

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	8383
• <i>Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique – Examen des amendements complémentaires.....</i>	<i>8383</i>
• <i>Mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture – Examen des amendements de séance</i>	<i>8389</i>
• <i>Groupe de travail sur les normes en matière agricole – Présentation des orientations.....</i>	<i>8390</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	8405
• <i>Schéma national d'intervention - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur... </i>	<i>8405</i>
• <i>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 - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>8424</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 - Nomination des rapporteurs pour avis</i>	<i>8427</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>8429</i>
• <i>Groupe de travail « Quelle approche globale au Sahel ? » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>8431</i>
• <i>Groupe de travail « La Turquie, puissance émergente, pivot géopolitique » - Examen du rapport d'information</i>	<i>8445</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	8463
• <i>Mission d'information à La Réunion – Situation sanitaire – Communication.....</i>	<i>8463</i>
• <i>Situation des finances sociales – Communication</i>	<i>8473</i>
• <i>Politique du médicament – Présentation du rapport d'information</i>	<i>8480</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Nomination des rapporteurs ...</i>	<i>8490</i>
• <i>Loi de finances pour 2017 – Nomination des rapporteurs pour avis.....</i>	<i>8491</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>8491</i>
• <i>Situation et perspectives des finances publiques – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes (voir à la rubrique de la commission des finances).....</i>	<i>8491</i>

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	8493
• <i>Audition de M. Vincent Bolloré, président du conseil de surveillance de Vivendi.....</i>	8493
• <i>Préparation de la rentrée universitaire et financement de la recherche - Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	8526
• <i>Mission d'information sur l'orientation - Présentation du rapport d'information.....</i>	8543
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	8555
• <i>Alerte et prévention des risques en France – Audition conjointe de MM. Ludovic Blay, Patrick Chassagneux, Philippe Le Moing-Surzur, Stéphane Pénet et Hervé Vanlaer.....</i>	8555
COMMISSION DES FINANCES.....	8571
• <i>Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen des amendements complémentaires.....</i>	8571
• <i>Contrôle budgétaire – Contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers - Communication.....</i>	8574
• <i>Groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) - Communication</i>	8584
• <i>Questions diverses.....</i>	8598
• <i>Situation et les perspectives des finances publiques - Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes</i>	8599
COMMISSION DES LOIS	8615
• <i>Modalités d'inscription sur les listes électorales - Examen des amendements sur les textes de la commission.....</i>	8615
• <i>Réforme de la justice – Création d'une mission d'information - Demande au Sénat des prérogatives d'une commission d'enquête</i>	8629
• <i>Modalités d'inscription sur les listes électorales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	8629
• <i>Loi de finances pour 2017 - Nomination des rapporteurs pour avis</i>	8630
• <i>Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale - Communication.....</i>	8631

• Prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires - Examen des amendements sur le texte de la commission.....	8640
• Election des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics - Examen des amendements au texte de la commission.....	8642
• Examen des pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 1 ^{er} octobre 2015.....	8645
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	8647
• Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature – Commission mixte paritaire sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI ^{ème} siècle	8647
• Projet de loi de modernisation du droit du travail.....	8664
• Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour une République numérique (sera publié ultérieurement).....	8671
GROUPE DE TRAVAIL PRÉFIGURANT LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »	8673
• Constitution du bureau.....	8673
• Audition de M. Yannick Blanc, président de l'Agence du service civique	8676
MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE ET LE DEVENIR DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS DES TÉLÉPHONES MOBILES	8687
• Réunion constitutive	8687
MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS	8691
• Audition de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur	8691
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 BAISSE LE CHÔMAGE	8705
• Audition de M. Stéphane Jugnot, chercheur associé à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES).....	8705
• Audition de Mmes Hermione Gough, ministre conseiller, et Élise Graham, attachée aux affaires économiques et sociales à l'ambassade de Grande-Bretagne en France (réunion à huis clos)	8713

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 JUILLET ET A VENIR
.....**8715**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique – Examen des amendements complémentaires

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre rapporteur pour avis sur le projet de loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique nous présente quelques amendements complémentaires.

Article 29 bis B

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° Afféco.1 vise à différer au 1^{er} janvier 2017 l'application du dispositif d'information relatif aux documents à fournir en cas de demande de substitution d'assurance.

L'amendement n° Afféco.1 est adopté.

Article 30 AB

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Je présente trois amendements de suppression des articles 30 AB, 30 AC et 30 A, qui concernent le foncier agricole. En effet, les auditions nous ont convaincus que la rédaction de l'Assemblée nationale n'est pas opérationnelle. Certes, les choses doivent évoluer en la matière : les acquisitions foncières réalisées par des Chinois soulèvent de vraies questions, mais il faut aussi traiter d'autres questions de fond, comme le statut du fermage. Mais avec les dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale, le risque est que l'activité agricole ne soit liée directement à la détention du foncier ; il y a un vrai risque de financiarisation de l'exploitation agricole.

M. Gérard Bailly. – Les Safers ont cinquante ans. L'agriculture a beaucoup changé. Certains départements ont mené des aménagements fonciers importants, des remembrements. Mais cette politique est aujourd'hui stoppée, alors que les structures agricoles évoluent toujours. Le rôle des Safers doit être réexaminé.

Dans ma région, les tracteurs se croisent sur les routes, il n'est pas rare qu'ils parcourent dix kilomètres. Ce n'est pas optimal... Pour que les bêtes aillent paître, il faut aussi disposer de terres de proximité. Aujourd'hui, la priorité va à l'installation des jeunes, à l'extension de leurs terres ; mais il est temps me semble-t-il de revenir au remembrement, exiger des échanges, bref de faire un vrai travail d'aménagement.

M. Henri Cabanel. – Oui, il faut clarifier le rôle des Safer. Les établissements publics fonciers d'État qui détiennent la compétence au niveau régional ont été créés d'abord pour le logement social, mais ils ont aussi une compétence en matière de foncier agricole. Qui est le chef de file ?

Pour moi, les Safers doivent conserver leur compétence sur le foncier agricole. Elles manquent cruellement de moyens. Il est temps qu'elles trouvent d'autres sources de financement, afin d'être en mesure de mener à bien leur tâche. Aujourd'hui, elles ont énormément déstocké car elles n'avaient plus d'argent.

M. Alain Bertrand. – Maire d'une petite ville, j'ai plusieurs fois voulu traiter avec l'établissement public de la région, cela n'a jamais marché ! J'ai en revanche signé des conventions avec les Safers, qui m'ont aidé chaque fois que j'ai dû réorganiser une propriété agricole. Les Safers ont le savoir-faire, il faut conserver leurs possibilités d'intervention, sinon il n'y aura plus de remembrements ni d'aménagements.

Mme Sophie Primas. – Les lois fourre-tout deviennent la règle, voyez encore le projet de loi Égalité et citoyenneté ! Le foncier agricole mérite une loi à part entière, traitant des Safers, des établissements publics fonciers, du statut du fermage, des propriétaires, etc. Je suis donc favorable aux amendements de suppression. Mais je suis surtout inquiète de ce qui se passera si la rédaction de l'Assemblée nationale est finalement conservée. Je me raccroche aux propos de notre rapporteur pour avis, qui nous a dit précédemment que ces dispositions étaient inapplicables juridiquement, voire inconstitutionnelles.

M. Joël Labbé. – Lorsque nous avons voté la loi d'avenir pour l'agriculture, nous avons amélioré la gouvernance des Safers, nous les avons modernisées et confirmées dans leur rôle exceptionnel. Il restait un point en suspens, qui concerne les parts de société. L'Assemblée nationale a voté des dispositions qui comportent une petite part de risque, peut-être ; mais elles valent mieux qu'une absence de mesure, car il y a urgence absolue à trouver des réponses. On s'est ému à bon droit de l'achat de terres par les Chinois. La souveraineté alimentaire, la régulation des marchés, sont en jeu.

M. Bruno Sido. – Il existe des Safers partout mais dans certains départements, le monde agricole n'en a pas voulu et elles n'ont donc joué aucun rôle. Quoi qu'il en soit, les gouvernements successifs ne leur ont pas donné les moyens d'une vraie politique agricole d'accompagnement – au-delà des questions de foncier – des petites structures agricoles. Les Safers sont contraintes de faire du chiffre d'affaires pour vivre.

Les Safers ont été créées par le ministre Edgar Pisani, dans les années soixante. Certains d'entre vous disent qu'elles ont bien fonctionné. Je me suis installé comme agriculteur en Haute-Marne en 1977 : nous étions 3 000 exploitants alors, nous ne sommes plus que 500 ou 600. Quel type d'exploitation la France veut-elle promouvoir dans ses campagnes ? Là est la question. De Gaulle avait dit à Pisani : « Souvenez-vous toujours que vous n'êtes pas le ministre des agriculteurs, mais de l'agriculture. » Nous avons eu trop de ministres des agriculteurs, pas suffisamment de ministres de l'agriculture. Les Safers, la politique foncière sont des sujets délicats, qui n'ont rien à voir avec le présent projet de loi. J'approuve donc la suppression des articles correspondants.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Vous avez raison : ce projet de loi n'est pas le véhicule approprié pour traiter des Safers.

