Fuchs ; je souhaitais depuis longtemps que notre commission se penche sur ces sujets de la recherche, des programmes d'investissement d'avenir, des relations entre les organismes de recherche. Tous ne sont pas sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : certains relèvent des ministères de l'agriculture ou de l'environnement.

L'événement d'il y a dix jours a été réglé par le Président de la République. Ce n'est pas l'expression d'une politique gouvernementale sur la recherche mais l'exécution technique d'un procédé que l'on peut contester - notre commission l'a fait l'année dernière - pour faire face à de nouvelles dépenses et adopter un décret d'avance dans lequel les dépenses et les recettes sont équilibrées. Cet événement a apporté un éclairage particulier sur la recherche, vous l'avez souligné, avec l'implication de grands noms de la recherche française.

Depuis longtemps, la recherche nourrit la réflexion intellectuelle, construit la connaissance et contribue au développement économique par le transfert des produits de la recherche. Il s'agit pour nous de développer une culture commune de la recherche, secteur clé de la souveraineté nationale.

Hier, nous avons rencontré M. Roger Genet, ancien directeur général de la recherche et de l'innovation, nommé directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anset). C'est la première fois qu'un directeur général du ministère est resté si longtemps en poste, quatre ans. Lorsqu'il a été nommé, l'un de ses collègues scientifiques s'est interrogé, considérant que « plus la direction de la recherche est faible, mieux on se porte ». Or Roger Genet, par son empathie et son ouverture d'esprit, a mobilisé tous ses collègues chercheurs pour confirmer la place de la recherche française dans la stratégie nationale de recherche, dont il a remis un exemplaire au Premier ministre en décembre dernier.

La construction et le partage de la connaissance, le faire-savoir sont primordiaux. D'autres organismes de recherche, ne relevant pas de la tutelle du ministère de la recherche, participent à cette valorisation. Ont également été créées les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), tandis qu'un certain nombre de sociétés de valorisation de la recherche sont intégrées dans les organismes de recherche (comme l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et sa société de valorisation Transfert Inserm). Comment se coordonnent l'action de ces différents organismes ?

Que pensez-vous des décisions négatives du grand jury des programmes d'investissements d'avenir, qui estime que certains regroupements ne seraient pas à la hauteur de leurs engagements initiaux ?

La libéralisation de l'autorisation du *Text and Data Mining* a été demandée par les chercheurs lors des débats sur le projet de loi pour une République numérique, et votée par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a fait un arbitrage injustifié : le *Data Mining* ne met pas en danger le droit d'auteur mais donne un outil nouveau à la recherche. Le Sénat, par amendement du rapporteur de notre commission, a apporté une réponse en demi-teinte, soumise à l'encadrement des éditeurs. À la veille de la CMP, quel est votre avis sur cette demande des chercheurs ?

**Mme Corinne Bouchoux.** – Il y a le rêve et puis la réalité des rapprochements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Parfois, le diable se niche dans les détails. Les Comue se mettent en place, parfois très bien, parfois pas. Dans une unité de recherche reconnue internationalement comme le Centre de recherches historiques de l'Ouest (CERHIO), lorsqu'une université fait défection, ce sont quatre universités qui se retrouvent orphelines et, par effet collatéral, ne relèvent plus d'une UMR. Oui, cela bouge partout ; oui, nous avons de grandes unités, mais depuis cinq ans, nous assistons à une certaine incompréhension dans l'Ouest. *Quid* de cette région ? Les chercheurs et enseignants-chercheurs sont inquiets, déprimés. La cartographie a des trous, notamment dans le grand Ouest. Nous comptons sur vous.

*Quid* de l'emploi de doctorants au CNRS ? Les attentes sont fortes. Dans les universités, on incite les étudiants à s'engager dans un doctorat. Certes, l'entreprise est un débouché, mais le premier vœu des doctorants est plutôt la recherche publique. Comment concilier cela ?

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Nombreux sont ceux qui ont été sidérés par l'annonce de ces restrictions supplémentaires, alors qu'ils étaient déjà inquiets sur le financement de la recherche publique. Nous nous appuyons aussi sur l'évolution des effectifs. Selon votre site, les financements et les investissements du CNRS ont repris leur croissance à partir de 2004, mais décrochent de nouveau. On ne peut pas parler de stagnation avec 1 389 agents perdus en douze ans, toutes catégories confondues. Des chercheurs et des techniciens en moins, ce n'est pas bon pour la recherche, d'autant que de nombreux contractuels sont recrutés et que nous n'atteignons pas l'objectif prévu en 2010 de consacrer 3 % du PIB à la recherche. Cette inquiétude va de pair avec le constat de la sanctuarisation d'une recherche privée financée sur fonds publics ...

Quel est le financement de l'ANR ? Pouvez-vous nous dire quelques mots sur la mise en route, plus compliquée que prévue, de la gestion budgétaire et comptable ? Le transfert des anciens contrats pose problème, notamment au niveau européen. Une gestion plus rigoureuse des comptes des grands organismes publics, *via* des autorisations de paiement, peut donner une certaine souplesse aux directeurs de laboratoires pour disposer d'une visibilité plus longue sur le pilotage de leur recherche et pour connaître, au fur et à mesure, l'état d'engagement et de consommation du budget alloué.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Merci, monsieur Fuchs, vous montrez bien que notre pays veut continuer à mener une politique de soutien à la recherche et à l'enseignement supérieur. Pour nous tous, l'enseignement supérieur et la recherche permettent non seulement la croissance mais aussi la diffusion de la connaissance pour créer de la richesse. Nombre d'entre nous avons été stupéfaits lors de la récente annonce ; l'avenir des pays développés tient à cette capacité accrue de connaissances. Nous nous félicitons de la décision finale.

Je me suis rendu récemment à Berlin. Les *Länder* ont l'obligation de ne pas augmenter l'emprunt voire de le réduire. Selon eux, les dépenses nouvelles seront financées par la croissance : les mesures mises en place sous le gouvernement Schröder ont obtenu de tels résultats qu'elles pourront financer les dépenses des territoires et des universités. Ce cercle extrêmement vertueux doit nous pousser à réfléchir.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Vive la social-démocratie !

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je partage les propos de Corinne Bouchoux, que je souhaitais présenter sous l'angle de l'aménagement du territoire, même si les PIA n'avaient pas cette finalité. Nous devons nous interroger collectivement pour éviter de tomber dans des distorsions, des fractures territoriales considérables. Où en est, statistiquement, la création des *start up* ?

**M. René Danesi.** – Dans votre budget, quelle est la part des différentes sections et des secteurs d'intervention du CNRS ? Les contraintes budgétaires n'épargnent même pas la plus petite commune de France. Dans les sciences humaines, les universités pourraient prendre le relais, car ce ne sont pas les disciplines qui nécessitent le plus d'investissement matériel initial.

**M. Alain Fuchs.** – Le nombre et la qualité des questions montrent l'intérêt de votre commission pour le CNRS. Il est hors de question de polémiquer sur les annulations successives de crédits. Pour un certain nombre de raisons compréhensibles, les régulations budgétaires ont beaucoup touché la recherche ces dernières années, entraînant une baisse globale de l'emploi au CNRS et affectant son budget. Nous faisons avec. La recherche française, de grande qualité, a besoin d'un coup de pouce. Un rattrapage en 2017 favoriserait l'emploi des jeunes chercheurs, la valorisation et la consolidation de ce qui fonctionne bien.

Le spectre d'intervention du CNRS est large, mais nous faisons des choix. Si l'on cessait de recruter des mathématiciens pendant deux ou trois ans, on affecterait la communauté mathématique au point de s'approcher du décrochage. Je milite donc pour un rattrapage.

L'espace européen de la recherche a beau être difficile à construire, l'axe franco-allemand fonctionne très bien. Nous discutons beaucoup, de façon formelle ou non, avec les Allemands et nous nous retrouvons deux fois par an pour évoquer des projets communs. Mais le différentiel commence à se faire sentir. Le gouvernement fédéral a annoncé que le budget de la recherche et du développement avait augmenté de 75 % en dix ans au moment même de l'annonce du décret d'avance en France !

La dernière décennie, marquée par un grand bouleversement du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche, est celle de la révolution silencieuse en matière de transfert, de valorisation et d'innovation. Les chercheurs parlent de transfert lorsque les résultats de leurs recherches sortent de leur laboratoire. La valorisation est ce qu'on fait de ces résultats une fois transférés – gestion de la propriété intellectuelle, création de *start up* – ; l'innovation, c'est la mise sur le marché. L'innovation n'est pas forcément issue de la recherche scientifique. Celui qui a fixé des roulettes aux valises est un génie, mais il n'a pas eu besoin de beaucoup de recherche scientifique. L'innovation, c'est l'éclairage extraordinaire de quelqu'un sur quelque chose, sans forcément d'invention scientifique.

Après dix ans d'efforts budgétaires publics pour l'innovation - incubateurs, sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), Inserm Transfert - la coordination s'améliore. Un rapport sera remis au ministre Emmanuel Macron, au secrétaire d'État Thierry Mandon et au commissaire général à l'investissement Louis Schweitzer aujourd'hui même. La barrière du transfert a été abaissée, et le fantasme du chercheur refusant de travailler avec une entreprise ne reflète pas la réalité.

Je vous invite à venir dans les laboratoires. On y parle toutes les langues, des jeunes viennent de tous les pays. Sur 300 chercheurs recrutés cette année, une centaine vient de l'étranger. Quant aux Français, ils ont forcément passé deux ou trois ans dans un autre pays. Lorsqu'ils reviennent, ils n'ont aucune difficulté à concevoir que les résultats de la recherche peuvent être valorisés.

Depuis les lois Allègre en 2000, 1 200 *start up* issues des laboratoires du CNRS ont été créées, dont 60 % existent encore. Un certain nombre d'entre elles a été racheté. Le problème ne réside pas dans leur création, mais dans leur très faible croissance. Nous ne savons pas encore collectivement faire « grossir » ces entreprises. Question de crédits, de levées de fonds, de mentalités aussi – un scientifique a besoin d'un partenaire qui bâtisse un plan d'affaires. On peut toutefois citer quelques réussites formidables, comme la société Supersonic Imagine, issue de l'École supérieure de physique et de chimie industrielles (ESPCI), qui travaille sur l'imagerie médicale non invasive et est désormais cotée en bourse. Preuve que le développement des *start up* est possible, même si la France n'est pas suffisamment dotée en grandes PME technologiques, contrairement à l'Allemagne, dont l'extraordinaire réseau explique les 3 % du PIB allemand consacré à la recherche et au développement – dont les deux tiers sont attribuables au secteur privé. La France est l'un des pays où le taux de création de *start up* est le plus élevé. Elle s'est familiarisée sans bruit à la culture de la *start up*. Mais il faut être patient et porter nos efforts sur la façon de leur faire atteindre une taille critique.

La position du CNRS est très claire sur la fouille de données : nous en avons besoin. On perdra du terrain si l'on ne peut pas en disposer.

La cartographie est un sujet plus politique que scientifique. On ne peut pas reprocher au Commissariat général à l'investissement de ne pas se pencher sur la question des territoires. L'excellence va à l'excellence, c'est la règle de base. L'État peut néanmoins mener des actions correctrices. L'Ouest, le Nord, le Sud sont concernés. Nous soutenons le projet lillois. De même, la recherche toulousaine est excellente, mais l'accord entre les institutions pose problème. Le CNRS ne se pose pas en donneur de leçons, mais il faut distinguer la qualité de la recherche et de la formation et les problèmes institutionnels. Il existe une myriade d'institutions qui ont chacune un président, un directeur, une histoire, une marque, un réseau, ce qui crée des difficultés. Le CNRS continuera à soutenir la recherche de qualité où qu'elle soit, mais l'entente institutionnelle est très importante pour l'avenir. Sans universités intégrées, unifiées, visibles, attractives à l'étranger, il ne se passera pas grand-chose.

Le CNRS n'a pas pour objectif de faire émerger de grands pôles en désertifiant le reste du territoire. Il faut au contraire une dizaine de grands pôles aux côtés de réseaux les connectant à de plus petits sites. L'excellence peut être partout. Le CNRS a parfois été mal compris, alors qu'il a pour but d'organiser des réseaux connectés.

L'emploi des doctorants est notre priorité absolue. À partir de 2012-2013, la situation est devenue compliquée en raison de la baisse des départs en retraite,

alors qu'aucun emploi n'était créé – RGPP oblige – et que les budgets n'augmentaient pas. Un budget à euros constants, quand la masse salariale gonfle en raison du glissement vieillissement technicité (GVT) et de diverses taxes, se traduit par une baisse du niveau global d'emploi. Nous avons néanmoins continué à recruter en limitant les contrats à durée limitée subventionnés par l'État et en rationalisant. Les équipes ont souffert mais l'emploi permanent a été maintenu, tout comme le recrutement annuel de 300 chercheurs et 300 ingénieurs techniciens, indispensable pour la survie du CNRS et de la recherche française.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Vous avez évoqué la création de *start up*, leur taux de survie et regretté qu'elles ne passent pas du stade embryonnaire à celui de PME qui comptent pour le tissu économique. Les grands groupes sont-ils à l'initiative de leur création et les rachètent-ils pour externaliser leurs activités de recherche ? Ce serait regrettable.

Je suis très sensible à la recherche fondamentale. Au Sénat, le groupe CRC, quelques autres collègues et moi-même avons demandé avec force la révision de son budget. Quel coup de pouce allez-vous solliciter ? Dans une vie antérieure, j'ai été amené à faire voter une loi de programmation militaire ; le débat avait porté sur le delta nécessaire au passage d'une armée en régression à une armée capable d'assumer ses missions correctement. Quel est votre delta ? Qu'espérez-vous ? Nous aspirons à une recherche puissante qui irrigue notre pays et crée de l'emploi.

**M. Alain Fuchs.** – Les *start up* que je comptabilise sont nouvelles, créées pour valoriser les inventions de chercheurs. Il existe par ailleurs des *start up* adossées à de grands groupes, mais elles ne sont pas si nombreuses.

Le CNRS a ses grands comptes, un réseau d'entreprises privilégiées avec lesquelles il travaille au sein d'une centaine de laboratoires communs. Nos meilleurs partenaires sont attentifs aux *start up*, pas pour les racheter mais parce qu'elles constituent des gisements d'innovations ; ils les soutiennent par des fonds spécifiques destinés à identifier celles qui ont un potentiel et les aider à se développer.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Personne ne s'est emparé de l'imagerie médicale non invasive ?

**M. Alain Fuchs.** – Pas encore, même si des entreprises américaines sont intéressées. On ne peut contenir ce flux qu'en étant réactif. La circulation est importante : il faudrait aussi que nous soyons en capacité de racheter des *start up*.

Difficile pour moi de réclamer 3 % de budget en plus ; je connais les difficultés budgétaires de la France. Un budget constant à euros courants pendant dix ans, avec 1,5 % d'inflation, c'est un budget qui a baissé de 10 à 15 %. Il faudrait arrêter la dérive en tenant compte de l'inflation. La France est très bien dotée en gros équipements de recherche, qu'il s'agisse d'Iter, du synchrotron Soleil, du synchrotron ESRF de Grenoble, ou d'autres équipements à l'Institut Laue-Langevin, au plateau de Bure, à Pise avec Virgo, ou au Cern. Elle est l'un des opérateurs majeurs des instruments internationaux avec les États-Unis. Derrière les équipes de construction, il y a aussi des entreprises industrielles telles que Thalès. Actuellement, des commissions internationales réfléchissent aux instruments du futur, comme un radiotélescope géant – un projet à vingt ans. Nos équipes sont présentes, attendues, or je ne sais pas si nous pourrions nous engager financièrement. Si nous nous engageons, nous devons réduire les subventions à des laboratoires ou l'emploi. Nous avons tenu dix ans en serrant fort les boulons ; nous avons besoin d'un nouveau souffle.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de vos réponses. Nous avons tous conscience de la nécessité de porter un regard attentif à la recherche dans une économie mondialisée de la connaissance. Merci aussi de votre éclairage sur votre adaptation aux lois successives sur l'université et sur votre étroite collaboration avec les universités. Nous savons que vous faites face à une concurrence internationale rude avec des budgets limités. Nous y serons attentifs lors de l'examen du budget.

Je rappelle que nous auditionnerons M. Thierry Mandon le 29 juin pour compléter notre réflexion.

**M. Alain Fuchs.** – Merci. Je me tiens à votre disposition pour poursuivre ce dialogue.

*La séance est levée à 11 h 20.*

### **Jeudi 9 juin 2016**

- Présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, et de MM. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques -

*La séance est ouverte à 10 heures.*

### **Union européenne et enjeux du numérique – Audition (sera publiée ultérieurement)**

**La commission organise une table ronde, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques, sur l'Union européenne et les enjeux du numérique. Sont entendus :**

– **M. Bernard Benhamou**, enseignant, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique ;

– **M. Yann Bonnet**, secrétaire général du Conseil national du numérique ;

– **M. Jean-Daniel Guyot**, membre du conseil d'administration de France Digitale ;

– **Mme Martine Lombard**, membre du collège de l'ARCEP ;

– **M. David Martinon**, représentant de la France pour la cybersécurité et l'économie numérique ;

– **M. Peter Reuss**, directeur du service économique à l'ambassade d'Allemagne en France.

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La séance est levée à 12 h 20.*

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

**Mercredi 8 juin 2016**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Émissions des véhicules à moteur diesel – Communication**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous entendons ce matin Louis Nègre, pour un point d'information sur les travaux qu'il a menés sur la question des émissions des véhicules à moteur diesel.

Nous avons déjà eu l'occasion de nous interroger sur ce sujet, certains voyant dans le diesel l'origine de tous les maux en matière de pollution, d'autres y voyant une technologie sur laquelle l'industrie française est très en pointe.

Deux tables rondes ont été organisées, notamment en amont de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte et, en octobre dernier, après le scandale Volkswagen. À la suite de cette affaire, le ministère de l'environnement a mis en place une commission à laquelle Louis Nègre a participé.

Notre collègue a souhaité effectuer un travail très approfondi sur le sujet, au travers d'auditions nombreuses. Nous sommes heureux de prendre connaissance de ses conclusions.

**M. Louis Nègre, président du groupe de travail « Mobilités et transports ».** – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui les enseignements tirés des auditions que nous avons menées sur les émissions des véhicules diesel récents, avec les autres membres du groupe de travail « Mobilités et transports », que je remercie pour leur participation : Annick Billon, Jean-Jacques Filleul, Jean-François Longeot, Didier Mandelli, Rémy Pointereau et Charles Revet.

Pour mémoire, nous avons décidé d'approfondir cette question à l'issue d'une première table ronde organisée devant la commission en janvier 2015, sur les « effets des motorisations diesel sur la santé et l'environnement ».

Cette table ronde intervenait dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, dont j'étais le rapporteur. Elle avait fait apparaître une suspicion sur la fiabilité des mesures d'émissions des véhicules diesel, qui a été largement médiatisée depuis septembre 2015, avec l'affaire Volkswagen.

À partir de cette date, d'autres initiatives ont été lancées. Notre commission a organisé une seconde table ronde sur les « mesures des émissions des véhicules à moteur diesel » en octobre dernier. Au même moment, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information sur l'offre automobile française, tandis que la ministre de l'environnement, Ségolène Royal, a mis en place une commission indépendante chargée d'une enquête sur les émissions des véhicules, à laquelle je participe. En s'appuyant sur les mesures effectuées pour

cette commission indépendante, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a lancé plusieurs enquêtes.

À l'étranger, de nombreux États ont procédé à des tests similaires, et une commission d'enquête a été créée au sein du Parlement européen. Sans doute avez-vous d'ailleurs eu vent, par la presse, des récentes suspicions de fraudes concernant le constructeur japonais Mitsubishi...

Je me félicite que l'ensemble de ces travaux soient guidés par une volonté de transparence, qui a malheureusement trop longtemps fait défaut dans ce domaine. Or, quand on ne dit pas toute la vérité au citoyen, comment lui demander d'avoir confiance en nos institutions ? Il y a là un problème plus global, qui, me semble-t-il, doit intéresser les parlementaires que nous sommes.

Dans le cadre du groupe de travail « Mobilités et transports » de la commission, nous avons entendu un grand nombre de spécialistes, ainsi que les principaux acteurs concernés : des experts internationaux – universitaires ou représentants d'associations environnementales, dont la célèbre ICCT, qui a alerté les autorités américaines à propos de Volkswagen –, l'Ademe, l'Anses, le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique, Airparif, l'Institut français du pétrole – l'IFPEN –, le Centre d'étude et de recherche technologique en aérothermique et moteur, ainsi que les constructeurs Peugeot et Renault.

Je vais vous présenter une synthèse de ces travaux et les conclusions que j'en ai tirées. Mais il faut garder à l'esprit que, dans ce domaine comme dans d'autres, les connaissances évoluent – et les technologies aussi. Il faut donc régulièrement se mettre à jour.

Notre interrogation était la suivante : suite au durcissement continu de la réglementation européenne, quel est l'impact des émissions des véhicules diesel récents, conformes à la norme Euro 6, entrée en vigueur en 2015 ?

Lorsque l'on s'intéresse aux conséquences du trafic routier sur l'environnement, il faut regarder deux catégories d'émissions : d'une part, les émissions de CO<sub>2</sub> – elles ne présentent pas de danger direct pour l'homme, mais ce gaz à effet de serre est à la base du réchauffement climatique –, d'autre part, les émissions de polluants atmosphériques, qui altèrent la qualité de l'air et dont les impacts négatifs sur la santé sont avérés.

Le CO<sub>2</sub> est donc un enjeu de santé pour notre planète, les polluants atmosphériques un enjeu de santé publique pour les êtres humains.

Parmi ces polluants figurent les particules fines, les oxydes d'azote, dits « NO<sub>x</sub> », les hydrocarbures et le monoxyde de carbone. La liste vaut si l'on s'en tient aux seuls polluants réglementés, mais il en existe de nombreux autres, sur lesquels des études commencent à voir le jour.

Si le moteur diesel a de meilleures performances en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>, il produit davantage de particules fines et de NO<sub>x</sub>.

Pour les moteurs diesel récents, ce sont les NO<sub>x</sub> qui constituent le sujet de préoccupation principal, car la question des particules fines a été réglée en grande partie.

Pour mémoire et très rapidement, les particules fines se répartissent en trois catégories : les particules primaires émises à l'échappement des véhicules ; les particules secondaires formées dans l'air à partir de gaz précurseurs émis à l'échappement, en particulier les NOx ; s'y ajoutent les particules liées à l'abrasion – freins, pneus, routes –, souvent oubliées.

Il est aujourd'hui considéré que la norme Euro 5, entrée en vigueur en 2011, a permis de traiter la question des particules primaires, en obligeant de fait les constructeurs à doter tous leurs véhicules diesel de filtres à particules. Le plafond d'émission de particules autorisé est effectivement passé de 140 mg/km, pour la norme Euro 1, entrée en vigueur au début des années 1990, à 4,5 mg/km, soit trente fois moins.

La norme Euro 5 a complété ce plafond exprimé en masse par un plafond exprimé en nombre de particules, pour mieux tenir compte de la question des particules ultrafines.

Elle a aussi pris en considération le fait que les nouveaux moteurs à essence à injection directe émettent également des particules primaires, en leur imposant le même plafond de 4,5 mg/km, alors que les véhicules à essence n'étaient auparavant soumis à aucune contrainte dans ce domaine. La norme Euro 6 l'a accompagné d'un plafond exprimé en nombre, pour ces mêmes véhicules à essence.

Les experts considèrent que les filtres à particules sont efficaces contre ces particules primaires, lorsque, bien sûr, ils fonctionnent normalement. Voici, à ce titre, un extrait d'un avis de l'ADEME de juin 2014 : « Les véhicules diesel équipés émettent [...] un niveau de particules équivalent à celui des émissions issues des moteurs à essence ». Je ne reviendrai pas sur la pratique délictueuse consistant à ôter le filtre à particules, appelée défapage, abordée dans le cadre de la loi de transition énergétique.

Le problème des particules secondaires est plus complexe, celles-ci ne pouvant être filtrées mécaniquement à l'échappement. Comme elles sont en partie issues des NOx, elles renvoient elles aussi à ce sujet.

Je précise néanmoins que des études récentes ont mis en lumière le rôle des derniers moteurs à essence à injection directe dans la production d'aérosols organiques secondaires – AOS –, dans des proportions supérieures aux autres moteurs.

Enfin, les particules liées à l'abrasion restent une préoccupation, mais qui ne dépend pas du type de moteur thermique. Elles sont devenues proportionnellement plus visibles avec la diminution des émissions de particules primaires de combustion et, en 2013, représentaient plus de 40 % des émissions de particules du transport routier. Or, on n'en parle pratiquement pas !

Je ferme cette parenthèse sur les particules pour revenir aux NOx. Ce terme englobe l'ensemble des oxydes d'azote, mais, parmi eux, c'est le dioxyde d'azote – ou NO<sub>2</sub> – qui est dangereux. Il s'agit d'un gaz toxique très irritant pour les voies respiratoires. De plus, il conduit à la formation de particules secondaires et d'ozone, eux aussi nocifs pour la santé.

Outre qu'un véhicule diesel émet plus de NOx, la proportion de NO<sub>2</sub> au sein de ces NOx y est plus importante. Il a en outre été constaté que l'installation de certains filtres à particules pouvait encore augmenter cette part de NO<sub>2</sub> parmi les NOx.

La réglementation européenne sur les émissions des véhicules régit les NOx pris dans leur ensemble, sans isoler en particulier le NO<sub>2</sub>. La justification qui nous a été donnée repose sur le fait que le monoxyde d'azote émis à l'échappement, non toxique à ce stade, se transforme inévitablement en NO<sub>2</sub>, toxique, une fois dans l'air. La question est de savoir quand et comment s'opère cette transformation, ce qui, à mon sens, ne rend pas totalement inintéressant le fait de quantifier la part de NO<sub>2</sub> parmi les NOx émis à l'échappement, d'autant que c'est techniquement possible.

Bien que plus tardive que celle qui traite des particules, la réglementation sur les NOx a, elle aussi, été durcie au fil des ans. C'est à partir de la norme Euro 3, en vigueur en 2001, que ces émissions ont été limitées à 500 mg/km pour les véhicules diesel et 150 mg/km pour les véhicules à essence.

La norme Euro 6 établit désormais ce plafond à 80 mg/km pour les moteurs diesel et 60 mg/km pour les moteurs à essence, ce qui devrait en théorie conduire, là aussi, à une certaine convergence entre les deux motorisations.

Malheureusement, des écarts considérables entre ces limites théoriques d'émissions et leur niveau effectif, en conduite réelle, ont été mis au jour. Ils témoignent de failles importantes dans le processus européen d'homologation des véhicules. Nous l'avons constaté, ici même, dès janvier 2015.

Les tests d'homologation sont réalisés en laboratoire, sur des prototypes configurés par le constructeur pour être plus performants. On dénomme « voitures en or » ces véhicules qui, par exemple, ont des pneus sur-gonflés pour limiter les frottements ou l'alternateur débranché.

Le constructeur peut en outre choisir dans quel pays il décide d'homologuer son véhicule, ce qui peut l'inciter à rechercher le système le plus souple, alors que le véhicule peut ensuite être commercialisé dans toute l'Europe.

Le test en lui-même, dénommé NEDC, est très peu représentatif de l'usage réel des véhicules : il ne s'effectue que sur 11 km, avec une vitesse moyenne proche de 34 km/h, et à des températures clémentes – entre 20°C et 30°C.

En outre, l'essentiel de la procédure de l'homologation se joue avant la production du véhicule en série, peu de tests étant réalisés par la suite pour vérifier la conformité de la production, c'est-à-dire la conformité des véhicules commercialisés aux prototypes homologués, ou la conformité en service, censée vérifier la performance des systèmes de dépollution dans la durée, jusqu'à un certain kilométrage (160 000 km).

Les failles de cette réglementation sont apparues lorsque des organismes de recherche et des associations environnementales ont commencé à mesurer les émissions des véhicules en conditions réelles de conduite, en les faisant circuler sur route avec un dispositif de mesure relativement récent, appelé PEMS, pour *Portable Emissions Measurement System*, installé derrière leur coffre.

Si ce type de mesure est plus représentatif de la réalité, il rend les comparaisons entre véhicules plus difficiles, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas testés rigoureusement dans les mêmes conditions – notamment de température ou de météorologie. La notion de conduite « en usage réel » est par ailleurs relative, chaque conducteur ayant sa propre façon de

conduire. Il s'agit néanmoins d'un indicateur précieux de la performance des véhicules « dans la vie réelle ».

Plusieurs organismes ont relevé un grand écart entre les émissions mesurées lors des tests d'homologation, qui respectent les plafonds autorisés, et les émissions mesurées en conduite réelle, qui ne les respectent pas.

Ces dernières atteignent, en moyenne, 4 à 5 fois la quantité des émissions autorisées pour les véhicules Euro 6, d'après la Commission européenne. Ce rapport atteint même le chiffre de 7 dans l'étude d'une association, et il s'agit, là encore, d'une moyenne. Il s'est accru avec le durcissement des normes d'émissions : plus celles-ci ont été sévères, plus les véhicules s'en sont écartés en conditions réelles de conduite.

Cet écart a été confirmé, plus récemment, par plusieurs autorités ayant réalisé de telles mesures depuis le scandale Volkswagen, comme la commission mise en place par Ségolène Royal : sur 23 véhicules Euro 6 testés à ce jour, 13 d'entre eux atteignent l'équivalent de 5 fois la limite d'émissions de NOx autorisées. Ce rapport peut aller jusqu'à 11 fois pour certains véhicules !

Cet écart se constate, bien que dans des proportions différentes, chez un grand nombre de constructeurs, qui ont su tirer parti des failles de la procédure d'homologation européenne, en « optimisant » les tests d'homologation.

Dans le cas de l'affaire Volkswagen, la situation est différente, puisqu'il s'agit d'une fraude avérée : un logiciel a été installé sur les véhicules pour détecter le cycle de test d'homologation et activer à plein le système de dépollution des NOx, qui est bridé le reste du temps.

La réglementation européenne interdit clairement cette utilisation d'un dispositif dit d'« invalidation ». Il n'est malheureusement pas impossible que d'autres constructeurs aient procédé à des fraudes similaires – des enquêtes sont en cours dans le monde entier à ce sujet.

Pour autant, même si les autres constructeurs n'ont fait qu'exploiter les failles de la réglementation, certains procédés interrogent.

Des constructeurs ont justifié leurs dépassements des plafonds d'émissions en conduite réelle par le fait que leurs véhicules ont été testés à des températures auxquelles les systèmes de dépollution ne peuvent fonctionner, sauf à détériorer le moteur. De fait, la réglementation européenne autorise le recours à un dispositif d'invalidation dans ce cas.

Mais, à y regarder de plus près, on se rend compte que la plage de température dans laquelle les systèmes de dépollution concernés fonctionnent bien peut être assez réduite. En tout cas, elle ne correspond pas à la réalité des usages du véhicule.

Cela pose, une fois encore, la question de la transparence sur la réalité du fonctionnement des systèmes de dépollution, d'autant que le règlement européen impose bien la limitation des émissions de polluants « tout au long de la vie normale des véhicules, dans des conditions d'utilisation normales ».

Ainsi, même lorsqu'il n'y a pas de fraude avérée, les écarts entre tests d'homologation et tests effectués en conduite réelle sont choquants, et l'on peut regretter que

la prise de conscience à ce sujet ait été aussi tardive, comme le fait que les constructeurs n'aient pas, dans l'ensemble, « joué le jeu » de la transparence.

Il ne s'agit pas, en effet, d'un problème de technologie : même s'ils sont peu nombreux, certains véhicules respectent les normes européennes, y compris lorsque leurs émissions sont mesurées en conduite réelle. Le respect de ces normes est donc possible !

Chez d'autres véhicules, on constate des écarts moins importants entre les émissions dite « réelles » et le plafond réglementaire, la proportion étant de l'ordre de 1,3 à 2.

Pour réduire les émissions de NOx, les constructeurs ont installé sur la totalité des véhicules un système de recirculation des gaz dit « EGR », auquel ils ajoutent en général, soit un piège à NOx, soit la technologie SCR. Le piège à NOx, moins onéreux, est très présent sur le marché européen, mais il est moins efficace que la technologie SCR, plus chère et exigeant le recours à un additif composé d'urée. Les constructeurs ayant choisi cette technologie, malgré son coût et ses contraintes – l'utilisateur doit régulièrement faire procéder à la recharge de l'additif – obtiennent de meilleurs résultats.

Une fois ce bilan dressé, quelles recommandations pouvons-nous faire ?

La Commission européenne a engagé une procédure de révision de la procédure d'homologation, qui, vous l'aurez compris, était devenue indispensable.

Cette révision se divise en deux volets : la modification des tests d'homologation, qui sont définis par un comité technique, dans la mesure où il s'agit d'un acte d'exécution du règlement européen ; la modification de la procédure d'homologation en elle-même, aussi appelée « procédure de réception des véhicules », qui a fait l'objet d'une proposition de nouveau règlement par la Commission européenne.

S'agissant des tests d'homologation, il a été décidé que le test en laboratoire serait maintenu, malgré ses insuffisances, ce qui s'explique par la nécessité d'avoir un étalon de comparaison fiable entre les véhicules.

Mais le test NEDC devrait être remplacé en 2017 par un nouveau test, plus dynamique et proche de la réalité, dénommé WLTC. Ce cycle consiste en un parcours de 23 km, à une moyenne de 46 km/h, avec des pointes à 130 km/h, alors que le précédent ne dépassait pas 120 km/h. Il devra être effectué dans des conditions normalisées, pour éviter au maximum les optimisations relatives à la charge de la batterie, la masse du véhicule, etc.

Par ailleurs, ce test en laboratoire est accompagné, depuis le début de l'année 2016, d'un test en conditions de conduite réelles, à l'aide d'un PEMS, dont les résultats ne sont pour l'instant pas pris en compte.

Dans un deuxième temps, il devra y avoir une convergence progressive entre les résultats des deux tests. Pour cela, les États membres ont établi un facteur de conformité, qui détermine l'ampleur du dépassement autorisé des plafonds d'émissions réglementaires, lorsque les émissions sont mesurées en conduite réelle.

Les États membres ont trouvé un accord le 28 octobre 2015, fixant ce facteur de conformité à 2,1 pour septembre 2017, ce qui signifie que les émissions mesurées en conduite réelle ne pourront être supérieures de 110 % aux valeurs limites fixées par le règlement, puis à 1,5 en janvier 2020, ce qui autorise un écart de 50 %.

Cette marge de tolérance a été justifiée par le fait que le PEMS est une technologie récente et n'est pas aussi précis qu'un laboratoire de mesure.

Cet accord a fait beaucoup de bruit, certains considérant qu'une trop grande marge de tolérance était accordée aux constructeurs, d'autres estimant qu'il fallait leur laisser du temps pour adapter leurs véhicules.

Le 3 février 2016, le Parlement européen a finalement décidé de ne pas faire usage de son droit de veto, ce qui signifie que ce règlement devrait entrer en vigueur. Pour certains députés, il était préférable de voter un texte, même insuffisant, plutôt que de le rejeter et retarder encore l'adoption d'un dispositif contraignant.

La Commission européenne s'est engagée, de son côté, à ce que le comité technique réexamine chaque année le niveau de ce facteur de conformité. Il est aussi prévu qu'à l'avenir, la quantité de particules fines émises soit mesurée par le PEMS, mais aucune date n'a été prévue pour l'instant.

S'agissant du deuxième aspect de la réforme, c'est-à-dire la procédure d'homologation en elle-même, la proposition du règlement de la Commission européenne du 27 janvier 2016 prévoit plusieurs avancées.

Premièrement, une transformation du mode de financement des services techniques réalisant les tests d'homologation, afin de garantir leur indépendance. Les constructeurs ne les paieraient plus directement, mais verseraient une redevance à l'État, qui la redistribuerait ensuite auprès des services techniques.

Deuxièmement, la réalisation d'audits réguliers et indépendants de ces services techniques. Ces audits devront permettre de vérifier la qualité des mesures effectuées.

Troisièmement, l'introduction de contrôles réguliers, effectués par sondage, sur les véhicules déjà commercialisés. Il s'agira de repérer les véhicules qui ne sont pas conformes au modèle homologué.

Quatrièmement, la mise en place d'un système de supervision de la procédure de réception des véhicules par la Commission européenne. Celle-ci, qui n'a aujourd'hui aucun pouvoir dans ce domaine, pourrait désormais suspendre l'activité des services techniques insuffisamment rigoureux et faire procéder elle-même à des tests de vérification *ex post*, alors que cette responsabilité relève aujourd'hui des États membres dans lesquels les tests d'homologation ont été effectués. Elle pourrait aussi demander le retrait des véhicules non conformes et imposer des sanctions aux constructeurs.

Ces mesures vont dans le bon sens, même si l'on peut regretter qu'elles interviennent aussi tard – nous en sommes, pour ce règlement européen, au début de la procédure, alors que la Commission a commencé à travailler sur cette distorsion en 2011.

Elles pourraient certainement être améliorées ou complétées, par exemple par une identification de la proportion de NO<sub>2</sub> émise à l'échappement ou par un meilleur encadrement de l'utilisation de dispositifs d'invalidation justifiés par la nécessité de protéger le moteur, car cette disposition peut donner lieu à des dérives, comme on l'a vu.

De façon générale, davantage de transparence doit être exigée sur le fonctionnement concret de ces systèmes de dépollution. Il faudra s'assurer que ces mesures

sont effectivement mises en œuvre, y compris dans leur esprit, pour éviter que les constructeurs se livrent à de nouvelles « optimisations ».

L'autre question qui se pose est celle de savoir si la technologie diesel a encore un avenir.

Nous devons évidemment nous projeter, le plus rapidement possible, dans une économie décarbonée. Je rappelle qu'une étude sénatoriale réalisée, voilà quelques mois, sur le coût de la pollution de l'air en France a évalué celui-ci à 100 milliards d'euros. Si l'on compare ce montant au budget de l'État, on comprend qu'il y a là un véritable sujet de préoccupation.

Je suis donc très favorable au développement des véhicules électriques ou à hydrogène, sous réserve que leur bilan environnemental à l'échelle du cycle de vie soit effectivement meilleur que celui des autres véhicules.

Il faut ainsi veiller à l'origine de l'énergie utilisée, et s'attacher à résoudre la question du recyclage des batteries. De la même façon, pour les véhicules à hydrogène, la prudence doit être de mise, dans la mesure où plus de 95 % de l'hydrogène est aujourd'hui obtenu à partir de ressources fossiles comme le charbon ou le gaz naturel. On peut en produire par électrolyse de l'eau, mais à un coût très élevé.

Ces technologies ne sont, en 2016, pas encore suffisamment développées techniquement et industriellement pour se substituer totalement aux véhicules à moteur thermique. Elles sont encore chères, et les infrastructures de recharge ou d'approvisionnement doivent être étendues. Toutefois, ces technologies progressent rapidement.

Durant cette période de transition, le diesel restera pertinent sur certains segments de marché, surtout si les constructeurs dont les véhicules s'écartent des normes en conduite réelle s'engagent dans la correction de ces écarts, comme cela semble être le cas.

La technologie diesel reste plus intéressante que celle qui utilise de l'essence au regard de la lutte contre le réchauffement climatique, même si les derniers moteurs à essence affichent des performances meilleures que par le passé en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> – je dis bien « affichent », car il s'agit en général de données mesurées en cycle NEDC, dont on a vu les limites.

Un véhicule diesel consomme structurellement moins qu'un véhicule à essence, parce que son rendement énergétique est meilleur et que le gazole a une densité énergétique plus élevée que l'essence. Il émet en conséquence moins de CO<sub>2</sub> – l'écart est d'environ 10 % à 20 %.

C'est pourquoi un organisme comme l'ICCT – qui a pourtant contribué à la découverte du scandale Volkswagen – encourage le développement de moteurs diesel propres, en insistant sur le fait que le respect des normes actuelles en conduite réelle est technologiquement possible.

La réglementation européenne pour les émissions de CO<sub>2</sub> diffère de celle qui concerne les émissions de polluants, dans la mesure où c'est la moyenne de l'ensemble des véhicules effectivement vendus sur une année par un constructeur qui est plafonnée, et non les émissions de chaque véhicule pris individuellement. Ce plafond, de 130 g/km aujourd'hui,

sera réduit à 95 g/km à partir de 2020. Lorsqu'il n'est pas respecté, les constructeurs sont soumis à des pénalités pouvant être importantes.

Dans ce contexte, et sauf *boom* des ventes de véhicules électriques, hybrides ou à hydrogène, d'ici à 2020, les motorisations diesel, bien que de plus en plus chères, seront encore nécessaires pour que les constructeurs respectent ces plafonds, et l'Europe ses engagements en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>.

Mais le discours dépréciatif dont le diesel fait l'objet pourrait rendre leur vente plus difficile, ce qui compliquera la tâche des constructeurs, dans la mesure où la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> est calculée, non pas sur la gamme proposée, mais sur l'ensemble des véhicules effectivement vendus dans l'année.

Un rééquilibrage s'est déjà produit en faveur de l'essence, puisque la proportion des véhicules diesel neufs vendus en France a chuté de 73 % en 2012 à 58 % en 2015.

Outre la détérioration de l'image du diesel et l'évolution des besoins de mobilité des Français, ce recul s'explique surtout par le renchérissement du coût du diesel imposé par le développement des systèmes de dépollution consécutif au durcissement des normes. De fait, les constructeurs ne proposent plus cette technologie diesel pour les véhicules d'entrée de gamme. L'augmentation du coût du diesel devrait d'ailleurs se poursuivre avec les réformes en cours et conduire certains consommateurs à se tourner vers des véhicules hybrides.

Sur le plan des émissions de polluants, on observe un phénomène progressif de convergence entre les motorisations essence et diesel.

D'un côté, les nouveaux moteurs à essence à injection directe émettent davantage de particules primaires et secondaires que par le passé. De l'autre côté, les moteurs diesel des constructeurs ayant joué le jeu ont réduit leurs émissions de NOx, et les plafonds auxquels ils sont soumis se rapprochent de ceux qui sont fixés pour les moteurs à essence : 80 mg/km pour les véhicules diesel et 60 mg/km pour les véhicules essence.

On ne sait d'ailleurs pas dans quelle mesure les véhicules à moteur à essence à injection directe respectent ce plafond de NOx en conditions réelles de conduite. Il faudrait réaliser des tests pour le mesurer.

Pour résumer, l'avenir appartient aux énergies décarbonées, et le plus tôt sera le mieux. Mais durant cette période de transition, le discours ambiant sur le diesel doit être nuancé. S'il est certain que le diesel ancien était très polluant, la norme Euro 6 l'a tout de même fait évoluer.

Il est effectivement scandaleux d'avoir laissé prospérer de tels écarts entre les plafonds d'émission et les émissions réelles pendant tant d'années, et des réponses doivent y être apportées, sur le plan répressif comme préventif, pour que les véhicules soient moins polluants à l'avenir.

Mais, dans l'attente du développement de véhicules fonctionnant avec une énergie sans carbone, la technologie diesel en elle-même ne doit pas nécessairement être abandonnée, surtout qu'elle est sur le point d'atteindre une sorte de maturité, ce qui n'est pas nécessairement le cas des derniers moteurs à essence à injection directe. Dans ce contexte, interdire tous les véhicules diesel en centre-ville, même les plus récents, comme certains le

proposent, pourrait s'avérer contre-productif, si cela conduit à les remplacer par des véhicules à moteur à essence à injection directe.

De plus, les évolutions technologiques dont nous parlons ne se font pas du jour au lendemain, et nécessitent des investissements importants de la part des constructeurs, dans la durée. Balayer d'un revers de main une technologie, c'est se priver de tous les développements et améliorations qui y ont été apportés. Il faudra néanmoins s'assurer que les rejets d'ammoniac engendrés par la technologie SCR resteront limités.

Cet appel à un discours nuancé s'applique aussi aux poids lourds, en particulier aux autobus et autocars.

J'évoque rapidement cette question, car la loi de transition énergétique a imposé des contraintes aux entités publiques responsables de services de transport en matière de renouvellement de leur flotte, qui devra s'effectuer par des véhicules « à faibles émissions » de polluants et de gaz à effet de serre, définis par décret.

Or, le projet de décret qui nous a été transmis exclut totalement les véhicules essence et diesel Euro VI, alors qu'ils peuvent être très performants. En outre, on ne retrouve pas le même problème d'écart entre valeurs d'homologation et valeurs réelles d'émissions chez les poids lourds, celles-ci étant mesurées différemment.

L'un des biais de ce décret est de déterminer les véhicules « à faibles émissions » en fonction de la technologie utilisée, et non du niveau d'émissions de polluants ou de gaz à effet de serre effectivement mesuré. Cela n'est pas conforme au principe de neutralité technologique que nous avons recommandé dans le cadre de la loi de transition énergétique et que le représentant de l'Ademe, lui-même, a soutenu devant nous.

Pour terminer, cette question des véhicules diesel récents ne doit pas nous faire perdre de vue d'autres leviers fondamentaux d'amélioration de la qualité de l'air. En restant dans le domaine des transports, le parc de véhicules diesel ancien en circulation demeure la première des priorités. Là se trouve le plus grand gisement actuel d'amélioration de la qualité de l'air pour nos concitoyens.

Une autre question, à peine abordée, mériterait d'être travaillée : celle du parc des deux-roues en circulation, qui constitue une source importante de polluants atmosphériques. Or, les deux-roues sont particulièrement bien adaptés à l'énergie électrique : ils sont moins lourds que les voitures, ce qui facilite le recours à cette technologie tant sur le plan technique qu'économique, et effectuent en général des trajets courts, ce qui simplifie les recharges. Dans ce contexte, il faudrait, me semble-t-il, mener une action plus volontariste sur les deux-roues.

Chers collègues, la complexité du sujet m'a obligé à être un peu long, mais j'espère vous avoir apporté des éléments d'information et d'analyse utiles, comme cela m'avait été demandé, et suis à votre disposition pour toutes les questions que vous auriez à ce sujet.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci pour cette présentation. Je vais maintenant laisser la parole à nos collègues.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Ayant eu le plaisir de suivre l'essentiel des auditions, je partage les constats et orientations que Louis Nègre vient de présenter.

Comme lui, ma position a pu évoluer au cours de ce travail. J'ai notamment le souvenir de notre rencontre avec les représentants d'Airparif, un moment fort qui nous a permis de comprendre que les émissions de polluants n'étaient pas dues aux seules voitures, mais provenaient aussi de l'ensemble de nos comportements, voire de rejets de régions ou pays voisins.

Je partage également l'idée selon laquelle le diesel deviendra un carburant comme les autres, dès lors que les constructeurs automobiles voudront bien employer la technologie SCR.

Les positions adoptées par Louis Nègre sur l'économie carbonée permettent de progresser dans la problématique et j'apprécie que ce dernier soit en « avance » par rapport à ses collègues de la droite. Il importe effectivement que nous puissions évoluer vers une société sans pollution.

Il n'a pas été rappelé qu'à l'heure actuelle les règles européennes ne prévoient pas de normes pour la combustion des deux-roues.

**M. Louis Nègre.** – Il existe une norme Euro 3.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Ce ne serait pas mal d'en être à Euro 6 !