Il n'y a pas seulement les achats récents par les Chinois. Notre collègue Gérard César pourrait énumérer les domaines acquis par des étrangers...

M. Gérard César. – Oui !

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – … et Dominique Estrosi Sassone, dans le sud, pourrait citer tous les hectares de tomates sous serre qui ont connu le même sort. Il y a une vraie question foncière, mais le dispositif inscrit dans le texte ne fonctionne pas, les juristes et les notaires que nous avons entendus nous l'ont tous confirmé. J'entends ce que dit Joël Labbé. Soit dit en passant, il y a des sujets importants que nous ne pourrons pas traiter dans ce projet de loi et sur lesquels il nous faudra faire des propositions : notamment, quel statut pour l'exploitant ? Dans quelles conditions réattribuer les terres afin qu'elles soient cultivées par des agriculteurs et non des donneurs d'ordre ? Je suis hostile, je le répète, à la financiarisation, qui se traduit par la séparation de l'activité agricole et du portage foncier.

L'amendement de suppression n° Afféco.2 est adopté.

Article 30 AC

L'amendement de suppression n° Afféco.3 est adopté.

Article 30 A

L'amendement de suppression n° Afféco.4 est adopté.

Article 30 C

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement de précision n° Afféco.5 concerne le domaine contractuel, il vise à garantir la meilleure garantie d'évolution des prix pour les producteurs.

M. Gérard Bailly. – Il s'agit bien des négociations entre producteurs et transformateurs ? Je ne comprends pas la modification. Il est important dans les discussions de prendre en compte les coûts de production et leur évolution. En quoi l'amendement est-il une amélioration ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Vous verrez à l'article 31 bis C que je fais des propositions sur les indicateurs de fixation des prix. Ici, il s'agit du domaine contractuel et l'amendement vise à quitter le champ du mix-produit qui est moins favorable pour les producteurs.

M. Bruno Sido. – Lorsqu'un céréalier vend sa production, il facture lui-même. Si c'est l'organisme stockeur qui établit la facture, l'exploitant doit-il tous les ans lui en renouveler l'autorisation ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Je proposerai une tacite reconduction tous les ans, préférable à une autorisation donnée pour une période bien plus longue.

L'amendement n° Afféco.5 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Je viens d'exposer l'amendement n° Afféco.6 sur les reconductions tacites.

L'amendement n° Afféco.6 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° Afféco.7 comble une petite faille dans le dispositif sur la cession des contrats. Il accroît la sécurité de la rédaction adoptée par les députés.

M. Bruno Sido. – Le sujet est trop lourd pour ce projet de loi. Les couples d'agriculteurs qui se sont échinés toute une vie durant sur leurs terres n'auraient pas le droit de céder des droits de production à titre onéreux ? Si vous l'interdisez, ils trouveront des solutions pour le faire quand même. Ils comptent dessus pour leur retraite. Ces droits leur appartiennent, comme un pas de porte appartient au commerçant. Les agriculteurs n'ont pas vocation à vivre au Smic ni à percevoir ensuite 800 euros de retraite ! Ils ont le droit de vivre !

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Les dispositions de la proposition de loi compétitivité ont été reprises par le Gouvernement et adoptées par l'Assemblée nationale. Elles sont conformes à ce que nous souhaitions. Je me borne donc à renforcer la rédaction qui nous revient de l'Assemblée nationale. Nous avons voté à une grande majorité l'inaccessibilité à titre onéreux. Des volumes sont libérés lorsqu'un exploitant arrête son activité. C'est l'OP qui a connaissance des volumes, des facturations. Nos dispositions renforcent le poids des producteurs dans la mise en marché.

M. Bruno Sido. – Mais rappelons-nous d'où vient ce droit à produire ! Sur les cessions laitières, c'est bien Bruxelles ou le gouvernement qui ont fixé le niveau de la compensation, donc un prix du droit à produire ! Et maintenant celui-ci n'aurait plus de valeur ? Il ne pourrait être cédé ? Les unités économiques ont un droit, elles – à la stabilité. Elles contourneront cette interdiction, par nécessité. Ne votons pas des textes simplement pour nous faire plaisir.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Cet aspect est stratégique. Si nous faisons ensemble un bon travail, si la CMP aboutit, le secteur de l'élevage et le secteur laitier retrouveront leur compétitivité en Europe. Il n'y a qu'en France que se pratiquent les cessions de droits à titre onéreux. L'inaccessibilité permettra aux jeunes de s'installer dans les mêmes conditions que les jeunes des autres pays.

L'amendement n°Afféco.7 est adopté.

Article 31 bis A

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – J'ai écouté le terrain... Les restrictions à la vente au déballage doivent valoir dans les arrondissements limitrophes – et non le seul arrondissement – sinon des emplois seront en péril. Tel est le sens de l'amendement n° Afféco.8.

M. Yannick Vaugrenard. – Pardonnez cette question, mais qu'est-ce que la vente au déballage ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – La vente au bord des routes, par exemple. Il y a les marchés organisés, et les autres.

M. Henri Tandonnet. – Des Espagnols viennent vendre des oranges ou d'autres fruits et légumes devant les boulangeries ou les stations-service. Ils ne sont pas un « marché organisé », mais ils sont très organisés ! Ils couvrent souvent d'immenses territoires, avec 50 ou 60 points de vente. Ce sont des bandes organisées, je pèse mes mots, qui font beaucoup de tort à nos détaillants, voire à nos agriculteurs.

Mme Sophie Primas. – Parfois, ils achètent pour revendre. Or ils ne paient aucun impôt, aucune taxe et ils exercent une concurrence déloyale, y compris vis-à-vis des circuits courts – car il ne faut pas confondre les deux.

M. Jackie Pierre. – Je suis certain que ce sont des professionnels de la vente. Une saison ils vendent de la fraise, une autre de la pomme de terre. Je le sais, je connais un agriculteur en retraite qui vit de cela.

M. Joël Labbé. – Je partage les propos de M. Tandonnet et de Mme Primas.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – La plupart des ventes au déballage sont le fait des producteurs locaux. Aujourd’hui, il faut une déclaration préalable pour vendre au bord de la route, à laquelle le maire peut s’opposer.

Mme Sophie Primas. – Mais pas pour vendre dans l’enceinte d’une station-service.

L’amendement n° Afféco.8 est adopté.

Article 31 bis C

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L’amendement n° Afféco.9 répond aux attentes exprimées par Gérard Bailly sur la prise en compte d’indicateurs de coûts dans les négociations avec les transformateurs. Je précise que dans les contrats passés pour la fabrication de produits sous marque distributeur, les prix devront faire référence aux coûts de production agricole. Ils prendront par conséquent en compte les charges que supportent les exploitants. Je priviliege, pour l’établissement des références, les accords interprofessionnels ; s’il n’y en a pas, c’est l’Observatoire de la formation des prix et des marges qui fournira les indicateurs. Si les agriculteurs sont aujourd’hui en souffrance, c’est largement faute d’accords professionnels. Je suis réservé sur la façon dont le système va fonctionner, d’où cette rédaction qui est conforme à l’esprit de la proposition de loi sur la compétitivité que nous avons adoptée.

M. Gérard Bailly. – J’ai toujours été coopérateur ; les coopératives redistribuent aux producteurs la ristourne. Mais Lactalis, industriel privé, est-il excédentaire ? De combien ? Il ne publie jamais ses comptes, lui ! L’amendement va dans le bon sens mais je souhaiterais que l’on réintroduise dans cette rédaction une mention explicite au prix prévisionnel.

M. Franck Montaugé. – Quelle est la capacité de l’Observatoire à imposer des références autres que celles d’un accord professionnel ?

M. Jackie Pierre. – Je comprends votre souci de protéger le marché local, mais quelle efficacité aura cette construction du prix ? Des chaînes extra-européennes déversent sur nous des produits bien moins chers ! Le prix restera toujours celui dicté par le marché, non celui défini pour protéger les producteurs…

Mme Frédérique Espagnac. – Je partage les réflexions de M. Bailly sur le prix prévisionnel.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Soit ! Je vais rectifier mon amendement en ce sens.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'amendement présenté est donc rectifié.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Je précise, en réponse à M. Pierre notamment, que j'ai tenté de sécuriser la rédaction, sans espérer éliminer le principal danger : que le prix le moins élevé s'impose. Et j'ai bien sûr privilégié les accords interprofessionnels, mais lorsqu'ils n'existent pas, je propose une référence fournie par l'Observatoire.

M. Gérard Bailly. – Souvenez-vous de l'audition des représentants de Danone : un tiers du prix est déterminé en fonction des indices de coûts de production. Même Lactalis est tenu par les prix producteurs. Mais lorsque l'on discute avec Leclerc ou Carrefour, il faut répéter et répéter encore que sans un prix correct les exploitations disparaîtront : trop souvent, l'agriculteur reçoit une part résiduelle du prix final...

Le prix de la viande a encore baissé. Pas étonnant, quand les végétariens répètent à longueur de temps à la télévision, et jusqu'à une heure et demi du matin, que manger de la viande est mauvais pour la santé ! Un tel discours casse le moral.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° Afféco.10 reprend un dispositif similaire au précédent, en ce qui concerne les produits sous marque de distributeur.

L'amendement n° Afféco.9 est adopté, ainsi que l'amendement n° Afféco.10.

Article 31 bis D

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Certains acheteurs sont tentés d'infliger des pénalités de retard pour retard de livraison en cas de force majeure... L'amendement n° Afféco.11 vise à donner plus de portée encore au dispositif sanctionnant cette pratique.

L'amendement n° Afféco.11 est adopté.

Article 31 bis G

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° Afféco.12 ajuste la rédaction de notre commission sur la conférence annuelle réunissant l'ensemble des acteurs des filières agricoles. Je précise que cette conférence réunit les représentants des producteurs, et des organisations de producteurs, afin que les syndicats y soient également représentés.

À la suite d'un échange avec le ministère, je propose de placer cette instance sous la responsabilité de FranceAgriMer, et non sous celle des assemblées parlementaires ni celle du Médiateur.

M. Gérard César. – Je représente le Sénat au conseil d'administration de FranceAgriMer et je suis favorable à l'amendement.

M. Bruno Sido. – Il faudra un jour évaluer le coût de toutes ces structures, toutes ces réunions, tous ces déplacements...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Sénat, qui a toujours été à l'avant-poste de la modernité, devrait prendre des initiatives pour promouvoir la visio-conférence. Dans les nouvelles et immenses régions, cela me semble indispensable.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Placer la conférence sous la responsabilité de FranceAgriMer nous épargne la création d'une nouvelle structure, précisément. Elle aura aussi pour mérite de confronter les producteurs aux réalités et aux acteurs du marché. Qui aurait imaginé que le cours du porc allait remonter aussi vivement ? Ce n'est pas l'Europe, ce ne sont pas nos mesures qui ont produit cette hausse, mais le marché.

L'amendement n°Afféco.12 est adopté.

Article additionnel après l'article 31 sexies

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Mon dernier amendement, le n° Afféco.13, porte sur les marchés publics. La commission des lois avait rejeté notre version précédente, invoquant le domaine réglementaire : je reformule donc ma proposition.

L'amendement n° Afféco.13 est adopté.

Mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture – Examen des amendements de séance

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Sur la proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture, nous avons seulement deux amendements à examiner, dont l'un est présenté par le rapporteur.

Article 1^{er}

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – L'amendement n°AFFECO.1 reporte de 2017 à 2018 la mise en œuvre du fonds de stabilisation des revenus agricoles dans chaque région, car 2017, c'est trop court ! J'espère que l'auteur de la proposition de loi sera d'accord ?

M. Franck Montaugé. – D'accord !

L'amendement n°AFFECO.1 est adopté.

Article 6

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – La forte majoration proposée par l'amendement n° 1 me semble excessive, avis défavorable.

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

Le sort de l'amendement est repris dans le tableau ci-après.

Article 6			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CANEVET	1	Augmentation du plafond de déduction pour aléas de 1 000 à 10 000 euros par salarié à temps plein	Défavorable

Groupe de travail sur les normes en matière agricole – Présentation des orientations

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous abordons à présent le troisième point de l'ordre du jour, à savoir la présentation des orientations retenues par le groupe de travail sur les normes en matière agricole. Je rappelle que ce groupe de travail est présidé par M. Gérard Bailly et qu'il a comme rapporteur M. Daniel Dubois. Ce débat se tient en présence de notre collègue Mme Odette Herviaux, que je salue, et qui effectue actuellement une mission pour le Gouvernement sur la simplification des normes agricoles. Je cède la parole à nos collègues.

M. Gérard Bailly. – Je vous remercie Monsieur le Président. Bonjour à toutes et à tous. Je salue également la présence de Mme Odette Herviaux qui travaille sur cette question. A la demande de Monsieur le président du Sénat et de notre président, nous souhaitons vous parler des normes agricoles qui est un sujet qui préoccupe aujourd'hui un certain nombre d'exploitants agricoles. S'il y a la crise des prix, il y a aussi celle des normes. Un groupe émanant de notre commission et accueillant d'autres parlementaires, comme MM. Daniel Laurent et Jackie Pierre, Henri Tandonnet, Frédérique Espagnac, Frank Montaugé et Michel Le Scouarnec a été constitué il y a une bonne année pour travailler sur cette question. Notre collègue Daniel Dubois, rapporteur du groupe de travail, a été le grand artisan de la préparation des auditions, fort de ses contacts dans le secteur. Il a accompli un travail très conséquent. Nous avons certes mis un peu de temps, du fait de l'engorgement du calendrier législatif et des difficultés éprouvées dans l'organisation de certaines auditions. Nous ne voulions pas céder à la précipitation du fait de la diversité des problématiques que cette question recouvrait.

Notre agriculture est en crise et nous recherchons depuis de longs mois à identifier à la fois les causes des difficultés et les moyens d'y faire face. C'était d'ailleurs l'objet de la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire dite « PPL Lenoir ». Que la production ne soit pas seulement impliquée dans les ajustements, mais que ce soit l'ensemble des filières qui y participent.

Or, dans les discussions avec les agriculteurs, avec les organisations professionnelles agricoles, avec les experts, un sujet paraît majeur : le problème des normes en agriculture et de la « sur-réglementation ».

Le phénomène échappe largement à l'observation statistique et aux quantifications. Nous ne disposons pas, comme nous avons pu le constater, d'un instrument de mesure de la norme agricole tant en amont qu'en aval. Mais nous disposons de nombreux témoignages de terrain, de nombreux exemples, qu'il s'agisse de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de la multiplication des

zonages environnementaux, de la réglementation sur la protection des eaux, ou encore des contrôles de l'application de la politique agricole commune (PAC). Tous ces exemples convergent et alimentent le constat d'un excès de normes en agriculture et la lecture des têtes de chapitre du rapport de notre collègue Daniel Dubois le démontrera.

Il y a quelques années, lorsqu'on évoquait ce sujet, on n'était pas pris au sérieux : au mieux, on nous indiquait que la « sur-réglementation » constituait un phénomène ponctuel et non massif. Au pire, on nous faisait comprendre qu'il s'agissait d'une lubie d'agriculteurs rétifs aux contrôles ce qui n'est pas le cas. Il faut savoir que les gens acceptent davantage les normes lorsque la conjoncture est bonne.

Les temps changent – il faut croire que la répétition a ses vertus – et l'importance du problème des normes commence à être reconnue. Début 2014, les organisations professionnelles agricoles avaient organisé les états généraux de l'agriculture (EGA) dont l'un des trois thèmes-phares était la simplification. Cette démarche a permis de structurer les demandes de simplification en provenance du monde agricole. Au niveau européen, le commissaire à l'agriculture M. Phil Hogan a fait de la simplification de la PAC un axe majeur de sa mandature. C'était un objectif, mais a-t-il vraiment été atteint ? Le Conseil a adopté des conclusions sur la simplification il y a un an, en mai 2015, et des mesures de simplification ont depuis été prises. L'orientation est là mais la simplification est difficilement traduite en actes, alors que la dernière réforme de la PAC, avec le verdissement, l'a rendue encore plus complexe. Lorsque nous sommes allés à Bruxelles, on a pu constater que si le nombre de pages avait diminué, le nombre des normes imprimées est demeuré le même !

Lors de la discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) de 2014, certains collègues durant les débats avaient insisté sur la nécessité d'une pause dans la production de normes agricoles nouvelles, et la nécessité de cesser les sur-transpositions des normes européennes en droit français.

Cette demande ne s'était pas concrétisée dans un dispositif législatif mais a permis de lancer l'année dernière au sein de notre commission des affaires économiques un groupe de travail sur les normes en agriculture. Le groupe a procédé à plus d'une vingtaine d'auditions, ainsi qu'à un déplacement auprès des institutions européennes, dans le double but de mieux identifier le phénomène et de trouver des parades à la « sur-réglementation » en agriculture.

Nous avons pu rencontrer les différentes administrations, nationale et européenne, qui produisent la norme et en contrôlent l'application.