Cette remarque incidente faite, je me permets de déplorer, même si, à nouveau, je partage les attendus du rapport, qu'une dernière réunion du groupe de travail n'ait pas été organisée, dans un souci de transparence totale, afin de partager le contenu de ce document et d'en débattre. Je le dis avec d'autant plus de force que j'ai été de ceux qui ont suivi le dossier et ont vu leur position évoluer au gré des auditions.

Mais ce rapport apportera beaucoup, et il faudra s'en imprégner !

**M. Alain Fouché.** – Je salue également la qualité du rapport de Louis Nègre, qui, une fois de plus, a travaillé avec passion.

Sur un plan général, l'opinion publique est déboussolée et, après avoir vu le diesel encouragé pendant des années, s'interroge sur la crédibilité des responsables politiques.

Quelle est la proportion exacte de véhicules à essence et de véhicules diesel dans le parc entier, camions et voitures confondus ?

Le rapporteur évoque une transition... Combien de temps prendra-t-elle ? Compte tenu de leur développement, les véhicules électriques ne vont-ils pas s'implanter avant même que la transition entre diesel et essence ne soit opérée, ce qui, naturellement, ne fera pas l'affaire des pétroliers ?

Enfin, ce sont les plus démunis, c'est-à-dire les détenteurs des voitures diesel les plus anciennes, qui vont être pénalisés, car ils devront se débarrasser de véhicules ayant perdu toute valeur. Pourra-t-on envisager des dispositifs de dédommagement ?

**M. Jean-François Rapin.** – Je salue la précision de ce rapport, qui porte sur un sujet complexe.

En fin de présentation, la vétusté des véhicules et la nécessaire révision du parc diesel ancien ont été évoquées. Or les tests sont effectués sur des véhicules neufs, en situation de conduite normale. Le facteur de la vétusté, laquelle, à mon sens, peut aggraver ou modifier l'émission de particules, est-il pris en compte dans ces tests ?

La proportion de véhicules neufs diesel serait passée de 73 % à 58 %, mais peut-être faut-il tenir compte de la longévité des véhicules diesel... Parce que leur durée de vie est plus longue, on en change moins ! Mais, de ce fait, ne sont-ils pas plus polluants ?

Je crois beaucoup aux véhicules hybrides, qui utilisent leur propre énergie ou une énergie externe en complément du carburant fossile. De ce fait, la consommation de carburant fossile est moindre, ainsi que les émissions, notamment de NOx.

Selon moi, mais ce n'était pas l'objet du rapport, un travail est également à mener sur la qualité des carburants, mais personne ne s'exprime vraiment sur le sujet... Nous ne savons pas s'il est possible d'aller plus loin, en particulier sur le diesel.

Je conclurai en indiquant que je roule en Zoé, véhicule électrique, depuis deux ans. J'en suis très satisfait. Beaucoup peut encore être fait, notamment sur la longévité des batteries. Mais cette voiture est agréable à plusieurs titres : à la satisfaction de ne pas polluer, s'ajoute celle d'une conduite beaucoup plus calme.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je m'associe aux remerciements exprimés à Louis Nègre pour ce rapport très complet.

Ayant participé aux travaux de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, je peux confirmer le niveau effrayant atteint par ce coût. On se souviendra que, dans le cadre de cette enquête, un des témoins nous a trompés sur les chiffres relatifs à la pollution au diesel.

La pollution de l'air est tout de même liée, en grande partie, à l'utilisation de l'automobile. À ce titre, je voudrais revenir sur le mensonge éhonté de Volkswagen et, aujourd'hui, sur la probable affaire Mitsubishi. Avec de tels scandales, quelle crédibilité le grand public accordera-t-il aux résultats futurs ? La population n'est-elle pas en droit de s'interroger : puisqu'on lui ment, pourquoi devrait-elle changer de véhicules ou modifier ses comportements ?

Comment un consommateur qui souhaite acheter un véhicule peut-il s'orienter dans l'ensemble des normes en vigueur ? Les concessionnaires, tout aussi perdus, risquent de lui tenir des discours discordants, les uns ayant retenu que le diesel respectant les normes actuelles est moins nocif que l'essence, les autres qu'un problème d'accès des véhicules diesel aux centres-villes pourrait se poser dans quelques années.

Bien évidemment, je suis favorable aux énergies décarbonées, mais il faut tenir compte du problème social qui a été évoqué. Interdira-t-on aux détenteurs de véhicules diesel anciens de rouler en ville ? Les obligera-t-on à changer de voitures ? Seront-ils accompagnés financièrement dans ces démarches ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Sur les 23 véhicules Euro 6 testés par la commission mise en place par Mme Royal, seuls 10 présenteraient des résultats inférieurs à 5 fois le niveau d'émissions autorisé, certains respectant même ce plafond. Mais, d'après mes informations, il s'agit des véhicules les plus chers.

Sait-on s'il serait possible de pratiquer, un jour, de tels tests en situation réelle sur des véhicules à essence, notamment à injection directe ?

Vous vous êtes exprimé, monsieur Nègre, sur le projet de décret, qui, légitime pour les véhicules particuliers, serait plus étonnant pour les autobus et poids lourds. D'après le représentant de l'IFPEN, les normes pour ces véhicules sont effectivement sévères et respectées et, en conséquence, on peut faire confiance à la norme Euro VI.

Vous n'avez pas évoqué les véhicules utilitaires légers fonctionnant au diesel, malgré la prégnance du sujet. Les artisans et commerçants qui utilisent ce type de véhicules sont extrêmement préoccupés par l'évolution de la réglementation.

**M. Jérôme Bignon.** – Je remercie à mon tour Louis Nègre pour la qualité de son rapport. En l'entendant présenter ce condensé très technique et très clair, je regrette moins de ne pas avoir pu participer aux auditions.

Je partage également l'objectif d'une orientation vers une économie décarbonée, mais la question se pose du rythme de cette évolution, des moyens qui lui sont consacrés, de l'information du consommateur et de l'aide aux plus démunis. Le sujet devra être traité à l'avenir.

Je peine à comprendre le rôle respectif de l'Union européenne et de la France dans ce domaine. Le point mériterait des éclaircissements. Les autorités françaises conservent-elles des prérogatives spécifiques ? Quelles sont-elles ? Quelle est la part de responsabilité de chacun quant aux failles constatées ? D'autres fraudes ont-elles été commises ?

Il est aussi absurde de prétendre que le diesel est bon que d'affirmer le contraire. La solution, évidemment, n'est pas binaire et il faudra être en mesure de fournir des éléments d'information et d'analyse à nos compatriotes.

Il me semble donc qu'il manque un chapitre à ce rapport, concernant les solutions à mettre en place. Faut-il adresser une proposition de résolution sur les règlements en cours ? Le gouvernement français doit-il prendre position sur ces règlements ou mettre en place une réglementation nouvelle ? Faut-il instaurer une prime à la casse ?

**M. Rémy Pointereau.** – Je voudrais, à la suite des précédents intervenants, féliciter le rapporteur pour la qualité de ses travaux. Sa synthèse met en lumière la convergence entre moteurs à essence et moteurs diesel en termes de pollution par émission de particules fines. En définitive, compte tenu des progrès considérables dans le domaine du diesel, les véhicules à injection directe d'essence se révèlent polluer davantage que ceux qui utilisent le diesel !

S'agissant de la transparence et des normes, parfois nécessaires, ne faudrait-il pas, à un moment donné, effectuer les tests d'homologation en situation de conduite réelle ?

Dans ses recommandations, le rapporteur évoque la nécessité de revoir le parc de véhicules diesel anciens, le plus polluant, et la reconversion vers les véhicules hybrides ou véhicules à hydrogène. Parallèlement, nos constructeurs semblent mettre un frein à leurs recherches sur le diesel. Comment l'industrie automobile française se positionne-t-elle sur ces sujets, notamment par rapport aux autres pays européens ?

**M. Michel Raison.** – Je m'associe à l'ensemble des félicitations exprimées.

Tous les véhicules doivent pouvoir être comparés selon les mêmes règles. C'est pourquoi le test en laboratoire ne me choque pas en soi : il peut parfaitement servir de base.

Qu'en est-il des améliorations portant sur le carburant lui-même ? J'ai du mal à imaginer que l'on ne puisse pas progresser sur ce sujet.

Peut-on développer un peu la question des moteurs à hydrogène ? Je crois, moi aussi, aux véhicules électriques, mais il faut bien distinguer véhicules familiaux et utilitaires. Difficile d'imaginer des poids lourds roulant à l'électricité !

Enfin, je m'arrêterai sur l'utilisation qui sera faite de ce rapport. Le public est réellement désorienté. Il faudrait donc que ce rapport puisse déboucher sur des préconisations concrètes, susceptibles d'être transmises aux différents gouvernements – ceux-ci changeant plus souvent que l'on ne change d'automobile...

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je me joins aux félicitations exprimées. Le rapport fait apparaître un questionnement sur les agences d'homologation nationales. Le versement d'une contribution à l'État constitue un premier développement intéressant, mais n'est-il pas nécessaire, au-delà, de créer une agence européenne chapeautant ces agences d'homologation ?

**M. Gérard Miquel.** – Je salue également la qualité et l'objectivité de ce rapport.

Dans le cadre des auditions, nous avons rencontré un constructeur français ayant beaucoup travaillé sur les filtres à NOx. Mais quel est l'avis du rapporteur sur la question des véhicules à hydrogène ? Les constructeurs japonais et allemands se sont lancés dans cette technologie. Il ne faudrait pas que les constructeurs français, qui ont déjà pris du retard sur les véhicules électriques et les véhicules hybrides à essence, en prennent également sur le développement de ces véhicules à hydrogène. À ce titre, je signale qu'une technologie a également été mise au point par l'un de nos constructeurs – l'hybride à air –, mais, du fait d'un marché insuffisant, elle ne peut être développée.

**M. Louis Nègre.** – Vous avez compris, mes chers collègues, qu'en entrant dans le détail du dossier j'en ai saisi toute la complexité et je ne suis pas certain, n'étant pas motoriste, de pouvoir répondre à certaines questions très pointues. Néanmoins, je vais vous apporter quelques précisions.

Nos réunions ont été très ouvertes, nous avons entendu autant de personnes qu'il était possible d'entendre, mais, en qualité de rapporteur, monsieur Filleul, il me revenait d'établir le rapport. C'est un énorme travail qui a été réalisé et, dans ce cadre, je n'ai pas envisagé d'organiser une pré-réunion pour une présentation, en petit comité, du rapport.

En revanche, vous avez raison d'évoquer notre rencontre avec les représentants d'Airparif.

Il n'est certes pas indiqué dans le rapport que la part de la pollution causée par les véhicules diesel Euro 6 dans le litre d'air que l'on respire à Paris, par exemple, est très faible. Nous avons découvert, à l'occasion de cette audition, que nos amis allemands pouvaient aussi contribuer à cette pollution, que l'abrasion jouait un rôle certain, etc.

L'opinion publique a donc été focalisée sur la question du diesel, mais il faut raison garder : les véhicules diesel Euro 6 ne sont pas les premiers responsables de la pollution.

En travaillant sur le dossier, j'ai également découvert la convergence entre diesel et essence en matière d'émissions et la différence entre le « diesel Euro 6 » et les autres diesels. Ainsi, si nous voulons réellement traiter le problème de la pollution de l'air, notre priorité doit être, non pas de focaliser l'attention sur les véhicules diesel Euro 6, mais de s'attaquer au gisement majeur de pollution, soit au parc ancien.

Il existe donc d'autres pistes et, en entendant une palette très large d'acteurs, nous sommes parvenus à la conclusion que l'on nous poussait probablement à regarder le doigt, alors que le sage désignait la lune !

L'opinion publique est effectivement un peu perdue. L'industrie automobile n'a pas respecté la transparence qui s'imposait. La Commission européenne a détecté le problème d'écart en 2011. Des scientifiques l'avaient mis à jour, mais l'information n'était pas sortie d'un cercle fermé. Et voilà que le citoyen de base découvre autre chose que ce qu'on lui a vendu ! Cela explique la perte de crédibilité des autorités publiques au sens large.

Le rapport préconise donc le respect de la plus grande transparence, même si la « vérité » scientifique évolue en permanence.

En 2015, 68 % du parc automobile fonctionne au diesel, mais, comme je l'ai signalé, les ventes enregistrent une chute brutale.

Qu'en est-il de la durée de transition ? En 2011, année où j'ai établi un rapport sur le véhicule électrique, il n'y en avait pas sur le marché. En 2016, cette catégorie atteint 1 % des ventes de véhicules neufs. Certains pays, comme la Norvège, sont très avancés dans ce domaine et l'on trouve des autocars électriques chinois à Barcelone.

Cela m'amène d'ailleurs à évoquer la politique industrielle de notre pays. Aujourd'hui, population et médias réclament des véhicules décarbonés, c'est-à-dire électriques. Ces véhicules existent... en Chine ! Par conséquent, où allons-nous ? Quand, demain, le Stif ou la RATP souhaiteront commander 600 bus électriques, vers qui se tourneront-ils ? À mes yeux, il y a là un véritable problème de fond.

Les véhicules électriques ont incontestablement un avenir. Voilà quatre ou cinq ans, personne n'en avait ; aujourd'hui, nous sommes trois dans la salle à rouler en Zoé !

Le facteur de la vétusté est pris en compte grâce aux contrôles techniques, tout véhicule ne répondant pas à la norme devant être obligatoirement réparé. J'ai même fait entrer dans la loi certains contrôles de particules, qui n'existaient pas par le passé.

La question des véhicules hybrides n'entraîne pas dans le périmètre du rapport. Je ne me prononcerai pas sur le sujet, qui doit néanmoins être approfondi. Dans ce domaine, l'industrie française a incontestablement pris du retard, notamment face aux Japonais.

La qualité des carburants n'était pas non plus au cœur de la problématique, mais c'est sans aucun doute une piste de progrès, qui doit être examinée de plus près.

Par ailleurs, si le moteur diesel n'a pratiquement pas évolué entre 1945 et les années 1990, aujourd'hui, une norme nouvelle est publiée tous les deux ou trois ans. Dans un tel contexte, il faut effectivement travailler à l'information du consommateur.

Je l'ai dit, je suis favorable à une évolution vers des véhicules décarbonés, et la volonté affichée par les pouvoirs publics en la matière sera fondamentale. Pour autant, on ne pourra pas, du jour au lendemain, supprimer le diesel et imposer les véhicules électriques.

L'action publique doit porter sur le gisement de dépollution, c'est-à-dire le parc de véhicules diesel antérieurs à Euro 6.

Un précédent gouvernement – de droite – avait établi un système de bonus-malus, une sorte de prime à la casse. Le système a été abandonné sous la pression de Bercy, car les volumes de bonus augmentaient, tandis que ceux des malus diminuaient.

À son tour, Ségolène Royal a instauré une prime de 10 000 euros, mais à ce jour, son succès est limité. C'est donc une mesure d'annonce, qui ne produit pas les effets suffisants sur le terrain. Mais il faudrait effectivement revenir à un dispositif de bonus-malus.

Nous souhaitons que tous les véhicules puissent être testés en conditions réelles. C'est un vrai sujet de mobilisation !

S'agissant des véhicules légers diesel, dès lors que tout véhicule à énergie fossile produit des polluants atmosphériques, la solution est connue. Les Chinois et les Allemands s'attaquent également à ce créneau. Nous, nous savons ce qu'il va se passer, mais sommes incapables d'anticiper ces évolutions, d'où le grave problème que je signalais précédemment autour de la politique industrielle de notre pays.

Il en va de même pour les véhicules à hydrogène. Au Japon, Toyota sort ses premiers véhicules à destination du grand public, avant de prochaines sorties aux États-Unis, en Allemagne, en Angleterre et au Danemark. En dix ans, le groupe est passé du prototype à 1 million d'euros à la voiture commercialisable à 30 000 euros. En France, seule l'absence de pompe à hydrogène freine son avancée.

J'insiste donc sur le retard pris par notre politique industrielle. Depuis nos performances sur le filtre à particules, plus aucun progrès n'a été enregistré et, face à la mondialisation, notre position risque de devenir intenable. Il faut donc s'orienter le plus rapidement possible vers la décarbonation.

**M. Gérard Miquel.** – Dans le cadre d'une visite du centre technique de PSA à Vélizy, un petit véhicule hybride à air nous a été présenté. Comme je l'ai souligné, ce projet ne peut être développé, faute de marché suffisant. En revanche, le groupe PSA sortira un véhicule hybride à essence rechargeable d'ici à deux ans.

**M. Louis Nègre.** – Nous aurons une douzaine d'années de décalage avec le Japon !

**M. Jean-François Rapin.** – Les transfrontaliers pourront-ils acheter des véhicules à hydrogène ?

**M. Michel Raison.** – La Poste n'en a-t-elle pas quelques-uns ?

**M. Louis Nègre.** – Oui, il en existe en France, avec quelques stations. Mais, à nouveau, j'ai utilisé des autocars à hydrogène à Munich voilà déjà dix ans !

L'hydrogène est probablement ce qui se fera de mieux à l'avenir. Mais plusieurs questions se posent : d'une part, la pile à combustible actuellement utilisée comporte du platine ; d'autre part, des deux modes de production de l'hydrogène, l'un est très onéreux et l'autre repose sur l'utilisation d'énergie fossile.

Enfin, je suis d'accord sur le fait que les tests en laboratoire peuvent être conservés. Quant à l'agence européenne, nous préconisons bien un contrôle de l'ensemble des dispositifs par la Commission européenne, mais pour l'instant, nous n'en sommes qu'aux débuts.

*La réunion est levée à 11 heures 15.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 25 mai 2016****— Présidence de Mme Michèle André, présidente —****État actionnaire – Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique***La réunion est ouverte à 15 h 00.***La commission entend M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, sur l'État actionnaire.**

**Mme Michèle André, présidente.** – L'État actionnaire est aujourd'hui confronté à une situation délicate, marquée tant par la forte baisse de la valeur de son portefeuille que par la nécessité de recapitaliser le secteur énergétique français. Son intervention peut se faire directement, *via* l'Agence des participations de l'État (APE), mais aussi indirectement, par le biais de la Banque publique d'investissement (la BPI, BpiFrance), sans oublier le rôle particulier de la Caisse des dépôts et consignations. Sa doctrine et son cadre juridique d'action ont été rénovés en 2014, et cette audition fait suite à celle du directeur général de l'APE, Martin Vial, le 3 février.

Nous avons le plaisir de recevoir Emmanuel Macron afin de mieux comprendre les défis auxquels l'État actionnaire est confronté ainsi que, le cas échéant, les évolutions qui pourraient être engagées.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – L'État actionnaire n'est pas seulement une tradition française : il est aussi une réalité économique. L'APE gère 77 participations d'une valeur d'environ 100 milliards d'euros dans de nombreux secteurs ; la BPI, détenue conjointement par la Caisse des dépôts et l'État, gère 13 milliards d'euros ; par le truchement du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ou du Centre national d'études spatiales (Cnes), l'État est indirectement actionnaire d'autres entreprises. Ses participations sont plus ou moins importantes, mais très déterminantes dans les secteurs de l'énergie et des transports.

Les attentes envers l'État actionnaire sont parfois contradictoires. Tantôt on voudrait que l'État soit silencieux et demeure un actionnaire au rabais, dont on s'étonne alors qu'il défende ses droits comme tout actionnaire familial ou de marché : il serait illégitime quand il défend ses responsabilités. Tantôt on lui reproche de manquer de vision, de ne pas formuler ni assumer ses choix. Nous assumons une ligne retraçant des équilibres historiques.

Sur quelle légitimité se fonde la stratégie d'intervention de l'État actionnaire ? L'État intervient d'abord dans des secteurs de souveraineté, comme les industries de la défense ou du nucléaire. Il s'agit d'industries de cycle long, liées à la commande publique et sensibles technologiquement. L'État doit ensuite s'assurer que certains grands opérateurs répondent aux besoins fondamentaux du pays, comme les grands réseaux d'énergie, les postes et les télécommunications. Est-il nécessaire que l'État reste actionnaire du secteur des télécommunications, compte tenu des différents canaux existants ? Le débat pourrait être

rouvert... Par contre, le secteur de l'énergie nécessite une stratégie rassemblant les différents opérateurs, et justifie notre présence.

L'État accompagne également des transformations industrielles, légitimement dans des secteurs sensibles, comme il y a deux ans pour PSA Peugeot Citroën, dans un contexte marqué par la sortie d'un actionnariat familial défaillant. L'entreprise a été recapitalisée ; elle avait besoin de perspectives internationales et de trouver un équilibre entre le nouvel actionnaire chinois et l'ancien actionnariat français. Ce fut une réussite industrielle et donc patrimoniale : la valorisation de la participation de l'État a doublé. Il en est allé de même avec Vallourec et son actionnaire japonais. Enfin, en cas de risque systémique, l'État est là en dernier ressort, comme pendant la crise de Dexia. Voilà la stratégie présentée il y a plusieurs mois.

L'action de l'État se structure à travers différents outils : il a simplifié les relations entre différents acteurs désormais rassemblés dans la BPI, structurée financièrement fin 2012-début 2013, et qui gère 13 milliards d'euros. Il mène une politique active de participation, avec une rotation du capital. En 2015, il a ouvert le capital de certains aéroports régionaux, comme celui de Toulouse. L'État a vocation à céder ces participations, car il n'a pas besoin d'être actionnaire pour réguler les actifs stratégiques : il existe pour cela les contrats de régulation économique et les autorisations de la Direction générale de l'aviation civile. Par ailleurs, ces actifs sont peu délocalisables. Il peut aussi céder pour accompagner des consolidations européennes, comme l'année dernière, quand vous avez autorisé l'ouverture du capital de Nexter pour créer, avec le rapprochement avec KMW, un leader européen de l'armement terrestre. L'année dernière, l'APE a cédé pour 2,3 milliards d'euros au travers de quatre opérations sur Engie, Safran, Aéroports de Toulouse et Nexter, réinvestis pour acquérir des actions dans Air France-KLM et Renault afin de faire appliquer la loi sur les droits de vote double.

Nos principes d'actions reposent sur le long terme et l'exemplarité. L'actionnariat de l'État se justifie par des secteurs d'intervention et par une stratégie actionnariale, qui n'est pas de droit commun : l'État doit être actionnaire de long terme, afin notamment d'accompagner la transition industrielle et énergétique. Sortons du cycle de trente ans de découverte d'un capitalisme de court terme.

Depuis 1945, le rattrapage économique a été porté par un capitalisme d'État ou familial où tout était réinvesti sur le long terme, avec peu ou pas de dividendes. Au milieu des années 1980, ce capitalisme s'est ouvert aux marchés, ce qui était nécessaire pour l'économie. Mais nous avons une faiblesse : l'absence d'un capitalisme français fort, à l'exception des assureurs, ce qui nous a mis dans la dépendance du capitalisme anglo-saxon, qui a structuré progressivement le financement de notre économie. Nos voisins n'ont pas eu ce problème, grâce à leur capitalisme national, celui du *Mittelstand* allemand ou celui de l'Italie du Nord. Dans la mesure où, depuis dix ans, le financement majoritaire vient des marchés financiers anglo-saxons, nous devons avoir des rendements et servir des dividendes, ce qui enferme nos entreprises dans des stratégies court-termistes. Quand l'actionnaire exige un rendement à court terme, il est très difficile de réinvestir. C'est ce qui a construit la préférence française pour augmenter les salaires et les dividendes, à la différence de nos grands voisins qui préfèrent embaucher et investir dans l'appareil productif. L'État actionnaire doit contribuer à inverser cette tendance en encourageant le long terme et le réinvestissement.

Depuis plus d'un an, nous revoyons notre stratégie de dividendes, car notre approche était trop budgétaire. Nous avons demandé aux entreprises de servir des dividendes

déconnectés de la réalité des performances économiques. On l'a longtemps fait sur STMicroelectronics, qui est dans une situation difficile, ou sur EDF, qui a servi 20 milliards d'euros de dividendes à l'État depuis l'ouverture du capital, alors qu'il aurait mieux fait de les réinvestir dans le nucléaire. S'il faut garder un versement de dividendes, nous souhaitons adapter la politique de distribution à la stratégie d'investissement de l'entreprise.

L'État a un rôle d'actionnaire à long terme, c'est pourquoi le Parlement a voté la généralisation des droits de vote double. Nous avons souhaité faire respecter cette loi pour les propres intérêts de l'État. N'ayons pas de fausse pudeur ! Tous les systèmes capitalistes mondiaux ont des droits de vote multiple. Aux États-Unis, il peut y avoir jusqu'à dix droits de vote par action, demandez aux fondateurs de Google ! Soyons pragmatiques, sans libéralisme béat à la française, et lucides. Nous avons fait respecter ces droits de vote double sur l'ensemble de nos participations. En cas de participation minoritaire, nous avons réuni une minorité de blocage pour préserver les intérêts de l'État. Nous avons voulu accompagner la transformation au long cours d'entreprises comme Orange, EDF, Engie et la SNCF.

L'État est un actionnaire exemplaire, et doit jouer un rôle dans la gouvernance des entreprises. La France s'est ouverte au marché en créant un système de gouvernance croisée, assez endogamique. Des personnalités qualifiées, aux profils expérimentés et diversifiés et qui connaissent aussi la fonction publique, peuvent représenter l'État. Le taux de féminisation des conseils d'administration ou de surveillance des entreprises dans le portefeuille de l'État s'est fortement accru, passant de 16 % en 2012 à 31 % aujourd'hui, à quelques points des objectifs de la loi Copé-Zimmermann. L'État actionnaire défend la modération des rémunérations des dirigeants. Dans les entreprises publiques, elles sont plafonnées à 450 000 euros. Dans celles où l'État est minoritaire, il a demandé des efforts ou a refusé des régimes de retraite chapeau.

L'État a eu des résultats : son portefeuille s'est valorisé. Parfois, l'État est un mauvais actionnaire mais certaines entreprises n'ont pas eu besoin de lui pour souffrir de cécité industrielle, comme Alcatel Alsthom... Parfois, l'État est un bon actionnaire comme pour PSA. Le vrai raté de l'État actionnaire, c'est le domaine de l'énergie, avec une approche de court terme. On a laissé se diviser les différents acteurs de la filière française, dans une politique non coopérative, qui n'a pas réglé le problème qui commençait à apparaître. L'État n'est pas exempt de reproches, mais gardons-nous des caricatures. Hors énergie, l'État actionnaire obtient de meilleurs résultats que le CAC 40, avec un rendement total pour l'actionnaire de 29 % contre 12 % pour le CAC 40, tiré par les performances de Thalès, Safran, Airbus et PSA. Le cœur du problème concerne l'énergie et les transports où nous sommes surreprésentés, pour des raisons historiques parfois justifiées.

Le secteur de l'énergie a souffert en 2015 dans le monde entier, en raison de la crise énergétique avec l'effondrement des cours, voire le démantèlement de groupes énergétiques, notamment en Allemagne. Ce grand chambardement a fait chuter les actions EDF de 40 %, Areva de 40 %, Engie de 16 %. Or le secteur énergie représentait 68 % du portefeuille. N'ayons pas une approche de court terme. S'agissant du nucléaire, nous sommes dans une stratégie de réinvestissement pour réparer les erreurs du passé et préparer un nouveau modèle : EDF investit dans la prochaine génération du parc nucléaire, l'export et la modernisation. L'énergie est extrêmement peu chère en France. Nous assumons une politique volontariste de restructuration de la filière nucléaire en redéfinissant le rôle des acteurs : EDF se concentre sur l'ingénierie - une partie d'Areva, rassemblant le parc nucléaire, est désormais détenue majoritairement par EDF- tandis que le nouvel Areva est l'opérateur.

Autre secteur difficile, celui des transports. Durant des décennies, la France a surinvesti dans de nouveaux projets. Les opérateurs ont pris l'habitude de dépendre de la commande publique nationale. Donnons de la visibilité pour les investissements, l'entretien, des volumes stables et visibles, de nouveaux marchés pour que ces entreprises se désensibilisent de la commande publique, comme SNCF, RATP, Alstom transports ou encore les Ateliers de construction du Centre.

**Mme Michèle André, présidente.** – Dont les Clermontois savent qu'ils subissent une vraie crise.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Il faut une vraie stratégie industrielle de refondation pour ces acteurs captifs, notamment dans la filière nucléaire.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Dans la liste des entreprises relevant du périmètre de l'APE, quel est l'intérêt de certaines participations historiques comme Orange ou le Casino d'Aix-les-Bains ?

**M. Michel Bouvard.** – Aix-les-Bains, c'est un héritage de 1860.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – On entend parler des besoins de recapitalisation d'Areva et des difficultés du secteur de l'énergie. Hier, notre commission a été ébranlée par le projet de décret d'avance annulant 500 millions d'euros d'engagements sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », en contradiction avec le besoin de recapitalisation de l'État. Comment comprendre cette annulation ? L'État sera-t-il alors obligé de renoncer à la clause lui permettant d'acquérir une partie du capital d'Alstom ?

Comment le plan de sauvetage d'Areva se réalisera-t-il ? L'État négocie-t-il avec la Commission européenne pour éviter une requalification en aides d'État ?

L'État a une attitude parfois contradictoire. Il peut être un actionnaire tantôt trop exigeant, tantôt un régulateur, tantôt l'interprète de décisions politiques, par exemple lorsqu'il veut contraindre au maximum les prix de l'énergie ou fermer des centrales nucléaires, au détriment de l'intérêt d'EDF... Comment l'État peut-il poursuivre des objectifs différents ? Ne peut-on inventer un modèle de plus grande indépendance ? L'APE doit-elle être un organisme d'État ou un bras autonome, en lien avec l'intérêt de l'entreprise ?

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – De nombreuses petites participations historiques n'ont pas vocation à rester, de toute éternité, dans le patrimoine de l'État. Beaucoup sont peu rentables, comme le Casino d'Aix-les-Bains. Mais ayant eu à négocier les conditions de la cession de la société de gestion d'Aéroports de Toulouse, je peux vous assurer qu'une telle cession ne rapporterait pas grand-chose mais coûterait en frais de gestion. Céder cette participation ne changerait pas la physionomie du compte d'affectation spéciale. Et si demain un Chinois se présentait pour le racheter, quelle réaction auraient les collectivités locales ? On nous reprocherait d'avoir laissé sortir cette société du patrimoine de l'État...

La cession des ports, lancée par la majorité précédente, et des aéroports, est une bonne chose, avec de la rentabilité. À la différence d'autres sociétés de gestion aéroportuaire, Aéroports de Paris détient le foncier. Si l'on ouvre son capital, il faut passer par la loi et les impacts sur l'aménagement du territoire sont tout autres. L'ouverture du capital des aéroports de Nice et de Lyon fait l'objet de longues négociations avec les collectivités territoriales. Faisons un arbitrage entre les ennuis potentiels et la rentabilité.

Nous n'avons pas toujours vocation à rester au capital d'une entreprise mais, pour Orange, ce n'est pas vraiment le moment de vendre, vu l'état du marché avec l'attribution de la quatrième licence. Ayons une approche stratégique et pragmatique : gardons les actions jusqu'à la réalisation du plan fibre, quitte à les céder ensuite. *Idem* pour l'énergie : les conditions de marché ne sont pas bonnes. Dans cinq ans, vous me reprocheriez d'avoir cédé au mauvais moment.

Le décret d'avance annulant les 468 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'APE ne préjuge en rien des besoins de capitalisation, qui se matérialiseront plutôt à la fin 2016 et au début 2017. Le compte d'affectation spéciale sera mobilisé sur les opérations de recapitalisation, notamment dans le nucléaire. Au besoin une ouverture complémentaire de crédits sera décidée. Areva avait porté des risques importants liés à son rôle d'ensemblier de grands équipements nucléaires, non conformes à son *business model*. Nous devons refonder la filière. La compétence d'ingénierie est rapprochée d'EDF, et Areva NP est désormais une filiale indépendante, au capital de laquelle EDF est entré à hauteur de 75 % et Areva de 15 % avec un maximum d'actionnaires minoritaires pour un meilleur accès aux marchés et des partenariats industriels. Nous créons un acteur indépendant de la filière avec sa propre stratégie. Son dirigeant, Bertrand Fontana, a été nommé il y a quelques mois. Comme EDF est actionnaire majoritaire, cela évite d'avoir deux ou trois stratégies à l'export, comme par le passé en Arabie saoudite ou en Chine, et permet de partager les risques et d'améliorer les compétences. Le nouvel Areva devient un acteur du cycle de l'uranium de l'amont à l'aval, et détenteur de mines. Il gère les risques historiques embarqués – comme pour l'EPR finlandais OL 3 – et les huit milliards de dette. Nous avons décidé de recapitaliser le nouvel Areva en deux fois : d'abord avec une structure de défaisance, entité juridique propre qui gèrera le risque et qui devra être recapitalisée - cela relèvera du droit des aides d'État ; ensuite avec une recapitalisation du nouvel Areva avec l'entrée d'actionnaires minoritaires chinois et japonais - L'État intervient alors en tant qu'investisseur avisé, même si tout cela sera bien entendu ratifié à la Commission européenne. Nous sommes en discussion avec elle. La recapitalisation d'EDF s'effectuera sur les marchés, sans besoin de notification.

Tout actionnaire est confronté à l'alternative entre verser des dividendes et réinvestir dans l'entreprise. Nous devons vivre avec ! De même, l'impact du régulateur sur l'État actionnaire existe aussi dans les fonds souverains qui doivent réguler des secteurs avec une exigence de sûreté. Certes, il peut y avoir des choix politiques comme pour la tarification de l'énergie. Qui paie : le consommateur ou le contribuable ? Historiquement, en France, on fait payer le contribuable, c'est considéré comme plus indolore.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Quitte à perdre de la clarté...

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Oui, mais souvent les contribuables paient *via* la recapitalisation ou l'aide d'État. Cette contradiction est réelle, il faut la rendre transparente et expliquer qu'il y a toujours quelqu'un qui paie. Certes, nous devons prendre des mesures spécifiques de compétitivité pour les électro- et les gazo-intensifs, soumis à une forte concurrence internationale. En général, mieux vaut faire payer le consommateur.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Sans forcément séparer le court du long terme.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Tout à fait.

**M. Maurice Vincent, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».** – Je partage votre vision d'un État investissant dans les secteurs stratégiques. Les fortes critiques de l'État font souvent suite à des accidents lourds et coûteux, comme le Crédit Lyonnais, Dexia et récemment Areva. Ne pensez-vous pas que l'État actionnaire a manqué de vigilance sur Areva ? L'APE a-t-elle joué son rôle ?

Un plan ambitieux a été annoncé pour EDF, mais l'agence de notation *Standard & Poor's* a placé les obligations hybrides du groupe en catégorie spéculative. Comment interprétez-vous cette dégradation inquiétante ?

Vous avez émis le souhait que la distribution des dividendes soit davantage régulée pour préserver les investissements d'avenir. Allez-vous jusqu'à souhaiter la mise en place d'une norme, ou préférez-vous en rester à une gestion plus pragmatique ?

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Qu'il s'agisse de Dexia ou du Crédit Lyonnais, il est facile de rejouer les courses en connaissant leurs résultats. Je serai prudent. On n'est jamais sûr de ne pas porter dans son ventre les mêmes crises. N'insultons pas l'avenir.

Il y a eu des prises de risques non identifiées et des retournements de marché brutaux. Areva a clairement pâti de défaillances, puisque les choix aventureux effectués ne correspondaient pas à ses capacités opérationnelles et financières, mais je n'impliquerais pas l'Agence des participations de l'État. La justice est saisie. EDF et Areva n'ont pas joué ensemble, en adoptant des choix symétriques. La stratégie non coopérative d'EDF a été extrêmement violente.

L'État a été doublement défaillant, en n'imposant pas de stratégie consolidée de la filière nucléaire, et en pensant qu'on peut, dans le bureau d'un ministre, d'un Premier ministre ou d'un président de la République, déterminer le détail d'une politique industrielle. Celle-ci doit se préparer avec des règles transparentes de gouvernance dans l'entreprise et un travail professionnel. Selon un certain capitalisme de connivence à la française, on a considéré que puisque l'on en connaissait les dirigeants, on pouvait décider du cours des entreprises. Il faut plus de transparence et de professionnalisme. L'Agence des participations de l'État a un rôle encore plus structurant à jouer à l'avenir. Les autorités politiques doivent le lui laisser, tout en se souciant, en transparence, de ses finalités politiques, pour l'intérêt général et sans connivence. Le manque de vigilance est lié au mode de gouvernance ou à des arbitrages politiques inadaptés. À cet égard, le contrôle parlementaire est précieux car il impose la transparence. L'actionnaire public n'est pas moins vigilant, ni plus faible qu'un autre actionnaire. Il l'a montré chez Renault ou Orange. J'aspire à la transparence sur les erreurs commises pour en tirer des conséquences.

Pour ce qui est d'EDF : dix milliards d'obligations hybrides ont été contractées par l'équipe précédente, dans un contexte de marché favorable ; leur horizon de conversion est 2020. Mais si elles restent hors marché en 2020, elles ne pourront pas être converties en capital. Au-delà de leur notation, quel est le problème ? On a ouvert EDF à des tarifs non réglementés, il y a dix ans – un choix consacré par la loi portant nouvelle organisation des marchés de l'électricité. La proportion de tarifs ouverts au marché a augmenté, entre 2014 et 2016, de 20 % à 66 %. En parallèle, depuis l'automne dernier, le marché s'est effondré, de 50 euros le mégawattheure en septembre-octobre à 25 euros, puis près de 30 euros ces jours-ci, alors qu'EDF a construit sa stratégie sur un niveau de 37 euros le mégawattheure ; le coût *cash* de production de l'électricité nucléaire est de 32 euros le mégawattheure ; l'accès régulé

à l'électricité nucléaire historique est à 42 euros le mégawattheure. À l'exception de la lignite, aucune technologie ne peut produire de l'électricité aussi peu cher.

Tout cela est le fruit d'un dysfonctionnement du marché européen de l'énergie lié à l'absence de signal-prix suffisamment fort du carbone et au fait que les pays ont des stratégies non coopératives. L'Allemagne importe massivement de la lignite et rouvre sa production de charbon, ce qui provoque un effondrement du prix.

EDF a une programmation d'investissements pour entretenir le parc, ce qu'on appelle le grand carénage – 45 à 55 milliards d'euros au cours des dix prochaines années –, des projets à l'export, la production de nouvelles centrales – indispensable – et des politiques de diversification et d'ouverture. Les coûts de fermeture des centrales sont très marginaux, puisque tout ce que j'ai cité implique un investissement de onze à quinze milliards d'euros par an. On voit mal comment financer ces investissements sur le marché alors que le cours de l'électricité n'est pas rentable, c'est ce qui a conduit les agences de notation à dégrader mécaniquement la note d'EDF. Ne cédon pas au court-termisme.

On doit maintenir le niveau d'investissement et adopter une politique d'efforts partagés : un plan d'économies de l'entreprise d'un milliard d'euros ; des cessions de participations non stratégiques ; l'ouverture du capital – avec un projet industriel pour RTE ; un accompagnement de l'État, actionnaire majoritaire à 86 %, qui garantit une augmentation de capital de cinq milliards d'euros. Enfin, des mesures de régulation, dont la finalité première n'est pas d'accompagner EDF, l'aideront. Le signal-prix du CO2 comme les mesures de capacité négociées à l'échelle européenne auront un impact très favorable sur EDF, qui produit l'énergie électrique la plus décarbonée d'Europe. La hausse du prix du CO2 améliore mécaniquement la situation financière d'EDF. Cette stratégie soutiendra l'entreprise et rapprochera la notation de la réalité, sans rien enlever des investissements.

Une norme sur les dividendes ? Non car ils ont pour avantage de mettre de la pression. Une entreprise à qui l'on dit qu'il n'y a pas lieu de verser des dividendes par amour du long terme peut rapidement en déduire qu'on ne lui demande pas de performances. Le souhait de la Poste, avec laquelle nous avons eu cette discussion, était de maintenir une politique de dividendes pour stimuler le changement. En tant qu'actionnaire, l'État a besoin de dividendes pour assurer sa politique de désendettement et de réinvestissement dans ses priorités. Sans dividendes, pas de mobilité pour réallouer son capital.

Quand une entreprise est en situation difficile, il faut l'accompagner en revoyant cette politique de dividendes, sans automatisme et avec beaucoup de pragmatisme.

**M. Philippe Dominati.** – Monsieur le ministre, vous êtes aux affaires depuis quatre ans. Quel est votre diagnostic sur la gouvernance de l'APE ? Peut-on avoir une vision de long terme avec trois dirigeants en quatre ans et une tutelle qui change ?

S'agissant de la gouvernance des entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire, pensez-vous qu'un entrepreneur privé, un grand capitaine tel que Bolloré ou Bouygues aurait dépensé un milliard d'euros pour imposer son point de vue au président de Renault ? Vous avez eu raison de défendre les intérêts de l'État lors de ce bras de fer, mais prendre une participation temporaire de 5 % est une drôle de méthode. Un patron du secteur privé n'a pas besoin de ce type de subtilité pour imposer sa hiérarchie.

L'État est actionnaire majoritaire d'EDF. Vous le dites exemplaire. J'ai cru comprendre que le Gouvernement valorisait un outil de quarante ans, la centrale de Fessenheim, à cent millions d'euros. Le président d'EDF attendait au minimum deux milliards d'euros d'indemnités. Défendez-vous le président d'EDF ou le Gouvernement ?

**M. Michel Berson.** – Ma question porte sur les relations entre Areva et le Commissariat à l'énergie atomique. La communauté scientifique s'est récemment émue des annulations de crédits pour la recherche ; le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère du budget ont cherché des solutions techniques pour supprimer leur effet sur l'activité des grands organismes de recherche publics. Pour le CEA, le plus touché par ces annulations avec 64 millions d'euros de baisse de crédits, la solution serait conditionnée par la vente d'actions d'Areva qu'un décret doit autoriser – or il n'est toujours pas publié, et le CEA n'a toujours pas le droit de détenir moins de la moitié d'Areva. Cette vente devait par ailleurs rapporter 375 millions d'euros nécessaires à l'équilibre du budget 2015 du CEA.

Comment régler la situation en attendant son dénouement probable début 2017 lors de l'augmentation de capital d'Areva ?

**M. Michel Bouvard.** – Monsieur le Ministre, la stratégie me va bien ! Je dis les choses telles que je les pense.

Quand on a besoin d'un redéploiement des ressources, y a-t-il une logique à ce que le compte d'affectation spéciale soit toujours considéré comme un outil de désendettement, ou de moindre endettement, de l'État ?

Ne serait-il pas logique de clarifier les participations croisées de l'État et de la BPI afin d'éviter tout blocage ? Dans le passé, il a été impossible de vendre des titres de France Télécom au Fonds stratégique d'investissement parce que l'État voulait s'en réserver la possibilité. Résultat, ni l'un ni l'autre n'en a vendu et nous sommes surreprésentés dans ce secteur.

Quelle est la stratégie de l'État chez STMicroelectronics ?

Le CEA est un producteur de brevets mais aussi un accompagnateur de *start-ups*. Ses dirigeants disent depuis des années que le mauvais comportement de l'État en tant qu'actionnaire les empêche d'accomplir leur mission d'accompagnement de sociétés.

**M. Vincent Delahaye.** – S'agissant de la fermeture politique de Fessenheim, le Gouvernement propose une indemnisation de cent millions d'euros à EDF, qui en attend deux milliards. En octobre 2014, un rapport des députés Hervé Mariton et Marc Goua chiffrait ce coût à quatre milliards d'euros. Quel est le bon chiffre ? Quelles seraient les conséquences d'une évaluation à cent millions d'euros sur les autres actifs d'EDF ? Une dépréciation serait malvenue.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Vous avez indiqué que les participations de l'État dans les aéroports avaient vocation à être cédées car le secteur est régulé. Vous référiez-vous au passé ou à l'avenir, sachant que j'ai bien entendu que le cas d'Aéroports de Paris était différent ? Vous avez évoqué le principe de souveraineté. Or les compagnies du Golfe sont soutenues par des aéroports détenus par des États, avec un effet sur la concurrence. Dès lors

que l'on peut y voir un élément de la souveraineté, ne faudrait-il pas ouvrir une réflexion sur la politique de dividendes et le soutien au secteur du transport aérien, qui souffre ?

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Je pourrais avoir un avis sur la gouvernance de l'APE comme sur le rythme de rotation des ministres – cela n'aurait pas grand intérêt. La vie administrative est ainsi, mais nous avons toujours su concilier la respiration de la vie politique et le sens de l'intérêt général à long terme. Les dirigeants de l'Agence des participations de l'État l'ont tous eu. Leurs postes sont difficiles à pourvoir parce qu'ils supposent une vraie expérience du secteur privé pour peser dans les conseils d'administration. Je me félicite qu'avec l'actuel directeur général on ait trouvé les équilibres requis.

**M. Michel Bouvard.** – Ce n'est pas parfait.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Ce n'est jamais parfait. La situation se professionnalise et s'améliore. Les trois derniers dirigeants avaient une connaissance reconnue du secteur privé. Martin Vial a cette expérience.

Il est important de marier la qualité des équipes de l'APE, *via* leur recrutement, et l'expérience nécessaire chez certains de nos administrateurs. Par le passé, beaucoup d'entre eux venaient de l'administration, étaient souvent jeunes et peu au fait du secteur privé : ils ne pouvaient pas peser suffisamment face à des administrateurs connaissant l'entreprise. Il est désormais possible de nommer des administrateurs pourvus de cette expérience, agissant pour le compte de l'État.

Notre action chez Renault est justement une pratique de marché telle qu'une famille ou un actionnaire privé l'aurait conduite, détrompez-vous ! Certains dirigeants se sont habitués à ce que l'État soit un actionnaire passif. Je n'ai pas perpétué cette politique.

J'ai dit au dirigeant de Renault qu'il ne me semblait pas de bonne politique que le conseil d'administration de l'entreprise décide de proposer une résolution à l'assemblée générale pour limiter nos droits. J'ai été cohérent en me mettant en situation de la contrer en assemblée générale. Il a pris ses responsabilités, j'ai pris les miennes, en transparence avec le marché, sans faire croire que je montais la participation de l'État de manière pérenne, mais en rappelant bien que c'était pour gagner un combat.

S'agissant de Fessenheim, EDF a des actionnaires minoritaires. Ni le Gouvernement, ni Jean-Bernard Lévy ne définiront le niveau de l'indemnisation due à la fermeture de la centrale de Fessenheim, mais des experts tiers mandatés par les administrateurs indépendants. On pourrait penser qu'à court terme, notre intérêt budgétaire est de minorer l'indemnisation de Fessenheim, mais en tant qu'actionnaire, cela déprécierait notre valeur. Le calcul financier est simple et objectivable : c'est l'espérance de vie de la centrale, au regard des critères de l'Autorité de sûreté nucléaire, rapportée au flux de revenus enlevé à EDF. L'État lui-même n'aura pas voix au chapitre au conseil d'administration d'EDF puisqu'il s'agit d'une convention réglementée : il est à la fois actionnaire et source de l'indemnisation.