Nous avons rencontré les organisations professionnelles agricoles, dans toute leur diversité, qui ont exprimé le point de vue et les attentes des agriculteurs eux-mêmes. Nous avons aussi pu rencontrer les associations de protection de l'environnement, car les questions environnementales sont à l'origine de nombreuses normes. De l'observation, nous tirons une première conclusion sur le processus de simplification des normes agricoles : il s'agit d'un processus continu autant qu'une mission impossible. Tel Sisyphe et son rocher, la tâche des simplificateurs des normes est indispensable, et en même temps, le but reste inatteignable. L'exercice est donc difficile. Nous avons essayé d'y parvenir partiellement. Mais il faut le faire. Le rapport que va nous présenter Daniel Dubois donne un cadre à la réflexion sur la simplification des normes en agriculture. Il fait des constatations, mais aussi des propositions, que nous pourrons discuter.

Si ces propositions vous conviennent, nous pourrions les porter dans une prochaine proposition de résolution comme nous l'avons encore évoqué hier soir ; cette proposition pourrait être débattue en séance, pour donner plus de solennité à notre souhait de simplification, que demandent aujourd'hui tous les agriculteurs. Une fois notre rapport présenté, il serait bon que le Président de notre commission se prononce quant à l'opportunité d'une séance consacrée à une résolution qui est un travail attendu. Par ailleurs, nous avons éprouvé de nombreuses difficultés quant à l'identification et à la méthode de suppression des normes, lorsque nous avons interrogé à la fois les organisations professionnelles et les agriculteurs dans nos départements.

M. Daniel Dubois. –Monsieur le président, mes chers collègues, après l'introduction de Gérard Bailly, je voudrais vous présenter mon rapport en trois temps. Mon premier temps concernera l'identification du problème des normes en agriculture. Comment le caractériser ? Il ne s'agit pas là de faire l'inventaire de toutes les normes agricoles, cette tâche étant impossible, mais de mettre à jour les mécanismes à l'œuvre dans l'administration en matière de normes agricoles, de leur conception au contrôle de leur application.

Deuxième temps : il faut souligner que des démarches de simplification ont été engagées : les régimes des installations classées sont progressivement modifiés bien souvent suite à des crises, au coup par coup, sans qu'une réelle politique ne soit mise en œuvre en ce sens. Ceci étant dit, le ministère de l'agriculture s'est doté d'une feuille de route de la simplification et, très récemment, un « comité des normes » présidé par le préfet Etienne Bisch a été mis en place, réunissant les professionnels et les différents ministères concernés, pas seulement celui de l'agriculture. Notre collègue Mme Odette Herviaux, qui est à nos côtés aujourd'hui et que je salue, est en mission sur le terrain sur cette importante question.

En troisième moment, je vous proposerai enfin quelques pistes nouvelles pour renforcer la simplification des normes et faire de cette question une réelle priorité politique, ce qu'elle n'a jamais été jusqu'à présent. Il s'agit de passer d'une action au coup par coup à un réel engagement politique et à une mise en œuvre dans la durée. Un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) s'est exprimé sur la sur-réglementation européenne. Selon ce rapport, nous suivons trop, en France, une approche de type Stop and Go, sans suivre d'orientation très claire.

D'abord, commençons par les constats : le « burn-out » normatif nous guette en agriculture de manière peut-être plus forte que dans n'importe quel autre secteur pour toute une série de raisons. Parce que la norme applicable à l'agriculteur « tombe » de multiples niveaux : le niveau européen est à l'origine de 80 à 90 % des normes pour les agriculteurs, ce qui est logique, du fait de l'importance prise par la PAC.

Mais le niveau national décline ensuite les exigences normatives européennes, à travers la transposition des directives, essentiellement dans le domaine environnemental. Et c'est là que réside un premier problème : la norme européenne fait parfois l'objet de « sur-transpositions ».

Même si les autorités françaises nous ont réaffirmés qu'il n'y avait pas de « sur-transpositions », on en trouve de multiples exemples. Ainsi, les seuils des installations classées en matière d'élevage sont fixés traditionnellement à des niveaux plus bas que ceux demandés par l'Europe. Les exigences en matière d'étude d'impact, sujet extrêmement important, sont formulées de manière plus contraignante en droit français qu'en droit européen, alors qu'une transposition « mot à mot » en droit français, comme l'ont fait les

allemands, aurait évité un tel écueil. Je vous rappelle qu'aujourd'hui, dans les autorisations des établissements classés, 25 % sont attaquées, avec succès, au tribunal. Ce processus est très coûteux et très long. Notre représentation y est pour quelque chose ! En outre, je prendrai un autre exemple : l'application de la directive nitrates est également critiquée au nom de la « sur-transposition ». Certes, l'insuffisante ou la mauvaise application de cette directive a mis la France en difficulté vis-à-vis de Bruxelles, mais les mesures qu'il a fallu prendre ensuite sont excessives : l'élargissement des zones vulnérables oblige beaucoup d'éleveurs à une gestion des effluents très contraignante, comme par exemple l'obligation de gérer les plans d'épandage des matières fertilisantes d'origine résiduaire (MAFOR) au niveau de la parcelle !

Une deuxième source du problème des normes en agriculture vient du fait que l'agriculteur est à la confluence de différents domaines normatifs. C'est là le vécu des agriculteurs. En effet, ceux-ci doivent respecter non seulement des normes spécifiquement agricoles imposées par la PAC, comme celles encadrant le calcul des surfaces donnant droit aux aides directes, mais aussi des normes environnementales ou sanitaires puisqu'ils sont des acteurs économiques qui travaillent dans l'environnement. Il leur faut encore respecter des normes sociales applicables en tant qu'employeurs, ainsi que des normes en matière de propriété intellectuelle pour l'utilisation des semences. Au final, l'agriculteur doit maîtriser un panel très large de réglementations, alors que fondamentalement, l'entreprise agricole reste une PME, voire une TPE, sans aucune capacité à se doter d'une expertise juridique et technique spécifique. Malgré les conseils des chambres d'agriculture, malgré l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier, les agriculteurs se sentent souvent perdus dans la forêt des normes qui leur sont applicables. Intrinsèquement, l'agriculteur demeure un actif très opérationnel.

M. Bruno Sido. – C'est plutôt un manuel qu'un intellectuel !

M. Daniel Dubois. – Tout ce qui arrive comme texte est ressenti comme une source de contraintes par nos agriculteurs. Ce n'est pas la vocation première de l'agriculteur d'étudier des normes écrites, mais celle de produire !

J'ai procédé à un inventaire sommaire des principales réglementations environnementales que doit connaître un agriculteur qui serait en polyculture-élevage - l'élevage étant certainement le secteur où la multiplicité des réglementations est la plus évidente - pour constater que celles-ci sont particulièrement nombreuses. En effet, on compte des normes en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui concernent notamment les périodes d'épandage, le stockage des produits ou encore les règles de manipulation, des normes en matière de gestion des effluents, des normes encore en matière d'installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) ayant un impact sur l'eau, des normes en matière de bien-être animal, qui peuvent imposer des investissements dans les bâtiments, des normes en matière de mesure et de contrôle des pollutions générées par l'activité d'élevage, ou encore des normes en matière d'utilisation du sol, qui se matérialisent par de multiples zonages qui sont enchevêtrés et peuvent s'entrecroiser, induisant une complexité accrue.

Un agriculteur doit être titulaire de nombreuses autorisations administratives, faire de multiples démarches, par exemple pour obtenir un « certiphyto » lui permettant d'utiliser des produits phytopharmaceutiques, ou encore pour déclarer ses animaux dans des délais très courts après leur naissance ou leur arrivée sur l'exploitation. Il n'existe pas d'étude précise sur la charge de travail administratif dans les exploitations agricoles mais cette charge peut être lourde et représenter, d'après des témoignages reçus, plus d'un tiers du temps des éleveurs.

Une troisième source du problème des normes en agriculture vient des difficultés d'interprétation de la norme, lorsqu'il s'agit, concrètement, de les appliquer. Les pratiques agricoles restent très diverses, dépendant de situations locales et de conditions particulières des exploitations, comme pour les autorisations d'épandage dont la périodicité est nationale et ne tient pas compte des spécificités régionales, notamment climatiques. Or, la normalisation ne parvient pas toujours à s'adapter à toute cette diversité. Ainsi, les mêmes règlementations peuvent générer des interprétations plus ou moins sévères selon les départements. Les organisations professionnelles agricoles auditionnées ont fait part des difficultés rencontrées avec certains conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), qui par leurs avis négatifs, peuvent en pratique bloquer des projets agricoles. Dans ces CODERST, toutes les associations qui sont contre les projets y participent, tandis que celles qui sont en faveur ne le sont pas toujours. J'ai pu le constater, fort de mon expérience de président de Conseil départemental.

Après ce résumé des constats que peut faire le groupe de travail, je voudrais aussi mettre en évidence qu'en matière de simplification des normes applicables à l'agriculture, il y a aussi des améliorations. Là encore, je donnerai quelques exemples. Mon premier exemple concernera la réglementation des ICPE. La profession agricole se plaint de délais d'instruction longs et de seuils d'autorisation fixés à des niveaux trop bas, obligeant pour de « petits projets » à passer par les procédures lourdes de l'étude d'impact et de l'enquête publique avec de très longs délais d'instruction, qui découragent toute initiative. La crise a avivé cette demande et a conduit à sa prise en compte par le Gouvernement. En effet, dans le secteur porcin, le décret du 27 décembre 2013 a remplacé l'autorisation par le régime d'enregistrement pour les élevages porcins entre 450 et 2 000 places. Quelle eût été la situation si cette décision n'avait pas été prise compte tenu de la crise du secteur porcin ? On est ainsi passé à des délais très raisonnables pour obtenir une autorisation. Il faut désormais de cinq à six mois, contre dix-huit mois à deux ans dans le système antérieur. C'est donc une réelle avancée.

Un autre décret du 1^{er} octobre 2015 a également remplacé le régime d'autorisation par l'enregistrement pour les élevages de poulets entre 30 et 40 000 emplacements ; ces seuils étant ceux prévus par la directive européenne sur l'évaluation des incidences.

Enfin, dans le secteur bovin, des décisions sont attendues mais ne sont toujours pas arrivées. J'espère que le Gouvernement ira jusqu'au bout dans cette décision ! La loi Macron a également réduit d'un an à quatre mois le délai de recours des tiers à l'encontre des décisions relatives aux élevages prises au titre de la législation des installations classées. Le ministère de l'agriculture a mis en place une « feuille de route » de la simplification, révisée chaque année, et a installé un Comité ministériel pour la simplification de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (CoSAAF) qui en suit l'exécution, travaillant parallèlement au Conseil de la simplification pour les entreprises (CSE) placé directement auprès des services du Premier ministre.

La « feuille de route » de la simplification prévoit par exemple la dématérialisation de certaines procédures, comme la procédure de remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC) et la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), la procédure de déclaration PAC désormais presque totalement faite en ligne ou encore la délivrance du passeport sanitaire bovin et des certificats et agréments pour l'exportation d'animaux vivants à travers la plateforme exp@don. Des avancées ont été réalisées, mais une réserve doit ainsi être apportée sur la question des télé-procédures : elles apportent d'indéniables avantages, mais elles consistent parfois à reporter une charge administrative lourde sur les demandeurs, en l'occurrence les agriculteurs.

Il est parfois indispensable de leur apporter un accompagnement. On l'a vu lors de la première mise en œuvre des déclarations PAC à la suite de la réforme de 2014. C'est plus souple certes, mais ne surchargeons pas le travail de l'agriculteur ! Nous pensons donc que cette simplification doit être mieux organisée.

La volonté de simplifier s'est manifestée également au moment des contrôles, car c'est parfois le moment où la norme apparaît la plus insupportable.

Le rapport de notre collègue députée Frédérique Massat sur les contrôles en agriculture de juin dernier mettait en évidence que les agriculteurs étaient susceptibles d'être contrôlés par dix corps d'Etat différents sans aucune coordination. Parfois, les agriculteurs éprouvaient un ressenti motivé par la succession de ces contrôles. Il formulait des recommandations afin d'éviter les redondances, par exemple en supprimant le double contrôle de la directive nitrate.

Le rapport proposait aussi de développer la communication et l'explication avant, pendant et après les contrôles, par exemple en instituant des contrôles « à blanc » à visée pédagogique. Il demandait aussi, lorsque cela est possible, d'adapter les calendriers de contrôle aux contraintes pratiques des agriculteurs. Il prenait position également pour que les contrôles au titre de la police de l'eau se déroulent sans arme, la présence d'agents armés de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ayant une charge symbolique très négative. Le rapport a été bien reçu par les organisations professionnelles agricoles, mais il reste encore à le mettre en œuvre.

J'en viens maintenant à la troisième et dernière partie de ma présentation : si une démarche de simplification normative a été lancée, il faut aller beaucoup plus vite et beaucoup plus loin. Car il n'y a rien de pire pour les agriculteurs que d'entendre des annonces non suivies d'effets, comme pour toute personne concernée dans cette démarche. Avant d'en arriver aux recommandations, laissez-moi faire deux remarques préalables. Ma première remarque portera sur le travail sur les normes agricoles qui doit se faire aux différentes étapes de la vie de la norme. On doit en effet examiner l'ensemble du cycle de vie de la norme : de sa conception à sa mise en œuvre. À cet égard, le groupe de travail a repéré un double déficit : un premier déficit d'association des agriculteurs à la co-construction de la norme : leur participation est assurée, lorsque c'est le ministère de l'agriculture qui pilote, mais les agriculteurs et leurs préoccupations sont souvent les grands oubliés, lorsque d'autres ministères élaborent la norme, ou encore lorsqu'il s'agit de normes transversales, comme les normes sociales, comme le compte pénibilité, qui est un casse-tête pour les agriculteurs employeurs.

Il y a aussi un déficit d'évaluation économique des effets de la norme, en amont mais aussi en aval. Théoriquement, les études d'impact sont obligatoires au niveau européen comme national, mais elles ne sont pas toujours complètes et pas assez discutées avec les professionnels. Ce point est d'ailleurs repris dans le rapport de l'OCDE que je vous évoquais précédemment : les études d'impact dans notre pays sont incomplètes et insuffisamment étayées. Comme on mesure assez mal les impacts de la norme, pourquoi s'en priver ? En outre, il n'y a pas vraiment d'instrument de suivi des effets des nouvelles normes, alors qu'elles peuvent conduire à d'importantes problématiques de restructuration.

Ma deuxième remarque portera sur la simplification des normes en agriculture. Ainsi, celle-ci ne fonctionnera, comme je vous l'avais déjà exposé, que si elle est reconnue comme une véritable priorité politique, supérieure aux autres priorités. J'étends cette

démarche, à titre personnel, à l'ensemble des normes dans ce pays. Certes, en tant que politique, s'engager dans cette démarche n'est pas valorisant et nous laissons trop cette démarche à l'administration. Si le politique n'est pas présent à l'impulsion et au contrôle, les efforts ne seront pas poursuivis. Ce n'est pas vraiment une démarche politique, mais plutôt une pratique managériale. Il faut que nous fassions œuvre de management pour atteindre des résultats. En outre, l'agriculteur est avant tout un acteur économique engagé dans une compétition au moins européenne et parfois même mondiale, et que toute « sur-réglementation » par rapport à nos voisins pénalise sa compétitivité.

À chaque fois qu'une norme nouvelle, sanitaire, environnementale ou sociale est édictée, l'agriculteur doit en supporter le coût et peut rarement le répercuter sur ses clients, compte tenu des déséquilibres des relations commerciales. On vient de parler avec notre collègue Daniel Gremillet des prix de production et il convient d'éviter d'en créer d'autres, afin d'améliorer la rentabilité des activités agricoles.

L'accumulation de normes peut aussi constituer un facteur puissant de découragement et les changements réglementaires génèrent souvent des décisions d'arrêts de production, certains ne pouvant pas assumer les investissements de mises aux normes. On l'a vu très clairement dans l'affaire des poules pondeuses, avec une chute de la production en France et en Europe pendant dix-huit mois. Dans la Somme, avec l'extension des zones nitrates, nous avons perdu 48 exploitations laitières par an. Il y a là une problématique de cohérence entre l'exigence de garder des prairies permanentes et celle du maintien des troupeaux de vaches pour les brouter. Il faut cependant aux agriculteurs vivre avec ces exigences contradictoires *a minima*.

Au final, l'amélioration de la situation sur le front des normes en agriculture ne peut se faire que s'il y a une véritable volonté politique de ne pas « sur-réglementer », et si cette volonté est capable de résister au flux incessant de demandes nouvelles d'encadrement des pratiques agricoles au nom de l'environnement, du bien-être animal, ou encore du principe de précaution. Il faut d'ailleurs s'en prendre un peu à nous, lorsque nous déposons des amendements sur les textes que nous examinons. Bien que nous déplorions cette sur-normalisation, il nous arrive d'y participer de manière active. J'évoquerai deux exemples frappants d'incohérence en provenance du même ministère. Lorsqu'on a encouragé les pratiques vertueuses de couverture végétale des sols par des cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN), et que des agriculteurs se sont lancés dans des projets de méthanisation pour valoriser ces cultures, de nouvelles normes sont en préparation pour les exclure du bénéfice des dispositifs d'encouragement à la méthanisation. Or, un amendement d'origine parlementaire validé par le Ministère, dans le cadre de l'examen de la Loi sur la transition énergétique, indiquait qu'un CIPAN pouvait être utilisé à 100 % dans un méthaniseur. On a ultérieurement appris que le Ministère travaillait sur un arrêté pour faire en sorte que le possesseur d'un méthaniseur qui y utilise plus de 15 % du CIPAN ne bénéficie pas du rachat au prix normalisé du gaz au niveau national. Il s'agit du même ministère et ces décisions se sont succédé à quelques mois d'intervalle. Si nous ne sommes pas exemplaires dans notre suivi, le gouvernement fait un effort pour simplifier les normes tout en décidant d'une action contraire de manière incohérente. La question des normes doit en réalité être abordée avec un souci de constance et de cohérence, faute de quoi les acteurs économiques que sont les agriculteurs seront dans l'incapacité de mener des projets de développement de leurs activités. Comment voulez-vous qu'il y ait de la lisibilité pour l'acteur opérationnel qu'est l'agriculteur sur le terrain ? Installer un méthaniseur est déjà très compliqué et s'il n'y a aucune certitude quant au rachat de l'énergie produite, la situation devient plus que problématique. Face à cette incohérence, les agriculteurs seront dans l'incapacité de développer leur activité.