Le budget de fonctionnement du CEA ne fait partie de mes compétences. J'ai fait valoir mon point de vue dans les discussions interministérielles ; je suis convaincu de son importance, en particulier de son apport en recherche et technologie à tout notre écosystème. Le CEA s'est financé par des cessions régulières de titres Areva à l'État. Le décret l'autorisant à détenir moins de 50 % d'Areva a bien été signé et publié. La nouvelle règle est

que la sphère publique doit détenir la majorité du capital d'Areva. L'APE acquerra des titres du CEA, qui recevra donc le financement attendu. Je m'y engage.

En revanche, je ne peux pas vous répondre sur les arbitrages de régulation budgétaire.

**M. Michel Berson.** – Ce doit être la même logique.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – C'est en effet la même démarche.

Le compte d'affectation spéciale a une double fonction théorique de désendettement et de réinvestissement. Compte tenu des objectifs évoqués, une rotation forte du capital serait nécessaire pour tout assumer. Monsieur Bouvard, vous n'avez pas tort dans votre actualisation de la doctrine. L'objectif de contribution au désendettement doit demeurer mais, patrimoniallement, ce serait se tirer une balle dans le pied que d'utiliser le capital du compte d'affectation spéciale pour se désendetter, en nous obligeant à céder des titres dans un contexte de marché défavorable. À court terme, étant donné l'environnement du marché de l'énergie, notre coût de refinancement sur les marchés de dette et les impératifs de près de dix milliards d'euros en matière d'énergie, il sera difficile d'assumer les deux objectifs dans les deux années à venir.

J'en viens à la BPI. Nous sommes en train de clarifier les choses. L'État, par l'APE, doit être l'actionnaire majoritaire dans les domaines de souveraineté, c'est-à-dire les infrastructures essentielles. Il doit accompagner les transformations industrielles importantes et veiller au risque systémique, avec une implication forte dans la gouvernance. La BPI doit, elle, avoir un rôle de stabilisation de l'actionnariat, d'accompagnement de la consolidation, à plus court terme, avec une détention d'actions minoritaire par principe et une implication variable.

La participation dans STMicroelectronics, *via* la BPI, est très importante. Elle fait partie, avec Nano, du programme d'investissements d'avenir. La BPI, l'un des actionnaires de référence, minoritaire, intervient conjointement avec les Italiens dans une *holding* de contrôle, STH, dans un secteur critique, historique. L'importance stratégique de STMicroelectronics n'est pas à minorer en matière de défense, de recherche et développement, et de technologie, d'autant que l'Internet des objets est en essor. Nous avons pour stratégie de reconnaître son aspect structurant dans la recherche et la stratégie industrielle, de la pousser à être plus offensive sur des marchés délaissés, en nouant des partenariats industriels à l'international, où elle reste bien positionnée, mais se fait distancer par des acteurs américains et coréens.

La stratégie financière doit accompagner cette transformation à long terme. C'est pourquoi j'ai demandé à la BPI de baisser le dividende – il est encore trop élevé pour réinvestir et adopter une politique technologique et commerciale très dynamique. Il faut ensuite simplifier la gouvernance et le management. Ce dernier ne répond plus à nos objectifs ; par une politique de communication non coordonnée, il a, à plusieurs reprises, tiré contre son camp. Il faut une équipe volontariste pour mener à bien cette stratégie.

Monsieur Berson, je partage totalement votre analyse sur le CEA, acteur extrêmement structurant équivalent au CNRS dans la recherche technologique et appliquée. Il faut accompagner sa politique de propriété intellectuelle spécifique, notamment par le programme d'investissements d'avenir. Le CEA se développe dans divers secteurs d'activité, au-delà du nucléaire.

On n'envisage pas, actuellement, d'ouverture de capital des sociétés d'exploitation d'aéroports autres que celles de Nice et de Lyon. Elle se justifiait pour ces deux aéroports régionaux, qui sont les plus rentables.

La stratégie des pays du Golfe est double : ils investissent massivement dans la gestion aéroportuaire pour construire des *hubs* régionaux, et dans les compagnies aériennes, à perte, afin d'accroître leur influence géopolitique. Nous n'avons pas les moyens ni le cadre juridique pour mener une telle stratégie. Alain Vidalies soutient une politique extrêmement dure contre le *dumping* de ces compagnies irrespectueuses des règles du commerce international. L'Union européenne doit répondre beaucoup plus vigoureusement à ces compagnies. Nous devons préserver nos *hubs* internationaux et nos compagnies aériennes endommagées par les attaques venues du Golfe, mais nous devons aussi préserver les intérêts d'Airbus et de la filière de construction, qui vend massivement des avions à ces acteurs. Une politique monolithique est impossible.

Nous ne sommes qu'un actionnaire de référence d'Air France. La baisse des dividendes n'est pas à notre main comme chez EDF. Attention à ne pas fragiliser l'entreprise. Concernant ADP, il faut identifier le caractère récurrent du foncier et le caractère plus volatil de la société de gestion. Autant les compagnies aériennes ont une pression liée aux coûts et à la concurrence, autant les sociétés de gestion des aéroports ont une structure financière et une rentabilité bien plus stable, qui rend notre politique d'actionnaire soutenable dans le temps.

**M. Jean-François Husson.** – C'est un vrai plaisir d'entendre votre stratégie, plus maîtrisée que celle d'un certain nombre de vos collègues.

J'ai bien compris les besoins d'investissements d'EDF, la nécessité de sa recapitalisation dont j'avais cru qu'elle serait à hauteur de trois milliards d'euros et non de cinq comme vous l'affirmez, et les propos du président de la République annonçant la fermeture de plusieurs centrales nucléaires. Peut-on connaître la stratégie de l'État et le calendrier des fermetures ?

Vous confirmez un désaccord avec le Premier ministre sur la rémunération des chefs d'entreprises, puisque vous répétez qu'elle ne doit pas relever de la loi. Quelle est la position officielle du Gouvernement ?

L'État est actionnaire de la BPI, qui fêtera bientôt ses quatre ans, à hauteur de 50 % avec la Caisse des dépôts et consignations. Quelles sont les perspectives d'avenir de ce bel outil ?

**M. François Patriat.** – Cette semaine, un hebdomadaire titre sur « le fiasco » des grandes entreprises françaises. Il y a quelques mois, monsieur le ministre, vous aviez dit : « L'État ne doit pas être un actionnaire imprévisible et arbitraire ni un actionnaire interventionniste et brutal ni, enfin, un actionnaire complaisant ». Le périmètre des entreprises publiques est-il encore pertinent ? N'y a-t-il pas d'autres moyens pour protéger des activités indispensables pour notre pays ?

On a évoqué l'État actionnaire et l'État régulateur. Il existe une troisième figure : l'État employeur. Il est arrivé qu'on fasse passer le critère de l'emploi avant celui de la productivité. Quelle en est votre vision ?

**M. Éric Bocquet.** – J'évoquerai la responsabilité sociale de l'État actionnaire, en particulier au sein d'une entreprise du groupe Renault-Nissan implantée à Canton dans l'État du Mississippi aux États-Unis. Des syndicalistes de cette entreprise de 5 000 salariés m'ont parlé de leurs difficultés à implanter une section syndicale, faisant état de pressions et d'un climat malsain. Le directeur de l'usine, Steve March, fut un temps directeur adjoint du site de Renault à Douai, dans ma région. Il n'en a peut-être pas gardé la culture syndicale... N'y a-t-il pas lieu d'intervenir auprès de Carlos Ghosn pour que les droits syndicaux des salariés soient respectés ?

**M. Gérard Longuet.** – Merci de votre intervention claire. L'État actionnaire est nécessairement en situation permanente de conflit d'intérêts : il a des intérêts patrimoniaux, des projets sectoriels, des projets transversaux, une dimension sociale, un besoin d'aménagement du territoire... Où se fait la synthèse ? Comment son suivi peut-il être durable ? Comment, connaissant les salaires de la fonction publique, pouvez-vous garder longtemps des gestionnaires chevronnés pour suivre les participations de l'État ? Quand j'étais ministre de l'industrie, j'avais été très étonné de constater qu'un demi-fonctionnaire suivait la participation de l'État au sein de Rhône-Poulenc, quand vingt analystes de la place de Paris connaissaient mieux le sujet.

Les collectivités territoriales, à travers l'État, sont actionnaires à 85 % d'EDF et à 33 % d'Engie, ex-GDF Suez. N'avez-vous pas le sentiment que la décision du président de la République, renouvelée par le Premier ministre, de porter les certificats de carbone à trente euros la tonne, favorise une entreprise contre l'autre ?

**M. Michel Canevet.** – Je me réjouis de la gestion dynamique et stratégique par l'État de ses participations dans les entreprises. Ne faut-il pas aller plus loin ? Beaucoup disent que l'avenir est dans les services, mais il est important de défendre l'industrie en évitant que des entreprises au grand savoir-faire tombent dans des mains étrangères, faisant disparaître les emplois. Quel est votre avis sur la cession de l'aéroport de Toulouse ? Il a aussi une vocation industrielle affirmée, avec Airbus.

Vous dites que l'État ne doit pas avoir d'attitude complaisante. Pourquoi Areva a-t-elle été conduite à ce niveau de pertes ? Diverses nominations récentes suscitent des questions sur leurs conditions, chez RTE ou Air France.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – La recapitalisation totale d'EDF est de cinq milliards d'euros, dont une partie de capital non public.

Le calendrier de fermeture de centrales nucléaires fera partie de la programmation pluriannuelle proposée début juillet en application de la loi de transition énergétique. Un équilibre devra être trouvé avec nos intérêts en tant qu'actionnaire. Il faut se coordonner avec l'Autorité de sûreté nucléaire. Une gestion harmonieuse de la transition ne détruirait pas de valeur, réduirait notre dépendance à un seul type d'électricité et respecterait nos engagements.

Les rémunérations ? Je crois qu'il ne faut pas chercher à enfoncer des coins entre nous ! Il n'y a aucune polyphonie gouvernementale sur ce sujet. La loi n'a pas vocation à définir un montant de rémunération pour les dirigeants. Ce n'est pas conforme à la liberté d'entreprendre garantie par la Constitution. En outre, le marché pertinent de référence ne répond pas à un certain nombre de multiples du Smic. En revanche, la loi doit définir le cadre dans lequel la gouvernance d'entreprise peut s'appliquer. C'est aux actionnaires de définir la rémunération des dirigeants. Le problème est que la gouvernance d'entreprise est déléguée par

l'assemblée générale à un conseil d'administration qui peut vouloir s'affranchir de sa décision. L'assemblée générale de Renault n'a pas voté à plus de 50 % contre le montant de la rémunération – ce qui était le cas de l'État – mais contre la procédure et le manque de transparence. Il serait légitime que la loi dispose que, tous les cinq ans, l'assemblée générale doit définir la structure des rémunérations dont le conseil d'administration décide. Ce dernier serait contraint de revenir devant l'assemblée générale dans les six mois, si sa décision a été remise en cause. On peut créer une gouvernance plus saine.

La Banque publique d'investissement a simplifié le financement des PME-TPE et ETI en installant un guichet unique. Elle a pour objectif de poursuivre sa stratégie de garantie du financement en prêts des PME et TPE, en soutien du secteur financier. C'est un rôle essentiel quand nos entreprises ont un besoin critique d'investissement productif. C'est pourquoi nous avons renforcé les prêts de développement, devenus prêts « industrie du futur », dont l'objectif est d'accompagner les entreprises de taille moyenne et intermédiaire pour monter en gamme, avec en particulier des structures de prêts hors marché sans garantie autorisant les décaissements décalés jusqu'à deux ans. C'est fondamental pour ces entreprises en retard sur leurs concurrents européens.

Pour ce qui est de ses fonds propres, la BPI a joué un rôle important pour combler une faille de marché sur les premiers tours de table. Elle est actuellement très structurante dans le financement de l'écosystème d'innovation français. Sur certains marchés, elle est même devenue un acteur hégémonique, ce qui pose problème. Nous voulons en faire un acteur qui innove le tissu de financement de l'entrepreneuriat et de l'innovation française, un fonds de fonds, à l'image des États-Unis et d'Israël qui ne recrutent pas des équipes en propre mais jouent sur l'effet de levier. Enfin, il s'agit de développer la stratégie de long terme en tant qu'actionnaire minoritaire.

Monsieur Patriat, nous pouvons en effet simplifier notre portefeuille, mais le contexte de marché est très défavorable. Nous sommes plutôt dans un cycle de réinvestissement. Quelques participations pourraient toutefois être allégées – je les tairai.

L'État employeur a eu à connaître des paradoxes, comme l'État actionnaire. On a parfois fait porter des contraintes de politiques publiques à nos entreprises, dans certains secteurs, en particulier protégés.

**M. Gérard Longuet.** – La DCNS...

**M. Michel Bouvard.** – La Poste...

**M. Emmanuel Macron, ministre.** - J'ai été alerté sur la situation de Renault-Nissan à Canton. L'État est actionnaire de Renault mais pas de Nissan ; il n'est pas autorisé à demander des informations. Renault m'en transmet par courtoisie mais je n'ai pas à en connaître en gouvernance, d'après l'accord-cadre qui nous lie. L'actionnaire de référence de Nissan est Renault. La situation concerne Nissan et l'usine est aux États-Unis, hors de notre compétence. J'ai été saisi par un député et je rendrai compte devant la représentation nationale des informations que Renault me transmettra.

Il peut exister des conflits d'intérêts entre les différents objectifs de l'État, ce n'est pas choquant. La synthèse est faite par l'Élysée et Matignon, notamment entre le court et le long terme. La décision est prise sous contrôle parlementaire pour des sujets comme les tarifs ou l'arbitrage entre les participations. Le courage politique, c'est de prendre des arbitrages

difficiles tout en conservant une souveraineté de long terme. Pour conserver une politique environnementale, il faut un signal prix sur le marché du carbone à 30 euros la tonne. Le compromis est impossible au niveau européen, sauf avec l'Allemagne et à un prix plus bas. Cela aura un impact sur les producteurs de centrales thermiques – peu sur EDF. Il faudra gérer la transition, on ne peut pas avoir une cote mal taillée. À l'échelle européenne, il faut traiter la concurrence déloyale et forte. Dans certains secteurs électro- ou gazo-intensifs, nous devons trouver des mesures spécifiques pour compenser le coût de l'électricité. Il faudra adopter des mesures législatives pour compenser le signal prix.

Compétence et rémunération sont un défi pour de nombreux fonctionnaires de l'État. Vous savez, on trouve dans nos ministères des gens remarquables, qui font ce métier par engagement au service de l'État et acceptent de n'avoir pas une rémunération importante, car ils y trouvent une satisfaction symbolique et intellectuelle, un niveau de responsabilité plus élevé. Il faudra toutefois aller plus loin dans la fluidité des parcours et la gestion des conflits d'intérêt. Ne brisons pas la carrière des gens ! Le cadre juridique actuel ne facilite pas les choses, avec ces cadres d'emploi. Cela ne me choque pas qu'on recrute des contractuels, à côté des fonctionnaires. C'est le cas du dirigeant actuel de l'APE, avec un sain échevinage mariant les cultures. Notre principal défaut, c'est la durée dans les postes. La gestion des talents dans la fonction publique se fait par la variété, et des postes que l'on exerce pendant seulement deux à trois ans. Il faudrait une gestion des ressources humaines plus incitative, une politique de rémunération plus mobile récompensant ceux qui restent davantage à leur poste. Travaillons sur une architecture ouverte, avec des personnes pouvant agréger plusieurs compétences, car ce ne sont plus des savoirs captifs.

La lecture de la presse quotidienne peut parfois créer des aigreurs. La cession de l'aéroport de Toulouse a été lancée par mon prédécesseur, avec un seul critère, le prix. Nous avons donc été obligés de faire l'opération avec le plus offrant, les Chinois. N'oubliez tout de même pas que la France investit beaucoup plus en Chine que les Chinois en France. Il n'y a pas de bons Chinois achetant des avions et des mauvais Chinois achetant nos aéroports – actifs au demeurant peu délocalisables, soumis à des contrats de régulation économique et dont l'ouverture des lignes est soumise à la DGAC. Toutes les expertises ont été faites, y compris par les services de renseignement. Dans la phase finale, nous avons consulté Airbus, qui a émis un avis favorable sous réserve de quelques recommandations sur la longueur des pistes d'atterrissage et de demandes des collectivités locales. Les repreneurs s'y sont engagés. Dans les repreneurs, il y avait un gros acheteur d'Airbus. Un acheteur a disparu brutalement, mais ce fut le cas de plusieurs dirigeants chinois au même moment... Nous nous en sommes émus. La présidente de la société, Anne-Marie Idrac, a assuré la continuité. Il n'y a pas lieu de revenir dessus. Si l'on veut être une économie attractive, ayons un cadre stable et prévisible d'opération. Nous sommes une place de marché ouverte.

La souveraineté industrielle se conçoit de plusieurs façons. La meilleure des souverainetés est la compétitivité et la productivité. Quand on est fort, avec une base actionnariale qui n'est limitée à l'État, et que l'on produit bien, on est souverain. Ayons une vraie politique souveraine dans les matières critiques, et en particulier de défense commerciale. Pas besoin d'être actionnaire au capital pour mener la bataille de l'acier. Mais on ne peut être souverain en économie ouverte si des acteurs ne respectent pas les lois du marché et, comme la Chine dans le secteur de l'acier, mènent une concurrence déloyale qui torpille nos capacités productives. On ne va pas construire de sous-capacités de production qui créeront notre propre dépendance. Soyons intraitables, lucides, réalistes, volontaristes. Parfois, cette souveraineté peut relever de l'État actionnaire. Un décret sur les investissements étrangers en France préserve la souveraineté sans être au capital, nous avons la possibilité

d'avoir un actionnariat minoritaire, à 5 % ou légèrement au-dessus pour éviter une prise de contrôle par un tiers, via la BPI, la Caisse des dépôts ou l'État, dans des entreprises critiques à capital flottant. Dans les industries les plus souveraines que sont l'énergie et la défense, l'État est un actionnaire légitime avec une vraie participation au capital.

Nous devons avoir un maximum d'exigence pour les nominations, avec des procédures ouvertes et concurrentielles. Cela a été le cas pour Air France. La bonne pratique, c'est de recourir à un chasseur de têtes, et de demander au conseil d'administration un type de profil, voire des noms, sur une base documentée, dont on peut ensuite rendre compte devant la représentation nationale. Pour Air France, le comité des nominations a choisi un chasseur de têtes, qui lui a fait vingt propositions qu'il a classées. C'est le premier du classement qui a été choisi.

**M. Jean-Claude Requier.** – RTE est issu des démantèlements d'EDF, véritable « massacre à la tronçonneuse ». Gestionnaire d'un réseau de transport, RTE est maintenant une filiale à 100 % d'EDF. Êtes-vous favorable à l'ouverture du capital ou à la cession partielle à des investisseurs, par exemple à la Caisse des dépôts, à hauteur de 50 % ?

**M. Serge Dassault.** – L'État est un actionnaire principal du service public ; il doit assurer un service au public. Comment un service public peut-il se mettre en grève contre des décisions qui ne le concernent pas ? Le grand public n'a plus de pétrole, d'électricité, de trains ; les ports sont paralysés. La France est dans une situation critique qui l'isole du monde. Pourquoi l'État ne réagit-il pas ? Soit l'État retire ce qui reste de la loi El Khomri, qui ne contient déjà plus rien, soit il fait preuve d'autorité pour remettre la France en activité, et il décide que ces grèves sont illégales.

**M. Bernard Lalande.** – Vous souhaitez la transformation de notre appareil productif *via* la Nouvelle France industrielle - et vous y associez les PME. Quelle place l'État actionnaire donne-t-il aux PME et aux ETI ?

**M. André Gattolin.** – Dans le cadre de notre mission de contrôle de France Télévisions, Jean-Pierre Leleux et moi avons vu arriver au sein du conseil d'administration l'APE, le ministère de la culture et celui du budget – avec parfois des problèmes de gouvernance entre eux. Combien vaut France Télévisions ? Personne ne sait le dire au sein de l'État... Certes, ce n'est pas à vendre, mais on a vendu TF1 il y a quelques années, dans des conditions où il n'existait pas d'évaluation, et un précédent gouvernement a envisagé de privatiser en partie France 3. Il est étonnant que l'APE soit incapable d'évaluer ce service public.

Vous avez cité deux fois des chiffres sur le coût de l'électricité nucléaire, qui concernent en fait une production actuelle d'électricité nucléaire déjà largement amortie. Des études, notamment parlementaires, montrent que le coût de production du kilowattheure par EPR serait supérieur au prix de l'électricité éolienne. Vous parlez d'un renouvellement stratégique du parc nucléaire ; n'est-ce pas une erreur de filière de choisir l'EPR, au vu des surcoûts qui s'accumulent en Finlande, en France, au Royaume-Uni ? Vos chiffres ne correspondent pas à la réalité du devenir de l'électricité nucléaire.

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre commission suit avec intérêt la mise en place du projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE. L'État doit être un actionnaire exemplaire. Qu'a-t-il mis en place pour sensibiliser les entreprises qu'il détient en tout ou partie aux pratiques fiscales dommageables ?

Vous avez cité la loi Copé-Zimmermann sur la présence des femmes dans les conseils d'administration, où en est-on ? Avons-nous un vivier suffisant ? En Norvège, l'État l'a imposée par la loi et les conseils d'administration où les femmes sont plus nombreuses sont de meilleure qualité, avec une plus grande diversité des profils.

Vous avez rencontré les responsables d'ACC à Clermont-Ferrand, entreprise avec un savoir-faire exemplaire. Nous sommes inquiets pour les emplois. Pouvez-vous nous en dire plus pour que les salariés ne se sentent pas seuls ?

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Au regard de la réglementation européenne et des règles de séparation, RTE n'est pas consolidé par EDF et n'a aucun lien avec lui pour ses ressources humaines ou sa chaîne de commandement. On ne consolide pas la marge de cet actif détenu à 100 % par EDF, avec lequel il n'y a aucune synergie ni relation opérationnelle. Il est pertinent, et non traumatisant, contrairement aux dires des syndicats, d'en ouvrir le capital. En lien avec les dirigeants de RTE et d'ERDF, et sur la base d'un projet industriel, nous souhaitons ouvrir le capital à d'autres actionnaires minoritaires.

**M. Daniel Raoul.** – Cela a été une machine à cash à une époque...

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – C'est exact. Nous devons définir ce projet industriel et procéder à l'ouverture dans ces prochains mois.

Ce n'est pas parce que les gens font grève pour une mauvaise raison qu'on peut la qualifier d'illicite. Le droit de grève est protégé par la Constitution. Certes, ce n'est pas agréable pour les citoyens et l'activité économique. Mais l'État n'est plus actionnaire depuis longtemps de Total et des raffineries. C'est lié à la sensibilité syndicale de ces secteurs. La loi relative au service minimum garantit un fonctionnement satisfaisant du service public. Le ministre de l'Intérieur, en lien avec le ministre de l'énergie et des transports, fait débloquent les points névralgiques du fonctionnement économique, afin de réduire les nuisances pour nos concitoyens. Si la grève est un droit, ce n'est pas le cas du blocus. Oui, de nombreux manifestants ne sont pas touchés par le périmètre de la loi « Travail ».

L'État actionnaire a un rôle à jouer dans la Nouvelle France industrielle, qui concentre les moyens autour de neuf solutions et d'une matrice, l'industrie du futur. Plusieurs entreprises à capital étatique ou avec des participations de l'État font partie de cette Nouvelle France industrielle. Plus largement, nous voulons accompagner l'investissement productif et la transformation de l'appareil productif.

Notre politique industrielle repose sur un triptyque : les industries de souveraineté où l'État est un actionnaire de référence et légitime ; le cœur du tissu industriel, qui doit être transformé grâce à de nouveaux investissements pour gagner la double transition numérique et environnementale ; l'émergence de nouveaux champions – la *French Tech*. L'État veut accompagner toutes les entreprises dans cette transformation, de quelque taille ou de nature que ce soit, par une politique macroéconomique de compétitivité coût et hors coût pour investir, des mesures favorisant le suramortissement fiscal dans l'appareil productif, et la concentration des crédits : 10 milliards d'euros sont mobilisés dans le cadre de cette Nouvelle France industrielle. L'Alliance pour l'industrie du futur, la matrice, a une politique d'accompagnement et de formation aidant à cette transition, avec une approche microéconomique par filière. Plus de 1 500 TPE et PME sont accompagnées pour monter en gamme, elles seront 2 000 à la fin de l'année.

Comme l'État n'est pas vendeur, on ne va pas évaluer France Télévisions. Si je vous donnais une évaluation, on m'accuserait d'avoir des intentions cachées. Techniquement, c'est assez simple : il suffit de regarder les comparables, les flux générés par l'entreprise... Au regard des résultats financiers actuels, la valorisation ne serait pas très importante en raison de certains choix réglementaires contraignants. Nous souhaitons conduire la transformation de cette entreprise dans un paysage compétitif, tout en préservant ses spécificités : programmation politique, culturelle, linguistique et d'information. Il nous faut prendre en compte la concurrence croissance entre opérateurs, et construire une vraie stratégie dans l'espace francophone. Le plan que nous avons demandé à France Télévisions d'élaborer permettra de comparer et d'avoir des objectifs ciblés. Quel serait le modèle type ? *Sky* ? La *BBC* ? L'espace anglo-saxon propose des modèles. Soyons clairs sur l'objectif stratégique et le modèle de production qu'on veut avoir. On a reconnu que France Télévisions devait aller vers une politique de programmation propre et donc de contenu – TF1 fait la même chose avec ses rachats – plutôt qu'une politique de diffusion et de flux. Cela nécessite un repositionnement. Aujourd'hui, on a différents actifs : la présence sur les territoires, le savoir-faire reconnu, des prérogatives de puissance publique...

On pourrait avoir longtemps ce débat sur le coût des réacteurs et des énergies non renouvelables. L'éolien et le solaire ont fait l'objet de subventions durant leur première phase amont. Si on a une approche en coûts couplés...

**M. André Gattolin.** – ... Le nucléaire a encore un coût sur le retraitement et l'aval.

**M. Emmanuel Macron, ministre.** – Tout à fait. Technologiquement, on a une énergie stable d'un côté, de l'autre intermittente. En Allemagne, le prix de l'électricité a été négatif durant quatre heures dimanche dernier grâce au soleil et au vent. Lundi, le temps avait tourné et le prix a flambé. On avait donc besoin de l'énergie nucléaire ! Le fonctionnement du parc favorise la combinaison des deux et réduit la production de nucléaire à l'arrivée du renouvelable.

Pour des questions de sûreté, il faut de toute façon renouveler le parc. Mais la clé est la mobilité : en cas de changement technologique complet, on doit pouvoir s'adapter rapidement. Le jour où l'on saura faire de l'interconnexion et du stockage d'énergie, on pourra revoir totalement nos modèles de production. Il faut une politique très pragmatique associant clauses de rendez-vous périodiques et formation du personnel.

J'en viens à BEPS : avec Michel Sapin, nous avons écrit à toutes les entreprises de notre portefeuille afin de leur demander pleine clarté sur leurs pratiques fiscales et leur conformité à la doctrine européenne et française. Cela a eu pour résultat des régularisations, sous la supervision de l'APE et de la direction générale des finances publiques.

Les administratrices des *boards* sont passées de 16 % en 2012 à 31 % actuellement. Nous sommes en amélioration. Un travail d'identification du vivier est mené par des chasseurs de têtes, pour renouveler nos administrateurs par des Françaises et des Européennes. Il est bien plus difficile d'obtenir la même transformation chez les dirigeants d'entreprise. Dans le CAC 40, leur présence est passée de zéro à un. C'est une multiplication par l'infini, si l'on veut, mais ce n'est pas brillant. La solution passe par la création d'un vivier dans les entreprises au niveau des N-4 ou N-5. C'est l'un de nos défis prioritaires. Nous y travaillons avec l'APE, sans quoi le plafond de verre se maintiendra.

ACC est une entreprise au savoir-faire unanimement reconnu. La grande difficulté réside dans les politiques d'investissement des donneurs d'ordre. Des acteurs à 100 % publics ne peuvent pas, pour optimiser leur trésorerie, détruire des actifs industriels et des compétences de terrain. Nous aurons une politique de maintien de ces compétences et d'accompagnement de la transition industrielle dans les prochains mois et années.

*La réunion est levée à 17 h 20.*

### **Mercredi 8 juin 2016**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois –

**La commission entame un cycle d'auditions consacrées aux moyens de la justice dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement.**

**Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l'administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de Mme Dominique Lottin, présidente de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, M. Jean-Jacques Bosc, membre de la conférence nationale des procureurs généraux, M. Gilles Accomando, président de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, et M. Thomas Pison, vice-président de la conférence nationale des procureurs de la République**

**Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.** – Après les responsables des programmes de la mission « Justice », nous avons souhaité entendre les gestionnaires des juridictions : ce sont eux qui, au quotidien, sur le terrain, cherchent à assurer au mieux leur fonctionnement. Nous souhaitons la bienvenue à Dominique Lottin, présidente de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, Jean-Jacques Bosc qui représente Catherine Pignon, présidente de la Conférence nationale des procureurs généraux, Gilles Accomando, président de la Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance, et Thomas Pison, président de la Conférence nationale des procureurs de la République.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – La commission des lois est pleinement engagée dans un travail de réflexion sur le service public de la justice, ce qui suppose une corrélation entre l'examen des moyens et celui du droit. Nous avons vu s'empiler au fil des années des législations qui ont alourdi la charge des tribunaux au moment où le

recours à la justice ne cessait de prendre de l'ampleur dans les pratiques sociales. Il y a vingt ans, nous avons publié un rapport qui mentionnait l'asphyxie de la justice ; c'est d'embolie qu'il faudrait désormais parler. Nous souhaitons travailler à vos côtés pour remédier à cette situation. La semaine dernière, avec mon homologue de l'Assemblée nationale, nous nous sommes rendus au tribunal de grande instance de Créteil. Il y a une dizaine de jours, certains d'entre nous se sont réunis dans le cadre d'un colloque sur l'indépendance de la justice organisé au Sénat par le premier président et le procureur général près la Cour de cassation. Il en est ressorti que la crise que traverse la justice n'est ni constitutionnelle, ni statutaire, mais tient au manque de moyens. Sur le terrain, aucun magistrat ne se plaint d'un manque d'indépendance ; pas un ne vous dirait en revanche qu'il n'y a pas de problème dans le fonctionnement matériel de la justice.

**Mme Dominique Lottin, présidente de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel.** – La conférence des premiers présidents a souhaité vous remettre une note écrite. Depuis de très nombreuses années, et notamment dans une délibération du 1<sup>er</sup> février 2016, nous dénonçons la pénurie persistante de moyens, qui nous conduit à ne pas pouvoir remplir toutes nos missions ou à les remplir de manière dégradée. Les délais raisonnables ne sont plus remplis, et nous devons faire des choix dans le traitement des contentieux, ce qui est particulièrement inégalitaire pour les justiciables.

La note que nous vous avons remise concerne essentiellement les crédits de fonctionnement et les frais de justice. Elle laisse de côté l'accès au droit qui relève davantage du budget de l'aide juridictionnelle. Le budget du ministère de la justice ne représente que 2,17 % du budget de l'État, et celui consacré à la justice judiciaire ne représente qu'un peu plus de 38 % du budget alloué à l'ensemble du ministère, ce qui est nettement insuffisant.

Comment en est-on arrivé à cette situation ? Le budget de la justice n'a jamais constitué une priorité. La dernière loi de programmation qui date de 2002 n'a pas été exécutée jusqu'à son terme. En dix ans, la part du budget du ministère de la justice consacrée à la justice judiciaire a diminué de 44 % à un peu plus de 38 %, entraînant des recrutements insuffisants de magistrats et de fonctionnaires. Face au développement des contentieux de masse, des réformes ont été votées sans que l'on n'affecte aucun moyen supplémentaire aux juridictions.

Rien pour le contrôle des hospitalisations sous contrainte qui occupe pourtant chaque jour un magistrat à temps plein et un greffier, au tribunal de grande instance de Versailles. Rien pour le droit des étrangers. Et que dire de la loi dite « Macron » sur les conseils des prudhommes ? Pour mettre en place la procédure écrite, la cour d'appel de Versailles n'a obtenu que quelques assistants juristes, quelques greffiers et 45 000 euros en tout et pour tout. Comment envisager dans ces conditions la création de pôles sociaux dans les tribunaux de grande instance pour traiter tout à la fois du contentieux du tribunal des affaires de sécurité sociale, mais aussi de celui des tribunaux de l'incapacité et de certaines décisions d'aide sociale ? Sans compter les exigences plus fortes et légitimes de nos concitoyens, et celles induites par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en matière procédurale : renforcement du contradictoire, développement de la motivation des décisions de justice et demandes d'actes plus nombreuses au pénal... Telle est l'ampleur du constat.

Quels effets ces évolutions ont-elles sur la gestion des budgets de nos cours d'appel et des juridictions du premier degré ? L'imprévisibilité aggrave le phénomène d'insuffisance budgétaire. Les dotations initiales annuelles très insuffisantes conduisent les

contrôleurs budgétaires à multiplier les décisions d'insoutenabilité. Elles ne couvrent les besoins des cours d'appel que pendant cinq à six mois, de sorte qu'en 2015, les dotations complémentaires ont représenté 21 % de la dotation initiale de la cour d'appel de Versailles, donnant lieu à une douzaine de mouvements budgétaires tout au long de l'année. Quelle entreprise pourrait fonctionner efficacement avec une prévisibilité à si court terme de ses moyens budgétaires ? *Idem* pour les moyens humains.

Nous démarrons l'année avec des restes à payer qui représentent entre 20 % et 30 % de nos dotations initiales. Nos difficultés en termes de frais de justice se traduisent par notre incapacité à recruter des experts de qualité, psychiatres, psychologues, comptables qui acceptent d'être payés à des tarifs sous-évalués et dans des délais inacceptables. Il en va de la qualité de nos décisions. Sans parler de l'entretien immobilier qui n'est plus assuré depuis plusieurs années, avec l'effet boule de neige qui s'ensuit et des coûts toujours plus importants.

Quant aux ressources humaines, on ne compte plus les postes vacants, ce qui crée un malaise chez les magistrats dont les demandes de mutation sont de plus en plus fréquentes. Les rotations trop nombreuses font perdre aux juridictions deux à trois mois d'audience. Les effectifs de la cour d'appel de Versailles ont été affectés par huit mouvements de magistrats au cours de l'année 2015. Comment un chef de cour ou de juridiction pourrait-il mener des projets à leur terme ?

La situation n'est pas meilleure dans les greffes, puisque les juridictions ne fonctionnent qu'avec le renfort des vacataires. Les 1 120 ETPT de vacataires représentent 5,3 % des effectifs de nos juridictions. Ces vacataires ne sont pas qualifiés et tournent à un rythme qui varie entre trois et six mois. Comment pourraient-ils suppléer des fonctionnaires formés à la procédure judiciaire ? Nous ne pouvons pas continuer ainsi.

Alors, comment en sortir et rendre une justice de qualité dans des délais raisonnables ? La Cour des comptes préconise une loi de programmation qui engage les gouvernements successifs pour les cinq prochaines années : elle a raison. On peut s'interroger sur la nécessité de revenir au paiement d'un timbre. Nous n'excluons pas cette solution, dans la mesure où les plus démunis qui bénéficient de l'aide juridictionnelle en seraient exonérés. Payer un timbre de 35 euros reste raisonnable. La justice n'est pas gratuite. Conseil, experts, huissiers, tout cela a un prix.

La conférence des premiers présidents de cour d'appel, ensuite, souhaiterait que le budget de la justice judiciaire devienne une mission au sens de la loi organique relative aux lois de finances, pour mieux suivre les évolutions de ce budget.

Ces mesures seraient utilement complétées par un rapport adressé au Conseil supérieur de la magistrature, lui-même pouvant être entendu par le Parlement avant l'adoption du budget.

L'augmentation des moyens budgétaires doit s'accompagner d'une modernisation de la structuration administrative et budgétaire. L'indépendance de la justice est étroitement liée au fait que les présidents de cour restent ordonnateurs secondaires des crédits, c'est ce qui leur donne la capacité de fixer des priorités et il faut limiter les crédits fléchés. Autre réforme d'envergure, le tribunal de première instance, qui permettra de mutualiser les moyens des juridictions. De même faudrait-il que le ministère de l'intérieur paie les frais de justice qu'il occasionne et qui sont aujourd'hui pris en charge par le ministère de la justice.

La conférence des présidents de cour d'appel souhaite, encore, des réformes de procédure pour un développement effectif des modes alternatifs de règlement de litiges, une meilleure rémunération des avocats pour ces alternatives, ainsi qu'une réflexion approfondie sur les voies de recours pour redonner toute sa place à la première instance, à condition que la collégialité y soit garantie.

Enfin, il faut absolument moderniser l'informatique judiciaire, qui n'est pas du tout au niveau requis par le contentieux de masse. Tous les jours, des juges d'instruction doivent renoncer à des auditions faute d'extractions judiciaires ; la visioconférence est impossible avec les équipements mis à disposition, la bande passante et les serveurs sont très en-deçà des besoins, sans parler des téléphones portables que l'administration nous a livrés : leur batterie se déchargeant en deux heures, la plupart ont fini au placard et les magistrats en sont à utiliser leur propre téléphone portable dans l'exercice de leurs missions...

**M. Jean-Jacques Bosc, en remplacement de Mme Catherine Pignon, présidente de la conférence nationale des procureurs généraux.** – La justice a reçu des moyens supplémentaires au titre des PLAT 1 et 2, même si nous sommes encore loin du compte et que notre budget reste très insuffisant.

Le manque d'argent freine la politique pénale, quand il rend plus difficile le recrutement d'experts, de traducteurs – c'est notre quotidien ; les impayés représentent, d'une année sur l'autre, le quart de nos moyens consacrés aux frais de justice. Cette pénurie peut aussi bloquer les procédures, quand l'expertise est indispensable ; c'est le cas de l'expertise psychiatrique, on l'a vu avec le mouvement de grève lancé par les psychiatres qui dénoncent les retards excessifs de paiement. Une bonne politique pénale demanderait une recherche plus importante d'ADN en cas de cambriolage, pour un croisement avec le fichier national ; or, avec les délais importants avec les laboratoires d'État, la limitation par le laboratoire de la gendarmerie nationale à un seul prélèvement d'ADN par scène de cambriolage, nous sommes contraints de nous adresser aux laboratoires privés, ce qui nous fait réserver la recherche d'ADN aux crimes et délits les plus graves. De même, quand les frais de justice sont plus importants que la valeur des biens concernés – je pense au vol de téléphones portables –, le parquet hésite à poursuivre, les procureurs donnent instruction à leurs substituts de prendre en compte cette donnée matérielle qui conditionne ainsi la politique pénale. Autre exemple, la mise en fourrière est si onéreuse que les forces de l'ordre sont loin de saisir systématiquement les véhicules des automobilistes commettant des délits routiers, alors que les textes prévoient cette saisie pour faire cesser le danger.

Des réformes pénales récentes accentuent ces charges, par exemple pour la traduction des pièces du dossier – le parquet va être dans l'impossibilité de traduire toutes les pièces, il n'en n'a tout simplement pas les moyens. Des considérations financières, encore, s'imposent eu égard à la réforme de la médecine légale.

La plateforme nationale d'interceptions judiciaires (PNIJ) devrait permettre d'importantes économies ; or, la police et de la gendarmerie rapportent que le service ne fonctionne pas, en particulier pour les écoutes téléphoniques : il est grand temps d'avancer sur cet outil.

Autre préconisation de la conférence des procureurs généraux : retirer du budget des frais de justice les dépenses qui n'en relèvent pas sur le fond, par exemple l'indemnisation des jurés d'assises, qui sont plutôt à classer parmi les dépenses de fonctionnement ; les frais postaux ont été ainsi déplacés, il faut continuer. D'une façon plus large, il faut parvenir à ce

que le chef de cour gère la totalité du budget des frais de justice sur sa circonscription judiciaire, alors qu'une partie est aujourd'hui gérée directement par l'administration centrale ; une telle maîtrise autoriserait un pilotage bien plus fin des frais de justice.

**M. Michel Bouvard.** – Très bien !

**M. René Vandierendonck.** – Oui.

**M. Jean-Jacques Bosc.** – Les crédits de fonctionnement sont insuffisants eux-aussi et la conférence des procureurs généraux souhaiterait que le Parlement « remette les compteurs à zéro » en votant un budget qui couvre les dépenses réelles, plutôt que de prévoir chaque année le report d'un déficit sur l'année suivante – d'autant que les gels et dégelés en cours d'année nuisent à l'efficacité de la programmation budgétaire, c'est particulièrement vrai en matière immobilière...

**M. Michel Bouvard.** – Très juste.

**M. Jean-Jacques Bosc.** – Le parquet compte quelque deux mille magistrats localisés, soit un peu plus du quart du corps judiciaire, c'est quatre fois moins que la moyenne européenne ; la vacance atteint 6 % du nombre de postes. Les magistrats du parquet remplissent des tâches très nombreuses et diverses, en particulier en matière civile – il y aurait, selon le site internet de la direction des affaires civiles et du Sceau, 1 929 occurrences législatives prévoyant l'intervention du parquet en matière civile, c'est considérable. Le plan d'action pour le ministère public, lancé en 2014, a déçu les magistrats du parquet, même si, il faut le reconnaître, la revalorisation du paiement des astreintes est une bonne chose.

Les magistrats du parquet ont besoin d'assistants, car ils travaillent dans l'urgence, ils doivent prendre des décisions parfois immédiates – ils ont besoin d'être assistés dans la rédaction et dans le règlement des dossiers, ce doit être une priorité.

À signaler, également, l'importance des mesures de forfaitisation.

Enfin, nous avons besoin d'indicateurs de performance des forces de l'ordre cohérents avec notre politique pénale ; elles utilisent le taux d'élucidation des affaires, nous savons qu'il est facile à manipuler dans un sens ou dans l'autre. Pourquoi ne pas mesurer l'exécution des peines, ou encore les condamnations après diffusion ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci, c'est une incitation à entendre prochainement les services de la police et de la gendarmerie nationales.

**M. Gilles Accomando, président de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance.** – Le président de votre commission des lois a parfaitement résumé la situation : en quelques années, notre justice est passée de l'asphyxie à l'embolie. Cependant, elle continue de fonctionner – ce qui pose cette question simple : comment fait-elle pour fonctionner encore ?

Les présidents des juridictions, d'abord, gèrent la pénurie, c'est notre quotidien : nous savons chaque année que nous manquerons de moyens, alors nous avons appris à utiliser toutes nos marges de manœuvre, par exemple à faire qu'un juge soit rapporteur dans les audiences collégiales ; nous sommes devenus aussi plus productifs, chaque juge devenant plus autonome et gérant un plus grand nombre de dossiers. Sur cette voie, nous avons atteint nos

limites, nous ne ferons plus guère de progrès sans revoir les procédures, en particulier de recours.

La justice parvient à fonctionner, ensuite, parce que les magistrats, les greffiers, tous les professionnels de la justice ont un grand sens du service public, ils sont attachés à leur mission au service de leurs concitoyens. Ce levier n'est cependant pas illimité : depuis des années, nous demandons à chacun d'en faire plus pour combler les manques d'effectifs, tout le monde a travaillé davantage – nous sommes au maximum et nous faisons face à des risques psycho-sociaux avérés, sur lesquels nous devons être très vigilants. Dans ces conditions, nous devons hiérarchiser les priorités, en traitant d'abord les dossiers les plus urgents et en faisant attendre ceux qui nous paraissent moins urgents : ce n'est guère satisfaisant.

Que faire ? Je crois, d'abord, que nous avons besoin d'une gestion plus stable et prévisionnelle du nombre de magistrats. On recrutait moins de 200 magistrats il y a cinq ans et on en recrutera 366 cette année. Pourquoi de tels à-coups alors que la pyramide des âges est parfaitement connue et qu'il est facile d'anticiper ? La conférence des présidents de tribunaux de grande instance souhaite, également, des changements dans les méthodes de travail elles-mêmes : il faut sortir du modèle du « juge artisan » et reconnaître que le magistrat travaille en équipe, avec des assistants, des collaborateurs.

Nos moyens budgétaires sont très insuffisants et leur mode d'administration n'est pas adapté : les gestionnaires du budget opérationnel de programme, le BOP, dont nous dépendons, nous demandent constamment de faire des économies sans mesurer l'impact de leurs décisions, je pense en particulier aux économies sur la documentation, les codes. Nous payons en retard les experts, les interprètes auxquels nous recourons, notre informatique est mauvaise, déficiente : c'est cela que nous vivons au quotidien dans les tribunaux de grande instance.

La conférence des présidents des tribunaux de grande instance propose de revoir l'architecture de l'organisation administrative de la justice. Il faut, premier élément, instituer le tribunal de première instance, qui mettra fin à la balkanisation de la justice et nous fera retrouver un peu de cohérence. Actuellement, nous sommes administrés par des plateformes trans-directionnelles peu pertinentes – par exemple entre la justice judiciaire et l'administration pénitentiaire – ou par des budgets opérationnels de programme inter-régionaux dont la cote est nécessairement mal taillée : la gestion administrative est déliée de l'aspect juridictionnel de nos missions... Or nous avons des propositions organisationnelles pour retrouver de la cohérence.

Enfin, nous souhaitons vous alerter sur le périmètre de nos missions, qui relève directement de votre rôle de législateur. Attention aux mesures qui accroissent nos missions sans mesure d'impact préalable ! Dans la loi « Macron », par exemple, il a été question de transférer une partie des compétences de l'inspecteur du travail vers le juge judiciaire : nous vous en avons alertés, cette mesure n'avait pas du tout été évaluée et elle aurait encore alourdi notre charge de travail. Même chose pour la juridiction du pôle social : il faut certainement transformer en juridiction véritable le tribunal des affaires sociales, mais quelles en sont les conséquences organisationnelles ? Cette réforme passe par l'institution d'un règlement amiable en amont : pourquoi ne pas l'anticiper en l'appliquant dès l'an prochain ? Cela désengorgerait la justice, dans l'intérêt des justiciables.

**M. Thomas Pison, président de la conférence nationale des procureurs de la République.** – Jean-Jacques Urvoas a parlé d'une justice « sinistrée », d'une institution « en

urgence absolue » : ce sont des termes très forts, qu'on utilise pour une personne près de la mort, au bord du gouffre. La conférence nationale des procureurs de la République se réjouit que le garde des Sceaux prenne ainsi la mesure des problèmes, nous sonnions l'alarme depuis des années ; cependant, force est de constater que ce changement de discours ne s'est pas encore traduit concrètement et que nous sommes encore très loin du compte. Les chiffres sont connus : le budget que la France consacre à la justice est en-deçà de la moyenne européenne, nous sommes même au 37<sup>e</sup> rang européen sur 45, derrière la Turquie, la Géorgie et Chypre ; la justice coûte 61 euros par an et par habitant – c'est moins que la redevance audiovisuelle –, contre 114 euros en Allemagne et 200 euros en Suisse.