Je donnerai un autre exemple : alors que les agriculteurs se plaignent de zonages multiples, le projet de loi biodiversité propose de rajouter un nouveau zonage : les zones prioritaires pour la biodiversité (ZBP), imposant aux agriculteurs des contraintes nouvelles sans compensation financière. Je pense que le Gouvernement commet une erreur stratégique : agir négativement relève d'une mauvaise politique sans continuité aucune. Ce n'est ni positif pour le Gouvernement ni cohérent pour les agriculteurs. Il faut ainsi une volonté politique sans faille pour lutter contre ces dérives, qui conduisent à une « sur-réglementation » préjudiciable pour nos agriculteurs que nous constatons sur le terrain.

J'en viens donc aux seize propositions que le groupe de travail sur les normes en agriculture a pu dégager. Tout d'abord, il faut que la simplification soit une priorité politique pilotée avec les agriculteurs. D'où notre première proposition : faire adopter un plan de simplification par le Conseil supérieur d'orientation(CSO) , qui associe l'administration et la profession agricole avec des objectifs chiffrés. Et il convient de rendre le plan de simplification opposable aux autres ministères. Il faudrait aussi rendre compte de son exécution une fois par an devant le Parlement. Le politique n'est pas suffisamment engagé par rapport à ce type de simplification et le fait de rendre opposable un objectif chiffré devant les ministères n'est pas une démarche compliquée en soi. Mais il convient de s'engager réellement dans cette voie.

Ensuite, j'encourage un changement de paradigme dans la conception de la norme avec trois propositions. Ainsi, il conviendrait – et c'est là la première proposition dans la conception – d'organiser l'association systématique de la profession agricole lors de l'élaboration de normes pilotées par d'autres ministères que le ministère de l'agriculture, mais qui peuvent avoir un impact sur le secteur agricole. Ma seconde proposition dans la conception de la norme vise à faire une analyse d'impact économique systématique sur l'agriculture des nouvelles normes. Ma troisième proposition vise, pour les normes prises en application de textes communautaires, à mettre en place un contrôle approfondi de la sur-transposition et s'interdire réellement de sur-transposer. En fait, le SGAE ne s'inquiète pas de la sur-normalisation ; il n'évalue que les risques de sous-transposition qui peut être à l'origine d'amendes. Il faut aussi agir lors de la mise en œuvre de la norme. Sur ce point, j'ai trois propositions : proposer un accompagnement lors de la mise en place des nouvelles normes, en orientant les personnels des services déconcentrés de l'État et des chambres d'agriculture vers ces missions. Nous avions, dans le cadre de nos auditions, évoqué l'application de la loi sur l'eau dans les cours d'eau avec une Présidente de chambre du Loiret. Elle avait ainsi mis en œuvre des fiches pratiques destinés à faciliter la compréhension des opérateurs. Il convient également de développer l'expérimentation des normes avant généralisation. En ce moment, à l'exception de certains cas, on met en place des normes sans en mesurer l'impact.

Autre proposition : il est nécessaire de faire évoluer les contrôles en agriculture : les idées du rapport Massat, comme par exemple le contrôle à blanc à visée pédagogique avant toute sanction et les contrôles groupés, doivent pouvoir être appliquées. Il nous faut aussi aller vers une réduction du stock de normes applicables à l'agriculture, à travers deux propositions : d'une part, mettre en place une évaluation ex-post des normes agricoles dans un délai de 3 à 5 ans après leur mise en œuvre et abroger les dispositions ayant un effet négatif ou insuffisant par rapport aux objectifs initiaux. D'autre part, il faut appliquer le principe voulant qu'une norme agricole créée doit être « gagée » par une norme abrogée.

Au-delà des propositions de méthode, l'allègement des normes agricoles passe par des mesures concrètes prioritaires. En effet, ces mesures relèvent d'abord du niveau européen. La mise en œuvre de la nouvelle PAC est très complexe : il faut simplifier le verdissement et

les modalités de calcul des surfaces avec deux propositions : faire évoluer les règles de la PAC pour donner une tolérance sur les calculs de surface. Combien d'exemples avons-nous d'agriculteurs qui épandent sur les surfaces cadastrales qui diffèrent de celles observées par la voie satellitaire ! Ma onzième proposition vise à assouplir les règles en matière de prairies permanentes. On ne peut pas retourner une prairie même si elle est totalement dévastée.

Pour être concrets, des mesures nationales de simplification des normes peuvent aussi intervenir. Il convient ainsi, et c'est ma douzième proposition, d'aligner les exigences en matière d'études d'impact des installations classées agricoles sur le droit européen. Face à la modernisation agricole qui sera nécessaire dans les années qui viennent, nous ne serons pas en mesure d'utiliser les crédits qui seront proposés à l'agriculture, faute de cette démarche.

Notre treizième proposition vise à imposer à l'administration un délai d'instruction pour les installations classées, tout dépassement de délai valant approbation. Ma quatorzième vise à faciliter la mise en place de retenues collinaires en simplifiant la loi sur l'eau. Il ne faut pas baisser les bras, mais mettre en œuvre une action claire, continue, transparente et efficace. Enfin, il convient de différer pour l'agriculture la mise en place du compte pénibilité et la complémentaire santé et enfin, comme seizième et dernière proposition, d'alléger les exigences en matière de plans d'épandage.

Telles étaient les quelques pistes qu'il nous a paru intéressant de suivre pour aller vers un réel allègement des normes qui pèsent sur les agriculteurs. Il n'a pas été possible dans le cadre du groupe de travail de faire un inventaire complet de toutes les normes applicables à l'agriculture, car un tel travail est tout simplement impossible. Le groupe a pu mettre en évidence la très grande diversité des réglementations à respecter, et parfois les contradictions entre elles, certaines posant de vrais problèmes : la réglementation ICPE, la réglementation sur les IOTA, la multiplicité des zonages environnementaux, notamment les zones humides ou les zones Natura 2000. Il ne s'agit pas de dire que les agriculteurs doivent pouvoir s'affranchir de toute règle, mais de mettre en évidence que certaines règles sont excessives et pénalisantes. Je remercie mes collègues qui ont participé aux auditions et permis de faire avancer nos réflexions. Ce rapport ne clôt pas le sujet. Il devrait être bouclé dans une quinzaine de jours. Ayons conscience que le processus de simplification en agriculture est tout sauf statique : c'est un horizon, qui s'éloigne à mesure que l'on s'en rapproche, ce qui ne doit pas nous décourager, bien au contraire. Je vous remercie, mes chers collègues, de votre attention.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie nos collègues, MM. Gérard Bailly et Daniel Dubois, pour leur implication. Je vais tout de suite confirmer que nous allons donner suite à cette initiative. Je passe tout de suite la parole à Mme Odette Herviaux qui connaît bien ces problématiques comme parlementaire en mission et qui a certainement des observations à formuler.

Mme Odette Herviaux. – Je voulais féliciter le président du groupe de travail et son rapporteur, car il est toujours intéressant, lorsqu'on doit travailler sur un temps aussi court sur cette problématique, de voir que d'autres personnes ont réfléchi. Je partage totalement vos remarques. Certes, des petites différences subsistent quant à l'objectif de notre travail puisque selon les termes de ma lettre de mission, il me faut proposer au Premier ministre un certain nombre de cas très concrets sur lesquels on peut agir immédiatement. Ma démarche est ainsi complémentaire et je ne suis pas loin de partager l'analyse politique que vous avez développée, bien que celle-ci ne figure pas dans mon travail. J'ai également émis un certain nombre de remarques suite aux auditions que j'ai organisées. On se rend compte, à l'aune de

l'épaisseur des dossiers que les exploitants agricoles doivent remplir, que la situation peut être effarante. Néanmoins, lorsqu'on demande aux organisations syndicales, diverses et variées, de nous donner des cas très concrets de normes qu'il faudrait non pas assouplir, mais faciliter, nous ne recevons, en définitive, que très peu, voire pas du tout de réponse. Il est donc assez difficile de trouver par nous-mêmes ces exemples. C'est beaucoup plus dans l'évaluation et dans l'application des normes par notre administration qu'il y a un vrai problème. La situation diffère également d'une région et d'un département à l'autre. C'est différent, puisque lorsqu'on prend en compte les zones nitrates ou les bassins versants, il est vrai que la Bretagne présente de réelles particularités. On a peut-être l'impression qu'on a sur-transposé, alors que c'est différent puisque cela résulte du travail des collectivités locales en accord avec le monde agricole. Il faut mettre en exergue les exemples judiciaires pour donner un signe de la volonté politique d'aller vers plus de simplification. J'aurai une question : lorsque vous parlez de l'utilisation des cultures intermédiaires par les méthaniseurs, je partage votre constat lorsqu'on parle des productions primaires comme les céréales. En effet, je ne suis pas loin de dire qu'il faut préserver les terres agricoles pour la production d'aliments pour le bétail ou pour les humains.