Sur le terrain, nous devons faire avec des budgets très dégradés, qui entraînent des cessations de paiement dès le mois de mai... Cela contraint fortement la réponse pénale : faute de recherche ADN, des délinquants ne sont pas arrêtés ; on ne paie pas les experts : à Nancy, de petites entreprises de traduction ont fait faillite parce qu'elles n'avaient pas été payées par le ministère de la justice – de quelle entreprise privée accepterait-on un tel comportement ? Emmanuel Macron parlait de faire la chasse aux mauvais payeurs, mais le ministère de la justice est le mauvais payeur en chef dans notre pays ! Ceci, alors même que le produit des biens saisis illégalement, logé à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, l'Agrasc, couvrirait nos besoins s'il n'était pas reversé au budget général de l'État. Le tribunal de Nancy reçoit 59 000 euros annuels pour son fonctionnement : au 22 mai, nous avons déjà tout consommé...

Les effectifs manquent, nous comptons 500 postes vacants alors que les missions confiées aux magistrats ne cessent d'être élargies – par exemple la gestion des mineurs étrangers isolés, l'introduction du contradictoire dans la phase préliminaire de l'enquête, les exigences nouvelles de communication introduites, elles aussi, par la réforme pénale de 2014 : nous n'en contestons bien sûr pas le fond, mais sans moyens nouveaux, nous aurons la plus grande peine, voire il sera impossible d'appliquer la loi.

Les procureurs, ensuite, sont de plus en plus appelés dans des commissions diverses, par exemple sur la radicalisation : les magistrats sont volontaires pour y participer, mais sans ressources nouvelles, c'est du temps supplémentaire pris sur leur cœur de métier – l'action publique et la direction de la police judiciaire – qu'ils peinent déjà à faire tant ils sont surchargés. La loi relative à « Justice du XXI<sup>e</sup> siècle » est intéressante, mais le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elle n'allège pas les tâches du parquet.

La justice fonctionne effectivement, mais à quel prix ? Nous nous sommes adaptés, d'abord, par une plus grande productivité : un parquetier français traite 2 500 procédures par an, contre 615 en moyenne européenne. Ce chiffre remarquable traduit les efforts fournis, mais cette capacité d'adaptation se referme comme un piège sur les magistrats : on nous dit que si nous y parvenons, c'est donc que nous n'avons pas besoin de moyens supplémentaires, mais si nous n'y parvenons plus, le rappel à l'ordre est immédiat - nous sommes donc pris entre l'arbre et l'écorce, entre l'exigence de faire toujours plus et celle de ne pas demander de moyens supplémentaires pour y parvenir...

Nous manquons cruellement d'assistants. À Nancy, sans greffier, où nous traitons 45 000 dossiers par an, le substitut du procureur se retrouve tout seul pour les permanences du week-end au palais, il doit veiller à tout, exécuter toutes les tâches – et c'est tout juste s'il ne passe pas la serpillière le dimanche soir...

Nous demandons, unanimement, qu'une circulaire de la direction des services judiciaires précise les règles pour le travail au moins le samedi. Nous avons aussi un problème pour mesurer notre travail, cela pèse dans la négociation avec l'administration. Les rémunérations, ensuite, ne sont pas à la hauteur des responsabilités d'un procureur ou d'un président de cour. Nous avons une obligation de résidence, de disponibilité, de mobilité tous les sept ans, mais la prise en compte du logement nous a été supprimée en mai 2012 ; toutes les professions ont vu cette prise en compte rétablie, à l'exception des magistrats : cette restriction est vécue comme une mesure vexatoire.

Ces conditions créent une tension dans le parquet et de la souffrance au travail, qui est nouvelle ; je vois des jeunes excellemment formés, d'un niveau meilleur que le nôtre quand nous entrons dans la carrière, des jeunes qui s'engagent pleinement dans leur métier mais qui sont parfois « lessivés », parce que le travail est trop intense. Cela crée une crise des vocations, en particulier pour les postes de chef de parquet et les candidatures se font désormais rares sur les postes de procureur de la République. Un exemple personnel : avant d'être à Nancy, qui compte 17 parquetiers, j'étais à Ajaccio, où nous étions cinq parquetiers, mais j'ai perdu 1 000 euros par mois au changement de poste.

Ce que nous demandons, ce sont donc des moyens décents pour remplir nos missions, nous le demandons comme magistrats, aussi bien que comme citoyens.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes saisis par le contraste entre la sérénité affichée par les responsables de l'administration centrale que nous avons entendus avant vous, et vos propres cris d'alarme. S'il nous faut tenir compte de la situation générale des finances publiques, nous devons également, comme nous l'avons fait pour la défense nationale, trouver une voie qui sanctuarise les crédits de la justice, pour une programmation qui mette fin aux à-coups dans la gestion des effectifs et aux cessations de paiement dont vous nous parlez.

Il y a ce que vous pouvez faire, pour optimiser vos ressources – *quid*, en particulier, du fruit des saisies des biens confisqués ? –, et il y a ce que nous devons faire, comme législateurs ; nous pourrions commencer par une revue détaillée de l'impact de nos textes sur les services de la justice, et par nous interroger sur le périmètre des compétences des juges, tout comme il nous revient de renforcer les procédures précontentieuses.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les magistrats utilisent-ils tous les moyens technologiques contemporains pour améliorer l'efficacité de leur travail, je pense en particulier à la visioconférence ? Sinon, pourquoi ? Les freins sont-ils d'abord techniques, financiers ?

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Ce que nous avons entendu est édifiant et notre responsabilité de législateur est engagée : on ne doit plus adopter de disposition concernant les mesures de justice sans étude d'impact préalable. Ce que vous nous dites des téléphones portables qui vous ont été fournis est affligeant – surtout quand on sait que des téléphones bien plus performants circulent en prison...

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Rapporteur pour avis des crédits des services judiciaires depuis une décennie, je mesure l'aggravation de la situation, en particulier du fonctionnement de ce grand service public qu'est la justice : elle est en effet « sinistrée », le terme est approprié. Vous avez dit les choses : les réformes se multiplient mais la situation est toujours plus difficile ; dès lors, il faut se concentrer sur les moyens

confiés à la justice – quant à la comparaison internationale, l'exercice a ses limites puisque chaque pays a son organisation propre, avec des spécificités bien marquées.

**M. Marc Laménie.** – Je vous remercie pour votre franchise : votre propos nous saisit, nous devons trouver des solutions. La situation se dégrade, je le vois dans mon département des Ardennes, les magistrats – qui sont de plus en plus souvent des magistrates – ne sont pas suffisamment payés, le mal-être au travail devient une réalité. Quelles sont les bonnes solutions ?

**M. Jean-Claude Boulard.** – Je veux relayer ce message de tous les magistrats que je rencontre : arrêtons de faire des lois pénales ! Le droit pénal a besoin de stabilité, mais nous ne cessons d'étendre le périmètre de compétence des juges, alors que nous savons pertinemment que leurs moyens n'augmenteront pas en proportion : notre responsabilité est écrasante. Prenons d'autres voies, en particulier celle de la conciliation.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le constat que vous faites est inchangé depuis quarante ou cinquante ans : quelles vous paraissent les raisons de ce déficit chronique sur tant d'années ? Les parlementaires et les ministres qui se sont succédé n'étaient pas hostiles à la justice, alors pourquoi de tels manques de moyens ?

Il est établi, cependant, que depuis quatre ans les moyens de la justice augmentent, aussi bien les moyens budgétaires que le nombre de postes de magistrats ; or, sur le terrain, on ne voit pas de changement, nous avons le sentiment étrange que l'ouverture de nouveaux postes ne change rien à la situation, qu'ils n'arrivent pas, concrètement, dans les juridictions : pourquoi ?

Enfin, vous nous alertez de la perte de temps liée à la multiplication des réunions, alors que c'est sur le terrain qu'il faut aller : nous devons réduire le nombre de ces instances, et cesser de suivre cette idée de Montesquieu qui voulait qu'en république, tout le monde s'occupe de tout – je crois plutôt qu'une république fonctionne bien quand chaque pouvoir assume pleinement ses missions.

Quant à l'idée de ne pas faire de loi, nous savons ce qu'il en est : on n'a jamais vu un ministre prendre son poste en annonçant qu'il ne fera adopter aucun texte... qui porte son nom !

**M. François Pillet.** – Vos propos qui, hélas, ne nous étonnent pas, ont été dits sur un ton qui doit nous alerter. Attention, aussi, au décalage entre des réformes qui visent à diminuer l'intervention du juge, à faire toujours plus d'économies, et la demande de nos concitoyens, qui veulent plus de justice et qui souhaitent plus d'intervention des juges. Le divorce par consentement mutuel fera gagner du temps, mais prend-t-on en compte les contentieux qui suivront cette nouvelle procédure ? Qu'en est-il du contrôle des hospitalisations d'office ?

Je m'inquiète, ensuite, de la réforme des relations entre le procureur et le juge de la liberté et de la détention (JLD) : ils en auront davantage de travail – comment comptez-vous faire ?

**M. André Gattolin.** – La justice a un coût, certes, mais faut-il, pour autant, en revenir au paiement d'un timbre ? Ne faut-il pas affirmer, plutôt, que la justice, c'est un service public ?

La conférence des premiers présidents de cour d'appel demande, également, que le budget de la justice judiciaire devienne une mission au sens de la LOLF, mais la LOLF dispose qu'un programme ne peut constituer une mission à lui seul.

**Mme Dominique Lottin.** – C'est pourtant le cas de la justice administrative.

**M. André Gattolin.** – On recherche des solutions du côté des voies alternatives, mais il ne faut pas oublier les ressources possibles, nouvelles, pour la justice. Si nous parvenions à supprimer le verrou de Bercy, qui abrite bien des arrangements opaques, nous y verrions plus clair ; il y a aussi le recouvrement pénal des fraudes fiscales et de la corruption, dont le produit dépend lui-même des moyens que l'État met dans la lutte contre ces délits. À ce titre, le parquet national financier compte seulement 15 magistrats, alors que nous en avions prévu 22 ; l'objectif était que chacun traite en moyenne 8,5 dossiers, on en est à 27 ! Des dossiers liés à des opérateurs comme Google paraissant trop complexes, on se tourne vers la négociation, à l'anglo-saxonne...

**Mme Michèle André, présidente.** – Bercy ne fait pas des « arrangements ». Éliane Houlette elle-même, à la tête du parquet national financier, a reconnu que la lutte contre la fraude fiscale n'obtiendrait pas les mêmes résultats si elle ne reposait que sur l'outil judiciaire. Ce sujet est plus complexe que vous le laissez entendre...

**M. André Gattolin.** – Effectivement, et je retire mon propos excessif...

**Mme Dominique Lottin.** – Pourquoi un déficit chronique depuis tant d'années ? Nous en identifions les causes dans notre note : des réformes successives ont étendu le droit pénal, et il y a eu aussi ce qu'on a appelé le contentieux de masse, l'accroissement massif des procédures contentieuses. Nous sommes bien sûr favorables à l'intervention du juge, mais il faut que les moyens suivent, en particulier informatiques ; ce n'est pas du tout le cas, il faut que vous le sachiez : faute de serveurs et de bande passante suffisants, les magistrats ne peuvent pas consulter les documents électroniques en temps réel dans les salles d'audience ! Quant à la visioconférence, une incompatibilité technique a pour effet que nos dispositifs ne fonctionnent pas, l'obstacle est donc technique et financier.

Sur la PNIJ, les choses sont moins simples qu'il y paraît et, pour avoir étudié cette question lorsque j'étais à l'inspection des services judiciaires, je n'hésite pas à dire que les difficultés techniques actuelles sont liées aux importants intérêts financiers de personnes ayant investi dans des sociétés privées louant du matériel et qui ont intérêt à ce que cela ne sorte pas.

Enfin, la conférence des premiers présidents de cour d'appel a pris une délibération sur la réforme du JLD, qui lui apparaît comme un alibi – et nous demandons effectivement plus de moyens pour appliquer la loi.

**M. Jean-Jacques Bosc.** – La multiplication des réunions sous l'égide du préfet prend effectivement toujours plus de temps, tout en constituant un risque d'immixtion dans la justice – alors que ces réunions sont loin d'être toujours nécessaires : notre action était coordonnée avant la constitution des états-majors de sécurité.

Le ministère public s'intéresse bien entendu au recouvrement des amendes, nous y mettons des moyens, mais nous manquons ici encore d'outillage informatique ; dans les faits,

le greffe continue de remplir des bordereaux, que la direction des finances publiques doit saisir par la suite : c'est un véritable gâchis.

**M. Gilles Accomando.** – Pourquoi ce déficit chronique depuis quarante ou cinquante ans ? La justice a longtemps fonctionné avec des greffes privés, ce qui impliquait qu'elle était peu administrée ; quand les greffes privés ont été progressivement remplacés par des fonctionnaires, les moyens n'ont pas suivi l'explosion du contentieux, la juridiciarisation de la société : le hiatus a perduré, la justice est restée sous-administrée.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci pour ces explications, où l'on voit que les déficits d'aujourd'hui s'enracinent dans notre histoire et que notre tâche est immense, tant la demande de nos concitoyens est forte pour l'intervention des juges.

*La réunion est levée à 13 heures*

Présidence de Mme Michèle André, présidente et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

### **Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes**

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous sommes très heureux d'entendre aujourd'hui M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes, car nous avons besoin d'informations complémentaires sur de nombreux sujets. En cette fin de semestre européen, la Commission européenne a examiné le programme de stabilité de la France, et a transmis au Conseil une recommandation de recommandation.

Que pense la Commission européenne de la politique de finances publiques de la France, de la gouvernance de la zone euro, du fonctionnement du pacte de stabilité et de croissance – notamment à la lumière des situations de l'Italie et de l'Espagne ? Quelles sont vos initiatives fiscales ? La Commission européenne ne s'était pas penchée depuis longtemps sur autant de fronts en même temps. Vous avez présenté des mesures sur la TVA, l'impôt sur les sociétés, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Comment vos travaux se coordonnent-ils avec ceux de l'OCDE et avec la politique européenne de la concurrence – non soumise à la règle de l'unanimité –, important vecteur de la lutte contre les pratiques fiscales abusives ? En effet, la politique de la concurrence, contrairement à la politique fiscale, n'est pas soumise à la règle de l'unanimité.

**M. Jean Bizet, président.** – Je me réjouis de la collaboration entre nos deux commissions. La situation est préoccupante, avec des déficits espagnols et portugais importants, et une forte dette de la Belgique, de la Finlande et de l'Italie, pour lesquels un traitement particulier est prévu. Notre collègue Simon Sutour est très attentif à l'évolution de la situation grecque.

La recommandation adressée à la France s'inscrit dans la lignée de celle de l'an passé. Cinq objectifs sont mis en avant. Je relève celui d'une correction durable du déficit excessif en 2017, celui de pérenniser les mesures de réduction du coût du travail, ou encore de

réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés. La Commission européenne veut promouvoir les accords d'entreprise en concertation avec les partenaires sociaux. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

La zone euro peut-elle constituer le cadre adapté pour un approfondissement ? De trop grandes divergences entre nos économies posent des difficultés : c'est vrai pour leurs performances en termes de compétitivité ; n'est-ce pas aussi un manque d'harmonisation fiscale et sociale ? J'ajoute que nous sommes très inquiets pour la filière porcine française et notamment bretonne, en raison des distorsions de concurrence sur la TVA dans la filière.

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes.** – Merci de votre invitation, c'est un réel plaisir de vous présenter nos derniers travaux. Le dialogue avec la représentation nationale me tient particulièrement à cœur ; c'est une partie intégrante de ma fonction de commissaire européen, notamment dans le cadre du semestre européen. Opposer l'Europe à la France n'a aucun sens : l'Union européenne a besoin de la France et la France a besoin de l'Union. Le rôle des parlements nationaux est décisif. J'ai à la fois le plaisir et l'obligation de rencontrer régulièrement vos commissions et celles de l'Assemblée nationale. Nous nous reverrons probablement après l'échéance du référendum britannique du 23 juin...

J'évoquerai les deux grands axes de mon portefeuille : la politique économique et financière, puis la fiscalité et l'union douanière.

Au printemps 2016, la reprise économique en Europe se poursuit – j'éviterai d'utiliser certaines formules comme « cela va bien » ou « cela va mieux » –, dans un contexte mondial moins favorable. On assiste à une lente substitution des moteurs exogènes de la croissance, qui ralentissent, par des moteurs plus endogènes – consolidation budgétaire, réformes structurelles... D'après nos prévisions de printemps, la croissance de la zone euro atteindra 1,6 % du PIB en 2016 et 1,8 % en 2017 et sera très légèrement expansionniste. La réduction des déficits se poursuit et la moyenne des déficits budgétaires dans la zone euro devrait s'élever à 2 %. Le chômage se résorbe lentement.

Cette amélioration des finances publiques, la reprise de la croissance, l'amélioration lente de l'emploi sont valables en Europe mais aussi en France ; nous ne pouvons que nous en réjouir. J'ai présenté les recommandations de la Commission européenne pour les douze à dix-huit prochains mois le 18 mai dernier. Elles s'inscrivent dans un nouveau contexte ; le temps des déficits publics à 6 %, comme en 2010, est révolu. Le déficit public s'élèvera à 2 % cette année, et 1,6 % en 2017. La reprise est là, il faut l'accompagner.

Cette reprise trouve son origine dans nos décisions. Nous avons essayé d'utiliser le pacte de stabilité et de croissance avec intelligence pour le faire respecter sans casser la croissance ni ignorer des efforts importants de certains pays. Ces décisions ont été très discutées. L'Italie s'est engagée à tenir sa trajectoire budgétaire, nous le vérifierons à l'automne 2017. Le collège des commissaires a préféré donner un an de délai à l'Espagne et au Portugal et une guidance budgétaire précise plutôt que de les sanctionner d'emblée, d'autant plus dans le contexte électoral espagnol.

Nous avons émis cinq recommandations à la France, contre six l'an dernier. Le déficit français doit impérativement passer sous le seuil de 3 % du PIB en 2017. Selon nos prévisions, la France est dans le rythme prévu par les recommandations qui lui ont été

adressées : son déficit atteindrait 3,5 % du PIB en 2015 ; 3,2 % en 2016 (3,3 % selon le programme de stabilité français) et 2,8 % en 2017, l'objectif de la France étant de 2,7 %. L'objectif est donc atteignable, en maintenant le rythme des efforts passés et si l'avant-projet du budget 2017 est sérieux et équilibré. La Commission, vigilante, exercera toutes ses prérogatives si besoin pour faire respecter les procédures. À l'automne, dans le cadre du semestre européen, un avant-projet de budget sera soumis à la Commission qui l'approuvera ou non. Il n'y aura pas de nouveau délai : il faut moins de 3 % de déficit en 2017. Cela ne place pas la France sur une pente ardue, malgré de nouvelles dépenses.

Contrairement à ce qu'affirment certains partis politiques, ce n'est pas Bruxelles qui dicte à la France sa politique budgétaire. Les choix budgétaires sont souverains ; seul l'équilibre nous importe. Si de nouvelles dépenses sont décidées après un débat public, il faudra des économies et des recettes correspondantes. Des engagements ont été pris par le Président de la République et par le ministre des finances. Les actes doivent suivre.

La lutte contre le chômage est prioritaire. Depuis plusieurs années, la Commission européenne souhaite une réforme du marché du travail français pour créer de la croissance. Ce n'est pas l'Europe qui dicte la réforme. C'est au Gouvernement de la proposer au Parlement. Nous insistons sur le lien entre le marché du travail et l'éducation, afin d'instaurer une flexisécurité, pour entrer et sortir plus facilement de l'emploi, grâce à une formation tout au long de la vie.

La compétitivité doit être améliorée, par l'élimination des obstacles dans le secteur des services et par des programmes de simplification, non seulement administrative mais aussi fiscale. La France, sur la bonne voie, ne doit pas relâcher ses efforts. Les engagements devront être tenus. La Commission européenne exercera son rôle avec impartialité et intelligence.

L'Union économique et monétaire ne peut être parachevée sans un contrôle parlementaire accru, qui passe par un renforcement de l'appropriation nationale du semestre européen. Personnellement, je suis favorable à l'instauration d'un ministre des finances de la zone euro, responsable devant le Parlement européen ou une chambre dédiée, à un budget de la zone euro dédié à l'assurance chômage et à l'investissement, à un Trésor de la zone euro pour une meilleure légitimité démocratique. La zone euro a une politique monétaire très bien conduite par Mario Draghi mais pas de politique économique.

L'investissement reste un pilier majeur de la croissance. Le plan Juncker de 315 milliards d'euros fonctionne. Au 1<sup>er</sup> juin, la Commission européenne avait mobilisé 100 milliards d'euros dans l'Union. La France en est la championne avec 14 milliards d'euros obtenus pour 16 projets – sur 64 au total – par de grandes entreprises mais aussi des PME sur les priorités du numérique, de l'efficacité énergétique, des transports et des nouvelles mobilités, et grâce à la mobilisation des collectivités territoriales et à un secteur bancaire privé et parapublic efficaces. Selon nos évaluations, 32 000 emplois pourraient être créés, et ce n'est pas de la propagande. Il y a quelques jours, j'ai visité à Nancy une PME d'ingénierie acoustique de 70 personnes, qui bénéficie d'un prêt de 600 000 euros du fonds d'investissement européen pour financer une innovation qu'elle n'aurait pu réaliser sinon.

Il reste à mobiliser davantage sur une logique de projets et à mieux communiquer, notamment dans nos régions. Nous avons des opportunités fantastiques, saisissons-les !

La situation grecque trouvera bientôt une issue positive. Le 24 mai, l'Eurogroupe a conclu un accord global sur la première revue du programme, qui devrait déboucher la semaine prochaine sur un déboursement de 10,3 milliards d'euros dont 7,5 milliards d'euros finançables immédiatement. Reste à négocier avec les Grecs sur leur programme de réforme ambitieux, difficile et courageux – réformes des retraites, de l'impôt sur le revenu, création d'une agence indépendante des revenus, d'un fonds de privatisation et d'investissement, indépendance de la nomination de certains fonctionnaires, gestion des crédits non performants. Ce n'est pas facile, d'autant que cela ne correspond pas aux promesses de campagne d'Alexis Tsipras... La Grèce est au rendez-vous des réformes, l'Europe doit être au rendez-vous. Nous avons commencé à évoquer l'allègement futur de la dette grecque, même si les décisions ultimes seront prises d'ici la fin de l'année. Nous souhaitons que le FMI reste un partenaire de ce programme. Je suis assez fier du chemin parcouru. Il y a un an, traînait une atmosphère de pré-*Grex*, auquel j'ai toujours été opposé : l'unité de la zone euro est en jeu. Nous avons obtenu un retour de la croissance selon nos prévisions pour le deuxième semestre, qui atteindra l'année prochaine 2,7 %.

La politique fiscale est devenue une priorité absolue de mon mandat au fil des mois et une forte attente de l'opinion publique. Elle suit deux axes complémentaires : la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, l'harmonisation fiscale. Contre la fraude et l'évasion fiscale, des réalisations concrètes ont été obtenues, avec des accords d'échange automatique de données sur les comptes financiers personnels avec la Suisse, le Lichtenstein, Andorre, San Marin, et bientôt Monaco. Le secret bancaire, en Europe et pas seulement dans l'Union européenne, c'est terminé ! Nous avons également présenté une directive sur l'échange d'informations fiscales et sur les rescrits fiscaux, pour éviter un nouveau *LuxLeaks*. Une proposition de directive anti-évasion fiscale doit être approuvée le 17 juin sous présidence néerlandaise, pour la taxation effective. Ce n'est pas une taxation minimale ni la remise en cause de la souveraineté fiscale des États, mais les firmes multinationales doivent payer leurs impôts là où elles créent leurs profits. Nous irons plus loin sur la propriété effective, pour avoir davantage d'informations sur les bénéficiaires effectifs dans nos registres et développer l'échange transfrontalier. Les cinq grands pays de l'Union ont adopté un projet pilote. Nous souhaitons aussi plus de transparence sur les activités des conseillers fiscaux – même si tous ne cherchent pas à favoriser l'évasion fiscale ! Nous souhaitons créer une liste noire paneuropéenne des paradis fiscaux, à horizon 2017, avec des critères, des méthodes et des sanctions communs. Aujourd'hui certains pays ont une liste, d'autres pas. La liste portugaise comprend 85 pays, l'Allemagne zéro. Neuf pays ont inscrit le Panama comme un paradis fiscal. Cette hétérogénéité est une mauvaise chose.

La Commission européenne propose un *reporting*, pays par pays, et la publication des données comptables et fiscales des activités des multinationales au sein de l'Union et dans les paradis fiscaux. Cela fait débat dans la presse et au sein du patronat. Cette proposition a fait l'unanimité au sein de la Commission, y compris de mon collègue Jonathan Hill, pourtant de sensibilité politique différente de la mienne, après une consultation publique et une étude d'impact. Compétitivité et transparence ne s'opposent pas ; ce *reporting* existe déjà pour les grandes banques françaises, et il n'a pas tué le secteur. N'ayez pas peur de la transparence ! Si ce n'est pas fait directement, ce sera fait ex-post. Lorsque la transparence n'est pas volontaire, elle est subie. Dans un cas, c'est un acte citoyen ; dans l'autre, c'est une matière à scandale. Ce sujet reviendra devant vous lors de l'examen du projet de loi dit « Sapin 2 ».

Nous avons pris des décisions sur l'harmonisation fiscale. En avril, j'ai présenté un plan sur la TVA, avec un volet important de lutte contre la fraude. Sur 168 milliards d'euros non collectés, 50 milliards sont dus à la fraude « carrousel ». La Commission

européenne examine très attentivement la plainte contre l'Allemagne. Elle examine si le régime forfaitaire des agriculteurs prévu par la directive de 2006 relative au système commun de TVA est équitablement appliqué.

**M. Jean Bizet, président.** – Il est habilement monté...

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Je ne ferai pas de commentaire. J'ai répondu par courrier sur la situation actuelle. Nous avons fait des propositions sur le taux réduit de TVA, afin qu'il s'applique aux *e-books* et à la presse en ligne. Pour moi, un livre en ligne est un livre, de même qu'un journal en ligne est un journal. Si l'on veut conserver une presse papier, il faut qu'elle puisse offrir des services en ligne. Nous proposerons un taux réduit de TVA sur les serviettes hygiéniques et les tampons – une *tampon tax*. Nous souhaitons avoir des listes actualisées.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Sur les chevaux également !

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Je connais bien la situation des centres équestres en France, mais ce n'est pas au commissaire européen de choisir.

Nous continuerons à débattre de la taxe sur les transactions financières. Au second semestre, je ferai des propositions ambitieuses pour une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés. Une première tentative avait échoué. Nous élaborerons d'abord une assiette commune, puis nous la consoliderons.

Je salue la communication du 30 mars dernier du rapporteur général, Albéric de Montgolfier, sur l'actualité européenne dans le domaine des services financiers, des banques et de la fiscalité. Je retiens vos commentaires positifs sur nos propositions fiscales. Nous avons l'occasion de faire de l'Union un leader mondial de la lutte pour la transparence fiscale, comme le G20 et l'OCDE. Par-delà mes engagements, je suis un Européen convaincu qui souffre de voir des anti-Européens confisquer le débat. J'ai été interpellé par un député européen du Front national sur l'évasion fiscale ; mais voilà un sujet où l'Union européenne est utile ! Aucun État membre ne peut lutter tout seul. L'échelle minimale est européenne. Nous devons jouer ensemble.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La Commission européenne estime que « la stratégie budgétaire de la France repose principalement sur l'amélioration de la conjoncture et la persistance de taux bas », ce qui confirme notre analyse quand nous parlons d'économies de constatation – en raison du niveau des taux d'intérêt – et d'économies réelles sur les collectivités territoriales. D'après Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, le déficit a été réduit de 300 millions d'euros. La France a-t-elle engagé des réformes de structure ? Les annonces de plusieurs milliards d'euros de dépenses nouvelles pour les enseignants, les cheminots, les intermittents et les collectivités territoriales ne changent-elles pas les données ? La Commission européenne envisage-t-elle de modifier sa recommandation adressée à la France ?

Je suis surpris par la recommandation de la Commission européenne sur le prélèvement à la source. Pour certaines entreprises que nous avons entendues, cette mesure aurait un coût supplémentaire. Or la direction générale des finances publiques assure que cette mesure ne suscitera aucune réduction de postes, selon Bruno Parent. En quoi alors cette mesure serait-elle efficace ou de nature à engendrer des économies ?

L'Italie a expérimenté le *split payment* de la TVA. Cette possibilité de prélèvement à la source pour le commerce électronique reste-t-elle possible ou avez-vous d'autres solutions ?

La Commission européenne s'apprête-t-elle vraiment à ouvrir aux États la possibilité d'instituer un taux réduit ? Si l'on en juge par le temps qu'il nous a fallu pour changer ce taux sur tel ou tel produit ou service, le débat de la loi de finances deviendrait sans fin si nous pouvions le faire pour tout... La possibilité de déroger ira-t-elle dans le sens d'une harmonisation européenne ?

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Nous avons des règles budgétaires communes, mais les États membres gardent une certaine liberté de moyens pour leur stratégie budgétaire. La réduction du déficit français est d'abord due à un effort structurel, et aujourd'hui à une amélioration des taux d'intérêt, au retour de la croissance et des recettes fiscales. Il n'y aura pas de nouvelle recommandation de la Commission Européenne.

La Commission européenne a donné, à deux reprises, deux ans de délai supplémentaire à la France, justifiés par les règles européennes : la première fois, lorsque j'étais ministre des finances, la croissance française était trop faible pour réduire le déficit. La seconde fois – j'étais à la Commission – cela a été justifié par la réduction du déficit nominal. Le prochain rendez-vous est en 2017. La France est sur la bonne voie, avec 3,5 % de déficit prévu en 2015 et 3,2 % en 2016. De nouvelles recommandations signifieraient que la France n'a pas tenu ses engagements. Le ministre des finances a assuré le contraire récemment, et sa parole engage le pays.

Je n'ai pas d'information particulière, ni suffisante, sur l'imposition à la source.

Plusieurs options sont ouvertes sur la TVA sur le commerce en ligne. La liste des taux réduits en Europe est obsolète. Soit nous changeons nous-mêmes la liste – avec les e-books, la presse en ligne, les tampons et serviettes hygiéniques – soit nous décentralisons le choix du taux réduit, selon le principe de subsidiarité : j'y suis favorable, la Commission m'a suivi, mais ce n'est pas le cas de tous les États membres. Les différents gouvernements devraient également arbitrer. Où vont les différents groupes d'intérêts – vers Bruxelles ou vers les États membres ? C'est aux gouvernements et aux parlements nationaux de régler cela. Bien sûr, il faut réformer la base taxable. Je suis partisan d'une liberté encadrée. Pour ne pas créer un désordre extrême, il faut établir des critères en fonction desquels tel ou tel État membre pourra choisir son taux réduit. C'est la position de la Commission européenne et la mienne. La Commission propose, les États membres disposent.

**M. François Marc.** – Je vous félicite, monsieur le Commissaire, d'avoir mis en avant ce qui progresse au sein de l'Union européenne : la réglementation, la fiscalité, la lutte contre la fraude fiscale, le plan Juncker, alors que notre action commune est souvent remise en cause.

Quelle est la capacité budgétaire de la zone euro ? Vous voulez mieux associer les parlements nationaux et faire du semestre européen un élément essentiel de votre politique. La création d'une capacité budgétaire de la zone euro, déjà incluse dans les propositions législatives du Parlement européen, sera-t-elle soutenue par les différentes instances européennes ? Comment la Commission européenne poussera-t-elle ce projet, signal fort de l'intégration européenne ?

Vous avez souligné la réussite du plan Juncker pour les PME. En un an, 150 000 PME ont bénéficié des nouveaux dispositifs d'aide à l'investissement. Mais quelle sera la capacité à faire face aux demandes dans les prochains mois ? Le dispositif sera-t-il reconduit au-delà de 2018, avec une plus grande prise en compte des PME ? D'ici fin 2016, le volet PME aura consommé 70 % des crédits. Une révision du cadre financier pluriannuel satisferait davantage de demandes, soutiendrait la croissance et créerait plus d'emplois en Europe.

**M. Michel Canevet.** – Les recommandations forment quasiment un réquisitoire contre ce qui se passe en France sur le respect du pacte de stabilité, l'emploi, la TVA ou le chômage des jeunes. Nous partageons ces différentes préoccupations. J'ai remarqué vos interrogations sur la réponse française.

L'emploi est au cœur des préoccupations du Sénat. Que proposez-vous pour une Europe sociale plus forte ? Je suis aussi un Européen convaincu. Il faut adapter le code du travail français à certaines règles établies à l'échelle européenne au lieu d'établir un carcan pour les entreprises françaises. Je plaide pour une TVA sociale qui réduira les charges sociales, non pas ciblée sur les bas salaires mais généralisée et compensée par une hausse de la TVA. Ce sujet doit être réexaminé. Il permettrait de financer l'action publique. L'Union européenne peut-elle accentuer son action pour réduire le chômage des jeunes ? Il faut accompagner davantage la mobilité des jeunes pour mieux les armer.

**M. Serge Dassault.** – Monsieur le Commissaire, vous êtes un peu optimiste ; croyez-vous réellement à un déficit français de 3,2 % alors que le Gouvernement distribue à tour de bras de l'argent à des fins électorales, sans faire d'économies ? Il faut réduire le déficit budgétaire. Où sont les 50 milliards d'euros d'économie annoncés à renfort de publicité il y a trois ans, hormis les 11 milliards d'euros supprimés aux collectivités locales ? Je ne crois pas du tout aux orientations budgétaires du Gouvernement.

Si l'on veut augmenter l'emploi, gardons une certaine flexibilité du travail. La loi El Khomri initiale n'était pas mauvaise pour favoriser les embauches. En raison des manifestations, le Gouvernement a changé de nombreux points. Il ne reste qu'un seul point, celui concernant la CGT qui ne veut pas perdre ses prérogatives. Ils sont en train de ruiner le pays !

Il faudrait supprimer les 35 heures, comme le proposent certains candidats, et réduire les charges sociales. Je ne crois pas du tout à la TVA sociale : elle ne réussira qu'à faire payer les dépenses de l'État par des hausses d'impôts.

Les collectivités territoriales, obligées de réduire leurs budgets, ont d'importantes difficultés. Oui, la fiscalité est la priorité absolue. Malheureusement, elle est plutôt en hausse en France. Que pensez-vous des niches fiscales ? Plus de 150 niches coûtent 80 milliards d'euros à l'État. En l'absence de niches fiscales, le Gouvernement aurait les moyens fiscaux et financiers pour commencer à réduire les déficits budgétaires en 2016 et en 2017.

Quelles sont les conséquences d'une hausse des taux d'intérêt ? Une augmentation d'un point provoquerait 2 milliards d'euros de dépenses supplémentaires la première année, 13 milliards d'euros en 2022. Une augmentation de deux points doublerait l'effet. La France serait en cessation de paiement. C'est grave, mais personne ne s'en occupe ! Depuis quarante ans, les gouvernements gouvernent par l'emprunt. On a 2 100 milliards d'euros de dette. Réduisons les impôts en évitant d'augmenter la dette de l'État !

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Monsieur Marc, je suis depuis longtemps un défenseur d'une capacité budgétaire de la zone euro, le Parlement européen s'est saisi de la question. Cette proposition se trouve en filigrane dans le rapport des cinq présidents sur l'Union économique et monétaire. Le Conseil y reviendra après les élections françaises et allemandes de 2017. Toutes les contributions au débat sont les bienvenues. Une politique économique de la zone euro est nécessaire, ainsi qu'un ministre des finances de la zone euro, également membre de la Commission européenne, responsable devant le Parlement européen, président de l'Eurogroupe, avec une capacité de proposition contrôlée. Les parlements nationaux doivent se saisir de la question.

Le plan Juncker, ce sont 14,7 milliards d'euros depuis un an en France, 16 projets, 32 000 emplois, 20 accords de financement pour les PME représentant 518 millions d'euros, devant générer des investissements de 6,3 milliards d'euros bénéficiant à 38 000 PME françaises. Je me suis rendu dans les PME, j'ai vu comment cela fonctionne. Allons plus loin dans le temps et l'espace. Lorsque j'étais parlementaire en mission, j'avais rédigé un rapport sur l'investissement pour le Premier ministre. Nous avons un déficit d'investissement de 100 milliards d'euros sur dix ans. Je me félicite de l'annonce de la prolongation du plan Juncker. Les PME sont des fers de lance économiques, elles ont la capacité d'innover. Faisons valoir une logique de projets. Je me déplace dans les régions françaises à la rencontre des acteurs économiques. Les entreprises font beaucoup de choses, mais souvent, elles ne sont pas assez informées des actions de la Commission européenne.

**M. Jean Bizet, président.** – Effectivement, le Sénat a quelque peu bousculé le commissaire à l'agriculture et au développement rural, Phil Hogan, et nous avons obtenu que le plan Juncker puisse être mobilisé dans la filière agroalimentaire : nous inaugurons un équipement important dans le Cotentin, qui représente quelque 56 millions d'euros d'investissement.

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Je viendrai à cette inauguration. En tant que commissaire européen, cependant, je ne peux guère participer au débat politique qui est le vôtre et dans lequel j'ai pris ma part dans mes fonctions antérieures. La Commission européenne n'a pas voulu faire un plaidoyer dans un sens ou dans l'autre, elle a présenté une analyse d'ensemble et des recommandations fondées sur des constats.

Sur l'Europe sociale, Marianne Thyssen, commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, travaille à rapprocher les droits sociaux, sur la base d'un socle commun des droits sociaux fondamentaux, une directive sur les travailleurs détachés est en préparation.

Sur la TVA sociale, je n'ai guère de lumière particulière.

L'objectif du déficit à 3,2 % pour 2016 est tout à fait tenable, Monsieur Dassault, à condition que certaines mesures soient prises, le Gouvernement français s'y est engagé et la Commission n'a guère de raison d'en douter. Nous serons très vigilants. Sur les niches fiscales, je n'ai pas d'analyse en particulier à vous présenter – en vous rappelant qu'étant ministre, j'avais parlé du « ras-le-bol fiscal » de nos compatriotes, une expression qui ne m'avait pas valu que des amis... La fiscalité doit être compréhensible pour être acceptée. Dans mon propre travail j'en fais un critère : si je ne comprends pas ce que m'exposent les techniciens, je refuse d'emblée leur proposition ; le rôle des politiques, c'est parfois de brider l'imagination sans limite des fonctionnaires fiscalistes car en matière d'impôt, ce qu'on ne comprend pas, on ne l'accepte pas.

Sur les taux d'intérêt, je ne prends guère de risque en prédisant qu'ils remonteront un jour, mais ce n'est pas pour tout de suite : la Banque centrale européenne a pris des engagements forts en ce sens et la France n'est pas la plus mal placée, de par la taille de son économie et l'importance de son épargne intérieure.

**M. Jean Pierre Vogel.** – Le plan d'action sur la TVA, que vous avez présenté le 7 avril dernier, propose que les États puissent réviser ou bien supprimer la liste des produits et services à taux réduits. Je m'inquiète pour l'équitation et le monde de la course, où la TVA est passée de 5,5 à 20 %, pénalisant un secteur constitué principalement de petits propriétaires privés et qui, troisième fédération olympique de notre pays avec quelque 700 000 licenciés, représente des dizaines de milliers d'emplois en France : pensez-vous que la liste puisse être supprimée ?

**M. Marc Laménie.** – Quel que soit le gouvernement, la tâche est immense, et complexe ; il faut réduire la dépense publique, la dette, simplifier encore. Au-delà de vos recommandations, quelles mesures concrètes préconisez-vous ?

**M. Éric Doligé.** – Sur quels critères la liste noire des pays non-coopératifs sera-t-elle établie ? L'impôt sur les sociétés sera-t-il seul visé, ou bien d'autres secteurs de la fiscalité seront-ils pris en compte, y compris pour les particuliers ? La liste européenne a-t-elle vocation à remplacer les listes nationales ? Est-il envisageable qu'y figurent des pays associés à l'Union européenne comme la Suisse, Monaco, le Lichtenstein, voire des États membres qui figurent sur la liste rouge de l'OCDE, comme Chypre ou le Luxembourg ? Dans le cas contraire, ne court-on pas le risque d'un instrument « faible » ?

**M. André Gattolin.** – Vous présentez les points positifs du plan Juncker, mais avec 100 milliards d'euros engagés, on reste dans les proportions du plan de relance de 2012, loin des ambitions affichées par le président de la Commission européenne. La programmation budgétaire de l'Union pose problème : sept ans, c'est trop long, une telle programmation oblige à des exercices de fongibilité et joue contre les politiques structurelles ; n'êtes-vous pas gêné d'hériter ainsi d'une programmation que vous n'avez pas adoptée, et de ne pas même définir la suivante ? Si une gouvernance de la zone euro devait voir le jour, j'espère qu'elle n'adopterait pas une perspective aussi longue...

**Mme Michèle André, présidente.** – La Commission a relancé le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), mais en procédant en deux temps, en reportant la consolidation : des États membres s'y opposent-ils encore, dans ces conditions ?

En matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la Commission a proposé le 12 avril une autre directive prévoyant la publicité des déclarations pays par pays, mais avec des informations moins détaillées que le *reporting* entre administrations fiscales : pourquoi ces différences ?

Sur la directive « anti-évitement fiscal », l'ECOFIN du 25 mai a échoué à trouver un accord entre les États membres. Plusieurs pays, notamment l'Irlande, la Belgique, Malte ou encore le Royaume-Uni estiment que le texte va trop loin. Quels sont les principaux points de désaccord ?

Enfin, en matière de lutte contre l'évasion fiscale des particuliers, l'échange automatique d'informations envisagé repose sur la seule bonne volonté des États participants : peut-on envisager d'instaurer des sanctions comme celles que prévoit la loi FAFCA.

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Pour fixer la liste des taux de TVA, deux options existent et sont en débat. La Commission m'a suivi pour prôner une décentralisation de la liste des taux réduits de TVA, avec un encadrement par des critères – ce sera au Conseil européen d'en décider.

Sur la simplification des systèmes fiscaux, je suis tout à fait favorable à un pas supplémentaire ; il faut développer et approfondir les programmes dans ce sens, dans un pays comme la France notamment.

Nous travaillons d'ores et déjà à des critères pour établir une liste noire européenne. J'espère que nous parviendrons à une première liste d'ici cet été, avec l'objectif d'un accord début 2017 ; elle comprendra la fiscalité des particuliers, aura vocation à remplacer les listes nationales. L'idée est bien de converger avec les critères de l'OCDE – je signale que le Lichtenstein a été retiré de la liste européenne dès lors qu'il a accepté l'échange automatique d'informations.

La pluriannualité a des aspects frustrants, mais aussi sécurisants, nous travaillons avec des plafonds globaux et je compte bien participer à la prochaine programmation puisque mon mandat court jusqu'en 2019. La révision à mi-parcours crée une forte attente, en particulier dans la lutte contre le terrorisme et face à la crise migratoire.

Un précédent projet d'assiette consolidée d'impôt sur les sociétés ayant été repoussé en Conseil européen, par des pays hôtes de sièges de multinationales, nous avons décidé, pour ACCIS, d'avancer en deux étapes : d'abord la mise en commun, ensuite la consolidation, je crois que c'est comme ça que nous avancerons.

La loi « Sapin 2 », d'après ce que j'en sais, concorde avec la directive européenne, qui prévoit la communication de l'ensemble des données comptables et fiscales des entreprises dépassant 750 millions de chiffre d'affaires, ce qui couvre 90 % des revenus générés sur le territoire de l'Union européenne par des entreprises extra-européennes. Sur le fond de ce projet de loi, je crois que nous sommes parfaitement en phase, la compétitivité et la transparence ne s'opposent pas, vous en débattrez.

L'ECOFIN se réunit de nouveau le 17 juin, nous travaillons à rapprocher les positions sur la directive « anti-évitement fiscal », nous sommes à un *momentum*, comme on dit dans le langage de la diplomatie, où il est possible d'agir, après les révélations des *Panama Papers*. La présidence néerlandaise est volontaire et je crois que nous pouvons parvenir à un accord.

Enfin, en matière de lutte contre l'évasion fiscale des particuliers, je crois que l'Europe peut devenir un standard, au-delà de la loi FATCA américaine. Il n'y a pas, pour autant, de projet d'assortir de sanctions les règles nouvelles.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci, nous sommes très attachés au débat permanent avec la Commission européenne, à Paris ou dans le cadre de la conférence prévue par l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Nous avons à cœur

de comprendre les mécanismes européens et d'inscrire notre action dans cet ensemble – car nous comptons bien des Européens fervents dans notre Haute Assemblée.

**M. Pierre Moscovici, commissaire européen.** – Vous pouvez compter sur moi, il me paraît bien naturel de rendre compte de mon action au début comme à l'issue du semestre européen.

*La réunion est levée à 16 h 30.*

## COMMISSION DES LOIS

**Mercredi 8 juin 2016**

- Présidence de M. Philippe Bas, président, et de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances -

*La réunion est ouverte à 9 h 05*

**Projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de M. Éric Lucas, secrétaire général du ministère de la justice, Mme Marielle Thuau, directrice des services judiciaires, M. Charles Giusti, chef de service, adjoint de la directrice de l’administration pénitentiaire, M. Hugues Tranchant, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse adjoint, et M. Philippe Lonné, sous-directeur, direction du budget (voir à la rubrique de la commission des finances)**

Au cours d’une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à des auditions communes avec la commission des finances, sur les moyens de la justice, dans le cadre de l’examen du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2015.

*Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des finances.*

**Projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2015 – Moyens de la justice – Auditions de Mme Dominique Lottin, présidente de la conférence nationale des premiers présidents de cour d’appel, M. Jean-Jacques Bosc, membre de la conférence nationale des procureurs généraux, M. Gilles Accomando, président de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, et M. Thomas Pison, vice-président de la conférence nationale des procureurs de la République (voir à la rubrique de la commission des finances)**

*Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des finances.*

*La réunion est suspendue à 13 heures*

Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est reprise à 14 h 30*

## **Modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle – Auditions sur le divorce « conventionnel » par consentement mutuel**

**Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à des auditions sur le divorce « conventionnel » par consentement mutuel, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.**

**M. Philippe Bas, président.** – Le projet de loi intitulé par le Gouvernement « Justice du XXI<sup>ème</sup> siècle » – pourquoi pas du troisième millénaire, pour mieux marquer la portée impérissable de la réforme ? – a été profondément modifié par l'Assemblée nationale, qui a doublé le nombre de ses articles. Il y a donc deux textes en un, et comme le Gouvernement a opté pour la procédure accélérée, une commission mixte paritaire (CMP) va être réunie, que ces auditions ont pour but de préparer. Elles porteront sur les trois sujets parmi les plus délicats, dont le Sénat n'a pu débattre : le divorce, la suppression de la collégialité de l'instruction et les dispositions relatives à la justice des mineurs, et le changement d'état civil des personnes transsexuelles. Comme vous êtes nombreux, la concision s'impose à tous !