Néanmoins, pour les cultures intermédiaires, je n'avais pas entendu qu'il y avait une limitation puisque je pensais que les limitations portaient sur les cultures comme le maïs. Enfin, vos propositions portent aussi sur des cas très concrets sur lesquels je me pencherai. Lorsque vous parlez de l'application des normes ICPE, je m'interroge sur la possibilité d'avoir le même type d'ICPE pour toutes les exploitations, quelle que soit leur taille. J'ai enfin auditionné l'AFNOR, association de loi 1901 à la dimension mondiale, qui s'occupe des normes volontaires. Or, beaucoup d'agriculteurs, tant de métropole que d'outremer, considèrent que la norme est nécessaire à la valorisation de leurs produits, à la condition qu'elle ne génère pas un surcoût trop important. D'ailleurs, la démarche de l'AFNOR met en œuvre l'ensemble de vos préconisations, à savoir la prise en compte très en amont de la profession pour mettre en place des normes acceptées, validées, contrôlées et évaluées qui peuvent être modifiées si elles ne sont plus d'actualité. Nous avons donc des exemples à prendre.

M. Michel Magras. – Je voudrais féliciter le président et le rapporteur pour la qualité de leur rapport. Je les remercie d'avoir mis l'accent sur la complexité du sujet, l'absolue nécessité d'une simplification et surtout le manque de cohérence entre les normes dans leur globalité.

J'interviens en tant que Président de la délégation sénatoriale pour l'Outremer qui s'est intéressée à la question et a entamé un travail sur deux ans piloté par notre collègue M. Eric Doligé sur l'applicabilité des normes en Outremer. La sur-normalisation est une caractéristique de l'Union européenne qui oublie parfois qu'elle n'est pas que continentale. La sur-transposition est l'une des caractéristiques du Parlement et nous en sommes tous responsables et il m'arrive de dire à mes collègues de dire qu'en tant que législateur, nous oublions parfois que la France n'est pas uniquement hexagonale. L'inadaptation est également un troisième problème. Au niveau européen, d'une part, l'article 349 du Traité européen permet les adaptations et au niveau national, nous pouvons légiférer pour adapter. Je prendrai deux exemples pour vous illustrer l'impact de cette inadaptation. Le premier concerne les accords de libre-échange : on a le sentiment que les exigences normatives de l'Union européenne, lorsqu'elle signe ces accords, sont moindres pour les produits venant de territoires étrangers que pour ceux des territoires ultramarins. Cette moindre exigence génère des distorsions de concurrence qui rendent l'accès au marché européen souvent inabordable pour les économies d'Outremer. Certes, il y a des compensations, mais il est impossible de

bâtir une économie sur ce type de subsides ! Je prendrai également l'exemple des labels Bio. Nous aimerais tous mettre 20 % de Bio dans les cantines scolaires, mais lorsqu'on vit dans les Caraïbes, on importe tout, enfin en ce qui nous concerne, des Etats-Unis. Or, ceux-ci n'obtiendrons jamais le label Bio européen pour leurs produits agricoles vendus chez nous. En outre, les Guadeloupéens ne peuvent obtenir ce label. Comment voulez-vous que, bien que je souscrive à cette volonté, celle-ci soit adaptable chez moi ? C'est bel et bien impossible lorsqu'on sait que la France produit 5 % de son agriculture en Bio. Comment est-il possible d'atteindre ce seuil de 20 % de Bio dans les cantines ? Je souscris à un tel objectif, mais sa réalisation s'avère impossible.

Nous allons produire un premier rapport sur les normes dans le domaine phytosanitaire qui comprendra un certain nombre de préconisations. Or, la Délégation à l'Outremer ne dispose pas d'un pouvoir législatif, conformément à ses statuts. Peut-être serait-il intéressant, si nous formulions des propositions législatives, à ce qu'elles soient adaptées ou acceptées par cette mission sur les normes. Enfin, le président de notre commission a évoqué tout à l'heure la visioconférence. Je lui rappellerai que notre délégation à l'Outremer utilise ce moyen avec grande efficacité.

M. Joël Labbé. – Je salue le travail de fond qui a été mené par nos collègues à l'occasion de ce rapport. Subsistait cependant une question préalable : pourquoi en est-on arrivé là ? Une telle surabondance de normes n'est pas survenue par hasard ni par plaisir. Les impacts, qu'il s'agisse de la biodiversité, de la qualité de l'eau, ou encore de l'environnement et de la santé publique, sont indéniables. Le bien-être animal a été bafoué et il nous faudra revenir sur lui, afin de répondre à une demande sociétale. La responsabilité des pratiques agricoles sur le dérèglement climatique ne saurait être occultée. Pour le monde agricole dans son ensemble, il est anormal que le chef d'une exploitation agricole doive consacrer près d'un tiers de son temps à des activités administratives. C'est là le résultat de l'évolution d'une agriculture excessivement productiviste – j'ose le dire -, extrêmement concentrée et spécialisée. Certes, on peut toujours invoquer la concurrence et la compétitivité, mais on ne sera pas en mesure de lutter avec l'Asie du Sud-Est ou le Brésil en termes de compétitivité. Par contre, le retour vers une agriculture moderne et de bon sens, impliquant le remix polyculture-élevage sur les territoires. Les normes nitrates, avec le lisier, sont évidemment consécutives à une surconcentration. En Bretagne, on est aux premières loges et on paie le prix fort, du fait de la surconcentration. La polyculture-élevage fonctionne, avec des productions ponctuelles de fumier et de lisier pour les terres. Comme le dit notre collègue M. Daniel Dubois à juste titre, s'il y a bel et bien nécessité d'une simplification des normes, celle-ci passera forcément par une volonté politique forte qui devra la prioriser. Pour moi, la priorité existe déjà et consiste en la transition vers l'agro-écologie dans toute sa substance, d'une façon extrêmement moderne. Je m'intéresse particulièrement à l'agriculture biologique, comme vous le savez...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous le savons !

M. Joël Labbé. – Et lorsqu'on veut associer la profession, c'est nécessaire, à la condition d'y associer réellement l'ensemble de cette profession.

M. Robert Navarro. – Je voulais féliciter les collègues pour la qualité du travail effectué sur une matière complexe. En effet, tout le monde parle des normes mais dès qu'il s'agit d'y consacrer des efforts, tout devient beaucoup plus compliqué et je pense qu'il s'agit d'une responsabilité collective. Je partage ce qui a été dit : il faudrait en effet veiller à ce que, dans les accords internationaux, les normes des autres pays correspondent avec les nôtres. Je

suis pour une agro-écologie qui soit progressive, car il faut d'abord convaincre ceux et celles qui sont sur le territoire de l'accepter. Car édicter des normes sans acceptation préalable n'a aucun sens ! Il serait temps de débattre pour mettre en place des normes intelligentes dans l'intérêt de notre République. Au niveau communautaire, il nous faudrait harmoniser un certain nombre de choses, tant la perception des normes diffère selon les pays de l'Union européenne.

Je suis dans une région frontalière et je sais que de nombreux produits phytosanitaires traversent le Perthus et arrivent chez nous. Il ne s'agit pas d'interdire la vente de produits en France, alors qu'il est possible de se les procurer de l'autre côté de la frontière ! D'ailleurs, les productions vendues à la sauvette le long des routes proviennent des pays où de tels produits sont utilisés ! Nos productions ne sont pas forcément à condamner, car ce sont plutôt celles qui viennent de l'extérieur qui devraient l'être ! Ayons d'abord une harmonisation européenne en matière de norme dans un grand nombre de domaines. S'agissant d'exemples très précis, la maladie de Newcastle, dont on parle beaucoup en commission départementale lorsqu'elle touche de gros élevages, est transmise par les oiseaux migrateurs. A cet égard, j'ai été saisi par un particulier qui a appliqué les règles, en alertant tout d'abord la commission départementale. Cette démarche lui a tout d'abord coûté 2000 euros avant que ne soit sacrifié son élevage de pigeons qui représentait une vingtaine de couples, sans compter les frais vétérinaires qu'il lui a fallu acquitter. Il regrette amèrement sa démarche et considère qu'il n'aurait dû ne rien faire, puisque la contamination de sa volière provenait de tourterelles sauvages. Au niveau des normes et de leur application dans nos départements, il faut dire à nos fonctionnaires de ne pas supprimer les effets, mais de s'attaquer aux causes pour trouver des solutions.