**Mme Céline Parisot, secrétaire générale de l'Union syndicale des magistrats.** – L'Union syndicale des magistrats (USM) n'est pas opposée au principe de l'allègement de la charge excessive qui pèse sur les tribunaux par la déjudiciarisation des contentieux où l'apport du juge est le plus faible. Le texte fait intervenir deux avocats dans le divorce par consentement mutuel, puis un notaire. Cette procédure est impossible si un mineur demande son audition par le juge ou si l'un des conjoints est placé sous protection. Ce sont autant de garanties, les avocats ayant un rôle de conseil, mais le coût s'en trouve multiplié par deux ! Le consentement devra être donné par écrit et un délai de réflexion de quinze jours, indispensable à nos yeux, est prévu avant la signature. Une passerelle vers le judiciaire est conservée tout au cours de la négociation. Le rôle exact du notaire reste flou, et sera sans doute léger. En fait, l'allègement de la charge de travail des magistrats sera faible, ce sont surtout les greffes qui y gagneront. Difficile en effet de déjudiciariser les contentieux qui prennent le plus de temps...

Première difficulté : la protection des intérêts de l'enfant, car la présence d'un enfant mineur n'empêche pas la procédure conventionnelle. Or on voit mal comment des parents qui se déchirent pourraient à chaque fois correctement défendre l'intérêt de leurs enfants. Détenteurs de l'autorité parentale, ils sont leurs premiers protecteurs, mais dans un divorce, chacun défend ses intérêts et peut les confondre avec ceux de l'enfant. Tous les juges des affaires familiales (JAF) ont déjà fait modifier des conventions sur lesquelles les parents s'étaient mis d'accord mais qui étaient nuisibles à leurs enfants, prévoyant par exemple des modalités de garde alternée absurdes.

La possibilité donnée au mineur de demander son audition nous paraît illusoire. S'il est trop petit, c'est impossible : les enfants les plus jeunes sont ainsi les moins bien protégés. S'il reçoit de ses parents l'information relative à ce droit – comment s'en assurer ? – l'imagine-t-on demander son audition par le juge au risque de modifier la procédure choisie

par ses parents ? Pour l'USM, l'exception prévue pour les personnes vulnérables doit être étendue à la présence d'enfants mineurs.

Enfin, le nombre de contentieux après divorce risque d'augmenter. Un juge pose des questions sur les conséquences de la convention prévue et peut ordonner un renvoi pour donner un temps de réflexion. Mais il faut savoir faire preuve d'imagination pour décharger les juridictions... L'USM ne s'oppose donc pas par principe à cette déjudiciarisation, à condition qu'elle reste une option, que chacune des parties puisse lever à tout moment.

**Mme Marion Lagailarde, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.** – Pour le Syndicat de la magistrature, la déjudiciarisation d'une partie du divorce par consentement mutuel ne doit pas avoir pour unique objectif de gérer la pénurie. Elle doit avant tout répondre aux besoins des justiciables et permettre à l'autorité judiciaire d'assurer ses missions. Aussi n'y sommes-nous favorables qu'à certaines conditions, relatives aux acteurs impliqués, à la procédure retenue et aux cas concernés. Or la brièveté du délai de réflexion, l'intervention d'un notaire dans des conditions ne permettant pas un examen complet de la convention, le sort des enfants mineurs, ne sont pas entourés de garanties suffisantes. Les parents peuvent très bien s'accorder entre eux sur une solution qui n'est pas conforme à l'intérêt de l'enfant. Voir un juge aide à maintenir un équilibre. De plus, le dispositif d'audition de l'enfant mineur n'est pas réaliste : comment vérifier que celui-ci a été correctement informé qu'il dispose de ce droit ? Pense-t-on vraiment qu'il prendra la responsabilité de re-judiciariser la procédure de divorce ? Sans parler des enfants trop jeunes pour être entendus... Nous souhaitons donc que les couples mariés avec enfants ne puissent pas bénéficier de cette procédure.

Nous avons formulé une proposition alternative, concernant les couples mariés sans enfants. Les époux seraient reçus chacun par un avocat qui les informerait de l'intégralité de la procédure et des conséquences du divorce et rédigerait la convention. Celle-ci serait déposée en mairie, les époux ne pouvant être convoqués devant l'officier d'état civil avant un mois – délai préférable aux quinze jours prévus. Celui-ci les recevrait, s'assurerait de l'existence de la convention, leur donnerait lecture des articles du code civil sur les effets du divorce et recueillerait ensuite leur consentement. Il serait chargé de la transcription des actes de divorce. Les époux auraient à exécuter volontairement la convention. En cas de défaut d'exécution volontaire, le JAF serait saisi en homologation et lui donnerait force exécutoire.

Cette procédure déjudiciarisée organiserait un démariage simple et facile, fait par un officier d'état civil, auquel une publicité plus grande serait donnée. La convention serait faite sous seing privé, conclue sauf meilleur accord des parties, et pourrait toujours être transformée en acte authentique devant notaire. En cas d'inexécution, le recours est simple et ne donne pas lieu à convocation des parties devant le JAF sauf cas de contrariété à l'ordre public, ce qui est assez rare. Enfin, l'aide juridictionnelle devra être revalorisée, vu l'approfondissement du rôle de l'avocat.

**M. Jean de Maillard, permanent à FO Magistrats.** – Il est regrettable que sur de tels sujets le législateur doive se prononcer dans l'urgence, et même la précipitation, sans même d'étude d'impact. Nous ne sommes pas hostiles à la déjudiciarisation, pourvu qu'elle ne se retourne pas contre les justiciables. On nous dit que 99% des conventions sont homologuées par le JAF, mais quel serait ce taux dès lors qu'elles ne seront plus soumises au juge ? Distinguons les garanties formelles des garanties réelles. Dans les couples comme ailleurs, il y a un rapport entre fort et faible. On sait combien sont payés les avocats commis d'office. Leur protection sera-t-elle suffisante ? Le consentement au divorce peut dissimuler le

désir du faible d'échapper à l'emprise du fort. Ce texte n'apporte pas de garanties réelles, par exemple, à une femme sous la coupe d'un mari violent ou autoritaire, prête à tout, même à abandonner ses enfants, pour retrouver sa liberté. La situation pourra se retourner contre l'époux le plus faible, et contre les enfants. De plus, ce texte pourrait être utilisé pour dissimuler des répudiations dans certaines communautés.

Nous sommes étonnés que l'on fasse de l'enfant l'arbitre du divorce de ses parents. Ce serait à lui de s'opposer à la voie procédurale choisie par ses parents ? Ne risque-t-il pas d'être instrumentalisé par l'un d'eux ? Nous sommes très hostiles à cette disposition dont les conséquences risquent d'être dramatiques. N'oublions pas que le juge est le protecteur des faibles, qui ont plus que jamais besoin d'être protégés. La proposition du Syndicat de la magistrature présente des aspects intéressants. On pourrait aussi prévoir que le parquet puisse saisir le JAF s'il a un doute sur la réalité du consentement.

**Mme Guillemette Leneveu, directrice générale de l'Union nationale des associations familiales.** – C'est avec stupeur que nous avons appris l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement du Gouvernement sur cette question pourtant sensible, qui concerne des milliers de couples et d'enfants. Nous n'avons été ni consultés ni informés. Nous sommes opposés à cette réforme. Déjà, en 2008 et en 2010, nous avons défendu la place du juge dans tous les cas de divorce, y compris sans enfant. Le président du Conseil national des barreaux (CNB) déclarait à l'époque : « L'accord des parties est une chose mais un divorce n'est pas une transaction immobilière. Dans un couple, il y a toujours un dominant et un dominé et même en cas de divorce par consentement mutuel, il y a toujours un qui demande et l'autre qui accepte. Le divorce n'est pas un contrat. » Rien de plus vrai !

Cette réforme paraît moderne et vertueuse, mais c'est tout le contraire. Elle va complexifier le droit de la famille, générer des coûts supplémentaires et davantage de contentieux – donc plus de travail pour le juge et de délais pour les familles –, et pose problème pour les enfants. Cette nouvelle procédure sera-t-elle facultative ? Selon l'exposé des motifs, elle aurait vocation à s'ajouter et à se substituer à la majorité des cas de divorce par consentement mutuel. Mais la Chancellerie nous a parlé d'une obligation... Inquiétant.

Il ressort des rapports parlementaires sur la question que la durée moyenne d'un divorce par consentement mutuel est de 2,7 mois – un divorce à grande vitesse ! De fait, cette rapidité surprend souvent les couples. Pour un divorce contentieux, le délai moyen est de 20 à 24 mois. Or 40 % des divorces par consentement mutuel font l'objet d'un contentieux après coup. Sur le plan financier, comme les couples devront avoir recours à deux avocats, le coût sera plus important. Cette réforme réalisera-t-elle une économie pour le budget de la justice ? Selon le rapport de Mme Tasca et de M. Mercier, publié en 2014, « le gain escompté d'une déjudiciarisation risque d'être peu significatif : les divorces par consentement mutuel sont parmi les procédures les plus rapidement traitées par les juges aux affaires familiales et les mobilisent très peu. » Et les accords amiables non vérifiés sont davantage susceptibles de donner lieu à des recours devant le juge.

L'enfant sera le grand perdant de cette réforme. Le juge vérifie comment il est traité, en évitant par exemple des séparations de fratrie. Il est seul à pouvoir s'opposer à la volonté des titulaires de l'autorité parentale. Cette réforme est une vraie régression. Certes, la France devant se conformer aux engagements pris devant l'ONU, on a imaginé la possibilité pour l'enfant de demander à être auditionné, mais cette possibilité est illusoire, nous l'avons vu. Même Alain Tourret a alerté le Gouvernement sur l'impossibilité de prouver que l'enfant a bien été informé de ce droit. Il n'a pas été entendu. Je rappelle aussi que l'Assemblée

nationale a adopté en première lecture une proposition de loi relative à l'*autorité parentale* et à l'intérêt de l'enfant, qui avait été soutenue par le Gouvernement et qui prévoit que l'enfant doit être entendu, le juge ayant à apprécier le bien-fondé d'un éventuel refus. Avec ce texte, le passage devant le juge se fait à l'initiative de l'enfant ! Quelle responsabilité ! Le juge peut déléguer l'audition de l'enfant à un service de médiation familiale, mais il y a toujours un risque d'instrumentalisation de la parole de l'enfant.

Nous sommes hostiles à cette réforme même en l'absence d'enfant. Comment vérifier la liberté du consentement ? Les divorces entraînent quasi automatiquement des baisses de niveau de vie, dont pâtissent surtout les femmes. Les politiques publiques essaient de réparer, par exemple en assurant le règlement des pensions alimentaires. Cette réforme n'irait pas dans le même sens. Un amendement déposé à l'Assemblée pour protéger les femmes sous emprise ou victimes de violences conjugales a malheureusement été écarté.

Comme le disait cette année notre ministre de la famille : « Le droit de la famille ne doit pas échapper à la régulation par le juge. Mieux vaut une mauvaise décision de justice que pas de juge. » Il y a d'autres pistes. Un rapport du Haut conseil de la famille publié en avril 2014 propose de mieux préparer le travail du juge en obligeant les parents à réunir les éléments nécessaires à la détermination de la pension alimentaire et en créant dans les caisses d'allocations familiales un service les y aidant. Il recommande aussi de développer la médiation familiale et de renforcer les effectifs de la justice familiale. Si cette réforme devait être votée, il faudrait au moins prévoir un dispositif d'évaluation, qui pourrait être confié au Haut Conseil, pour en mesurer les effets réels tant pour les juges que pour les familles.

**M. Pascal Eydoux, président du Conseil national des barreaux.** – La profession d'avocat est favorable à cette réforme, qu'elle avait proposée dans son livre blanc sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle. Nous venons d'entendre le catalogue des difficultés qui surviennent lorsque les époux ont divorcé sans assimiler leur nouveau statut. La présence du juge a-t-elle valeur sacramentelle ? Son rôle est de trancher des contentieux. Or nous parlons de divorce par consentement mutuel, pas de contentieux. Cette disposition existe et fonctionne depuis longtemps, avec une homologation rapide et quasi constante par le juge. La procédure n'aura rien d'obligatoire. Le divorce sera prévu, conventionné, constaté par des avocats qui sont des professionnels compétents, responsables et assujettis à une stricte déontologie, qui leur impose en particulier de proscrire les conflits d'intérêts. Chaque époux sera assisté par un avocat qui défendra ses intérêts et aura pour responsabilité de faire émerger et respecter ses droits et obligations. Il n'y a donc pas à craindre l'homologation d'une convention qui aurait été préparée par un seul avocat !

Quant au coût, il ne doublera pas. La loi nous impose désormais de conventionner nos honoraires à titre préalable avec chacun de nos clients, et c'est bien ce que nous ferons, dans des conditions de coût juste et loyal, sous le contrôle des ordres et des bâtonniers, dont la régulation n'a jamais été mise en défaut. Et vous connaissez bien l'aide juridictionnelle. Il n'y a donc nulle inquiétude à avoir.

La profession développe depuis longtemps la représentation extrajudiciaire. La médiation se développe, comme la procédure participative depuis 2011. L'acte contresigné par un avocat est un nouveau mode d'accompagnement de nos clients en phase extrajudiciaire. C'est exactement de ce domaine que nous parlons.

Qui doit constater le divorce ? Dans le texte, c'est l'avocat. Il faudrait l'écrire nettement, pour éviter une confrontation inutile avec nos amis notaires. Deuxième difficulté :

faire comprendre le rôle de l'avocat à l'égard des enfants ; Mme Barthélémy va y revenir, les droits des enfants seront garantis dans de bonnes conditions.

Admettons que s'il convient de concourir à l'œuvre de justice pour alléger la charge du juge, nous pouvons concevoir un divorce par consentement mutuel déjudiciarisé, à condition d'être accompagné par les professionnels que nous sommes.

**Mme Régine Barthélémy, membre du bureau du Conseil national des barreaux.** – Pour tout divorce, nous soumettons à nos clients une attestation sur l'honneur par laquelle ils certifient avoir informé leurs enfants de la possibilité d'être entendu. C'est ainsi que les magistrats vérifient que l'enfant connaît ses droits. En matière de divorce par consentement mutuel, cette attestation est produite avec la convention ; le juge s'en contente.

Cela dit, les enfants ne demandent jamais à être entendus. S'ils le demandaient, il serait difficile de croire qu'ils le font de leur propre chef, puisque cela impliquerait un changement de procédure. Nous avons imaginé, dans cette hypothèse, de conserver la même procédure, avec la désignation par le bâtonnier d'un avocat de l'enfant qui vérifie sa capacité de discernement. Le cas échéant, il demande au JAF que l'enfant soit entendu. Le JAF pourrait ensuite homologuer ou non les dispositions de la convention concernant l'enfant. S'il l'homologue, l'avocat l'annexe à ses actes, et elle est publiée au rang des minutes du notaire. Cette proposition répond à la vraie question des conséquences de l'audition du mineur tout en conservant l'unicité de la procédure.

**M. Jacques Combret, président honoraire de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat.** – La procédure d'urgence n'est guère appropriée pour un texte si important. Sachant comment se concluent les CMP, il est peu probable que l'on revienne en arrière. Nous l'appliquerons donc, en bonne intelligence avec les avocats. De fait, nos rapports sur le terrain sont harmonieux, et les clients sont généralement satisfaits de nos prestations dans la grande majorité des divorces par consentement mutuel, qu'il y ait un ou deux avocats.

L'avocat a un rôle majeur à jouer pour contrôler l'information de l'enfant. La proposition du CNB est pragmatique.

Le délai de quinze jours est un peu court, à notre avis. Quant à l'information des enfants, il faudrait préciser ce qui est prévu pour les enfants mineurs issus de précédentes unions. Le droit interdit déjà le divorce par consentement mutuel pour les majeurs protégés. Pourquoi le rappeler dans le texte ? Cela jette le trouble...

Chacun est à sa place : l'officier public produit des actes authentiques, à la date certaine et dotés d'une force exécutoire, ce n'est pas à lui de rédiger la convention. L'intervention notariale n'aura qu'un coût marginal mais elle rend la convention directement exécutoire, sans avoir à solliciter une homologation par le juge. Je ne crois pas qu'un officier d'état civil ait le même pouvoir. Nous n'hésiterons pas à nous acquitter de ces tâches, même à perte – nous en avons l'habitude. Il n'y a nullement lieu d'ouvrir avec d'autres professionnels du droit un contentieux que nous ne vivons pas sur le terrain !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous apprécions l'équanimité du notariat français.

**Mme Geneviève Avenard, Défenseure des enfants.** – Le 3 juin dernier, le Défenseur des droits vous a adressé un courrier. M. Toubon avait déjà émis des réserves lors

de l'adoption de l'amendement à l'Assemblée nationale. Ce texte méconnaît les dispositions de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), qui dispose que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » et que « Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. »

La garantie de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être au cœur du dispositif. Les affaires familiales sont le deuxième motif de saisine de notre institution. La rédaction du texte n'apporte pas de garanties suffisantes : aucune autorité ne vérifie la parfaite information de l'enfant et donc l'effectivité de ses droits. Sa parole peut être instrumentalisée. Et son désir d'être entendu peut ne pas être transmis au juge. Son discernement n'est pas évoqué dans le texte. *Quid* des plus jeunes ? Actuellement, c'est le juge qui est garant du respect de l'intérêt et des droits de l'enfant et qui évalue son discernement. En l'absence du juge, quelle garantie ? La nouvelle procédure va à l'encontre des préconisations de notre rapport de 2013 sur l'enfant et sa parole en justice.

Le Défenseur des droits recommande la plus grande vigilance pour que cette simplification légitime n'ait pas pour conséquence un recul des droits des enfants. En l'absence – regrettable – d'étude d'impact, le divorce à l'amiable devant notaire doit être réservée aux seuls couples sans enfants.

**Mme Céline Bessière, maître de conférences en sociologie.** – Je coordonne depuis 2008 une recherche sur le traitement judiciaire des séparations conjugales, financée principalement par la mission de recherche « droit et justice » et l'Agence nationale de la recherche. Ce travail, qui a réuni jusqu'à trente personnes, s'est déroulé dans douze tribunaux de grande instance, où nous avons observé environ 400 audiences, consulté plus de 3 000 dossiers et réalisé de nombreux entretiens avec des JAF et des greffiers. Nous avons également travaillé dans deux chambres de la famille de cours d'appel et dans des cabinets d'avocats, où nous avons réalisé des entretiens avec une cinquantaine d'avocats et parfois observé, avec leur accord, des rendez-vous avec leurs clients. Nous avons enfin rencontré une vingtaine de notaires.

Depuis la réforme de 2004, les procédures de divorce par consentement mutuel ont été considérablement allégées. Le passage devant le juge a perdu de sa force symbolique puisqu'il est réduit au minimum : une seule audience, qui dure en moyenne huit minutes, après un délai d'attente moyen inférieur à trois mois. Le décorum judiciaire est assez faible, ces audiences ayant souvent lieu dans le bureau du juge et non dans des salles d'audience. Les juges ne portent pas forcément la robe, et le processus est rapide et formel.

Avec cette réforme, les divorces par consentement mutuel ne seront plus homologués par un juge mais, en quelque sorte, privatisés. Préparés par les avocats des parties, ils seront simplement enregistrés par un notaire.

Les séparations conjugales sont souvent cruciales dans le creusement des inégalités économiques entre les hommes et les femmes et l'appauvrissement des femmes. Les enquêtes internationales montrent que la baisse du revenu des femmes divorcées en France est parmi les plus élevées d'Europe : d'après les données fiscales, pour des couples séparés en 2008, la perte de niveau de vie en 2010 atteint 20 % pour les femmes, alors qu'elle

se limite à 3 % pour les hommes. Il serait intéressant de savoir ce qu'il advient après dix ans, ou au moment de la retraite... Les familles monoparentales, composées dans neuf cas sur dix d'une mère avec enfants, sont plus exposées que les autres à la pauvreté et à la précarité : elles représentent un tiers des bénéficiaires du RSA. À vrai dire, cet appauvrissement relatif des femmes ne commence pas avec la séparation mais déjà au sein du couple. Les femmes en couple gagnent en moyenne 42 % de moins que leur conjoint, du fait d'une prise en charge différenciée du travail domestique et des enfants.

La détermination d'une pension alimentaire est le premier sujet de litige aux affaires familiales, bien avant la question de la résidence des enfants. Les prestations compensatoires et le partage du patrimoine doivent aussi être réglés lors du divorce. En huit minutes, les magistrats, qui traitent plus de 800 dossiers par an en la matière, n'ont pas le temps de régler les détails de la convention, mais il arrive qu'ils signalent à une femme qui renonce à une prestation compensatoire qu'elle aurait pu y avoir droit. Ils peuvent aussi mettre en garde les conjoints sur les arrangements complexes ou farfelus susceptibles de nuire à l'intérêt de l'enfant, et ordonner des renvois. Sans ce droit de regard du juge sur les conventions, que se passera-t-il ?

Bien sûr, les avocats ont une déontologie, et ils seront deux. Dans l'idéal, la convention serait dès lors équilibrée. En pratique, toutefois, si tous les justiciables ont affaire aux mêmes juges, ils n'ont pas affaire aux mêmes avocats. Le tarif peut atteindre 450 euros de l'heure pour un avocat spécialisé en droit de la famille à Paris alors qu'on trouve en province des forfaits à 1 000 ou 1 500 euros pour un divorce par consentement mutuel. Les prestations ne sont bien entendu pas équivalentes. Dès lors que l'on accorde un tel poids à la représentation de l'avocat, il faut qu'il ait du temps à consacrer à son client. Certains refusent des clients à l'aide juridictionnelle pour des affaires familiales complexes, tant son niveau est faible.

Actuellement, huit divorces par consentement mutuel sur dix sont réalisés avec un seul avocat, afin de réduire les frais. Que se passera-t-il quand chacun devra avoir un avocat ? Si la représentation nationale s'oriente vers la déjudiciarisation, réfléchissons aux garde-fous. Outre l'audition de l'enfant, il faut un garde-fou économique. Rien n'a été prévu en matière de pension alimentaire ou de prestation compensatoire. Au Québec, la déjudiciarisation est allée de pair avec le renforcement de l'encadrement des accords financiers sur les pensions alimentaires. Actuellement, la CAF réforme la garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa) ; elle a créé une allocation de soutien familial différentiel et accru son pouvoir d'investigation en cas d'impayés de pension alimentaire. Avec ce texte, on fait le chemin inverse – je m'étonne que la CAF ne soit pas partie prenante des discussions actuelles. Pour le divorce par consentement mutuel devant notaire, il n'y a pas de barème, pas de ligne directrice. Que se passera-t-il si un couple se met d'accord pour que la pension alimentaire soit nulle ou très faible ? Le parent qui a la garde pourra-t-il se tourner vers la CAF et demander l'allocation de soutien familial ?

Soyons conscients des inégalités économiques produites au moment de la séparation. La déjudiciarisation devra être accompagnée de garde-fous économiques, sans quoi les économies réalisées sur la justice seront perdues du côté social !

**M. Philippe Bas, président.** – En vous écoutant, on réalise que ce problème d'apparence très simple est en réalité extrêmement complexe. Dans la plupart des divorces par consentement mutuel, l'accord n'est nullement remis en cause par le juge, d'où la tentation d'économiser du temps de juge en dispensant le couple du passage devant un magistrat,

puisque les conventions sont homologuées. Or le passage devant le juge, dans l'anticipation de l'application de ses règles, a un effet sur le contenu de l'accord entre les époux. Une contrainte s'exerce du seul fait de l'existence de cette étape.

Dans ces situations, bien des raisons peuvent rendre l'un des éléments du couple plus vulnérable dans la négociation. Il y a une inquiétude sur la garantie apportée au plus faible dans le divorce : l'enfant, et l'un des deux membres du couple, souvent l'épouse. Au moment du divorce peuvent apparaître une faiblesse psychologique et une faiblesse économique. Parfois, la première conduit à ne pas traiter la seconde, pour en finir plus vite.

J'entends ce que dit le Conseil national des barreaux. Néanmoins, un avocat est mandaté par son client. Si celui-ci veut faire des concessions qui dépassent ce qui serait juridiquement raisonnable et accepté par le juge, comment l'avocat pourrait-il l'en empêcher ? Son rôle de conseil est éminent, mais il n'est pas un arbitre. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a prévu un avocat pour chacune des parties en négociation.

J'entends ce qui a été dit sur la situation de l'enfant. À tout le moins, la mention de la possibilité pour l'enfant d'être entendu ne suffit pas. Comment imaginer qu'il prenne l'initiative de demander à être entendu par un juge ? Et qu'il suffise que la loi dise que ses parents l'informent pour que tout soit réglé par enchantement ?

Le coût du divorce ne sera peut-être pas doublé pour les huit couples sur dix qui prenaient un seul avocat, mais il augmentera considérablement : cela représenterait dix à quinze fois l'économie réalisée par la justice, chiffrée par le Gouvernement à 4,4 millions d'euros, sous réserve de réallocation des moyens ainsi dégagés.

Cette réforme d'inspiration libérale respecte la volonté des parties, alors que le système actuel a une dimension sociale. Si l'on mesure la dépense pour les couples et la vulnérabilité dans laquelle la réforme risque de laisser les enfants et le conjoint le moins fort, on a tout lieu de considérer que les incertitudes dans lesquelles cette réforme nous place l'emportent de beaucoup sur les avantages.

**M. Yves Détraigne, rapporteur.** – Le représentant du Conseil national des barreaux semble dire qu'il n'y a pas de grande différence de coûts, selon qu'il s'agisse d'un divorce par consentement mutuel avec un seul avocat ou d'un divorce avec deux avocats. Quelle est cette différence ?

**M. François Pillet.** – Il est difficile de prétendre que cette réforme soit une avancée au profit des justiciables. Sous une apparence de modernité, on traite un problème financier que l'on pourrait régler en allouant des fonds à la justice.

Le divorce par consentement mutuel concerne deux personnes majeures, bien que l'une soit parfois en situation de fragilité – certains consentements sont des résignations –, sauf à démontrer leur incapacité de fournir un consentement éclairé. Le projet de loi, qui prévoit deux avocats, renforce les garanties de l'équilibre de ce dialogue.

Le problème, c'est l'enfant mineur. On semble se satisfaire qu'il soit informé. Peut-on laisser le législateur dire qu'un enfant de deux ans est informé ? L'enfant qui s'opposerait au divorce de ses parents en serait-il l'arbitre ? *Quid* des hypothèses où un conjoint se sera vu accorder des droits sur l'enfant mineur de son conjoint issu d'une précédente union ? La difficulté n'est pas résolue. J'ai compris la réflexion du président du

Conseil national des barreaux, mais le juge n'est pas seulement celui qui tranche un litige : il a la *jurisdictio* mais aussi l'*auctoritas*. Le juge qui examine la convention a une autorité qui souvent apaise, rassure. Sa disparition n'est pas du tout un progrès législatif. Le divorce engage de l'extrapatrimonial. Comment fait-on lorsqu'il y a des enfants mineurs ?

**M. René Vandierendonck.** – Ma position est assez proche de celle de M. Pillet. Je reprends le débat où Mme Dominique Lottin l'a laissé ce matin. Oui à la déjudiciarisation si tant est que l'on garantisse les droits des personnes et que l'on sécurise les revenus des avocats. Dès lors qu'il y a un enfant, je suis très réticent. L'intervention du juge me paraît être à préconiser.

En revanche, plutôt que d'utiliser le divorce comme produit d'appel pour faire valoir une volonté de déjudiciarisation, il n'aurait pas été inintéressant de mener un travail de concertation sur les domaines où celle-ci peut s'appliquer sans léser les intérêts des personnes.

Ma conviction sort renforcée par la qualité des contributions de nos intervenants.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci, monsieur le président, d'avoir organisé cette audition très riche. Merci à tous pour votre apport précieux. Je suis très réticent devant l'application de la procédure accélérée, surtout lorsque des sujets importants apparaissent à l'Assemblée nationale après l'examen au Sénat. J'appelle de mes vœux des débats au Sénat, en commission comme en séance publique.

Je n'ai pas d'idée tranchée sur ce sujet ; c'est l'intérêt du travail parlementaire que de se poser les questions. Aux dires des sondages, beaucoup de concitoyens seraient favorables à cette réforme : divorcer en quelques minutes dans le bureau du juge manque de solennité, même si le travail préparatoire est important. Je partage ce qu'ont dit mes collègues.

À ceux qui sont favorables au dispositif : peut-on soutenir que l'on fasse de l'enfant mineur, voire très mineur, le juge de la modalité de la procédure ?

**M. Philippe Bas, président.** – Nous nous posons tous cette question. Je précise qu'il s'agit de l'enfant doué de discernement ; encore faut-il savoir qui en décide.

**M. Michel Mercier.** – Deux problèmes se posent, l'un contingent, l'autre fondamental. On tente de régler le premier en oubliant le second. Le premier est la part croissante que prend le contentieux familial dans la justice civile, au point d'emboliser certains tribunaux. Je vous renvoie aux travaux du doyen Serge Guinchard sur la déjudiciarisation. Mais ce problème en cache un autre : quel doit être le souci de la loi, le souci du droit, et répond-on à ces questions avec les mesures qui nous sont proposées ?

À la suite du théologien Maurice Zundel, je rappelle que la politique est le souci du plus faible. Comment la loi assure-t-elle la protection du plus faible, c'est-à-dire l'enfant ? Prévoir que ses parents l'informent qu'il peut être entendu ne tient pas compte de la réalité d'une séparation. C'est à la loi et au juge d'assurer sa protection. Le plus faible est aussi l'un des deux conjoints. Si l'on va vers la déjudiciarisation, il faut réserver un domaine dans lequel seul le juge peut prononcer le divorce. Tout un travail législatif reste à faire si l'on veut apporter une solution pérenne.

**M. Pascal Eydoux.** – Il faut démystifier la facturation des honoraires des avocats. Soit nous sommes une profession qui gagne sa vie en alimentant le contentieux, ce dont on

nous fait grief, soit une profession qui participe aux démarches de déjudiciarisation et accompagne les justiciables dans l'extrajudiciaire.

Rien ne justifie que la présence de deux avocats multiplie le coût par deux. J'aurais aimé, monsieur le président, participer aux calculs que vous citez sur la multiplication des coûts des honoraires...

Nous travaillons dans une profession régulée. Depuis la loi Macron, nous avons l'obligation de conventionner des honoraires dès le premier jour. Le premier avocat qui ne le fait pas est passible de poursuites de son ordre et de contrôles de la DGCCRF. Cette crainte d'une démultiplication des coûts n'est pas raisonnable.

**M. Philippe Bas, président.** – Lorsqu'il y a un avocat, ce sont les honoraires d'un avocat, quand il y en a deux, ce sont les honoraires de deux.

**M. Pascal Eydoux.** – Sauf si l'avocat qui n'a qu'un client ne facture que pour un client. Nous facturons le temps passé. Représenter un seul client demande moins de temps qu'en représenter deux. Je suis un professionnel libéral dans un domaine concurrentiel. Je suis libre de facturer comme je le veux, de façon raisonnable. Ne me mettez pas dans une position où je ne vais pas travailler en divorce par consentement mutuel et privilégier le contentieux ! C'est absurde au plan sociologique, judiciaire et de l'efficacité.

La présence du juge serait dissuasive des erreurs que pourraient commettre les avocats dans l'élaboration de la convention ? Le risque de contentieux après la signature le sera tout autant. Une bonne convention court un risque de contentieux ultérieur bien moindre.

**Mme Régine Barthélemy.** – L'information de l'enfant par ses parents, c'est la pratique actuelle. Il est rarissime qu'un enfant aille spontanément dans un Point Jeunes. Les avocats s'engagent dans cette procédure parce que leur façon de travailler a évolué. Lors des travaux de la commission Guinchard, nous avons mis en avant la procédure collaborative et l'acte d'avocat, c'est-à-dire notre capacité à obtenir des accords et à les mettre en place. Deux avocats, dans une négociation, ne portent pas uniquement la parole de leur client, sans discernement, mais recherchent un accord. Il ne s'agit pas de trouver un vainqueur mais une solution. L'avocat n'est pas un écrivain public mais un professionnel qui accompagne son client dans un changement de place, d'une famille unie à une famille séparée. Ce travail est complètement différent d'un « pour ou contre ». Cela a changé, et c'est ce que cette nouvelle procédure vient reconnaître.

**Mme Céline Bessière.** – Dans huit divorces par consentement mutuel sur dix, les couples ont un seul avocat. Nous avons assisté au travail des avocats : les procédures collaboratives sont fort intéressantes, mais aussi fort coûteuses pour les justiciables. Quand chaque avocat devra négocier ce nouveau consentement mutuel, le coût sera peut-être doublé, voire plus. Dans les cas actuels à deux avocats, les coûts sont bien plus élevés ; cela ne concerne d'ailleurs que des couples fortunés. Cette réforme va renforcer l'iniquité.

**Mme Geneviève Avenard.** – Le rappel du droit des enfants à être entendus par le juge est mentionné dans le courrier adressé aux parents ; ce ne serait plus le cas avec la réforme. La situation serait encore pire que la situation actuelle, qui n'est pourtant déjà pas la meilleure qui soit, comme le montre notre rapport de 2013.

**M. Jean de Maillard.** – Du temps où l'on pratiquait les humanités, on apprenait que dans la tragédie classique, Racine voyait les hommes tels qu'ils sont et Corneille tels qu'ils doivent être. Je crains que les représentants du barreau soient plus cornéliens que raciniens !

### **Modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle – Auditions sur la suppression de la collégialité de l'instruction et les dispositions relatives à la justice des mineurs**

**Mme Véronique Léger, secrétaire nationale de l'Union syndicale des magistrats.** – La loi instaurant la collégialité de l'instruction, votée à l'unanimité, avait pour but d'améliorer la qualité de la justice et d'assurer une meilleure sécurité pour le justiciable. L'USM n'est pas favorable à une collégialité systématique, telle que votée en 2007, mais à une collégialité adaptée en fonction des affaires et des cas. La proposition de loi déposée en 2013 allait dans le bon sens, en proposant une collégialité selon les actes, à la demande des parties ou décidée par le juge.

Nous relevons un paradoxe du pouvoir exécutif, qui renonce à la collégialité de l'instruction mais remet parallèlement en question l'intervention du juge d'instruction. Le projet de loi sur la protection du secret des sources des journalistes transfère ainsi le pouvoir de décision du juge d'instruction au juge des libertés et de la détention (JLD). Pour nous, c'est incohérent. Le projet initial de la loi Renseignement confiait la décision de placer sur écoute des avocats, magistrats et parlementaires au JLD, au détriment du juge d'instruction. Il est paradoxal de renoncer à la collégialité, mesure la plus protectrice en cas de doute sur le travail du juge d'instruction – dont le statut est pourtant plus protecteur que celui du JLD...

Nous sommes toutefois critiques du fonctionnement actuel, qui pose des difficultés lors de la phase d'enquête puisque deux parquets sont compétents de manière concurrente, or il y a autant de pratiques que de ressorts de juridictions, ce qui nuit à la sécurité juridique. Difficultés également lorsque l'instruction est ouverte : imaginons un crime commis en Ardèche ; le pôle de l'instruction compétent est celui d'Avignon. Le juge d'instruction d'Avignon se déplace en Ardèche pour une reconstitution, sans que le parquet ni le juge d'instruction de l'Ardèche ne soient prévenus !

Nous souhaitons le maintien de la collégialité et une réflexion sur la localisation des pôles de l'instruction et leur organisation.

J'en viens aux tribunaux correctionnels pour les mineurs. Nous en avons soutenu la suppression de longue date, pour n'en avoir jamais vu l'utilité. Ils partent d'un double postulat : le besoin de solennité, alors que celle d'un tribunal pour enfants est tout aussi forte ; et le prétendu laxisme des tribunaux pour enfants. Nous nous élevons à raison contre ce sous-entendu, puisque les peines prononcées dans les tribunaux correctionnels pour mineurs ne sont pas plus sévères que celles prononcées par les tribunaux pour enfants, avec un taux identique de 60 % de peines d'emprisonnement.

En revanche, les difficultés pratiques sont innombrables. Les tribunaux correctionnels pour mineurs sont chronophages, puisqu'il faut prévoir un audience spécifique. Ils courent des risques d'erreur car il faut une connaissance pointue de la procédure applicable aux mineurs. Ils ajoutent de la complexité en cas de pluralité d'auteurs, puisque lorsqu'une affaire mêle majeurs et mineurs il faut passer devant le tribunal

correctionnel, le tribunal pour enfants et le tribunal correctionnel pour mineurs, avec des risques de contradiction dans les décisions – cela s’est déjà vu.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

**M. François Pillet, président.** – Vos propos montrent que le débat que la commission des lois a organisé cet après-midi est des plus nécessaires.

**Mme Marion Lagailarde, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.** – La collégialité de l’instruction est un choix politique décidé après l’affaire d’Outreau. La représentation nationale en avait tiré les conséquences et donné les garanties d’une justice de qualité pour les affaires les plus graves, considérant à juste titre que l’essence de la décision de justice est le délibéré, donc la collégialité. Par principe, le Syndicat de la magistrature est favorable au maintien de la collégialité de l’instruction et à la revitalisation du juge d’instruction en tant qu’institution.

Le choix fort de la collégialité ne devrait pas se dissoudre dans l’insuffisance de moyens. Elle pourrait être maintenue dans une moindre mesure, dans certains cas tels que les actes et les affaires qui affectent le plus fortement la garantie des droits et libertés, et les actes concernés par l’appréciation des charges et la manifestation de la vérité. La collégialité devrait être systématique lorsque la saisine du JLD est envisagée pour le placement en détention provisoire, c’est-à-dire quand il y a de la prison à la clé, mais aussi pour les infractions faisant l’objet de la procédure d’information judiciaire, pour les crimes, pour les délits ouvrant la possibilité de recourir à des techniques spéciales d’enquête et les délits visant les personnes spécialement protégées en raison de leur activité.

Une réflexion doit être menée sur les actes pouvant être délégués à un seul juge. Nous vous remettons un écrit.

**Mme Anaïs Vrain, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.** – Au-delà de notre souhait d’une réforme d’ampleur pour la justice des mineurs, nous regrettons le saupoudrage par voie d’amendement. Comme l’Union syndicale des magistrats, nous sommes favorables à la suppression du tribunal correctionnel pour mineurs, dont nous ne souhaitons pas la création car il est une entaille majeure à la spécialisation de la justice des mineurs, dont le postulat est qu’un mineur est un être en construction susceptible d’évolution – même s’il fait deux mètres et chausse du 44.

Les dispositions transitoires prévues renvoient les dossiers des tribunaux correctionnels pour mineurs vers les tribunaux pour enfants, or le renvoi automatique devant les premiers n’était prévu que pour des infractions faisant encourir des peines supérieures ou égales à trois ans alors que le renvoi automatique devant les seconds n’est prévu que pour des peines supérieures à sept ans. Ce régime plus sévère posera des problèmes d’application aussi pour les majeurs.

Nous appuyons l’interdiction de la prison à perpétuité pour les mineurs, mais celle-ci restera sans effet si l’article 20-2 de l’ordonnance de 1945, qui prévoit que l’on puisse déroger à l’excuse de minorité, n’est pas modifié.

Nous soutenons la présence systématique de l’avocat en garde à vue pour tous les mineurs et l’intervention obligatoire du médecin pour les 16-18 ans, ce qui n’est étonnamment pas le cas actuellement.

Le cumul des mesures éducatives et des peines devant le tribunal pour enfants est une possibilité qui existe déjà dans l'ordonnance de 1945, et constitue déjà une régression. Ce cumul peut, en apparence, donner l'idée que l'on ajoute de l'éducatif alors qu'en réalité cela tire la réponse pénale vers le champ de la peine. Là encore, nous vous remettons un écrit.

**M. Jean de Maillard, permanent de FO Magistrats.** – Ces deux questions ont un point commun : montrer que lorsque l'on s'affranchit du principe de réalité, celui-ci vous revient violemment à la figure. Nous sommes incapables de réfléchir à des réformes sereinement, en visant le long terme. Cette incapacité pousse à poser des rustines inutiles, à ravauder un système jusqu'à l'usure complète...

La justice des mineurs souffre d'un conflit de logiques. À l'éducation, philosophie même de la justice des mineurs, on a voulu ajouter la force. Les tribunaux correctionnels pour mineurs n'ont pas fonctionné parce qu'ils ne le pouvaient pas. Il est temps de sonner le glas de cette réforme.

Le juge d'instruction est depuis trente ans à la fois une bête noire et un bouc émissaire. On n'a eu de cesse de vouloir le réduire à l'inexistence dans le domaine pénal, et on y est parvenu. Le juge d'instruction n'est presque plus saisi. Il est en coma dépassé parce qu'on est incapable de penser une vraie réforme de la procédure pénale en fonction de ce que sont devenues la délinquance et la criminalité. On désire le supprimer, sans oser prendre une décision frontale qui aurait le mérite de la clarté. Faute de courage, on assiste à la mort lente du juge d'instruction, sous sédatif, qui n'apporte plus rien d'utile à la procédure pénale. Le juge d'instruction doit principalement veiller au délai des actes auxquels il est contraint, envoyer des lettres recommandées, attendre les délais qu'on lui impose, attendre le recours contre ses décisions ou non décisions. On arrive à une juridiction qui ne fonctionne plus, mais offre au justiciable le maximum de garanties.

À côté, on a développé les pouvoirs du parquet qui ne sont contrôlés par rien ni personne. Le JLD effectue un contrôle formel alors qu'il n'a en réalité aucun positionnement dans l'architecture judiciaire et n'a acquis de légitimité que dans le domaine du contrôle de la détention provisoire. Le JLD est le surveillant-chef du juge d'instruction dans les domaines de la criminalité organisée et du terrorisme, mais il n'a qu'un pouvoir d'enregistrement des décisions. D'un côté, on a un système qui prévoit une multitude de garanties mais ne s'applique plus, et de l'autre, un système qui n'en offre aucune mais tourne à plein régime.

L'abandon de la collégialité n'est que le monument au mort sur la tombe du juge d'instruction, enterré alors qu'il n'était que dans le coma dépassé.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**M. Pascal Gastineau, président de l'Association française des magistrats instructeurs.** – Le juge d'instruction est menacé mais bouge encore. Le projet de loi pour une justice du XXI<sup>ème</sup> siècle commence par un retour en arrière : l'abandon de la collégialité, même partielle. Magistrat de terrain, j'appartiens à la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Lille, qui compte treize juges d'instruction et beaucoup de travail ; nous dénouons beaucoup de dossiers !

Nous avons été très surpris par le tour de passe-passe de la suppression de la collégialité à l'Assemblée nationale. Je ne sais si le Sénat peut au moins obtenir la

réintroduction des chapitres 1 et 2 révisés de la loi du 5 mars 2007, mais il faut mettre en place une collégialité partielle, pratique, sur option.

La différence entre la co-saisine et la collégialité est la même qu'entre des balles à blanc et des balles réelles, ou entre Nietzsche et Hegel. Le premier co-saisi prend en charge tout le dossier. Le code de procédure pénal n'est guère explicite : il prévoit seulement que si tous les juges d'instruction co-saisis ne signent pas l'ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, celle-ci est susceptible d'appel.

Le but de la collégialité était d'organiser de manière pratique la décision commune des juges d'instruction sur les décisions les plus importantes. L'Assemblée nationale a créé la convention judiciaire d'intérêt public qui autorise la transaction pénale en matière de corruption internationale. L'idée est d'imposer une sanction financière à l'entreprise française, qui, vierge de condamnation, pourra quand même prétendre à des appels d'offres à l'international. S'agissant d'autoriser la transaction pénale dans le cadre d'une information judiciaire, la collégialité serait bienvenue.

À la JIRS de Lille, les juges d'instruction suivent des dossiers de criminalité organisée et de délinquance financière de grande ampleur, pour lesquels les regards croisés sont utiles. Créons un système cadré pour travailler ensemble. Pourquoi ne pourrait-on pas le faire ? Faute de moyens ? Pour les grandes réformes de la justice – cour d'assises d'appel, avocat en garde-à-vue, JLD – on a su trouver les moyens !

**Mme Isabelle Rich-Flament, membre du conseil d'administration de l'Association françaises des magistrats instructeurs.** – Pourquoi la collégialité de l'instruction ? Parce que la limite de l'intelligence, c'est l'orgueil. Le juge d'instruction est issu de décennies de réflexion. C'est le juge de l'enquête ; il bouge encore, même s'il ne traite que 2,5 % du contentieux pénal. Il traite des affaires complexes, de réseaux, d'antiterrorisme, de santé publique, des affaires économiques et financières.

J'ai passé la moitié de ma carrière au parquet. Les parquetiers ont leur propre métier : urgentiste. Ils traitent tout ce qui arrive de la police en urgence. Le juge d'instruction est un chirurgien esthétique, il traite très peu mais en finesse. Doit-on supprimer une pièce maîtresse de l'arsenal répressif de la France malgré les menaces actuelles ?

Dans un premier temps, il y aura soixante parquetiers au sein d'une cellule de crise, mais dans un deuxième temps, celui des commissions rogatoires internationales, du démantèlement de réseaux, il faudra passer la main au juge d'instruction ; le procureur de Paris sera passé à autre chose. Il est très dangereux de changer les rôles quand la France est confrontée à de tels enjeux. La justice, c'est notre arsenal répressif.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, mais ce que vous nous dites avec beaucoup de conviction n'a pas grand rapport avec la collégialité.

**Mme Isabelle Rich-Flament.** – Pour l'instant, nous avons la co-saisine. La collégialité va plus loin, dans la mesure où elle force le juge d'instruction à faire fi de son isolement et de son orgueil pour travailler en équipe. La force du parquet, c'est l'équipe. C'est la commission Outreau qui a tout déclenché : s'il y avait eu co-saisine, comme cela avait été envisagé, et à plus forte raison collégialité, l'affaire aurait pris une autre tournure. On a tout à gagner avec la collégialité : quand cela se passe bien, c'est une occasion d'échanger entre plus anciens et plus jeunes, de transmettre des savoirs, de partager des réseaux...

**Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente de l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille.** – Notre association est loin d'être la seule à se féliciter de la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs. Leur création était une aberration. Comment qualifier la justice des mineurs de « correctionnelle » quand il s'agit d'abord d'éducation ? Comment justifier d'avoir évincé la formation ordinaire du tribunal pour enfants qui associait des assesseurs issus de la société civile, nommés par décret en fonction de leurs compétences ou de leur intérêt pour la jeunesse ? Professeurs, chefs d'entreprise, responsables de formation, ils avaient tous quelque chose à apporter dans l'appréciation des faits et du parcours des jeunes. Supprimer le tribunal pour enfants, cette institution intelligente qui date de 1945, sans préciser les missions affectées au nouveau tribunal correctionnel pour mineurs, hormis plus de sévérité... Rien de moins judicieux.

La justice des mineurs est très particulière. Que l'on intervienne pour la protection de l'enfance ou auprès de mineurs délinquants, la démarche est la même : il s'agit de déterminer ce qui peut modifier le comportement d'un individu. Voilà le cœur de métier du juge des enfants qui intervient tout au long de la procédure afin d'éclairer le parcours de l'individu, son histoire familiale. Cette approche s'inscrit forcément dans la durée. Rien à voir avec la comparution immédiate où tout est bouclé en un quart d'heure. Après un premier rappel à la loi pour souligner la gravité des faits, le juge doit créer des liens pour faire comprendre au mineur et à sa famille quels changements la justice attend de lui, en termes de comportement social. Il faut parfois plusieurs mois pour évaluer l'évolution et rendre une décision. La logique n'est pas la même que dans la fonction correctionnelle. Éduquer plutôt que punir, tel est l'objectif. Un enfant est un être en devenir, c'est l'avenir d'une société. Beaucoup de jeunes ont les ressources pour s'en sortir. Au juge pour enfants de les repérer et de les valoriser pour enclencher une dynamique de réussite.

Une justice rapide, avec des non professionnels et des sanctions de plus en plus graves : ce tribunal correctionnel des mineurs était tout ce qu'il ne fallait pas faire. Il aurait été complètement inefficace. Plutôt que d'infliger une peine lourde, mieux vaut déterminer la solution la mieux adaptée au parcours du jeune.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour cet exposé enthousiaste, nourri d'expériences.

**M. Florent Loyseau de Grandmaison, vice-président de la commission Libertés et droits de l'homme au Conseil national des barreaux.** – Je constate qu'il y a unanimité contre la suppression de la collégialité. Cette question est ancienne, puisque c'est en 1985 que Robert Badinter a pour la première fois suggéré de renommer chambre de l'instruction le collège d'instruction composé de trois magistrats, alors appelé chambre d'accusation. L'idée de collégialité, bien antérieure à Outreau, est une nécessité transversale du droit ; quelle que soit la formation des juridictions, la plénière est la marque d'une solennité particulière de la décision rendue, grâce à laquelle la personne du juge s'extrait d'elle-même pour incarner l'institution. Ce n'est plus le juge seul avec ses doutes et ses hésitations qui prend la décision, c'est l'institution qui se prononce. Tel est l'enjeu de la suppression de la collégialité.

Il faut prendre la mesure de la tâche qui incombe au juge d'instruction : il porte sur ses épaules la responsabilité de la liberté des personnes déférées devant lui, mais aussi d'établir des charges contre elles pouvant les conduire devant une juridiction de jugement. Il y a les dossiers sur lesquels on doute, ceux sur lesquels on varie, ceux sur lesquels on évolue... La conviction n'est jamais constante. Les mécanismes dont dispose le juge d'instruction pour

partager ses doutes et ses incertitudes sont relativement faibles. La co-saisine, qui répond aux articles 83-1 et 83-2 du code de procédure pénale, place deux magistrats ou plus l'un à côté de l'autre sans leur faire obligation de travailler ensemble, en sorte que chacun peut prendre seul des actes au cours de l'instruction sans avoir besoin de l'accord de l'autre, sauf pour signer une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, celle-ci ne pouvant faire l'objet d'un appel devant la chambre de l'instruction. En matière d'environnement, de santé ou de délits financiers, le juge se retrouve seul.

La collégialité protège l'intérêt du justiciable en garantissant que la décision prise et rendue n'émane pas de la conception particulière d'un seul homme. Elle protège l'intérêt du juge d'instruction qui n'est pas exposé à titre personnel. Il arrive que certains juges d'instruction soient mentionnés dans la presse pour les décisions qu'ils rendent, jamais le parquet ! La différence fondamentale d'organisation des deux structures fait que l'une est surexposée, tandis que l'autre ne l'est jamais. Si la justice doit s'extraire des passions, rationaliser sa démarche pour constater une culpabilité ou démontrer une innocence, il faut que cette absence de passions puisse s'exprimer par le débat au sein de l'instruction. Enfin, la collégialité protège l'intérêt de la justice, car la décision rendue est concertée, assumée : on n'est pas dans une vendetta personnelle. La tentation peut être grande pour un juge d'être reconnu en son nom pour avoir réglé un dossier. La fonction de jugement exige de l'humilité, car ce sont des éléments fondamentaux de la vie des mis en examen qui sont en jeu.

Faut-il se fier aux arguments budgétaires qui ont été avancés ? Selon la Chancellerie, il manquerait 300 postes de juge d'instruction. La France n'aurait-elle donc pas les moyens de les créer ? La réforme du JLD et celle de la garde à vue ont mis en lumière la nécessité de mobiliser des crédits. La dynamique est vertueuse : ces ressources éviteront d'avoir à en mobiliser d'autres ensuite. On est passé de 620 à 540 magistrats instructeurs depuis 2013. En créant 300 nouveaux postes, on ne fera que mettre fin à l'érosion en remettant à niveau le nombre de nos juges d'instruction. En la matière, la France se place à la 37<sup>ème</sup> place sur 45 parmi les États du Conseil de l'Europe.

Il serait absurde d'instaurer un principe général de collégialité, bien sûr. En revanche, si l'on tient compte du *quantum* de la peine, de la nature de l'affaire et de la demande des parties, il me semble tout à fait raisonnable d'introduire ce mécanisme, cette possibilité et cette assurance dans la procédure.

**M. Philippe Bas, président.** – Si je comprends bien, vous êtes favorables au principe de la collégialité de l'instruction quand elle est pertinente. En revanche, vous êtes tous opposés au tribunal correctionnel pour mineurs.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je tiens à vous remercier pour tous ces apports. Et je citerai Jaurès : « Le courage c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel ». J'entends vos arguments. M. Gastineau a suggéré que le réalisme, aussi beau soit-il, ne résisterait pas face à une volonté à l'œuvre. On a bien créé le juge des libertés et de la détention ; pourquoi ne pas maintenir la collégialité, qu'il s'agisse de l'instruction ou du tribunal pour mineurs ? Un certain nombre d'entre vous ont proposé une voie médiane. Les positions réformistes ne sont pas toujours très ronflantes mais elles peuvent se révéler plus efficaces que des options plus révolutionnaires.

L'USM suggérait que la collégialité pourrait être maintenue à trois conditions : selon les actes, à la demande des parties ou si elle est décidée d'office par le juge. S'il advenait que faute de pouvoir généraliser cette collégialité de l'instruction, on s'accorde pour

la mettre en œuvre dans un certain nombre de cas, quel critère privilégieriez-vous parmi les trois que vous proposiez ?

**M. Alain Vasselle.** – Comment une telle unanimité contre la perte de la collégialité peut-elle ainsi s'exprimer sans être entendue par le Gouvernement ? Tout texte de loi doit faire l'objet d'une étude d'impact. A-t-on procédé à une évaluation pour mesurer l'absence de pertinence de cette collégialité ? Je ne peux pas imaginer qu'il n'y ait que des raisons comptables et budgétaires pour justifier sa suppression. Pourriez-vous m'éclairer, moi qui ne suis pas juriste ?

**M. Philippe Bas, président.** – La procédure parlementaire comporte certaines anomalies qui, sans être forcément inconstitutionnelles, relèvent de mon point de vue d'une utilisation abusive de la procédure accélérée. Ce texte comportait une cinquantaine d'articles quand nous l'avions examiné ; il est sorti de l'Assemblée nationale avec plus de 100 articles. C'est dire qu'il y a deux lois en une, l'une que nous avons examinée, l'autre non. Le Gouvernement aurait pu prévoir une deuxième lecture par le Sénat, il a préféré convoquer une CMP, ce qui limite notre capacité d'action. Nous espérons faire entendre raison à nos collègues députés sur un certain nombre de points. S'il y a désaccord en CMP, nous pourrions examiner à nouveau le texte. Tout amendement adopté par le Sénat en nouvelle lecture pourra être repris à l'Assemblée nationale. Pour l'instant, le pouvoir d'action du Sénat reste limité. Compte tenu de la réalité objective des problèmes soulevés, je ne peux pas croire que nos collègues députés ne feront pas évoluer leurs positions.

Y a-t-il eu une étude d'impact ? Certes, non. Il s'agit de dispositions prises à la suite d'amendements gouvernementaux déposés à la dernière minute. Le texte que Mme Taubira nous avait présenté n'a pas été soumis très rapidement à l'Assemblée nationale. Voilà qu'il devient soudainement urgent, au point que le Gouvernement l'inscrira sans doute à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Ni étude d'impact, ni avis du Conseil d'État. Un deuxième projet de loi fait son nid dans le premier sans qu'aucune garantie de procédure n'ait été respectée, ni par le Gouvernement, ni au Parlement. À l'évidence, cette conception du bicamérisme va à l'encontre de la nôtre.

**Mme Véronique Léger.** – Le projet gouvernemental propose une collégialité par acte, ce qui signifie qu'un juge d'instruction saisi d'une affaire de violence pourra décider d'ordonner seul une expertise médicale. En revanche, s'il est saisi d'une demande de contre-expertise, la partie pourra demander qu'un collègue statue. Le juge d'instruction pourra également provoquer une collégialité s'il souhaite un échange croisé de regards sur une affaire. Dans le cas d'une personne mise en examen qui demanderait à passer au statut de témoin assisté, la décision pourra être prise et rendue en collégialité.

Quant à l'étude d'impact, un projet de loi avait été déposé en juillet 2013 dont l'USM partageait les grandes lignes. On avait alors évalué à 300 le nombre de juges d'instruction nécessaires pour une collégialité systématique. Si on en réduit le périmètre à certains dossiers et à certains actes, l'impact sera forcément moindre.

**Mme Marion Lagaille.** – La collégialité est intéressante, si elle est à double détente. Pour quelles affaires ? Et sur quels actes à l'intérieur des dossiers ? Dans une instruction, les actes sont de statuts et d'importance différents aussi bien au regard de leurs effets sur l'atteinte à la liberté et aux droits que de leurs effets sur l'appréciation des charges. La loi devrait prévoir cette distinction plutôt que de la laisser à l'appréciation des parties. Le Syndicat de la magistrature a considéré que les infractions concernées pourraient être les

crimes, les délits spécifiques ouvrant droit à recourir à des techniques spéciales d'enquête, les délits visant des personnes protégées à raison de leur activité. Au sein des dossiers, la collégialité s'appliquera pour certains actes plus importants que d'autres : décision de mise en examen, décision de saisine du juge des libertés et de la détention pour placement ou pour renouvellement de la détention provisoire, l'ordonnance de règlement, ainsi que toute une série de mesures d'investigation liées aux techniques spéciales d'enquête.

**M. Jean de Maillard, permanent de FO Magistrats.** – La question que vous posez, Monsieur le président, est pertinente. Elle montre la limite de l'exercice. Si tout le monde s'accorde avec les magistrats sur la nécessité d'aller vers la collégialité, dès que l'on tente de préciser le contenu de la notion, ce bel accord s'effiloche. Faut-il une collégialité à l'acte, à la demande, faut-il l'institutionnaliser et jusqu'où ?

Le projet de loi de 2013 prévoyait une collégialité qui serait soit à la demande des parties, soit à la demande du parquet, soit à celle du juge d'instruction, et qui serait décidée par le président du tribunal. Cette proposition avait toutes les chances d'être déclarée inconstitutionnelle, dans la mesure où le principe d'égalité des citoyens devant la loi fait que l'on ne choisit pas son juge. Sans compter que faire reposer le choix du juge sur une mesure d'administration judiciaire était certainement la pire des solutions.

Votre assemblée est prisonnière d'une procédure qui ne permet pas de poser les problèmes de fond, à savoir la nécessité absolue de reprendre dans sa totalité notre procédure pénale. Les mécanismes dont nous parlons sont ectoplasmiques. En 2013, l'étude d'impact indiquait que 28 000 affaires avaient entraîné la saisine d'un juge d'instruction au cours de l'année 2007, contre 16 200 en 2012, et certainement encore moins aujourd'hui. Pour reprendre la métaphore médicale dans les affaires au long cours que traitent les JIRS, le parquet ne peut pas assurer le service après-vente du Samu : il faut un juge d'instruction. Nous gagnierions à étudier d'autres systèmes de procédure. En Italie, le parquet est doté des mêmes pouvoirs que le juge d'instruction français tout en disposant d'une indépendance plus forte. Les moyens sont considérables, alors qu'en France, nous n'avons qu'une dizaine de parquetiers et autant de juges d'instruction qui se consacrent à la lutte antiterroriste.

**Mme Isabelle Rich-Flament.** – À l'heure actuelle, ils sont sept.

**M. Jean de Maillard.** – Les effectifs de nos collègues italiens sont dix fois supérieurs ! Sans compter les services de police qui dépendent directement d'eux. Nous devons réfléchir à une conception de la collégialité qui favorise la réforme de notre système de procédure pénale afin qu'il s'adapte aux nouvelles formes de criminalité.

**M. Pascal Gastineau.** – Je voudrais terminer sur une note d'espoir. Ce qui était proposé par le Gouvernement dans le projet de loi Justice du XXI<sup>ème</sup> siècle avait du sens, avant qu'on parle de la suppression de la collégialité. On peut croiser les critères : acte, type d'acte, complexité de l'affaire, à la demande ou pas. On peut aussi être inventif et imaginer qu'un magistrat autre que le magistrat instructeur du tribunal puisse être associé au collègue. En tout cas, il ne suffira certainement pas de recruter 300 magistrats instructeurs supplémentaires pour mettre en place une réforme pratique et pragmatique de la collégialité.

## **Modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle – Auditions sur le changement d'état civil des personnes transsexuelles**

**M. Philippe Bas, président.** – Le projet de loi relatif à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle a été adopté récemment par l'Assemblée nationale, avec un certain nombre de dispositions nouvelles dont nous n'avons pas débattu au Sénat. La commission des lois a souhaité les examiner de manière approfondie avant la réunion de la CMP. C'est dans ce cadre que nous avons organisé ces auditions sur le changement d'état civil des personnes transsexuelles.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

**Mme Astrid Marais, professeur de droit à l'université de Bretagne occidentale.** – L'amendement introduit dans le projet de loi sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle prévoit qu'une personne qui souhaiterait changer de sexe à l'état civil puisse en faire la demande au juge, à la condition de démontrer que son sexe juridique ne correspond pas à celui sous lequel il se présente. Il est précisé notamment qu'il n'est plus nécessaire que la personne fasse état de traitements médicaux pour obtenir une telle modification. L'absence de tels traitements ne pourrait pas suffire à rejeter la demande.

Cet amendement a été présenté comme un assouplissement des conditions actuelles du changement de sexe des transsexuels, et l'on constate que le texte ne fait même pas mention des termes de transsexualisme ou de dysphorie de genre.

Dans le droit positif, le changement de sexe à l'état civil est une réponse juridique donnée à un problème médical. C'est pour cette raison qu'il est autorisé en cas de transsexualisme. Le transsexualisme, encore appelé dysphorie de genre, est un trouble de l'identité sexuelle qui se caractérise par la conviction d'une personne d'appartenir à un sexe qui n'est pas celui qui lui a été anatomiquement, génétiquement et juridiquement donné. Cette personne ressent par conséquent le besoin intense de modifier son sexe anatomique et juridique.

Le transsexualisme est un syndrome aux causes incertaines. On évoque des facteurs biologiques, notamment une exposition anormale du fœtus aux hormones. L'inspection générale des affaires sociales (Igas) indique que 6 100 personnes auraient suivi un parcours de soins, organisé en quatre étapes : diagnostic du syndrome ; expérience en vie réelle pour apprécier la capacité de la personne à vivre dans le sexe revendiqué ; traitement hormonal pour supprimer les caractères sexuels secondaires et induire les caractères recherchés ; opération chirurgicale lourde de réassignation sexuelle qui implique une ablation des organes génitaux et leur remplacement par des organes artificiels. Cette opération a lieu en général deux ans après le début du parcours de soins. Le traitement est remboursé par la sécurité sociale depuis 1976 ; depuis 2010, il n'entre plus dans la catégorie des affections psychiatriques de longue durée mais dans celle des affections de longue durée hors liste.

Il a fallu attendre une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en 1992 pour que la jurisprudence accepte le changement de sexe des transsexuels, en l'encadrant strictement. Dorénavant, la Cour de cassation pose deux conditions : le transsexuel doit établir la réalité du syndrome dont il est atteint ; il doit également démontrer le caractère irréversible de la modification de son apparence. La Cour de cassation entendait ainsi assurer un équilibre entre le respect de la vie privée des transsexuels

et les impératifs de sécurité juridique attachés à l'État, qui pourraient être mis à mal en cas de changements de sexe répétés.

La deuxième condition pose des problèmes d'interprétation : doit-on pour démontrer le caractère irréversible du changement d'apparence faire obligatoirement état d'une réassignation sexuelle impliquant une chirurgie d'ablation des organes génitaux ou peut-on se contenter de traitements hormonaux, éventuellement associés à une chirurgie plastique ? Une circulaire de 2010 préconisait d'autoriser les changements de sexe des transsexuels lorsque ceux-ci avaient subi des traitements hormonaux, sans rendre obligatoire la réassignation sexuelle. La Haute Autorité de santé (HAS) avait en effet indiqué que ces traitements hormonaux pris sur le long terme affectaient de manière irréversible le métabolisme. Néanmoins, en 2014, l'Académie nationale de médecine précisait qu'ils n'affectaient pas de façon irréversible la fécondité du transsexuel : certains transsexuels pouvaient procréer dans leur sexe d'origine, malgré les traitements reçus.

Il est d'autant plus utile que le législateur lève les ambiguïtés que la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie en 2016 de trois requêtes par des personnes dont la demande de changement de sexe à l'état civil a été refusée au prétexte qu'elles ne réunissaient pas les deux conditions fixées. L'amendement au projet de loi n'exige plus de traitement médical ou hormonal, ni que le transsexuel fasse la preuve de l'existence du syndrome du transsexualisme. Il démedicalise ainsi complètement la procédure de changement de sexe, suivant en cela l'avis rendu en 2013 par la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) : l'identité de genre serait reconnue et tout individu pourrait choisir le sexe sous lequel il souhaite être désigné à l'état civil.

Dépendant de la volonté de la personne, le sexe ne pourrait plus servir d'élément d'identification au sein de la société. En organisant l'état civil de la personne, l'État détermine les qualités qui devront être prises en compte pour l'identifier et leur attache des effets de droit. Les éléments de l'état civil sont ainsi imposés à la personne qui ne peut ni les choisir, ni les modifier : l'état des personnes est dit indisponible. Les modifications restent possibles mais sont strictement encadrées par la loi. Si la détermination du sexe dépendait de la volonté de la personne, chacun pourrait changer de sexe à chaque fois qu'il le souhaiterait, ce qui compromettrait la sécurité attachée à l'état. D'où la nécessité de faire sortir la mention du sexe de l'état civil. Pourquoi pas ? Cependant, cela impliquerait que la mention du sexe n'ait aucune incidence juridique.

Depuis la loi de 2013 sur le mariage pour tous, la plupart des distinctions du sexe ont été abolies en droit français. Elles continuent cependant de s'appliquer dans certains cas, par exemple pour les règles relatives à l'établissement de la filiation. Si l'on démedicalise purement et simplement la procédure de changement de sexe, on risque d'aboutir à des situations où un homme serait « enceint » et accoucherait d'un enfant sans que l'on sache s'il doit être considéré comme père ou mère. En l'état actuel du droit, il serait plus opportun de maintenir un encadrement médical, quitte à assouplir les conditions du changement de sexe.

La condition qui fait obligation d'établir une preuve du syndrome de transsexualisme garantit qu'on donne à l'individu un sexe conforme au sexe psychologique qu'il revendique. Elle contribue ainsi à maintenir la stabilité de l'état civil. Faut-il en plus exiger une opération de réassignation sexuelle qui entraîne la stérilité ? La plupart des transsexuels acceptent, voire revendiquent cette chirurgie, aussi lourde soit-elle. On ne recense qu'1 % de regrets, surtout liés à des erreurs de diagnostic. Une minorité de personnes correctement identifiées comme transsexuelles ne souhaitent pas pour autant être soumises à

cette opération qu'elles ressentent comme une castration. Parfois, les médecins refusent de la pratiquer en raison de contre-indications médicales. Faut-il alors interdire à la personne le changement de sexe juridique ?

Accepter cette interdiction reviendrait à subordonner ouvertement le changement de sexe à une exigence de stérilisation pour empêcher le transsexuel opéré d'avoir un enfant en utilisant ses facultés procréatives d'origine. Est-ce conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme ? La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a récemment condamné la Turquie pour avoir exigé d'un transsexuel qu'il fasse la preuve de sa stérilité avant le traitement chirurgical qui allait le rendre stérile, ce qui était absurde. En revanche, la Cour laisse une marge d'appréciation aux États pour déterminer si la stérilisation doit résulter de l'opération chirurgicale. La convention faisant l'objet d'une interprétation évolutive, il n'est pas exclu que la Cour revienne sur ce point.

La stérilisation constitue indéniablement une atteinte grave au respect du droit à la vie privée du transsexuel. Néanmoins, elle pourrait éventuellement être justifiée par un objectif de protection de l'ordre ou de la morale, objectif que la CEDH reconnaît comme légitime. Il s'agirait en l'occurrence d'éviter qu'un homme puisse être « enceint » ou qu'une femme puisse être le père biologique d'un enfant. On peut également considérer qu'il serait dans l'intérêt de l'enfant lui-même de ne pas avoir pour père sa mère biologique et inversement. Cependant, la Cour introduit une exigence de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et l'atteinte portée au droit à la vie privée du transsexuel.

En maintenant les deux conditions du droit actuel – établissement du syndrome et traitements médicaux – on limite les risques de changements de sexe à répétition. On limite également les risques de procréation du transsexuel dans son sexe d'origine, car tel n'est pas le désir du transsexuel puisque cette procréation contredirait le sexe qu'il revendique. Dans ces conditions, subordonner le changement de sexe à une opération de stérilisation contrainte apparaîtrait disproportionné.

D'où la nécessité pour le législateur de lever les doutes en maintenant d'une part la condition de l'établissement du syndrome de transsexualisme, d'autre part celle d'un traitement médical qui aurait pour effet de modifier l'apparence du transsexuel. En revanche, l'opération de réassignation sexuelle n'aurait rien d'obligatoire, même si elle reste possible. Pour autant, les risques de procréation du transsexuel dans son sexe d'origine, quoique limités, ne seraient pas nuls. En Allemagne, on a récemment eu le cas d'un transsexuel homme qui avait accouché d'un enfant. Cela promet une belle bataille juridique. Il serait utile que le législateur anticipe cette situation, pour préserver l'intérêt de l'enfant dont la construction pourrait être difficile. Une solution pourrait être qu'une personne qui aurait changé d'état civil mais aurait procréé dans son sexe d'origine soit automatiquement rétablie à l'état civil dans son sexe d'origine.

Enfin, en réglementant le changement de sexe, le législateur aurait aussi l'opportunité de lever les doutes sur l'accès des transsexuels à la procréation artificielle et de s'intéresser à l'inter-sexualisme. Problématiques qui relèvent toutefois d'un autre débat.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci pour cet exposé riche et complet.

**Mme Clémence Zamora-Cruz, porte-parole de l'Inter-LGBT.** – Notre revendication est que le changement de sexe à l'état civil puisse se faire dans les conditions posées par le Conseil de l'Europe. La procédure actuelle, en France, est contraire aux droits

humains. La CEDH devra prendre position car elle a été saisie de trois plaintes françaises. D'autres institutions ont déjà rendu leurs avis sur la médicalisation et la procédure rapide, comme la CNCDH et l'ECRI.

Le changement de sexe à l'état civil répond à une jurisprudence datant de 1992, année où la France a été condamnée pour non-respect de la vie privée des personnes trans. J'emploie cette expression à dessein, pour les distinguer des personnes transsexuelles qui réussissent à obtenir leur changement d'état civil même auprès de tribunaux défavorables en apportant la preuve de leur stérilisation. La stérilisation concentre tout l'arbitraire médical : la personne passe des années dans un couloir à attendre de savoir si elle aura droit ou non à un changement d'état civil. Beaucoup restent sur le carreau. D'autres ne peuvent pas recevoir le traitement pour des raisons médicales, VIH etc.

On redoute qu'une personne trans devienne mère ou père d'un enfant ? Soyons clairs. Ces familles existent déjà, elles vivent dans notre société. Il faut trouver un cadre juridique pour les protéger, car souvent les personnes trans vivent dans des conditions lamentables, privées d'accès à la santé, à l'éducation ou à la justice.

Nous demandons une procédure rapide pour le changement d'état civil. Les personnes trans vivent des moments épouvantables dès le premier jour de leur *coming out*. La procédure doit être démedicalisée. Il faut bannir l'irréversibilité qui signifie la stérilisation, éviter la référence au traitement hormonal qui n'est pas possible pour tous. Enfin, il faut rendre la procédure accessible à tous, car encore une fois, certaines personnes trans n'ont pas accès à l'emploi, ne peuvent finir leurs études et se retrouvent dans des situations de grande précarité.

De plus en plus de pays font le choix de l'autodétermination du sexe, parmi lesquels l'Argentine et quatre pays d'Europe. Personne ne peut décider de l'identité d'une autre personne de manière arbitraire. Les personnes que nous représentons font face à des discriminations épouvantables. Elles revendiquent leur identité et demandent qu'on la respecte dans les documents qui pourront ouvrir l'accès à la santé, à l'éducation et à l'emploi.

**M. Philippe Reigné, professeur de droit au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).** – Le texte voté par l'Assemblée nationale introduit la notion particulière de « possession d'état » du sexe. Pourquoi la Cour de cassation accepte-t-elle de changer la mention du sexe sur les registres de l'état civil ? Il ne s'agit certainement pas d'un complément apporté au traitement médical. La loi, le juge, les décisions de justice ne sont pas des médicaments. Il s'agit tout simplement de supprimer un risque de discrimination qui apparaît quand les documents d'identité ne correspondent plus à ce que la personne est, avec les difficultés d'insertion sociale et professionnelle qui s'ensuivent.

Au début des années 2000, la CEDH opère un revirement dans sa jurisprudence. Les arrêts les plus intéressants sont ceux de 2003 ; leur solution a été réitérée en 2015. Ils affirment la liberté de définir son appartenance sexuelle et se rattachent à l'autonomie personnelle, aspect du droit au respect de la vie privée.

La Cour européenne des droits de l'homme a beaucoup évolué dans sa perception des questions liées au changement d'état civil. En regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 18 *quater* du projet de loi soulève des difficultés. Les deux fondements de cette question sont la lutte contre la discrimination – dite

transphobie – et la liberté de définir son appartenance sexuelle, que la CEDH, en 2015, a rangé parmi les éléments les plus essentiels du droit à l'autodétermination.

La Cour de cassation, en assemblée plénière, a rendu le 11 décembre 1992 un arrêt qui admet le changement d'état civil à six conditions. Cette jurisprudence, qui paraissait solide, a été remise en cause par les principaux intéressés car la mention de changement de sexe, dans la conception de la Cour de cassation, a lieu à la fin du parcours, c'est-à-dire beaucoup trop tard pour éviter la discrimination.

Dans un rapport de 2009, la Haute autorité de santé a proposé un autre critère : l'irréversibilité, ou plutôt le suivi d'un traitement hormonal aux effets irréversibles sur la fécondité. En 2012 et 2013, la Cour de cassation a accueilli cette notion dans des termes flous, en résumant ses six conditions précédentes en deux : prouver le syndrome de transsexualisme et l'irréversibilité de la transformation de l'apparence. Depuis, les tribunaux ont du mal à appliquer la notion d'irréversibilité.

Une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 29 septembre 2015 prévoyait un système semi-déclaratif consistant à présenter au procureur de la République des éléments de preuve, parmi lesquels des témoignages d'une adaptation du comportement social de la personne au sexe revendiqué et des décisions judiciaires établissant des discriminations dues à la discordance entre le sexe à l'état civil et le sexe revendiqué. Le texte de la proposition de loi est réapparu dans ce projet de loi, modifié par des amendements gouvernementaux introduisant la notion de possession d'état du sexe. La notion de possession d'état est la possibilité d'aligner le droit sur le fait, dans trois domaines : le nom, la nationalité et la filiation. Est-ce une solution ? Non. On retrouve les mêmes problèmes qu'avec les solutions de la Cour de cassation. La possession d'état s'inscrit dans la durée, celle-ci n'étant pas précisée par la loi. Pour changer un nom, il faut trois générations !

Le II de l'article 18 *quater* du projet de loi est déconnecté des logiques de discrimination qui justifient le changement d'état civil. Pour une personne qui change de nom parce que sa consonance étrangère l'expose à des discriminations, la procédure de francisation, rapide, est préférée à celle de la possession d'état.

J'en viens à l'homme « enceint ». Inutile de bouleverser le droit de la filiation. La jurisprudence trouvera aisément des solutions pour établir une double maternité ou paternité. Les textes le permettent, à condition d'en faire une lecture raisonnable et non littérale. Cet épouvantail concernera une personne sur 10 000, et encore : ce cas très particulier peut sans difficulté être abandonné à la sagesse des tribunaux.

**Mme Dominique Lottin, premier président de la cour d'appel de Versailles.** – En 1986, j'étais magistrat au tribunal de grande instance de Rouen, qui comptait parmi les premières juridictions à admettre le changement de sexe – un médecin du centre hospitalier universitaire accompagnait les transsexuels dans leur cheminement – à une époque où le tribunal de Paris le refusait. Je veux témoigner des grandes souffrances des personnes qui se présentaient devant la juridiction, après un processus long et douloureux, psychologiquement et physiquement, et de leur revendication d'un état civil en adéquation avec leur statut. Nous devons prendre conscience de cette réalité qui a poussé la CEDH et la Cour de cassation à évoluer. Mais les choses ne sont pas toujours aussi simples.

J'ai entendu parler de la liberté de définir son appartenance sexuelle : certains ne sont pas totalement libres – nous le constatons dans les juridictions. Le juge doit parfois

intervenir pour s'assurer de cette liberté. Nous avons relevé des cas de personnes contraintes de changer de sexe, pour des raisons de prostitution notamment.

Pour avoir travaillé avec des médecins spécialistes, des psychologues, des psychiatres, je sais que tout n'est pas simple. Nous évoluons tous dans nos vies. Le syndrome transsexuel, s'il correspond à une réalité scientifique, n'est pas forcément définitif. Certains individus ont une difficulté d'identité sexuelle qui les conduit à se sentir appartenir momentanément à un sexe. Il est important qu'un juge intervienne pour s'assurer de la liberté et de la pleine conscience de la personne qui demande le changement d'état civil.

La proposition d'effectuer une simple déclaration, qui est apparue dans le débat et existe dans certains pays, est très risquée. Elle peut conduire certains à des cheminements extrêmement douloureux, qu'il est dangereux d'effectuer sans accompagnement. Que cela ne soit pas automatique permet au juge de s'assurer de la liberté du consentement et de vérifier que cette appartenance sexuelle correspond à une réalité, et non pas uniquement à des difficultés psychologiques temporaires.

Ce texte m'inquiète un peu. Qu'est-ce qu'une « réunion suffisante de faits » ? J'ai cru comprendre que l'Assemblée avait voulu éviter une divergence de la jurisprudence. Je ne suis pas sûre que cette formulation y aide... Se présenter publiquement comme appartenant au sexe revendiqué, être connu sous un sexe, en avoir l'apparence physique : tout cela est éminemment subjectif et ouvre la porte à une diversité d'interprétations. C'est pourquoi l'avis médical me paraît indispensable. Quand un transsexuel entre dans un processus de changement, il a affaire au monde médical, qui compte des spécialistes de la question.

Les juridictions françaises procèdent de plus en plus au contrôle de proportionnalité, comme nous y invite la CEDH. Qu'est-ce que l'intérêt ? Faut-il ne tenir compte que de celui de la personne qui se présente devant nous ? Ou se préoccuper aussi de l'intérêt général ? Certaines personnes peuvent être contraintes de changer de sexe pour de mauvaises raisons...

**M. Philippe Bas, président.** – Ces questions sont très sensibles et renvoient à des problèmes individuels lourds, face auxquels la société n'est pas toujours très bienveillante. Les discriminations sont nombreuses dans la vie sociale des personnes transsexuelles. Le rôle du législateur, à l'évidence, est de résoudre ces difficultés, mais sans en créer de nouvelles ! Aussi l'improvisation législative n'est-elle pas de bonne méthode. De fait, le compromis atteint à l'Assemblée nationale n'est satisfaisant pour personne. Nous devons approfondir encore cette question. La jurisprudence actuelle a sans doute des défauts mais elle permet à tous les tribunaux de France d'appliquer la même règle. Dans ce texte, l'expression « réunion suffisante de faits » laisse chaque tribunal déterminer quels faits retenir pour accepter, ou non, un changement de sexe. Son application ouvrira donc une période d'incertitude, qui ne sera levée que lorsque la Cour de Cassation aura pu se prononcer.

**M. Yves Détraigne, rapporteur.** – J'aborde avec beaucoup de prudence cette question que je ne connaissais guère avant l'examen de ce texte. Peut-il arriver qu'après une période où une personne est convaincue qu'elle appartient à un autre sexe que celui qui lui a été donné à sa naissance, elle revienne sur cette conviction ?

**Mme Magaly Lhotel, avocat à la cour.** – Je travaille depuis douze ans sur ces questions, avec une quinzaine de jugements par an en moyenne. Je n'ai jamais connu une personne regrettant d'avoir changé d'état civil. Les psychiatres réalisent un diagnostic

différentiel, car on ne sait d'où vient cette conviction : dans leurs certificats, ils écrivent que la personne n'est pas atteinte d'un trouble pathologique.

Depuis trois ans, je suis confrontée à de plus en plus de très jeunes demandeurs – ou demanderesses. Certains viennent avec leurs parents. Avec les réseaux sociaux, le sujet est mieux connu, et c'est au moment de la puberté qu'on se pose des questions. Décider d'une hystérectomie à dix-huit ans est difficile... Certains se préoccupent du sexe qui figurera sur leur baccalauréat. À l'inverse, j'ai fait changer hier l'état civil d'une personne de 76 ans !

Le changement d'état civil n'empêche pas les familles de vivre. Ce qui m'inquiète, c'est qu'un enfant naisse avec un père ayant l'apparence d'une femme et l'état civil d'un homme. Un document d'identité a d'abord une fonction sociale.

**Mme Sun Hee Yoon, présidente d'Acthé.** – Mme Marais utilise le terme de « syndrome transsexuel », alors que la communauté médicale s'accorde à dire qu'il est impossible de diagnostiquer un tel syndrome. Donc ce syndrome n'existe pas. Les médecins se bornent à faire un diagnostic différentiel qui exclut tout trouble pathologique qui exclut tout trouble pathologique pour certifier que notre parole est authentique. Autrefois, c'était un jeu de dupes : il fallait fournir aux juges un certificat selon lequel nous étions des malades mentaux. Mme Marais préconise le test de la vie réelle, ce qui est hallucinant ! Pour s'assurer de la continuité et de la sincérité de la demande, la personne est mise à l'épreuve et doit vivre selon le sexe revendiqué pendant deux ans, sans hormones, sans chirurgie ; il s'agit de voir si elle résiste. Évidemment, elle est alors soumise à la discrimination, au rejet, souvent à la perte de son emploi. On ne peut subordonner le changement d'état civil au certificat d'un psychiatre ! Il faut le voir comme un outil d'égalité. Vaut-il mieux laisser courir un coupable ou enfermer mille innocents ?

**Mme Astrid Marais.** – Ce n'est pas moi qui préconise le test de la vie réelle, mais les rapports de la Haute autorité de santé et de l'IGAS. Quant au terme « syndrome », il figure actuellement dans la jurisprudence. Je ne fais que décrire l'état actuel du droit.

**Mme Clémence Zamora-Cruz, porte-parole d'Inter-LGBT.** – Le Danemark vient de dépsychiatriser la transidentité, et l'OMS va faire sortir le terme de transsexuel de son catalogue de pathologies mentales.

**M. Philippe Reigné.** – Il arrive à la transidentité la même chose qu'à l'homosexualité. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, celle-ci était définie comme une maladie : l'inversion du sens sexuel. Au cours de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, elle a été dépathologisée. La transidentité, qui n'a été construite que dans les années 1950, commence à l'être à son tour, selon les pays. Voilà qui vient compliquer votre réflexion !

**Mme Dominique Lottin.** – En effet, ce n'est pas une pathologie. Mais il faut s'assurer de l'absence de trouble psychotique. Vu la facilité à obtenir sur Internet certains traitements hormonaux, rendre le changement d'état civil trop aisé peut conduire à des situations dramatiques pour les principaux intéressés. Certes, il faut aider les vrais transsexuels à changer de sexe plus rapidement qu'aujourd'hui. Mais nous devons protéger les personnes fragiles qui ne sont pas authentiquement transsexuelles.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de nous avoir éclairés.

*La réunion est levée à 18 h 55*

**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**

**Mardi 31 mai 2016**

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente -

**Audition de M. Francesco Leone, conseiller économique de l'ambassade d'Italie**

*La réunion est ouverte à 18 h 15.*

**Mme Anne Emery-Dumas, présidente.** – Mes chers collègues, nous accueillons à présent M. Francesco Leone, conseiller économique de l'ambassade d'Italie en France.

La commission a souhaité vous entendre, monsieur, afin que vous éclairiez ses membres sur les modalités d'établissement des statistiques du chômage en Italie. Il serait notamment utile à notre commission de savoir si coexistent, en Italie comme en France, deux types d'indicateurs produits, d'une part, par l'Institut national de la statistique à partir d'une enquête, et, d'autre part, par l'organisme chargé de l'indemnisation des chômeurs à partir de données administratives.

Nous souhaiterions, en outre, que vous nous présentiez dans un second temps les principales politiques de l'emploi mises en œuvre ces dernières années, en particulier le *Jobs Act*, mis en place par Matteo Renzi à partir de 2014, ainsi que leurs résultats, même s'il est un peu tôt pour en juger.

Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle est captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié dont une copie vous sera adressée par nos services.

Je vous donne maintenant la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, à la suite duquel le rapporteur, M. Philippe Dallier, ainsi que les autres membres de la commission vous poseront leurs questions.

**M. Francesco Leone, conseiller économique de l'ambassade d'Italie.** – Je suis très honoré de votre invitation, madame la présidente, qui témoigne de l'attention portée par les autorités françaises à la politique italienne et aux politiques européennes en général, et qui me donne l'occasion de vous éclairer sur les premiers effets de la réforme du marché du travail italien, le *Jobs Act*, mise en place par Matteo Renzi en mars 2014 dès son arrivée au Gouvernement. Sa mise en œuvre, assez laborieuse, a duré toute l'année 2015 et ses premiers effets évidents apparaissent au début de 2016.

J'aborderai trois sujets, en commençant par les enjeux du marché du travail italien, pour expliquer d'où nous venons. Je présenterai ensuite les dispositions principales du *Jobs Act*, qui a pour objectif de renforcer la sécurité juridique tant des salariés que des employeurs et des investisseurs ; il s'agit notamment - mais pas uniquement - de faire converger vers un seul contrat à durée indéterminée les différents contrats existants, avec des

phases de protection croissante pour les salariés. Enfin, j'examinerai les premiers effets conjoncturels, mais aussi structurels du *Jobs Act*, en concluant sur la fiabilité des relevés mensuels italiens.

En Italie, la source officielle des données sur l'emploi est l'Istat, l'*Istituto nazionale di statistica*, l'équivalent de l'Insee en France. Par ailleurs, comme dans votre pays, des statistiques mensuelles sont publiées par l'INPS, l'agence de sécurité sociale italienne, chargée de la protection sociale et des retraites, qui sont basées sur les appréciations fournies par les caisses de sécurité sociale à partir des allocations. Ces dernières données sont importantes mais font foi uniquement pour les classifications d'Eurostat.

J'aurais souhaité qu'un représentant de l'Istat soit présent, mais cela n'a malheureusement pas été possible pour des raisons de calendrier.

Au cours des dernières décennies, le marché du travail italien se caractérisait par une forte dualité entre les contrats de travail standards (CDI à temps plein) et les autres formes d'emplois (CDD, emplois à temps partiel), lesquelles s'étaient multipliées, notamment après la réforme Biagi de 2003.

Parmi les autres caractéristiques structurelles, on note un grand nombre de travailleurs indépendants. Ce phénomène était dû à l'importance du tissu italien des PME et de l'auto-entrepreneuriat.

Il y avait par ailleurs, depuis les années deux mille, une situation de décrochage entre salaires réels et productivité, liée à une forte centralisation de la négociation salariale au niveau des conventions collectives nationales. Dans notre pays aussi, la décentralisation des relations entre partenaires sociaux est un sujet important, et c'est l'un des objectifs que nous poursuivions avec le *Jobs Act*. Sur ce sujet, je vous invite à consulter la dernière *in-depth review* de la Commission européenne ainsi que les recommandations adressées par celle-ci à l'Italie : les négociations notamment salariales au niveau des entreprises y sont préconisées.

On observait également de fortes disparités régionales, avec des taux de chômage et de population active très différents entre le nord et le sud, mais aussi selon les régions, en fonction de la spécialisation sectorielle de l'industrie italienne.

Le taux de chômage était élevé, surtout chez les jeunes. Je soulignerai, dans la suite de mon exposé, les évolutions très positives observées à cet égard depuis la fin de l'année 2015. Nous partions d'une situation de l'emploi bien plus dégradée que celle qui prévalait dans d'autres pays, en particulier la France. Cette situation de l'emploi, notamment après 2009, était aggravée par la tendance à la désindustrialisation dans certains secteurs productifs. Or, en Italie, la majorité de la population active travaille dans le secteur industriel, et non dans celui des services.

Enfin, dernière caractéristique structurelle du marché du travail en Italie, je dois dire en toute transparence que les politiques passives - ciblées fortement sur la protection de l'emploi, plutôt que sur la protection de l'employé -, étaient privilégiées, au détriment des politiques actives, avec lesquelles elles avaient un lien assez faible. Autrement dit, la situation était marquée par un déséquilibre entre *job protection* et *protection of the worker*.

(M. Leone commente des slides projetées.)

Le premier graphique montre le décrochage entre productivité et salaires réels en Italie et dans les principaux Etats partenaires de la zone euro. Les données sont issues de la dernière *in-depth review* de la Commission européenne de mars 2016. Nous tentons de faire face à cette situation grâce à des incitations positives en faveur de la négociation des salaires au sein des entreprises.

Le deuxième graphique, qui date de 2013, donc avant le *Jobs Act*, illustre le déséquilibre entre politiques actives et passives et le grand retard de l'Italie par rapport à ses partenaires européens en termes de politiques actives de l'emploi, rapportées au PIB. Avant l'instauration du *Jobs Act*, nous avons toujours privilégié la protection juridique des salariés, dans un échange, assez pervers, entre protection de l'emploi et faible niveau de soutien financier du salarié notamment en cas de difficulté de l'entreprise. Cette conception a été complètement bouleversée par le *Jobs Act*.

Jusqu'en 2014, l'Italie figurait donc parmi les mauvais élèves de l'Europe en termes de chômage conjoncturel et structurel. Dans les années deux mille, la situation de l'emploi était assez favorable, du fait de l'adoption, à partir de 1998, des premières réformes du marché du travail et de l'adhésion de l'Italie à la monnaie unique.

Le marché du travail s'est ensuite dégradé de façon abrupte et accélérée après 2008, et plus fortement encore à partir de 2011. À cette période, le taux de chômage a atteint 13 %. La France, qui avait également souffert de la crise financière, et les autres pays européens connaissaient alors une situation beaucoup plus favorable.

Matteo Renzi, nommé président du Conseil le 22 février 2014, a donc décidé de lancer le *Jobs Act*, intitulé ainsi en référence à la réforme engagée depuis 2012 par l'administration Obama. Il s'agissait d'en transposer certains éléments, tout en sauvegardant les spécificités du marché du travail italien.

Les principaux objectifs du *Jobs Act* sont la réduction de la dualité du marché du travail, le soutien actif à l'embauche en CDI, et la « réallocation » de l'emploi entre CDD et CDI.

La philosophie générale était la suivante : plutôt que de dissuader les employeurs d'avoir recours au CDD, il fallait, *via* des incitations fiscales importantes, mais aussi pour des raisons de sécurité juridique, rendre le CDI plus attractif pour les employeurs. Un débat est actuellement en cours au sein du parlement et du gouvernement italiens, sur le fait de savoir s'il faut pérenniser, ou non, ces incitations fiscales -des exonérations de cotisations sociales- qui sont renouvelées chaque année.

Il a également été mis fin à la « flexibilité à la marge », en réduisant les coûts de licenciement sur les contrats « standards ». Au lieu d'indemnités fixées à la discrétion du juge, un barème a été défini en fonction du nombre de mois de cotisations et de l'ancienneté du salarié. L'objectif est de parvenir à une rupture négociée entre l'employeur et le salarié.

L'idée est de passer du « *job property* » à la « *flexsecurity* », en protégeant davantage les revenus et en offrant de meilleurs services aux chômeurs. Les rigidités qui existaient au moment de la sortie du marché du travail ont été supprimées. Le salarié est désormais soutenu lorsqu'il connaît des difficultés, et la portabilité de ses droits sociaux et professionnels est assurée. Le débat qui a lieu en France sur ce sujet est une source d'inspiration, aussi, pour nos propres réformes et nous avons des sujets communs en Europe.

Le coin fiscal a été réduit pour les salariés en CDI, toujours dans le cadre de cette approche incitative et positive. Cette mesure donne des résultats, comme vous le constaterez dans les chiffres.

Le nombre d'emplois en CDI augmente et les typologies de contrats sont réduites : la plus grande partie des contrats dits « atypiques » a été supprimée. Les CDD « standards », les contrats d'apprentissage et les contrats de projet demeurent, mais des dizaines d'autres contrats ont été graduellement supprimés.

Le nombre de procédures judiciaires a diminué, notamment grâce à des mesures de simplification procédurale.

Les services à l'emploi et les politiques actives ont été renforcés grâce à la création d'une agence unique, l'Agence nationale pour l'emploi, l'Anpal, - l'équivalent de Pôle emploi -, qui est devenue l'acteur central de la réforme.

Le *Jobs Act* a été interprété, notamment par la presse européenne et internationale, comme une réforme visant à introduire une nouvelle typologie des CDI. Or l'approche était beaucoup plus vaste. Il s'agissait, en réformant les systèmes, de mettre en place des arbitrages dans les différents domaines de la politique de l'emploi, de promouvoir un contrat de travail unique et des formes de tutelle conférant davantage de sécurité juridique aux salariés et aux employeurs, ainsi que des politiques plus protectrices pour les chômeurs.

L'aspect le plus connu de la réforme concerne le licenciement individuel.

Les coûts de licenciement sont désormais fixes, et augmentent en fonction de l'ancienneté et des années de service. L'employeur bénéficie donc, à cet égard, d'une prévisibilité totale.

Le juge peut toujours décider qu'un licenciement individuel est injustifié, mais la réintégration dans le poste n'est possible que dans les cas d'abus très importants. En dehors de ces cas, il est possible de verser une indemnité de licenciement négociée, ou bien une indemnité dont le montant est fixé par le juge avec un plafonnement non pas indicatif, mais obligatoire. Il s'agit d'assurer une certaine prévisibilité aux investisseurs étrangers et aux entrepreneurs italiens en cas de procédure contentieuse.

La procédure de conciliation a été améliorée grâce à l'introduction d'une forme de rupture conventionnelle qui n'existait pas auparavant. Même avant la conclusion de la procédure judiciaire, l'employeur peut proposer une indemnisation d'un montant égal à un mois de salaire brut pour chaque année de service. L'acceptation par le salarié de l'indemnité confirme la rupture du contrat de travail et met fin à la contestation judiciaire du licenciement.

En cas de licenciement injustifié, le barème est fixé par la loi : deux mois de salaire pour chaque année de service, avec un maximum de 24 mois et un minimum de 4 mois. La réintégration ne s'applique qu'au licenciement annulé pour cause de discrimination, au licenciement non motivé et au licenciement disciplinaire injustifié.

On lit parfois dans la presse que toute possibilité de réintégration a été supprimée. C'est faux : nous avons limité cette solution aux cas les plus graves, déterminés par le juge, d'abus de confiance commis par l'employeur.

Après 18 mois, en cas de rupture négociée, ou après 24 mois, en cas de licenciement injustifié, l'indemnité de licenciement est fixée sur la base de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise.

Le système d'indemnisation du chômage partiel, la *cassa integrazione guadagni*, a été modifié. Une aide temporaire est versée pour une durée maximale de deux ans. Nous avons mis fin à l'indemnisation du chômage partiel « par dérogation », la *cassa integrazione in deroga*, créée pour les grandes entreprises en difficulté. Il s'agissait d'en finir avec le dualisme entre entreprises, les PME ne pouvant recourir à ce mécanisme en cas de difficulté systémique.

Les allocations chômage ont été étendues, et sont désormais proportionnelles aux cotisations -c'est la suppression d'une autre forme de dualisme, cette fois liée à l'âge. Auparavant, la durée maximale était de 18 mois pour les salariés de plus de 55 ans et de 12 mois pour les moins de 55 ans ; elle est désormais de 24 mois pour tous.

Cette durée est proportionnelle aux cotisations versées au cours des quatre dernières années. Quant au montant des allocations versées par l'employeur, il a été augmenté. Le système des allocations chômage est à présent complètement contributif.

Les politiques actives en matière de soutien à l'emploi sont un aspect très important de la réforme.

Une agence nationale a été créée pour établir les « règles du jeu » communes à toutes les régions du pays et définir les standards des services pour l'emploi.

Les conditions d'une complémentarité entre les services publics et privés dédiés à la recherche d'emploi ont été mises en place.

Les mécanismes d'incitation sont considérables : les services d'agence, publics ou privés, ne seront payants que si le chômeur trouve un nouvel emploi.

L'Agence nationale est chargée de la prestation des services financiers de soutien à l'emploi personnalisés sur la base de la durée individuelle du chômage et du profil du chômeur, le *profiling*. Cette mesure est inspirée des réformes Hartz, mises en place en Allemagne dans les années deux mille : ces incitations positives visent les refus d'offres d'emploi à répétition.

L'interaction entre les politiques actives et passives est favorisée : en cas de licenciement, les entreprises paient une « contribution », qui ne pourra être utilisée que pour mettre en œuvre des politiques actives. Il y a aussi un système de conditionnalité pour bénéficier des aides passives, c'est-à-dire les mesures de soutien aux plus bas revenus.

Des ressources financières importantes ont été consacrées à cette réforme.

La loi de finances pour 2015 a prévu pour les salariés « permanents » dont le salaire est modeste un bonus structurel de 80 euros par mois.

Pour les employeurs et les travailleurs indépendants, a été mise en place une déduction du coût du travail permanent de la base imposable de la taxe d'affaires régionale (PARI). Surtout, une exonération totale des contributions sociales durant 36 mois a été prévue

pour les nouvelles embauches en CDI : c'est une autre manifestation de l'approche incitative positive que j'ai exposée.

Cette exonération totale est également valable en cas de transformation des contrats temporaires en CDI. Elle a été reconduite dans la loi de finances pour 2016, mais à un taux de 40 % et pour une durée de 24 mois.

Ce système d'incitation fiscale est très important, non seulement pour encourager les employeurs à embaucher en CDI, mais aussi pour créer une relation de confiance entre les partenaires sociaux. Car les syndicats n'étaient pas vraiment convaincus au début du débat sur la réforme, mais elle a eu des effets positifs sur le plan social.

La loi de finances pour 2016 prévoit également la détaxation du salaire liée à la productivité, qui vise à inciter les partenaires sociaux à recourir à la « négociation de deuxième niveau », c'est-à-dire la négociation au niveau de l'entreprise.

Dans le cadre de la lutte cette fois contre la pauvreté, elle consacre de nouvelles ressources à l'outil d'inclusion active, dédié aux familles nombreuses ayant de faibles revenus, qui concerne 300 000 bénéficiaires.

Les premiers effets du *Jobs Act* sont aujourd'hui visibles.

Selon les dernières données publiées en avril par l'Istat, des effets positifs sont apparus fin 2015. Mieux vaut selon moi, pour bien apprécier la situation, attendre au moins neuf mois. Nous verrons alors si cet effet conjoncturel positif s'inscrit dans la durée ; pour l'instant, c'est le cas.

Nous sommes optimistes. L'Italie connaît pour la première fois depuis sept ans une baisse du nombre de chômeurs, mais nous partions de loin. En 2015, les embauches ont augmenté de 13 %. La réforme a également eu des effets qualitatifs importants, avec une transition significative des CDD vers les CDI.

En 2015, les embauches en CDI ont augmenté de 52 %. Les transformations de CDD et de contrats d'apprentissage en CDI ont augmenté de 63 %. Dans l'ensemble, le nombre de CDI a crû de 54 % par rapport à 2014. Ces chiffres sont confirmés pour l'année 2016, et ce en dépit d'une réduction des incitations fiscales.

Les variations nettes sont aussi très importantes, dans un sens positif pour les emplois permanents, en augmentation de 764 129 en 2015, et négatif pour les emplois temporaires, particulièrement entre janvier et décembre 2015, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du *Jobs Act*. Ces effets positifs impactent directement la courbe du chômage.

Après une explosion du chômage entre 2010 et 2014, on observe un phénomène de retour des chômeurs dans la population active : ceux qui avaient décidé, durant la crise, de sortir définitivement du marché du travail recommencent à chercher un emploi de façon active. Cette tendance est confirmée par les statistiques, qui montrent une augmentation très importante de la population active, avec une forte diminution des inactifs. La légère augmentation, de 0,1 %, du nombre de chômeurs est due, je le répète, au retour sur le marché du travail de personnes qui s'étaient cantonnées jusqu'alors dans l'économie domestique.

On observe une stabilisation vers le haut de la population active entre avril 2015 et avril 2016, qui atteint désormais le taux d'emploi de 56,9 % – pour comparaison, après la

crise, nous n'avions jamais dépassé le taux de 53 %. Quant au nombre d'inactifs, il diminue très fortement dans toutes les catégories d'âge, y compris chez les seniors.

Notre ministre des finances s'est félicité aujourd'hui sur son compte Twitter de l'augmentation de 215 000 emplois, sur base annuelle, de la croissance des emplois en CDI, ainsi que de la diminution du nombre des chômeurs et d'inactifs. J'y insiste, les effets de la réforme du marché du travail doivent être jugés sur une base annuelle, et non uniquement conjoncturelle.

Je conclurai par quelques éléments de méthodologie.

À partir de janvier 2014, la collecte des données par l'Istat est continue.

Les principales méthodes de collecte sont réglementées au niveau européen, conformément aux standards internationaux définis par le Bureau international du travail, le BIT.

Le sondage se déroule en deux phases : au niveau des communes et des familles. L'échantillon trimestriel est réparti sur trois mois et prend en considération le nombre de semaines par mois, 4 ou 5 semaines. La population de référence se compose de tous les ménages résidant en Italie.

Les estimations d'emploi mensuelles sont réalisées environ 30 jours après le mois de référence, publiées sous forme provisoire, c'est-à-dire non corrigées des variations saisonnières, et basées sur une partie de la population de référence : en mars 2016, il s'agissait de 25 000 ménages, soit 56 000 individus. Une fois les estimations trimestrielles disponibles - 70 jours après chaque trimestre -, les estimations mensuelles des derniers trois mois sont recalculées sur la totalité de l'échantillon et deviennent ainsi définitives. Il est assez fréquent que de nouvelles statistiques un peu contradictoires par rapport aux précédentes fassent débat en Italie. Mais nous avons un intervalle de confiance très étroit, 0,1 % ou 0,2 % d'écart au maximum. Je ne suis pas statisticien mais, pour toutes les questions statistiques et méthodologiques, je vous invite à consulter le site internet de l'Istat, *istat.it*.

En tant que chef de la section économique de l'ambassade d'Italie en France, installé depuis trois ans et demi en France, je suis avec grand intérêt l'évolution de votre débat interne sur le marché du travail, qui présente beaucoup d'analogies avec le nôtre. Trois Premiers ministres italiens se sont rendus dans votre pays depuis que je suis en poste : la situation de l'emploi en France et en Italie, ainsi que les réformes qui la concernent, ont toujours figuré à l'ordre du jour des rencontres de nos gouvernements.

J'espère ne pas avoir abusé de votre patience et vous remercie d'avoir toléré mon français parfois approximatif.

**Mme Anne Emery-Dumas, présidente.** – Tout au contraire, nous vous remercions de cet exposé très clair.

Je laisse tout d'abord la parole à M. le rapporteur.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Une différence demeure tout de même entre l'Italie et la France : les réformes ont été menées chez vous tandis que nous en discutons encore !

Parmi les mesures que vous avez présentées - avantages accordés sous forme de réduction de charges sur les CDI, encadrement du coût des licenciements, etc -, certaines étaient-elles plus réclamées par le patronat italien ? Quelles sont celles qui ont eu le plus d'impact sur le marché du travail ?

Envisagez-vous de maintenir dans le temps la détaxation sur les CDI, dont vous avez montré les effets positifs en 2015 et 2016, ou s'agit-il d'une mesure temporaire, ayant vocation à « amorcer la pompe » ? Le patronat italien souhaite-t-il sa prolongation ?

L'idée d'une surtaxation des CDD, que certains, en France, appellent de leurs vœux, a-t-elle été envisagée ? Cette mesure ne semble pas figurer dans le *Jobs Act*, qui en reste à une incitation à l'embauche en CDI.

Sur la question précise des chiffres, vous travaillez systématiquement selon le format du BIT. Comme l'Insee en France, vous menez une campagne de collecte sur trois mois. Chaque mois, vous tirez d'une partie de cette collecte trimestrielle un indicateur mensuel, sans jamais utiliser les chiffres administratifs des demandeurs d'emploi. Est-ce bien le cas ? (*M. Francesco Leone acquiesce.*)

J'ai une question complémentaire, que, j'espère, vous ne prendrez pas mal... Des effets du *Jobs Act* sont clairement observés sur ce qui pouvait relever de l'économie parallèle en Italie. Le volume d'emplois permanents créés correspond-il uniquement à de nouveaux emplois ou constate-t-on un effet de transfert entre économie parallèle et économie « déclarée » ?

**M. Francesco Leone.** – Un constat général, tout d'abord. J'ai eu la chance de participer à une conférence très intéressante sur les réformes des marchés du travail en Europe, organisée, voilà deux mois, autour des travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi. Le travail d'analyse exceptionnel qui a pu être mené dans ce cadre démontre, selon moi, une chose : au-delà des spécificités de chaque pays, la nécessité de réformer le marché de l'emploi est commune à tous les partenaires européens, particulièrement aux membres de la zone euro.

En revanche, le « *timing* » peut différer selon les pays. En Italie, les effets définitifs du *Jobs Act* se feront sentir d'ici à deux ans, mais on parle de réforme du marché du travail depuis les années quatre-vingt-dix.

Celle-ci a été opérée selon quatre étapes : l'importante réforme dite « Treu » de 1998, ayant conduit à la création des formes atypiques de CDD que nous essayons aujourd'hui de supprimer ; la réforme dite « Biagi » de 2003, introduisant les premiers éléments d'une négociation décentralisée au niveau de l'entreprise ; la réforme de 2012 du gouvernement Monti, très débattue en Italie, car elle était liée à une réforme ambitieuse du système de retraites ; le *Jobs Act* de Matteo Renzi, initié en 2014, qui aboutit aujourd'hui.

Le conseil des ministres italien se tient actuellement au *palazzo Chigi* et, parmi les sujets débattus aujourd'hui, se trouve précisément la question de la pérennisation des incitations fiscales. À cet instant, je ne suis pas en mesure de vous communiquer les orientations retenues.

Nous cherchons à pérenniser les incitations positives, la réforme ayant pour principe fondamental de favoriser les approches incitatives, au détriment des approches

pénalisantes. On préférera donc rendre le CDI plus attractif, plutôt que d'appliquer aux CDD des mesures dissuasives. Mais cette politique n'est pas neutre sur un plan budgétaire et suppose une évolution favorable des finances publiques.

C'est une question largement débattue en Italie, mais également très regardée par la Commission européenne. Celle-ci livre une analyse approfondie de la question des marchés du travail, dont dix pages sont consacrées à une première évaluation de la réforme du marché du travail italien.

Pour elle, le plus intéressant dans le cas italien, c'est la révision des règles s'appliquant aux licenciements injustifiés. Cette révision permet d'introduire un élément de certitude pour les employeurs et pour les employés – mais nous n'avons pas, en Italie, votre tradition des conseils de prud'hommes – et une forme de rupture conventionnelle – elle existe déjà dans votre système.

En France, la réforme du marché du travail et du dialogue social est également une tâche permanente, à laquelle chaque gouvernement s'attelle. J'ai donc grand plaisir à suivre le débat actuel, tout comme, conseiller économique à notre ambassade de Berlin, j'avais suivi avec intérêt les débats de 2004, en Allemagne, sur les réformes Hartz menées sous le gouvernement de Gerhard Schröder.

Les discussions parlementaires n'avaient pas été évidentes, à une époque où l'Allemagne, avec 4 millions de chômeurs, était l'homme malade de l'Europe, et de fortes dissensions avaient vu le jour au sein du SPD. D'après moi, le véritable déclencheur des réformes avait été l'acceptation par le syndicat IG Metall, dans le cadre d'une négociation décentralisée, d'une augmentation des heures de travail sans hausse de salaire.

Mon message principal, conforme au devoir de neutralité qui m'incombe, est donc celui-ci : la réforme du marché du travail reste une tâche permanente pour tous les grands pays européens.

Dès 2012, en accord avec le gouvernement français, nous avons proposé l'organisation, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement européens, de sommets annuels sur l'emploi. L'Europe est quelque peu limitée en ce domaine par la méthode ouverte de coordination et, de fait, les questions liées aux marchés du travail restent de la stricte compétence des gouvernements nationaux.

Nous aurions à gagner à échanger les bonnes pratiques, même si des transpositions automatiques ne seraient probablement pas envisageables -je ne sais pas si toutes les composantes de la réforme italienne pourraient être exportées. Il serait difficile, notamment compte tenu de facteurs linguistiques, de parvenir à mettre en œuvre une politique unifiée de l'emploi, mais on peut certainement faire plus dans chaque pays, en analysant les effets des réformes conduites chez ses voisins.

Ainsi, et c'est indiqué en dernière page de l'analyse de la Commission européenne, nous avons constaté une fuite de la main-d'œuvre qualifiée vers des pays, notamment l'Allemagne, qui avaient introduit des réformes ambitieuses du marché du travail.

S'agissant de l'économie informelle, les 14 décrets d'application de la loi comprennent aussi des instruments destinés à décourager le travail au noir.

Nous avons décidé de mieux cibler notre système de *jobs vouchers*, ces bons visant à faciliter la transition entre économie informelle et économie formelle, notamment dans le secteur touristique et l'économie domestique. Les sanctions en cas d'abus ont été renforcées. Nous avons enfin rationalisé, à l'échelle locale, notre dispositif d'inspection générale du travail, qui a fait face, dans les années deux mille, à une forte réduction de ses effectifs. Nous sommes bien conscients que nous devons faire plus, notamment dans les régions du sud de l'Italie.

**M. Philippe Dallier, rapporteur.** – Un débat sur le temps de travail a-t-il eu lieu ? Peut-être a-t-il été considéré qu'il ne s'agissait pas d'un facteur potentiel d'amélioration de la compétitivité des entreprises et, en conséquence, de la situation du marché de l'emploi...

**M. Francesco Leone.** – Dans notre système, la durée maximale du travail est fixée, non pas par la loi, mais par les accords collectifs nationaux, avec des possibilités, limitées, de dérogation au niveau des accords d'entreprise.

Il y a nécessité - c'est ce qui ressort des recommandations par pays de la Commission européenne - d'un meilleur ancrage entre productivité et salaire réel. Le FMI nous a également incités à travailler dans ce sens, au mois d'avril dernier, lors des dernières consultations article IV. Pour l'instant, le sujet ne fait pas la une des débats politiques car des réformes ont été menées dans ce sens.

La question des *jobs vouchers* est également discutée aujourd'hui, en conseil des ministres. Je ne dispose pas encore du communiqué officiel du Gouvernement, mais le cabinet du ministre des finances me fait savoir qu'en 2010 jusqu'à 115 millions de *vouchers* ont été accordés aux employeurs. Pour éviter les abus, nous avons décidé d'établir une traçabilité totale de tout nouveau bon, avec obligation d'envoyer un SMS ou un message électronique de confirmation, comprenant des informations détaillées sur l'employé, une heure avant le début de la prestation. Les pénalités sont également très élevées, de 400 à 2 400 euros.

**Mme Anne Emery-Dumas, présidente.** – Vous avez insisté, au cours de votre présentation, sur l'importance du chômage des jeunes en Italie. Des politiques spécifiques ont-elles été menées en direction de cette population ?

En France, le phénomène du travail détaché s'amplifie fortement et commence à susciter quelques interrogations. De quelle manière affecte-t-il le marché de l'emploi italien ?

**M. Francesco Leone.** – La réduction du dualisme est au cœur du *Jobs Act*. La réforme comprend donc quelques instruments spécifiques à destination des jeunes, comme la Garantie jeunes, que nous venons d'introduire - après la France - et qui est en passe de devenir le principal instrument à destination des jeunes sans emploi et sans diplôme. Pôle emploi et son homologue italien mènent des projets intéressants notamment sur une base transfrontalière, au Piémont. Mais le cadre général de la réforme ne vise pas la jeunesse dans sa globalité. Celle-ci bénéficiera indirectement de la suppression de tous les contrats atypiques.

Le taux de chômage des jeunes reste à un niveau préoccupant, atteignant 36,9 % en avril 2016. Toutefois, il dépassait les 50 % au plus dur de la crise. Nous sommes donc dans la bonne direction, même si nous devons continuer à travailler.

Le phénomène de travail détaché ne prend pas, en Italie, la même ampleur qu'en France. Nous sommes classés en sixième position dans les statistiques européennes pour le nombre de travailleurs détachés, derrière un pays comme la Belgique. À Bruxelles, nous partageons avec vous la même position quant à la révision de la directive, mais ce n'est pas un sujet d'importance en Italie.

**M. Michel Raison.** – La création d'une agence nationale, équivalent de notre Pôle emploi en France, dont le fonctionnement, il faut le reconnaître, n'est pas forcément optimal, est une composante importante de la réforme. À cet égard, vous évoquez la mise en place d'une complémentarité et d'une concurrence entre les services public et privé. Comment peut-on être à la fois complémentaire et concurrent ? Cette concurrence ne pourrait-elle conduire à la suppression pure et simple du service public de recherche d'emploi ? Le service devient payant quand le demandeur d'emploi trouve du travail. Qu'en est-il de l'employeur ? Celui-ci a-t-il une part à payer si l'agence répond positivement à sa demande ?

**M. Francesco Leone.** – Par le passé, l'agence assurant les prestations de service en matière de recherche d'emploi avait un quasi-monopole. Les compétences ont alors été partagées entre l'État et les régions, celles-ci assumant la responsabilité de la formation professionnelle, y compris pour les chômeurs. Un travail de recentrage des politiques de la formation professionnelle au niveau de l'État a finalement été engagé, dans la perspective de la réforme constitutionnelle, qui sera soumise à référendum le 8 octobre. La présente réforme s'inscrit dans cet effort de rationalisation.

Pour autant, la capillarité souhaitée par les demandeurs d'emploi rend nécessaire une concurrence vertueuse, et réglementée, entre service public et service privé de l'emploi.

Par ailleurs, les salariés n'auront jamais, *stricto sensu*, à payer. Selon un dispositif similaire à celui qui a été instauré, en Allemagne, à la suite des réformes Hartz, ils seront incités à se présenter régulièrement au service régional de recherche d'emploi pour mettre à jour leur situation professionnelle, à accepter, dans des délais raisonnables, une offre d'emploi et, surtout, à choisir, à un moment donné, entre formation et emploi. Les Allemands ont dénommé cette logique « *fördern und fordern* », soit « inciter et exiger ».

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La réforme initiée par Matteo Renzi est positive par plusieurs aspects, nous le voyons bien. Je crois pourtant me souvenir qu'elle n'a pas été facile à mettre en œuvre. Quels étaient les principaux arguments développés par ses opposants ? En tant qu'observateur des débats actuels en France, estimez-vous que le gouvernement français adopte, dans la réforme qu'il défend aujourd'hui, une « approche à l'italienne » ?

**M. Francesco Leone.** – Le gouvernement Renzi, pour la première fois depuis les années quatre-vingt-dix, n'a pas choisi la concertation permanente, ce qui a suscité de vifs débats en Italie. Les organisations syndicales ont été entendues au début de la réforme, mais la phase finale n'a pas donné lieu à concertation. La question de la réintégration dans le poste de travail en cas de licenciement injustifié a été le sujet principal des discussions, la mesure ayant été *in fine* introduite pour des cas très sévères d'abus, alors qu'elle ne figurait pas initialement dans le projet.

Il y a donc eu des confrontations, mais, j'y insiste, nous avons essayé au travers d'incitations normatives et fiscales de créer un climat de confiance.

Les services de l'emploi italiens et français, je le rappelle, n'ont absolument pas la même ampleur. Toujours selon le document de la Commission européenne que j'ai cité à maintes reprises, l'équivalent de Pôle emploi en Italie comptait 8 700 fonctionnaires en 2014, contre 49 400 en France et 77 000 au Royaume-Uni. Ces importantes disparités justifient également la recherche d'une complémentarité entre services public et privé de recherche d'emploi.

S'agissant, enfin, d'une éventuelle « approche à l'italienne » de la réforme actuellement conduite en France, chaque pays voit son approche dictée par l'agenda national et la composition de la majorité parlementaire.

Un aspect intéressant de la réforme du marché du travail italien réside en ce que ce projet, ambitieux, a pu être mené à bien, y compris avec un parlement très fragmenté à la suite des élections de 2013.

Au début, les syndicats étaient crispés et portaient des appréciations très différenciées sur les propositions avancées. Mais nous avons réussi à nous retrouver autour d'une réforme qui, maintenant, fait presque l'unanimité. Dans un pays comme le mien, habitué à une certaine vivacité du débat politique et social, c'est une source de fierté pour tous !

**Mme Pascale Gruny.** – Avez-vous une politique ciblée pour les seniors ? Pouvez-vous nous rappeler l'âge du départ à la retraite en Italie ?

**M. Francesco Leone.** – La question des seniors suscite actuellement un important débat. La dernière réforme des retraites, la réforme « Fornero », a porté l'âge moyen de départ à la retraite à 65 ans. Des réflexions sont menées au sein du gouvernement italien, sans atteindre, pour l'instant, le stade de l'élaboration d'un projet de loi, sur une possible introduction d'incitations en faveur de départs en retraite qui seraient compensés par l'embauche d'un jeune, selon la même logique que celle de votre contrat de génération.

Ce sujet prête donc à débat, notamment parce que la réforme « Fornero » a contraint certains seniors - en nombre certes limité, mais pour autant non négligeable - à quitter leur poste de travail, alors qu'ils n'étaient pas encore en mesure de partir à la retraite.

**M. Georges Labazée.** – Si j'ai bien compris, les politiques de l'emploi en Italie sont restées du ressort de l'échelon national. En France, un débat s'est engagé sur la question, certaines nouvelles régions revendiquant la responsabilité de ces politiques de l'emploi. Le choix, pour l'instant, est d'en rester au cadre national. Cette discussion a-t-elle eu lieu en Italie, le pays disposant de régions encore plus puissantes que les nôtres ?

**M. Francesco Leone.** – Oui, le sujet est très débattu. Les réformes de 1998 ont introduit une décentralisation, à l'échelle régionale, des politiques relatives à la formation professionnelle et de la gestion du Fonds social européen. Mais les conditions structurelles d'emploi sont très différentes entre les régions italiennes, et nous souhaitons proposer des services harmonisés entre régions, afin d'éviter toute concurrence qui conduirait à une baisse de qualité de l'offre de service en matière de recherche d'emploi. Pour ces raisons, nous nous orientons *in fine* vers un recentrage des compétences en matière d'emploi au niveau de l'État.

**M. Olivier Cadic.** – Une des premières mesures prises par Matteo Renzi a été le déplafonnement du nombre de CDD consécutifs autorisés. Qu'en est-il exactement ? Cette évolution a-t-elle eu un effet sur le marché du travail ?

Par ailleurs, l'Italie et la France sont, je crois, les deux derniers pays de l'OCDE dans lesquels un juge peut éventuellement contester la réalité d'un licenciement économique. Ce point, considéré comme pouvant affecter la compétitivité d'un pays, a-t-il été discuté en Italie ?

**M. Francesco Leone.** – Nous nous sommes fixé un maximum de trois reconductions de CDD et nous avons également introduit le mécanisme incitatif précédemment cité, tendant à favoriser les transitions du CDD vers le CDI. Cette mesure semble tout de même avoir des effets importants, puisque nous avons enregistré, en 2015, 253 000 transformations de CDD en CDI, soit une augmentation de 63 % sur base annuelle.

Pour les licenciements injustifiés, nous avons beaucoup limité le pouvoir discrétionnaire du juge, en instaurant un plafonnement obligatoire correspondant à 24 mois de salaire, soit 12 ans d'ancienneté. En revanche, suite aux discussions très vives qui ont eu lieu entre 2014 et 2015, nous n'avons pas supprimé toute possibilité de réintégration dans le poste, notamment dans les cas de licenciements fondés sur des discriminations. Cette décision-là est laissée à l'appréciation du juge, mais, à nouveau, les situations concernées peuvent être qualifiées d'extrêmes.

**M. Olivier Cadic.** – Des précautions identiques sont prises, dans tous les pays, s'agissant de cas de discrimination ; j'évoquais plutôt la question des licenciements économiques.

**M. Francesco Leone.** – Dans ce cas, des solutions sont trouvées au travers de ruptures négociées, mais il faut bien sûr démontrer la réalité du licenciement économique. Les conditions que vous imposez actuellement en France ne sont pas les mêmes qu'en Italie. Par exemple, nous nous restreignons à la situation de la multinationale en Italie pour évaluer le caractère économique du licenciement et, jusqu'en 2014, cette situation était assez facile à déterminer pour un certain nombre de branches de notre économie.

**Mme Éliane Giraud.** – Vous avez évoqué la question de la durée du travail. Pouvez-vous nous donner une idée de l'écart entre la durée la plus faible et la durée la plus élevée ?

**M. Francesco Leone.** – Les différences sont importantes entre chaque branche, mais la durée du travail avoisine 50 heures pour la plupart des secteurs manufacturiers. Compte tenu de cette diversité, je préférerais vous transmettre une information plus détaillée à l'issue de cette rencontre.

**Mme Anne Emery-Dumas, présidente.** – Je vous remercie beaucoup de toutes ces explications, qui nous sont fort utiles.

*La réunion est levée à 19 h 45.*



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

**Mercredi 1<sup>er</sup> juin 2016**

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

### **Audition conjointe d'Organisations Non Gouvernementales (ONG)**

**M. Jacques Legendre, président.** – Mes chers collègues, mesdames, messieurs, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de certains de nos collègues, retenus par le congrès des maires.

Nous accueillons aujourd'hui les représentants de plusieurs organisations non gouvernementales qui vont donner leur appréciation sur l'accord UE-Turquie, en partageant avec nous leur expérience du terrain et les témoignages qu'ils ont recueillis.

Je remercie donc vivement pour leur participation à cette table ronde l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), la Cimade, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Service jésuite des réfugiés (JRS), Médecins du monde, Human Rights Watch (HRW), ainsi que EuroMed Rights.

Je vous propose, mesdames, messieurs, de vous présenter brièvement, ainsi que votre organisation, puis je vous redonnerai la parole, selon vos souhaits, au fur et à mesure du déroulement des débats, structurés, si vous le voulez bien, en trois grandes parties : la situation en Grèce, la situation en Turquie et, enfin, la « philosophie » de l'accord et la gestion par l'UE de la crise actuelle.

**M. Gérard Sadik, coordinateur national asile à la Cimade.** – La Cimade est une association qui existe depuis 1939. D'origine protestante, elle s'occupe en France et ailleurs de la situation des personnes étrangères, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile, de réfugiés ou de migrants.

**Mme Violaine Carrère, chargée d'étude au GISTI.** – Le GISTI existe depuis 1972. Il a pour objet la défense des droits des étrangers, en particulier par la publication d'informations et une aide en matière contentieuse.

**Mme Mathilde Mase, responsable du programme asile à l'ACAT.** – L'ACAT est une association de défense des droits de l'homme qui existe depuis 1974. Nous luttons contre la torture, les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que la peine de mort ; nous portons assistance aux victimes de ces crimes pour le dépôt de plaintes devant les juridictions pénales ou les instances internationales ; enfin, nous protégeons ces victimes, notamment en les aidant à invoquer le droit d'asile. Nos activités principales incluent analyses, enquêtes, plaidoyers et sensibilisations ; nous offrons également une permanence juridique aux réfugiés demandeurs d'asile.

**Mme Irinda Riquelme, responsable du « plaidoyer » au JRS.** – Le service jésuite des réfugiés a été créé dans les années 1980 à la suite de la crise des « Boat people ». Cette association est présente sur le terrain dans 18 pays d'Europe, y compris la Grèce. Nous entendons protéger les réfugiés et travailler pour leur intégration.

**Mme Bénédicte Jeannerod, directrice « France » de HRW.** – Notre organisation de défense des droits de l'homme a été créée en 1983. Nous sommes présents dans 90 pays. Notre rôle est d'enquêter sur les violations des droits humains, de les documenter et de plaider auprès des gouvernements pour tenter d'infléchir leurs politiques. Nous travaillons à toutes les étapes de la crise actuelle des réfugiés, tant dans les pays d'origine des personnes qui fuient la guerre que dans les pays de premier accueil et en Europe même. Nous travaillons aussi auprès des institutions internationales, qu'il s'agisse de l'Union européenne, des agences des Nations unies ou de l'Union africaine.

**M. Loïc Blanchard, responsable du service juridique de Médecins du monde.** – Médecins du monde est une association de médecins qui existe depuis le début des années 1980. Nous agissons principalement sur le terrain pour mettre en sécurité les populations les plus précaires et garantir leur accès aux soins. Nos statuts nous imposent également de témoigner des situations que nous rencontrons et de plaider en faveur des victimes. Médecins du monde est présent sur l'ensemble du parcours migratoire de la Syrie jusqu'à Calais en passant par la Grèce, la Macédoine et la Serbie.

**Mme Marie Martin, administrateur du programme « migration et asile » à EuroMed Rights.** – Notre réseau, connu auparavant sous le nom de Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, a été constitué en 1997 dans le cadre du processus régional de Barcelone. Il rassemble des associations de différents pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord – la région dite « MENA – et d'Europe méridionale. Nous avons différents programmes thématiques et des programmes de soutien aux défenseurs des droits en Algérie, en Syrie et en Égypte. S'y ajoutent les programmes régionaux « migration et asile », « liberté d'association » et « défense des droits des femmes ». Nous suivons la situation à la frontière gréco-turque de très près.

**M. Jacques Legendre, président.** – Permettez-moi de nous présenter à notre tour. Notre mission commune d'information a été créée à l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat. Elle est composée de sénateurs de tous les groupes politiques. Le rapporteur, M. Michel Billout, appartient au groupe à l'initiative de la mission ; la présidence est revenue à un représentant de la tendance politique opposée. Outre nos auditions, nous devrions nous rendre en Grèce et en Turquie prochainement. Notre rapport devrait être publié en octobre prochain.

J'en viens à notre premier point : la situation en Grèce. Quelle est la situation dans les centres de rétention dans les îles et sur le continent ? Quel jugement portez-vous sur le fonctionnement du système d'asile en Grèce ?

**Mme Violaine Carrère.** – Le GISTI a récemment envoyé une mission de trois personnes en Grèce durant une semaine. Ils ont pu se rendre à Athènes, Chios et Lesbos, et rencontrer des interlocuteurs institutionnels, des avocats et des migrants.

Les centres fermés – le terme « centre de rétention » me paraît discutable – servent de lieux de tri entre les migrants autorisés à formuler une demande d'asile en Grèce,

ceux qui devront le faire en Turquie et ceux qui peuvent faire l'objet d'une relocalisation ou d'une réinstallation.

Les problèmes rencontrés dans ces centres sont multiples. On peut citer en premier lieu l'enfermement lui-même, qui consiste à retirer la liberté d'aller et venir à des personnes qui sont dans leur très grande majorité des demandeurs d'asile. La Grèce n'est pas le seul pays à enfermer ainsi des demandeurs d'asile, mais la France ne le fait pas, par exemple. Cet enfermement est particulièrement choquant quand il est imposé à des personnes vulnérables et malades, ou encore à des mineurs en famille ou isolés.

Les migrants retenus dans ces centres se plaignent de nombreux autres problèmes. Ils ne savent pas, si vous me permettez l'expression, « à quelle sauce ils vont être mangés ». Ils n'ont que très peu d'informations quant à la procédure à suivre. Ils craignent aussi de manquer de nourriture, notamment au camp de Suda, à Chios, où aucune distribution de nourriture n'est organisée, de n'avoir aucun accès à du personnel médical et à des soins, sans parler des problèmes de vêtements et d'hygiène, ou encore de la promiscuité qui règne dans ces lieux. Une mission de députés français a pu témoigner de ces conditions matérielles dramatiques ; selon elle, on est à l'aube d'une « catastrophe humanitaire » et il y aura des morts avant la fin de l'été. Que va-t-il se passer après un tel constat ?

Le problème qui intéresse plus particulièrement le GISTI est l'accès effectif au droit. La première étape de la procédure de tri est un entretien, dont l'objet est de savoir si ces personnes sont susceptibles ou non d'être renvoyées vers la Turquie. Le problème est qu'elles ne connaissent pas l'objet réel de cet entretien et pensent, souvent, qu'il s'agit d'un entretien préalable à l'octroi de l'asile : elles expriment leurs craintes ou narrent leur expérience de persécution dans la perspective d'une demande de protection ; en revanche, elles ne pensent pas en général à mentionner la Turquie et les risques qu'elles sont susceptibles d'y encourir. Elles peuvent en outre être renvoyées par la Turquie dans leur pays d'origine ; de tels retours ont eu lieu, en tout cas vers l'Afghanistan, postérieurement à la conclusion de l'accord UE-Turquie.

Durant l'entretien, ces personnes ne sont pas assistées par un conseil ou un avocat ; il est par ailleurs difficile de juger de la qualité des interprètes employés par les autorités grecques. La plupart des documents remis aux réfugiés sont en grec ; une minorité d'entre eux est traduite en anglais. J'ai ici le compte rendu d'un entretien, qui montre que la personne n'a pas été interrogée quant aux risques potentiels de son renvoi en Turquie. Il lui est simplement notifié par un agent, par le biais d'un interprète, que sa demande est non-admissible parce que la Turquie est considérée comme un pays tiers sûr.

Le problème essentiel qui se pose dans tous les camps grecs est l'absence d'aide juridictionnelle effective. Une réforme de la législation grecque sur ce sujet a été adoptée voici quelques semaines. Il est désormais prévu un système d'aide juridictionnelle mais celui-ci n'a pas encore été mis en place et aucun budget n'y a été alloué. Les avocats qui voudraient engager des contentieux en faveur de migrants ou, tout au moins, les assister lors des entretiens, le font sans aucune indemnité compensatoire, difficile à envisager dans un pays qui connaît l'austérité que vous connaissez.

Ces circonstances produisent les effets prévisibles. Les réfugiés se voient déclarés « non recevables » à l'asile et risquent le renvoi vers la Turquie. Cela concerne non seulement les Syriens mais aussi des représentants de nombreuses autres nationalités. En admettant que

la Turquie, aujourd'hui, ne renvoie personne vers la Syrie, il est à craindre qu'elle ne renvoie, en revanche, vers leur pays d'origine des personnes qui auraient à y craindre des persécutions.

Les conditions qui règnent dans les camps engendrent du désespoir. Un membre du GISTI a assisté au suicide d'un mineur par pendaison, qui a donné lieu à une grève de la faim d'autres jeunes occupants du camp. Nous sommes bien à l'aube d'une « catastrophe humanitaire » ; la catastrophe juridique, quant à elle, est déjà en cours. Les droits humains les plus fondamentaux, reconnus par l'Union européenne et ses membres, sont bafoués. Le manque de contrôle démocratique de l'accord UE-Turquie me choque lui aussi.

**Mme Izza Leghtas, chercheuse « migrants et Europe » à HRW.** – Nous contestons tout d'abord le principe de « fermeture » de ces camps. Enfermer des migrants et des demandeurs d'asile dans de tels centres sans démonstration qu'il s'agit du dernier recours possible constitue une détention arbitraire qui affecte des personnes vulnérables ou handicapées, des familles et des enfants.

Cette détention s'effectue dans des conditions déplorables, comme en témoignent nos collègues qui ont effectué une mission le mois dernier à Chios, Samos et Lesbos. Ces camps connaissent beaucoup de violence ; la frustration est grande et la pénurie de nourriture entraîne elle aussi des conflits. Cette violence, qui a conduit à l'hospitalisation de plusieurs personnes, ne suscite pas d'intervention de la police grecque : personne n'assure la sécurité des occupants des camps. Des femmes témoignent aussi de leurs craintes de harcèlement sexuel.

Nous demandons donc à l'Union européenne et à la France de critiquer le principe de « fermeture » de ces centres.

Je me suis moi-même rendue à Athènes au mois de mars. Des milliers de personnes vivaient au port du Pirée et dans un centre ouvert dans des conditions catastrophiques. Le système d'asile grec, par lequel ces personnes ont l'obligation de passer, est complètement saturé. J'ai rencontré des personnes qui se rendaient tous les jours, parfois avec des enfants en bas âge ou handicapés, faire la queue devant l'administration grecque de l'asile ; ils repartaient « bredouille » tous les jours, sans même avoir pu obtenir un rendez-vous.

La France, au 31 mai 2016, n'a relocalisé que 362 personnes depuis la Grèce et 137 depuis l'Italie, alors que 17 000 places auraient été mises à disposition. Nous voulons bien croire qu'une grande part de ce retard est due au système grec. En revanche, il nous semble que la France pourrait en faire plus et, notamment, apporter un soutien aux autorités grecques pour s'assurer que ces places soient pourvues.

**M. Loïc Blanchard.** – Notre prisme de lecture est de ne pas remettre en cause l'activité des États, qui font face à une pression très importante et ont essayé d'organiser des camps qui, malgré des problèmes indéniables, sont structurés et permettent du moins un accès à l'eau et à des infrastructures sanitaires ; les conditions y sont, somme toute, meilleures qu'à Calais.

Sur l'aspect sanitaire, force est de constater que les pathologies principales sont, très largement, des problèmes de santé mentale consécutifs aux traumatismes vécus par ces personnes. On peut également relever beaucoup de pathologies respiratoires ou

d'hypertension, souvent dues à la rupture de soins reçus dans le pays d'origine mais auxquelles elles n'ont plus accès.

Pour autant, du fait de la dissémination des camps en Grèce et de l'existence d'un système de santé fonctionnel dans ce pays, qui ne connaît pas de pénurie de médecins à la différence de la Turquie, la couverture primaire des urgences médicales est aujourd'hui acceptable. On peut constater une volonté de l'État et de la population grecs de garantir un niveau sanitaire correct dans ces camps. En revanche, nous dénonçons nous aussi le principe des camps « fermés », dont le but est clairement de maintenir captives ces personnes.

On peut par ailleurs constater certaines violences policières dans ces camps ; elles ne sont toutefois pas « institutionnalisées » et l'État grec tente de les sanctionner.

Nous relevons aujourd'hui deux problèmes principaux pour l'accès aux soins et au droit dans ces camps. En premier lieu, l'accord UE-Turquie fait peser sur les migrants une peur d'être fichés, ce qui entraîne une réticence à aller voir les médecins ou les avocats présents dans le camp. En second lieu, la barrière de la langue demeure très forte : aucune structure organisée n'existe pour assurer des capacités de traduction. L'accès à l'information légale sur le statut de réfugié et la capacité à le demander reste indisponible dans les langues des migrants, en dépit des exigences de la loi grecque. La barrière de la langue affecte aussi le système de santé, qui s'avère certes capable de prendre en charge des urgences mais non pas la vie courante de ces personnes.

**Mme Irinda Riquelme.** – Nous vous avons fait parvenir un document de synthèse sur les conditions d'accueil des migrants en Grèce et en Turquie. Je ne reviendrai donc pas dessus en détail. Je voudrais juste souligner qu'on ne voit pas de solution à moyen ou à long terme. Pour améliorer cette situation catastrophique, on comptait sur l'aide européenne, qui tarde à venir, mais surtout sur un retour rapide des demandeurs d'asile en Turquie. La justice grecque a néanmoins rendu une décision, le 17 mai dernier, qui change complètement la donne : elle a considéré que la Turquie n'était pas un pays d'origine sûr.

Je passe la parole à M. Nour Allazkani, réfugié syrien qui travaille dans notre organisation et souhaitait vous faire part d'un témoignage.

**M. Nour Allazkani, chargé de mission au JRS.** – Je suis arrivé en France voici presque deux ans. Je voudrais vous transmettre le témoignage d'un ami d'enfance avec qui je suis en contact. Il a décidé de venir demander l'asile en Europe après avoir été torturé en Syrie. Il est allé de Syrie en Turquie en empruntant un véhicule militaire officiel puis une voiture du Front Al-Nosra, ce qui lui a permis de passer les checkpoints de Daech : tout se passe bien quand on paye un passeur. Il est arrivé à Chios le 9 mars dernier, juste avant la conclusion de l'accord UE-Turquie, ce qui lui a permis de rejoindre Idomeni, où des milliers de personnes attendaient dans des conditions inhumaines l'ouverture éventuelle des frontières balkaniques. Il est retourné à Athènes le 11 mars et s'y est pré-enregistré pour bénéficier de la relocalisation. On lui a assuré qu'après quinze jours, les conditions matérielles d'accueil seraient réunies. Il a attendu plus d'un mois sans être recontacté et sans parvenir à joindre quiconque. Il ne pouvait pas continuer plus longtemps de payer l'hôtel et la nourriture ; il a donc décidé de retourner en Turquie, où se trouvaient certaines de ses connaissances. Pour ce faire, il devait payer un autre passeur. Il se trouve maintenant à Istanbul, illégalement. Il a peur de contacter les autorités et de ne pas avoir les moyens de payer un titre de séjour. Avoir déposé une demande de protection auprès du HCR ne lui apporte aucun avantage, que ce soit une allocation financière, un hébergement ou des cours de langue turque. Il ne peut travailler

qu'au « noir » et poursuivre ses études d'informatique lui est impossible. Il vit dans des conditions très précaires : 18 personnes partagent un petit trois-pièces pour 60 euros par mois.

**M. Michel Billout, rapporteur.** – Tout d'abord, constatez-vous des différences de traitement entre les migrants arrivés avant la signature de l'accord et ceux arrivés après ?

Que pensez-vous du rôle de l'armée dans la gestion de la crise migratoire en Grèce ? Avez-vous eu l'occasion d'observer un tel rôle de l'armée dans d'autres pays ?

De nouvelles routes s'ouvrent-elles pour contourner la route des Balkans, aujourd'hui presque complètement fermée ?

Quelle est votre appréciation du dispositif de relocalisation et des blocages qui s'y opposent ? Que pensez-vous de la proposition de la Commission européenne du 4 mai dernier tendant à imposer des amendes aux États ne remplissant pas leurs obligations en la matière ?

**Mme Violaine Carrère.** – La différence de traitement entre migrants arrivés avant et après le 20 mars pose la question de l'articulation entre l'accord UE-Turquie et l'accord bilatéral préexistant entre la Grèce et la Turquie. On observe que les personnes arrivées avant le 20 mars, qui relèvent *a priori* de l'accord bilatéral, recevaient un document selon lequel leur demande d'asile ne pourrait pas être examinée en Grèce mais serait transmise à la Turquie. Munies de ce document, elles étaient laissées libres de se déplacer en Grèce ou de tenter d'emprunter la route des Balkans. En revanche, les personnes arrivées depuis le 20 mars subissent l'enfermement : la différence cruciale est là.

**M. Gérard Sadik.** – Les chiffres de relocalisation sont en effet très en-deçà des objectifs fixés par la décision européenne de septembre 2015, qui devait d'ailleurs, juridiquement, s'appliquer aux personnes enregistrant une demande jusqu'en septembre 2017, et non pas jusqu'au 20 mars 2016. Or les personnes arrivées après cette date, quand bien même elles ont les nationalités déclarées éligibles, n'ont pas accès à la relocalisation.

La France est le pays qui fait le plus gros effort mais le nombre de migrants relocalisés dans notre pays reste inférieur aux objectifs fixés à l'origine. Le ministère de l'intérieur nous annonçait l'arrivée de 1 200 personnes chaque mois ; on espère désormais faire venir 800 personnes par mois. On crée en ce moment 5 000 places dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), spécifiquement réservées aux relocalisations.

**M. Loïc Blanchard.** – La gestion de camps par l'armée grecque est ambivalente. D'une part, elle revêt un caractère anxiogène pour les occupants de ces camps. D'autre part, l'armée a travaillé de manière rapide et efficace : les camps ont été montés rapidement, l'accès à l'eau y est à peu près garanti.

Quant à l'existence d'autres routes de transit vers l'Europe, à notre connaissance, aucune ne s'est encore vraiment mise en place mais il ne faut pas se bercer d'illusions : les choses se feront et les parcours migratoires s'adapteront aux blocages. Les routes passant par l'Ukraine ou la Libye seront à n'en pas douter employées à nouveau.

**Mme Irinda Riquelme.** – Sur le même sujet, selon Interpol, 800 000 personnes attendraient le beau temps sur les côtes libyennes pour traverser la Méditerranée. Mais il en est qui n'attendent pas : le HCR a recensé au moins 700 morts en mer la semaine dernière.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Certaines personnes arrivées en Grèce avant le 20 mars y sont toujours bloquées. La route des Balkans, sans avoir été rouverte, semble avoir été à nouveau percée : on a constaté ces derniers jours de nouvelles arrivées en Hongrie. Cette percée a-t-elle des conséquences sur la situation en Grèce ? Des personnes nouvellement arrivées parviennent-elles par ailleurs à échapper aux centres fermés ?

Comment la situation évolue-t-elle dans les centres fermés compte tenu des dernières décisions de la justice grecque, qui bloquent de fait les renvois vers la Turquie ? J'imagine que malgré des arrivées moins nombreuses, ces camps se trouvent toujours plus peuplés et que l'attente des réfugiés est toujours plus longue. Quels efforts sont faits pour améliorer la situation ?

**M. Didier Marie.** – Selon un rapport de l'UNICEF, près de 10 000 enfants ont disparu depuis le début de la crise. J'aimerais en savoir plus sur la protection de ces enfants. Avez-vous une idée du nombre d'enfants isolés présents aujourd'hui dans les camps ? Avez-vous connaissance de mesures spécifiques prises à leur égard ? Si ce n'est pas le cas, que conviendrait-il de faire en urgence pour répondre à la situation de ces jeunes ? Par ailleurs, pour élargir la question aux femmes isolées, avez-vous connaissance d'éventuels trafics d'êtres humains ?

**M. Jean-François Rapin.** – On sent bien, à l'écoute de vos témoignages, l'existence d'une convergence entre vos associations. L'organisez-vous afin de mieux porter votre message ?

Par ailleurs, quelle est votre relation sur le terrain ou dans les capitales avec le HCR ?

**Mme Violaine Carrère.** – Sur la question des mineurs disparus, plutôt que de craindre un éventuel trafic, le GISTI fait une hypothèse bien différente.

Selon nous, d'abord, des mineurs disparaissent lorsqu'on décide de ne plus voir qu'ils le sont. En France, les personnes se présentant dans les structures censées les accueillir – la Permanence d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés Etrangers (PAOMIE), par exemple, à Paris – subissent une procédure dont les principes ont complètement changé ces dernières années. Auparavant, un document d'état civil suffisait à un jeune à prouver qu'il était mineur ; on n'exigeait pas une expertise médico-légale, sauf à avoir démontré que les papiers étaient faux ou détournés ; la jurisprudence était constante sur ce point, sur le fondement de l'article 47 du code civil. La jurisprudence est désormais complètement « retournée » : les tribunaux, jusqu'au niveau des cours d'appel, jugent légitime de mettre en doute la minorité d'un jeune en dépit des documents qu'il détient. Ainsi, des mineurs deviennent majeurs et disparaissent ainsi des statistiques !

Les mineurs qui sont mal pris en charge disparaissent eux aussi. Plutôt que de leur apporter une réelle prise en charge, avec un hébergement et des éducateurs ou une famille d'accueil, on en héberge certains à l'hôtel avec la seule visite hebdomadaire d'une assistante sociale. Un jeune placé dans une telle situation fugue parce qu'il a bien compris qu'on n'allait pas s'occuper de lui. Ces mineurs aussi disparaissent !

**Mme Izza Leghtas.** – J'étais en Hongrie voici quelques semaines. Effectivement, de nouvelles arrivées avaient eu lieu ; néanmoins, plutôt que la route des Balkans, il semblerait que ces personnes aient emprunté un itinéraire passant par la Turquie et la

Bulgarie. Elles avaient réussi à quitter les centres de rétention bulgares. En Hongrie, beaucoup de demandeurs d'asile sont privés de liberté dans des conditions absolument déplorables.

Quant aux mineurs disparus, j'ai été frappée en Hongrie par le témoignage de nombreux jeunes présents dans les centres de rétention : selon eux, ils avaient 16 ou 17 ans mais n'avaient pas été crus par les policiers des zones de transit, qui les avaient enregistrés comme ayant 18 ou 19 ans, sans même recourir à des tests osseux ou une autre technique.

**Mme Irinda Riquelme.** – On compterait 38 % de mineurs parmi les personnes arrivées en Grèce cette année. Fait préoccupant : plus de la moitié des occupants du camp d'Idomeni ont disparu lors de son évacuation, parmi lesquels de nombreux enfants.

Pour ce qui est de notre action avec d'autres associations, JRS Europe mène actuellement une campagne contre l'accord UE-Turquie auprès du Parlement européen.

**M. Gérard Sadik.** – Il existe une longue tradition grecque d'enfermement des mineurs. Je m'étais rendu en 2008 à Lesbos, dans le camp de Pagani : des mineurs de 13 ou 14 ans y étaient enfermés dans une cellule spéciale depuis plusieurs semaines.

La directive européenne du 26 juin 2013 prévoit que les mineurs non accompagnés ne doivent être placés en rétention qu'en dernier ressort ; des dispositions prévoient même leur libération assez rapide. Malheureusement, ces règles ne sont pas appliquées dans les camps fermés. Une avocate grecque a dû saisir la Cour européenne des droits de l'homme en urgence pour que son client, mineur, puisse être libéré.

**Mme Violaine Carrère.** – Dans le camp de Moria, à Lesbos, les mineurs non accompagnés ont été placés dans un lieu qui était auparavant une prison à l'intérieur du centre fermé, destinée aux personnes posant des problèmes de sécurité. On a justifié cette décision par le souci d'éviter une promiscuité entre mineurs et adultes : cette solution déborde d'imagination !

**Mme Marie Martin.** – Une association membre de notre réseau, le Conseil grec des réfugiés, est partenaire du HCR dans la mise en œuvre de ses programmes. Le HCR, en effet, est moins présent en Europe qu'ailleurs pour l'application pratique de ses programmes. Au centre d'accueil d'Ellinikon, où 4 000 personnes étaient massées lors de ma visite, le HCR disposait d'une permanence : y travaillaient deux membres du Conseil grec des réfugiés, financés par le HCR dans le cadre de leur programme d'accompagnement à la demande d'asile. La collaboration entre le HCR et des ONG, en nombre limité, se fait généralement dans un tel cadre. Par ailleurs, la possibilité pour le HCR d'infléchir des politiques est, en tout cas en Europe, extrêmement faible.

Je m'interroge par ailleurs quant à l'action du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), qui est complètement opaque. Nos partenaires en Grèce lui ont fait parvenir de très nombreuses demandes d'information ; aucune réponse ne leur est parvenue. Les personnes « déployées » par cette agence en Grèce sont fréquemment renouvelées, ce qui entraîne une faible effectivité de leur action.

**M. Jacques Legendre, président.** – Je vous propose d'aborder maintenant notre deuxième séquence, consacrée à la situation en Turquie : quel est votre avis sur les garanties offertes par la Turquie en matière de protection internationale, au vu des dernières mesures adoptées ? Comment sont traités les migrants non protégés ?

**Mme Marie Martin.** – Deux associations turques sont membres de notre réseau : le comité citoyen Helsinki et l'Association des droits humains, qui reçoit un très fort soutien de la communauté kurde. Nous suivons les atteintes aux droits de l'homme commises en Turquie envers les Turcs comme les non-Turcs.

L'accord du 18 mars dernier s'appuie sur le présupposé selon lequel la garantie procédurale des libertés offerte par le droit turc est suffisante pour y déposer une demande d'asile. À tout le moins, les droits économiques et sociaux et le droit à la protection des réfugiés devraient y être respectés. Or tel n'est toujours pas le cas, en dépit des nombreuses réformes entreprises par la Turquie dans la perspective de sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne.

À l'heure actuelle, la Turquie accueille environ 2,8 millions de réfugiés depuis la Syrie, y compris des Palestiniens et des apatrides. Par ailleurs, le HCR a recensé 400 000 personnes en besoin de protection internationale en provenance d'autres pays, tels l'Afghanistan ou l'Irak. Le HCR a cessé voici trois ans d'enregistrer les demandes d'asile des personnes non-syriennes car les quotas de réinstallation sont insuffisants, ce qui aggrave la vulnérabilité de ces personnes.

La loi turque sur les étrangers et la protection internationale a été adoptée en 2014 ; en revanche, ses décrets d'application n'ont été adoptés que le 17 mars dernier, à la veille de la signature de l'accord avec l'Union européenne... Cette loi prévoit certaines garanties procédurales compatibles avec le droit de l'Union européenne ; elle limite la privation de liberté au motif du renvoi dans un autre pays à six mois renouvelables une fois ; elle ouvre le droit à un conseil juridique ; elle précise aussi, à son article 4, l'obligation de non-refoulement.

Ce dernier point est très important. En effet, la Turquie avait émis des réserves à son adhésion à la Convention de Genève sur le statut des réfugiés et au protocole de 1968 qui en élargit l'application : seules les personnes revenant d'un pays européen pourraient obtenir le statut de réfugié, ce qui en limitait considérablement l'utilité. Une personne provenant de Syrie peut en revanche bénéficier d'un statut de protection temporaire en vertu d'une directive de 2014. Les autres nationalités ne sont pas concernées par cette directive ; toutefois, le gouvernement turc a fait quelques efforts, notamment pour ce qui est de l'obtention d'un permis de travail.

Cette différence entre les réfugiés Syriens et les réfugiés d'autres nationalités est cruciale dans plusieurs domaines.

En pratique, les Syriens ont une obligation de visa depuis le 8 janvier 2016 pour entrer en Turquie et ce, pour essayer de limiter le flux de personnes arrivant de Jordanie et du Liban. Ils n'ont pas d'accès effectif à un permis de travail.

La société civile, les journalistes et les avocats n'ont aucun accès aux camps de réfugiés qui, quoique de bonne qualité – on a pu parler de camps « cinq étoiles » –, limitent très largement la liberté d'aller et venir de leurs occupants, quand elle n'est pas tout simplement interdite. Ces camps sont gérés d'une main de fer par le Croissant rouge, organisation qui n'est pas pleinement non-gouvernementale. La plupart des réfugiés vivant en zone urbaine, en dehors de ces camps, n'ont pas accès à de nombreux services.

Nous avons aussi relevé, avant la signature de l'accord UE-Turquie, des cas d'expulsions maquillées en opérations de retour volontaire, ainsi que des privations de liberté motivées, soit par le séjour irrégulier, soit par d'éventuelles menaces à la sécurité nationale. Le conflit syrien et la lutte entre l'État turc et le Parti des travailleurs du Kurdistan – le PKK – pèsent dans ces décisions : une loi antiterroriste très forte a été adoptée et est régulièrement utilisée. Des tirs de l'armée turque contre des populations civiles ont eu lieu à la frontière syro-turque, qui reste fermée aux personnes ayant fui Alep qui s'y massent. Relevons néanmoins que bien des réfugiés de Syrie ont pu bénéficier d'une certaine protection en Turquie. Cela se joue souvent au cas par cas : certaines personnes peuvent bénéficier de faveurs de l'administration mais le respect des droits et des garanties procédurales n'est pas systématique.

En ce qui concerne les réfugiés des autres nationalités, on constate un durcissement des conditions d'obtention de visas pour les Irakiens, qui constituent un tiers des entrées irrégulières dans l'Union européenne *via* la Turquie. Les décisions turques sont très liées aux pressions effectuées par l'Union européenne. Les Irakiens n'ont pas d'accès effectif à la procédure d'asile, y compris dans les lieux de privation de liberté. La Turquie a par ailleurs systématiquement refusé la protection temporaire aux personnes arrivant du Liban et de la Jordanie. La Commission européenne note, dans son rapport d'évaluation des réformes en vue de l'adhésion de la Turquie à l'UE de mai 2016, que des refus systématiques ont eu lieu, mais elle ne les condamne pas. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la protection internationale de 2014, aucun Afghan dont la demande a été examinée en procédure accélérée n'a vu sa demande d'asile acceptée.

Quelles différences peut-on relever depuis le 20 mars dernier ? L'accord UE-Turquie a tout d'abord eu très peu d'effets sur le nombre de personnes mortes en mer, ce qui représentait pourtant l'une des motivations de son adoption urgente. Les renvois se font sans respect des garanties procédurales. Toutefois, depuis le 29 avril 2016, les autorités turques donnent au HCR accès à tous leurs centres de rétention ; il n'avait jusqu'alors qu'un accès partiel aux centres d'Istanbul et d'Izmir. Toutefois, nous avons constaté en 2013 et 2014 que le HCR se contentait en général d'un simple appel téléphonique aux centres auxquels il avait théoriquement accès : si leur interlocuteur niait la présence de demandeurs d'asile privés de liberté, le HCR ne vérifiait pas sur place.

L'accord UE-Turquie a permis au gouvernement turc d'« empocher » une enveloppe budgétaire considérable. Selon le rapport de la Commission européenne de mai 2016, sur les 3 milliards d'euros prévus, 77 millions d'euros lui ont d'ores et déjà été accordés : un premier versement a eu lieu le 18 mars dernier. L'aide aux réfugiés doit se voir consacrer 165 millions d'euros ; un fonds spécial de soutien à l'accueil des migrants renvoyés depuis la Turquie devrait, quant à lui, gérer 60 millions d'euros. Beaucoup d'argent est en jeu dans cet accord mais nous ne sommes pas certains qu'il va réellement servir les personnes concernées.

Il est intéressant de constater que cet argent va être versé non pas à la direction générale en charge des questions migratoires créée par la loi turque de 2014, mais à l'agence qui en était chargée auparavant, l'Autorité de gestion des désastres et des urgences, qui relève du ministère de l'intérieur, ce qui pourrait avoir des conséquences néfastes pour le respect des droits et la transparence financière. En outre, cette organisation témoigne d'une gestion de crise plutôt que d'une vision durable.

Depuis la signature de l'accord, un officier de l'agence Frontex est en poste à Ankara ; réciproquement, un officier turc est posté au siège de l'agence, à Varsovie, et un autre au siège d'Europol. On assiste donc à une coopération accrue dans la gestion des contrôles migratoires d'un point de vue sécuritaire. Les entretiens avec les migrants mentionnés par Mme Carrère alimentent cet échange d'informations sans que les personnes en soient informées. Aucun droit personnel à la protection des données n'existe en Turquie ce qui est problématique. Que ce droit ne soit pas offert non plus lors des entretiens réalisés en Grèce l'est encore plus.

Les réfugiés syriens renvoyés depuis la Grèce sont répartis dans des centres de réfugiés, qui se situent le plus souvent dans le sud du pays et dans les villes frontalières avec la Syrie, où la situation sécuritaire s'est beaucoup dégradée.

L'ouverture de la protection temporaire et l'accès à l'enregistrement pour en bénéficier avaient été suspendus en janvier et février dernier. Cette procédure est réouverte depuis mars. En revanche, le nombre de bureaux accessibles pour effectuer une telle demande a été diminué : à Izmir, par exemple, de 5 bureaux, nous sommes passés à 2, ce qui est trop peu. Le principe de la protection temporaire est similaire au statut de réfugié : si vous quittez la Turquie, vous perdez cette protection. Qu'en est-il des personnes parties en Grèce ? La Turquie a amendé la loi en vigueur pour permettre à celles-ci de maintenir ce droit une fois renvoyées en Turquie. Ce maintien ne s'applique néanmoins qu'aux ressortissants syriens : les Palestiniens et les apatrides, tels les membres de la communauté Ajanib, n'y ont pas droit. Ils peuvent donc être privés de liberté et renvoyés en Syrie.

Les ressortissants d'autres nationalités sont quant à eux transférés directement dans des centres de rétention ; certains sont expulsés. Les associations turques et européennes ont énormément de mal à connaître leur sort : aucun accès n'est accordé. Il est certain que la Turquie multiplie actuellement les tractations pour signer des accords de réadmission ; un tel accord a été signé le 7 avril dernier avec le Pakistan. Des accords avec l'Iran, l'Irak, l'Afghanistan, l'Algérie, le Bangladesh, le Cameroun, l'Érythrée, le Maroc, le Ghana, le Myanmar, le Congo, la Somalie, le Soudan et la Tunisie devraient prochainement conclus. Se pose la question du coût élevé de ces expulsions : il est à craindre que l'argent versé par l'UE dans le cadre de l'accord serve à expulser ces personnes vers des pays où elles peuvent subir des traitements inhumains et dégradants.

Le mandat de l'agence censée remplacer Frontex, s'il est adopté dans les termes proposés par la Commission, permettra à celle-ci d'effectuer des vols retour depuis un pays signataire de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui est le cas de la Turquie. Cette clause, si elle est maintenue, pourrait permettre de financer ces expulsions.

En tout état de cause, les personnes non réfugiées de Syrie n'ont aucun accès aux droits économiques et sociaux en Turquie. Lorsqu'elles se trouvent en situation irrégulière, elles sont privées de liberté.

**Mme Izza Leghtas.** – Human Rights Watch a été très présente à la frontière syro-turque. Nous avons pu documenter des abus de la part des garde-frontières turcs. Des demandeurs d'asile syriens ont été blessés, certains ont été tués. Des dizaines de milliers de Syriens essayent de fuir les violences de Daech mais se trouvent bloqués à la frontière sans nulle part où aller. Alors que l'on parle beaucoup de combattre Daech, que fait-on pour aider ceux qui en fuient le risque réel ?

L'accord UE-Turquie se fonde sur la notion de pays d'origine sûr : la Turquie, selon lui, est un pays sûr pour les demandeurs d'asile. Deux conditions principales, en droit européen, sont nécessaires pour considérer un pays comme étant sûr. En premier lieu, il doit respecter le principe de non-refoulement. Or la Turquie empêche l'entrée sur son territoire depuis la zone de guerre qu'est la Syrie. S'y ajoutent des cas de renvoi de Syriens dans leur pays d'origine : selon des témoignages que j'ai recueillis, des retours prétendument volontaires s'effectuaient sous la contrainte. La Turquie ne remplit donc pas cette condition. En second lieu, un pays doit respecter les droits dont jouissent les réfugiés en vertu de la Convention de Genève. Tel n'est pas le cas en Turquie, notamment pour les non-Syriens, comme Mme Martin nous l'a expliqué.

Près de 3 millions de Syriens vivent en Turquie, principalement hors des camps de réfugiés ; la plupart d'entre eux sont extrêmement démunis. J'ai pu rencontrer en particulier des mères élevant seules leurs enfants ; elles travaillent durant un nombre d'heures incroyable parce qu'elles n'ont pas d'autres choix pour payer un logement complètement inadapté très cher. On voit également des enfants syriens mendier dans les villes turques ou être exploités dans des usines textiles. Les difficultés d'accès au système de santé sont elles aussi réelles : un réfugié syrien m'a affirmé que certains hôpitaux refusaient de soigner les Syriens.

Il faut réfléchir à la manière dont les réfugiés arrivent en Europe. Nous avons connaissance du système français de visa pour asile, destiné aux personnes présentant des vulnérabilités particulières ou ayant des liens particuliers avec la France. Nous demandons depuis longtemps une voie d'accès légale et sûre au système d'asile européen. Il faudrait que ce système soit davantage mis en œuvre, en Turquie notamment au-delà d'Ankara. La France devrait également inciter d'autres pays européens à adopter un système comparable au sien.

**Mme Mathilde Mase.** – L'ACAT n'est pas directement présente en Grèce et en Turquie ; nous n'avons donc sans doute pas d'éléments factuels à ajouter aux interventions des représentants des organisations qui y travaillent. Notre analyse va en tout cas dans le même sens.

Je voudrais revenir sur la notion de pays tiers sûr et sur la stratégie de la Commission européenne vis-à-vis de la Turquie. La Commission, dans son rapport d'étape publié en mai, se félicite des progrès effectués par la Turquie. Pour autant, à qui incombe la charge de la preuve ? Appartient-il au demandeur d'asile de prouver, lors de son entretien individuel avec les autorités grecques, que la Turquie n'est pas pour lui un pays sûr, ou bien appartient-il aux autorités grecques de prouver qu'il s'agit d'un pays sûr pour ce demandeur d'asile ?

Je veux par ailleurs rappeler les déclarations de M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, lors de son audition devant votre mission d'information. Selon lui, la Turquie aurait adressé deux lettres, les 6 et 24 avril derniers, à la Commission européenne dans lesquelles elle aurait présenté des assurances tendant à établir qu'elle constitue un pays tiers sûr. Ces lettres n'ont pourtant pas été rendues publiques : personne ne peut connaître aujourd'hui la teneur des garanties offertes par la Turquie et présentées par la Commission comme des critères devant être pris en compte par les autorités grecques quand elles apprécient le caractère de pays tiers sûr de la Turquie. Cette opacité nous pose problème.

Je voudrais enfin comparer la notion de « pays tiers sûr » à celle de « pays d'origine sûr ». La Commission, le 9 septembre 2015, avait présenté une proposition de liste

européenne commune de pays d'origine sûrs, où l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme seraient respectés. Dans cette liste figurait la Turquie. Toutefois, 23,1 % des demandes d'asile présentées par des citoyens turcs au sein de l'UE reçoivent une réponse positive, contre, par exemple, 1,8 % pour la Serbie, 0,9 % pour la Macédoine, etc. Un seul État membre de l'UE, à savoir la Bulgarie, reconnaît d'ailleurs la Turquie comme pays d'origine sûr. Quelle est donc la stratégie de la Commission à cet égard ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je m'étonne, madame Martin, de vos déclarations relatives à l'emploi des 3 milliards d'euros promis par l'Union européenne. J'ai rencontré la semaine dernière la personne chargée de la gestion de cette somme à la Commission européenne ; selon elle, il ne s'agissait en rien d'une aide budgétaire à la Turquie. Cet argent est destiné à des organisations et des associations qui développent des projets humanitaires. Il est possible que, au vu de l'urgence, les organisations partenaires classiques de la Commission soient privilégiées pour assurer l'accès aux soins, à l'éducation et aux besoins quotidiens des réfugiés syriens en Turquie. Peut-être même que les associations membres de votre réseau en Turquie seraient-elles éligibles, à ce qu'on nous a dit.

Quant à la notion de « pays tiers sûr », la décision de la justice grecque apporte une réponse. De fait, quelle que soit la volonté politique, quand la justice fonctionne, on a la réponse ! En revanche, j'aurais souhaité savoir si l'on commençait à ressentir une évolution de la demande d'asile en provenance de Turquie compte tenu de la situation problématique dans le Sud-Est de ce pays ?

**M. Didier Marie.** – Personne n'a évoqué, à mon étonnement, la situation des Syriens kurdes. Avez-vous des informations relatives au traitement qui leur est réservé par les autorités turques ?

**Mme Izza Leghtas.** – Sur ce dernier point, je n'ai pas d'éléments concernant leur traitement en Turquie mais j'ai pu interroger plusieurs demandeurs d'asile en Grèce à ce sujet. Les Kurdes faisaient montre d'une grande crainte à l'idée de devoir retourner en Turquie.

**M. Didier Marie.** – Y a-t-il des Kurdes parmi les quelque 3 millions de Syriens présents en Turquie ?

**Mme Marie Martin.** – Oui, ils sont présents en tant que citoyens syriens.

**M. Loïc Blanchard.** – Nous sommes inquiets à leur sujet mais notre accès aux camps est extrêmement limité ; il nous est donc compliqué d'avoir une perception précise de la situation des Kurdes syriens en Turquie.

L'accord UE-Turquie a été fondé sur la lutte contre les passeurs et la qualification de « pays tiers sûr » donnée à la Turquie. Or, pour ce qui est des passeurs, force est de constater qu'ils se portent toujours aussi bien ; l'accord ne semble pas avoir changé grand-chose au rythme des arrivées. Quant à la notion de « pays tiers sûr », je rejoins tout ce que mes collègues ont dit à ce sujet. Pour autant, la décision de justice grecque a été immédiatement remise en cause par les autorités de ce pays, qui ont déclaré qu'il s'agissait d'une décision isolée concernant un seul individu et ne reflétant en rien leur perception de la Turquie. À ce jour, ni l'UE, ni le gouvernement grec, n'ont commenté le fait que cette décision a été pour le moins bafouée et remise en cause ; ils ne semblent pas vouloir en tirer de conséquences globales.

Or, à l'heure actuelle, la Turquie négocie des accords de réadmission avec le Pakistan, le Yémen et d'autres pays dont la « sûreté » est aussi sujette à caution. Nous pouvons également constater sur le terrain des violences policières caractérisées à la frontière syrienne et le refoulement presque systématique de Syriens désirant entrer en Turquie. Les condamnations de ce pays par la Cour européenne des droits de l'homme sont monnaie courante.

Je voudrais enfin revenir sur les conditions de vie dans les camps turcs, qualifiés de « cinq étoiles ». On constate que l'État turc y a beaucoup travaillé et que les conditions, là encore, sont meilleures qu'à Calais, ce qui interroge sur nos capacités d'accueil. Le chiffre de 2,8 millions de réfugiés syriens en Turquie correspond aux personnes enregistrées seulement ; j'ai, pour ma part, entendu évoquer la présence de 3 à 4 millions de réfugiés. Si les camps sont plutôt de bonne facture et que certains critères fixés par le HCR, comme l'accès à l'eau, sont bien respectés, pour autant l'aspect aux soins pose véritablement question aujourd'hui. La Turquie connaît déjà un déficit de médecins sur son territoire ; le problème se pose évidemment avec beaucoup plus de prégnance dans ces camps de réfugiés. Les problématiques de santé mentale n'y sont quant à elles, semble-t-il, pas du tout traitées.

**M. Michel Billout, rapporteur.** – J'insiste sur la problématique de l'utilisation des 3 milliards d'euros annoncés par l'Union européenne. Je confirme ce que disait Jean-Yves Leconte quant aux informations qui nous ont été communiquées à ce sujet : ces moyens ne seraient pas versés directement au gouvernement turc. Pouvez-vous nous en dire plus sur cette question ? Vos organisations peuvent-elles répondre à des appels à projet ?

Il nous a été dit par ailleurs que cet argent serait destiné en priorité aux réfugiés qui ne sont pas dans les camps. À ce propos, les représentants du HCR en France nous ont dit ne pas avoir accès à tous les camps en Turquie. En tout état de cause, puisque seuls 10 % environ des réfugiés enregistrés en Turquie sont dans les camps, l'urgence va plutôt à ceux qui sont dispersés en dehors, on ne sait trop où. Vos organisations ont-elle la possibilité de travailler efficacement en dehors des camps ?

Enfin, considérez-vous que le dispositif de réinstallation prévu dans le cadre du programme dit « un pour un » constitue une voie légale sûre pour permettre l'installation de réfugiés dans l'Union européenne ?

**M. Loïc Blanchard.** – Oui, nous avons la capacité de travailler sur le territoire turc, mais de manière extrêmement compliquée. En effet, les ONG internationales ne sont pas toujours les bienvenues en Turquie. La législation turque pose beaucoup d'obstacles à l'emploi salarié de Syriens pour notre compte en Syrie même. Nous avons dû assumer plusieurs amendes fiscales dernièrement pour cette raison.

Par ailleurs, notre autorisation d'exercice sur le territoire expire demain matin et n'a toujours pas été prolongée, alors même que nous en avons fait la demande il y a plus de trois mois. Nous avons dû créer une structure juridique associative en Turquie, qui n'est pas encore opérationnelle, pour contourner ce problème ; pour ce faire, il nous a fallu, outre de nombreuses autorisations, recueillir plus de 50 personnes de nationalité turque comme créateurs de l'association. Vous comprendrez la difficulté que de tels obstacles peuvent poser à des organisations internationales.

**Mme Violaine Carrère.** – Une seule décision a été rendue par la justice grecque. Nous ne pouvons pas du tout être certains que la jurisprudence soit établie et durable.

L'administration grecque continue quant à elle à qualifier la Turquie de « pays tiers sûr » quotidiennement.

J'ajouterai que de telles décisions ne peuvent être rendues que pour autant que les personnes intéressées aillent devant la justice. Or bien peu de réfugiés ont, de fait, accès à la justice du fait du manque d'aide juridictionnelle. Il faudra donc attendre quelque peu pour connaître la décision finale de la justice grecque.

Si nous faisons tous le même constat quant aux manques et aux illégalités constatés, il n'est pas sûr que nous ayons la même convergence quant aux solutions à apporter. Le GISTI plaide pour la liberté de circulation et considère qu'il n'y a pas lieu d'exiger qu'une personne qui a besoin d'une protection se résigne au choix qui a été fait pour elle en matière d'obligation de demander l'asile dans le pays d'entrée dans l'Union.

Le système de relocalisation ou de réinstallation est régi par la même philosophie, qui nous semble contraire aux droits de l'homme en ce qu'elle prive le demandeur d'asile de sa liberté de choix et d'initiative. En outre, cette philosophie ne fonctionne pas. Chaque État, y compris la France, s'est empressé d'expliquer pourquoi il n'avait pas les moyens d'accueillir grand-monde. À lire le compte rendu de l'audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, j'ai peine à comprendre sa position. M. Brice accepte d'aller en Grèce et de s'occuper du programme de relocalisation mais il n'est pas question selon lui de s'occuper de l'identification des personnes renvoyées vers la Turquie. Il distingue ensuite les personnes en fonction de leur date d'arrivée sur le territoire grec, ce qui est tout de même problématique. On ne comprend en outre pas très bien quelle aide à l'enregistrement l'OFPRA entend offrir à la Grèce. Ce qui est clair, c'est que rien n'est transparent pour les migrants : ils ne peuvent guère savoir de quel dispositif ils sont susceptibles de faire l'objet. Les citoyens français comme les migrants mériteraient d'en savoir plus.

Tout le monde s'accordera à penser qu'il est grotesque de n'accueillir que 362 personnes. Certes, me dira-t-on, il est compliqué d'identifier et d'acheminer les personnes, de trouver des lieux où les installer, etc. Néanmoins, j'ai visité plusieurs villes en France, cette année, qui s'étaient portées volontaires pour accueillir des réfugiés, avaient organisé leur accueil avec la préfecture, les associations locales et les bailleurs ; or ces villes attendent encore « leurs » réfugiés ! Il faudrait réfléchir aux capacités d'accueil de la France : il n'est pas sûr qu'elles soient aussi maigres qu'on ne le pense. Le programme de relocalisation pourrait sans doute être très grandement accéléré ; on pourrait du moins atteindre sans problème l'objectif de 30 000 réfugiés accueillis en deux ans.

**M. Jacques Legendre, président.** – Nous avons commencé à aborder des thèmes relevant de la troisième partie de cette audition.

**M. Philippe Kaltenbach.** – J'ai eu l'occasion d'aller en Grèce, à Lesbos et Athènes, en février dernier. Nous y avons constaté qu'il y avait très peu de demandes de relocalisation en France. En effet, outre des raisons de délai de traitement des dossiers, les passeurs promettaient alors de conduire leurs passagers à Berlin en vingt-quatre heures, pour des sommes qui restaient acceptables. La relocalisation s'effectuera désormais, pour une grande part, depuis la Turquie. Le système actuellement mis en place là-bas est-il selon vous efficace pour atteindre l'objectif d'accueil de 30 000 réfugiés supplémentaires venant du Moyen-Orient ? Les ratés observés en Grèce ne risquent-ils pas de se reproduire ?

**M. Gérard Sadik.** – Quant à la réinstallation, j’estime que l’accord « un pour un » est un simple baume au cœur. Il est très discriminatoire dans la mesure où il ne concerne que les réfugiés syriens. Sur deux ans, 6 000 personnes seraient réinstallées en France dans le cadre de cet accord, en plus des réfugiés accueillis dans le cadre de l’accord signé le 20 juillet 2015. On commence à avoir des données statistiques sur l’application de ce dernier : il s’avère que c’est le Royaume-Uni qui a réinstallé le plus de réfugiés dans ce cadre – 1 835 personnes au 30 mai 2016 –, alors que ce pays ne voulait pas à l’origine participer à la mise en œuvre de cet accord. L’accord « un pour un », c’est « cacahuète » ! Très peu de réinstallations ont eu lieu dans ce cadre : 54 personnes en Allemagne, quelques-unes aux Pays-Bas seulement. Le plus grave est la discrimination introduite entre réfugiés éligibles et non-éligibles, qui bafoue les décisions de septembre 2015. L’accord UE-Turquie n’existe pas en droit !

Les décisions de relocalisation ne concernaient déjà que les nationalités les plus manifestement en besoin de protection, à savoir, principalement, la Syrie, l’Irak, l’Érythrée, la Centrafrique et le Burundi, mais non pas l’Afghanistan ou le Soudan. Cela pose déjà question.

Pour répondre à la question de M. Leconte sur les demandes d’asile en provenance de Turquie, les données de l’OFPRA montrent de fait une relative stabilité, sinon une baisse des demandes. En revanche, on observe une hausse importante des réexamens, ce qui est logique au vu du durcissement de la situation au Kurdistan.

**Mme Mathilde Mase.** – Sur le principe, le programme « un pour un », ou plutôt « un réfugié pour un réfugié », est éthiquement inacceptable : on troque une personne qui a besoin de protection contre une autre. Par ailleurs, on sanctionne des personnes entrées irrégulièrement dans l’Union européenne en les renvoyant en Turquie et en leur retirant la priorité dans les programmes de réinstallation, sanction pourtant interdite par la Convention de 1951.

Quant à la réinstallation elle-même, on estime qu’entre 54 000 et 72 000 places sont offertes dans toute l’Union européenne. Comparé aux quelque 3 millions de réfugiés présents en Turquie, il s’agit vraiment d’une approche *a minima*, dont je doute qu’elle pourra résoudre la situation actuelle en Turquie. Par ailleurs, seuls les 300 000 réfugiés syriens présents dans des camps turcs officiels peuvent bénéficier de la réinstallation ; les autres, déjà livrés à eux-mêmes, sont une fois de plus laissés de côté par ces programmes de réinstallation.

En outre, comme l’a souligné Gérard Sadik, ces programmes sont discriminatoires. Ils excluent des personnes dont l’OFPRA même reconnaît le « besoin de protection manifeste ». En effet, dans le cadre des accords de relocalisation à partir de la Grèce, les Érythréens et Irakiens sont considérés comme prioritaires : pourquoi sont-ils ignorés par les programmes de réinstallation ? Comment justifie-t-on cet écart de traitement entre les deux dispositifs ?

Énormément de réfugiés, quand bien même ils ne proviennent pas de ces pays « prioritaires », sont exposés à des risques de persécutions. Ils sont de vrais réfugiés qui craignent personnellement pour leur vie ou leur sécurité en cas de retour dans leur pays. Or cet accord les laisse de côté. Plus pratiquement, alors que le système d’asile turc est déjà saturé, les réfugiés non-syriens se trouvent face à une absence totale de perspective de réinstallation : ces personnes se sentent à coup sûr encouragées à s’en remettre plutôt aux passeurs et à employer des routes toujours plus dangereuses pour rejoindre l’Europe de manière irrégulière.

**Mme Marie Martin.** – Nous constatons, au vu des enveloppes budgétaires disponibles, que l'argument selon lequel l'Europe n'a pas les moyens d'accueillir les personnes en besoin de protection internationale ne tient pas. L'argent est visiblement disponible ; il s'agit donc de priorités politiques.

Concernant les financements à destination de la Turquie, nos informations nous ont été fournies par le Comité citoyen Helsinki, association membre de notre réseau. Je leur demanderai des précisions, que je vous ferai parvenir.

En tout état de cause, il faut se demander quelles associations vont profiter de ces financements, si ce n'est le gouvernement turc. Les organisations internationales, comme vous l'a expliqué Loïc Blanchard, rencontrent déjà des obstacles ; une nouvelle loi sur les associations pourrait encore compliquer les financements depuis l'étranger. Les gages donnés verbalement par le gouvernement turc lors de la conclusion de l'accord ne sont pas effectifs à nos yeux. Nous venons de publier un rapport sur la situation dans le Sud du pays, où nous suivons de très près les atteintes aux violations des droits des populations, en particulier des minorités kurdes. Au vu de cette situation, on peut se poser la question de l'efficacité de l'action associative dans un tel pays.

Par ailleurs, des financements de l'Union européenne ont servi à financer les centres de rétention utilisés depuis novembre 2015 pour priver de liberté les personnes renvoyées de Grèce.

Il serait intéressant de proposer la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant pour s'assurer précisément de la destination des 3 milliards d'euros promis. Cela permettrait à la société civile de bénéficier d'une forme de transparence sur ces questions.

Quant à la réinstallation, elle se fait normalement par le biais d'une recommandation par le HCR. Il s'agit, pour ainsi dire, d'une tractation avec le pays d'accueil. Le gouvernement turc a ainsi déclaré qu'il pouvait refuser la réinstallation dans un autre pays d'une personne utile à l'économie turque par ses qualifications. L'indépendance du système de réinstallation est en cause.

L'accord de réadmission conclu entre l'UE et la Turquie contient une clause applicable aux ressortissants tiers non-turcs, dont l'application devait à l'origine être effective en octobre 2017 mais semble avoir été avancée à ce jour, le 1<sup>er</sup> juin 2016. C'est très préoccupant : qu'en sera-t-il des personnes dont on considérera que la demande d'asile est inadmissible, qui arriveront en Turquie sans papiers mais seront réadmisés ? On assistera là à une expulsion « en chaîne ».

Enfin, s'il y a peu de demandeurs d'asile turcs en Europe, c'est aussi parce que les Turcs, comme beaucoup d'autres nationalités, ont besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen. Se rendre dans une ambassade européenne pour demander un visa Schengen peut s'avérer problématique pour une victime, même potentielle, de persécutions dans la Turquie actuelle, véritable État policier où les droits humains sont moins respectés que jamais durant les dix dernières années.

Par ailleurs, je rappellerai que la France impose des visas de transit aéroportuaires aux ressortissants syriens, ce qui constitue une atteinte au droit de demande d'asile ; en dépit de la validation par le Conseil d'État de ce dispositif, nous nous y opposons très fortement. Une audition a eu lieu à ce sujet à l'automne dernier à l'Assemblée nationale.

**Mme Irinda Riquelme.** – Le programme « un pour un » représente pour nous aussi une vaste opération de communication. Les chiffres montrent bien que la proportion entre Syriens renvoyés en Turquie et Syriens réinstallés en Europe est loin d’être de « un pour un » : 383 demandeurs d’asile ont été réinstallés en Europe et 14 ont été renvoyés en Turquie.

L’idée même de substitution de flux migratoires légaux aux flux illégaux est aussi fautive. Ce programme n’ouvre pas de nouvelle voie légale : on ne fait que reprendre les réinstallations promises depuis juillet 2015 par les différents gouvernements européens au HCR. En revanche, les conséquences de ce programme sont très préoccupantes : on donne aux autorités turques le pouvoir de choisir ceux qui iront en Europe. *Der Spiegel* a récemment révélé que si, officiellement, c’est le HCR qui prend la décision en coopération avec les autorités turques, ces dernières ont de fait la main sur la décision sans droit de regard du HCR. Il s’avère que les personnes retenues pour la réinstallation depuis la Turquie sont de faible niveau éducatif ou présentent de sérieuses pathologies médicales.

Enfin, s’il permet de tarir aujourd’hui certains flux illégaux, combien de temps y parviendra-t-il ? Cet accord est très précaire ; ainsi, les autorités turques menacent régulièrement de le dénoncer. Pas plus tard qu’avant-hier, le ministre turc des affaires étrangères déclarait qu’il leur était impossible de modifier la loi antiterroriste, ce qui était pourtant l’un des points essentiels de l’accord ; il demandait en outre la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs.

En somme, il s’agit d’un accord très fragile dont les conséquences sont préoccupantes.

**Mme Izza Leghtas.** – Je me demandais aussi pourquoi si peu de relocalisations avaient eu lieu en France. En effet, la plupart des réfugiés à qui je demandais où ils voulaient aller mentionnaient l’Allemagne, parfois la Suède. Pour l’Allemagne, le rôle personnel d’Angela Merkel n’est pas à négliger, de même que le bouche-à-oreille. Il est vrai aussi que beaucoup de familles ont été séparées. J’ai parlé à beaucoup de femmes seules, à Athènes, qui voyageaient avec leurs enfants pour retrouver leur mari déjà arrivé en Allemagne. Ces femmes avaient peur de s’inscrire au programme de relocalisation et préféraient risquer le chemin par elles-mêmes. Cela dit, j’ai aussi rencontré des personnes désireuses de s’installer en France : beaucoup d’efforts restent à faire à mon sens pour l’information des réfugiés et le traitement de leurs demandes.

**Mme Bénédicte Jeannerod.** – Pour nous, la crise des réfugiés n’est pas une crise de capacités : c’est bien une crise de volonté politique. Il y va de même pour la France : elle aurait pu prendre une position plus forte sur la question, sans limiter cette crise à un problème de politique intérieure et craindre l’effet de cette crise sur le vote Front national. Nous appelons vraiment la France à renforcer ses efforts. Certains dispositifs, comme les visas pour asile, sont intéressants et la France pourrait se montrer beaucoup plus volontariste sur cette proposition.

Nous avons aussi une grande inquiétude vis-à-vis de la Libye et des discussions qui se tiennent actuellement à l’échelon européen à son sujet. Elles pourraient aboutir sinon à un accord identique à celui conclu avec la Turquie, du moins à des discussions quant aux moyens d’endiguer les flux provenant de Libye. La situation des droits humains dans ce pays est extrêmement préoccupante ; le refoulement de réfugiés vers la Libye serait donc une véritable catastrophe. L’accord UE-Turquie ouvre ainsi des perspectives pour nous très menaçantes dans d’autres ensembles géographiques.

**M. Gérard Sadik.** – Je voudrais aborder la façon dont l'Europe réagit à la question des réfugiés. Un certain nombre d'initiatives ont été prises par la Commission européenne, notamment en matière de relocalisation, mais aussi la révision annoncée le mois dernier du règlement Dublin. Il s'agit là d'une proposition radicale car elle pose comme principe l'application de la notion de pays tiers sûr par tous les États. Cela pose en France un problème de constitutionnalité.

Cette proposition inclut aussi l'examen très rapide des demandes issues de pays d'origine sûrs, avant même la détermination de l'État responsable et ce, *ad vitam aeternam*. La particularité du système actuel, qui explique peut-être l'absence d'explosion en Italie ou en Grèce, est que, après un délai de transfert pouvant aller de six à dix-huit mois, la responsabilité relevant à l'origine de la Grèce ou de la Hongrie disparaît parce que l'intéressé n'a pu être transféré depuis, par exemple, la France.

Or dans ce projet de « Dublin IV », la responsabilité resterait pour toujours à l'État initialement responsable. Les critères fixés dans ce projet restent sensiblement les mêmes. Certes, un système d'allocation serait mis en œuvre lorsque les capacités d'un pays sont dépassées de plus de 150 %, suivant une distribution complexe.

On entrerait ainsi dans un système qui risque de provoquer des situations dramatiques dans les pays « frontières » de l'Union européenne, la Grèce au premier chef. Certes, depuis 2011, les États européens ne transfèrent plus personne vers la Grèce, à la suite d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Au-delà de la Grèce, on peut penser à la Hongrie, premier pays saisi par la France en 2015. Si les transferts restent peu nombreux, la situation en Hongrie est néanmoins catastrophique. Même si l'on peut relocaliser des Syriens, s'ils prennent la route des Balkans ils seront transférés vers la Hongrie, où on les enfermera. L'audience de grande chambre de la CEDH du 17 décembre 2015 pourrait peut-être conduire à un moratoire similaire à celui en vigueur pour la Grèce.

Quant aux femmes qui se trouvent en Grèce alors que leur mari est en France ou en Allemagne, le règlement Dublin devrait normalement s'appliquer de façon positive : la Grèce pourrait le saisir pour les transférer. Or cela reste statistiquement marginal, sauf pour l'Allemagne.

En 2015, 1 200 000 demandeurs d'asile sont arrivés en Europe. Cela ne représente que 0,23 % de la population européenne : ce n'est donc pas totalement ingérable ou massif au sens du HCR. La zizanie et les décisions unilatérales de chacun des États ont provoqué cette crise.

Deux systèmes sont possibles. Soit on maintient un système obsidional, ultra-sécuritaire, qui externalise les procédures d'asile – cette logique, développée depuis quelques années, commence à être mise en œuvre avec l'accord UE-Turquie et va encore provoquer des drames –, soit on choisit une approche plus fédérale. Une des idées possibles serait de développer une sorte d'OPFRA européen, dont les critères de détermination seraient du plus haut niveau de protection. Nous sommes vraiment à la croisée des chemins. Si l'on s'en tient à une logique nationale, le système explosera quoi qu'il arrive et quelque mur qu'on construise. Il faudrait plutôt aller vers une plus grande intégration des politiques européennes.

**M. Jacques Legendre, président.** – Nous avons pris note de vos remarques, qui nous seront utiles. Nous essaierons de creuser les points que vous nous avez indiqués.

*La réunion est levée à 16 heures 40.*

**Mercredi 8 juin 2016**

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

*La réunion est ouverte à 14 h 32.*

**Audition de Mme Ayça Saritekin, Conseillère à l’Ambassade de Turquie en France (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président –

**Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est levée à 16 heures 52.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 13 JUIN ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 10 heures*

Salle n° 263

- Présentation du rapport de Mme Anne-Catherine Loisier, présidente de la section « Cheval » du groupe d'études « Élevage », sur la situation de la filière équine.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 676 (2015-2016) ratifiant les ordonnances n° 2016-316 du 17 mars 2016 portant adaptation des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural à la réforme régionale et n° 2016-353 du 25 mars 2016 relative au maintien à titre transitoire des circonscriptions des centres régionaux de la propriété forestière.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

*à 9 h 30 :*

- Examen, en application de l'article 73 quater du Règlement, du rapport et du texte proposé par la commission sur la proposition de résolution européenne n° 619 (2015-2016) au nom de la commission des affaires européennes, présentée par Mme Gisèle Jourda et M. Yves Pozzo di Borgo, sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) (MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner, co-rapporteurs).

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli commissions est fixé au lundi 13 juin 2016, 12 heures.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2607 (AN, 14e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces (sous réserve de sa transmission).

*à 11 heures :*

- Audition de M. Ahmet Insel, économiste et politologue, sur la Turquie (captation vidéo).

**Commission des affaires sociales**

**Lundi 13 juin 2016**

*à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 662 (2015 -2016) sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

**Mardi 14 juin 2016**

*de 9 h 30 à 10 h 30, à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi*

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 662 (2015 -2016) sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

<p>- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 662 (2015 -2016) sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.</p>
--

**Jeudi 16 juin 2016**

*de 9 h 30 à 10 h 30 et, éventuellement, à l'issue de la séance de l'après-midi*

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 662 (2015 -2016) sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 10 h 30*

Salle n° 245

- Audition de M. Bruno Foucher, président de l'Institut français.

**Commission des finances**

**Mardi 14 juin 2016**

*à 17 h 45*

Salle Clemenceau

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les moyens de la justice, conjointement avec la commission des lois.

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales : audition de M. Daniel Lebègue, président de Transparency International France.

- Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales : audition de M. Bruno Dalles, directeur du service Tracfin, cellule de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

*à 14 h 30*

Salle n° 131

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'Etat chargé du budget, sur le projet de loi de règlement pour 2015 et l'exécution des finances locales en 2015.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 14 juin 2016**

*à 17 h 45*

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, commune avec la commission des finances, de M. Jean Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les moyens de la justice, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 8 h 30*

Salle Médicis

- Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature et du projet de loi de modernisation de la justice du XXIème siècle et échanges de vues sur la préparation de cette commission mixte paritaire.

- Examen du rapport de M. Pierre-Yves Collombat et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi n° 653 (2015-2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, la proposition de loi n° 654 (2015-2016) 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 municipales et la proposition de loi n° 655 (2015 2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 13 juin 2016, à 12 heures

- Examen du rapport d'information de MM. François Bonhomme et Jean-Yves Leconte sur la biométrie.

- Communication de M. Michel Mercier sur le suivi de l'état d'urgence ;

*à 11 heures*

Salle Médicis

- Audition de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias**

**Mardi 14 juin 2016**

*à 12 h 30*

Salle n° 245

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine**

**Mercredi 15 juin 2016**

*à 16 h 30*

Salle 6238 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte**

**Mardi 14 juin 2016**

*à 17 h 45*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Bernard Cazeneuve, Ministre de l'Intérieur

**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 15 juin 2016**

*à 14 h 30*

Salle RD 204

*à 14 h 30 :*

- Audition de Mme Catherine Teitgen-Colly, membre de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

*à 15 h 45 :*

- Audition de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur (en commun avec le groupe de travail sur les migrants de la commission des affaires étrangères).