M. Gérard César. – Je félicite également notre président de groupe de travail et notre rapporteur pour l'excellence de leurs travaux. J'aurai quelques questions à leur poser. Notre rapporteur nous a présenté seize propositions pour simplifier. Je remercie également notre collègue Mme Odette Herviaux d'être avec nous aujourd'hui et d'avoir parlé des divergences d'interprétation des normes d'un département à l'autre. Je trouve cette situation extrêmement grave ! Un maire, dans mon canton, a été condamné pour avoir nettoyé un fossé. Nous sommes en train de définir aujourd'hui ce qu'est un fossé, un cours d'eau et une rivière. La chambre d'agriculture et la DTM travaillent là-dessus pour préciser que tout fossé naturel alimenté par une source devient un cours d'eau. Tout cela n'est pas harmonisé au niveau national ! Les agents de l'ONEMA, revolvers à la ceinture, sont arrivés de manière subreptice, et ce maire a été condamné en appel et en cassation. Ce maire, en fonction depuis 50 ans, a été condamné à la demande de l'ONEMA ! Je ne sais pas si le CSO, que vous avez cité, aura le pouvoir de normaliser tout ceci.

M. Franck Montaugé. – Je voudrais remercier le président et le rapporteur pour leur travail. Le Groupe socialiste a d'ailleurs remis une contribution écrite dont certains points, mais pas tous, se retrouvent parmi les propositions. Au-delà de l'aspect fondamental qui est celui de la méthodologie d'élaboration du règlement ou de la norme, celle-ci, comme l'a indiqué Odette Herviaux, dont nous partageons les préconisations, revêt un aspect stratégique en matière de commercialisation et de développement de l'économie agricole. Les démarches AFNOR et ISO vont ainsi dans le bon sens. Nous avons auditionné un professeur d'université américain, M. Morlock, de l'Université de l'Arkansas, qui travaille sur le sujet des certifications d'exploitation agricole. J'ai retenu de cette audition que les Américains se préparaient à utiliser ces certifications, de type ISO, à des fins de conquête commerciale et de préservation de leur marché intérieur dans le contexte du TAFTA. Il y a là un point tout à fait essentiel : la norme ou le règlement ne doit pas toujours être vu sous un angle négatif. J'aurais

aimé que ce point apparaisse dans le rapport en termes de proposition et pour envisager, tant au niveau national qu'européen et dans le cadre de la démarche de simplification des normes, avec en ligne en mire la nouvelle politique agricole commune à compter de 2020. La dimension politique et économique dans cette affaire se pose ainsi en termes de perception et d'utilisation de la norme et du règlement dans la compétition internationale.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie nos deux collègues ainsi que l'ensemble des membres du groupe autour d'eux. Je reviendrai sur les propos de notre collègue sur l'aspect stratégique des normes qui prend une nouvelle dimension, à la suite du Brexit. En effet, le degré d'acceptation est essentiel, qu'il s'agisse des acteurs économiques en France et au niveau de l'Union européenne, ou encore de la société elle-même. C'est aussi un dossier stratégique sur la place de l'agriculture et de nos territoires. En effet, chaque matin lorsqu'un paysan se lève, il s'interroge sur le contrôle qu'il devra satisfaire. Nous ne sommes plus dans la notion d'entreprise tant il importe de regarder constamment en arrière. Les normes agricoles doivent prendre en compte plusieurs éléments fondamentaux : tout d'abord, la spécificité de l'activité agricole, qui est de travailler avec du vivant, que ce soit avec les animaux, les productions végétales et le sol, ainsi qu'avec l'interprétation climatique qui diffère selon les niveaux géographiques. En outre, la norme sécuritaire, qui apporte une garantie aux consommateurs et aux citoyens, ne doit pas être négligée. Nous avons le devoir de la respecter tant cette norme a participé à de nombreux progrès, parmi lesquels l'accroissement de l'espérance de vie et l'amélioration de la sécurité alimentaire. Si de telles normes peuvent ainsi être facteurs de progrès, elles peuvent également constituer un frein. Enfin, la dernière déclinaison porte sur la valorisation. Ce sont là des sujets réellement stratégiques.

Mme Sophie Primas. – Comme certains de nos collègues, je souhaiterais insister sur l'effet positif des normes qui peuvent certes s'avérer quelque peu coûteuses, mais permettre une valorisation des produits. Elles peuvent constituer, dans le cadre du TAFTA notamment, un moyen de valoriser nos productions. Il ne faut donc pas se limiter à une perception négative des normes ! L'excellent rapport qui nous est proposé aujourd'hui met en exergue deux éléments importants : d'une part, l'exigence de cohérence des normes et de leur mise en application par rapport à d'autres normes, ce que, du reste, en France où nous ne travaillons pas du tout de manière transversale, nous ne faisons pas suffisamment. D'ailleurs, les seuls qui ont une vision transversale sur cette question restent les maires et les agriculteurs ! Il faut se donner le temps d'appliquer la norme et de vérifier sa cohérence ; le rôle de l'expertise étant en l'occurrence particulièrement important. D'autre part, la déclaration de ces normes et la facilité de les contrôler doivent être reconsidérées. Aujourd'hui, le monde agricole est fatigué de se sentir scruté et contrôlé. S'il ne refuse pas le principe de l'application de normes en lui-même, la méthode pour ce faire est un vrai sujet qu'il faut traiter.

M. Henri Tandonnet. – Je tenais également à féliciter nos collègues qui ont insisté sur la méthodologie d'élaboration des normes. C'est un travers français que de travailler par tunnel. Chaque ministère demeure cantonné ainsi dans sa mission, sans jamais harmoniser les choses. J'avais un jour interrogé le ministre de l'agriculture sur la méthode qui était la sienne pour déterminer les normes nitrates. Selon lui, l'IRSTEA et l'INRA étaient compétents. Je me suis alors rendu compte que dans le même temps, le Ministère de l'environnement avait publié sur son site des normes en la matière, c'est à dire à la fois le décret et l'arrêté afférents. Je lui ai fait part de mon étonnement et il m'a indiqué que cette démarche avait été suivie dans la précipitation, suite aux pressions de la Commission européenne. Cette norme continue, du reste, à être appliquée.

Ces deux ministères travaillent dans des sens différents. Ainsi, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux préconise de faire des réserves d'eau et de les financer à plus de 70 % dans un rapport publié en décembre dernier, à l'inverse de ce que préconise le Ministère de l'environnement. Il faut bien s'entendre ! En outre, j'émettrai une petite réserve sur le rapport qui vient de nous être présenté. En effet, je doute que préconiser pour toute nouvelle norme la suppression d'une ancienne soit fondé. Je ne vois pas trop la causalité à l'œuvre et cette proposition me paraît manquer de logique. Je préconise en revanche l'évaluation des normes de manière périodique plutôt que l'annonce d'un tel principe qui me paraît difficilement applicable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci mes chers collègues. Je donne la parole à notre collègue M. Gérard Bailly qui va précéder l'intervention du rapporteur.

M. Gérard Bailly – Il faut bien différencier deux points. D'une part, les paysans sont soucieux de tout ce qui touche le sanitaire et la santé ainsi que la qualité de l'eau. En revanche, des mesures environnementales, comme le curage des fossés, peuvent conduire à des peines de prison, comme l'indiquent de nombreux articles de presse. Le rapporteur a évoqué les campagnols qui peuvent s'avérer un fléau, comme dans ma région. Les agriculteurs ne traitent plus du fait des dangers de pollution aquatique et s'accordent de cette calamité qui dure depuis près de quarante ans. Par contre, les curages de fossés posent problème. Je souhaite qu'une place soit accordée dans notre rapport au sujet soulevé par notre collègue M. Michel Magras sur les difficultés générées par les produits importés. Enfin, je souscris à tout ce qui vient d'être dit par nos intervenants. Manifestement, il faut faire davantage confiance à ceux qui sont sur le terrain.

M. Daniel Dubois. – Je remercie nos collègues pour leur écoute et leur participation au débat. Je ferai plusieurs remarques. Notre rapport porte sur l'excès et la méthodologie, mais il ne remet pas en cause l'existence de la norme qui est à la fois nécessaire et stratégique. Notre agriculture aujourd'hui a manifestement besoin de cet outil nécessaire à la compétition pour se positionner face à la société. Il y a certes la norme subie, mais aussi la norme voulue. Comme acteur économique, le chef d'entreprise a choisi de normaliser ses normes industrielles car elles représentent un atout. Notre débat porte en revanche sur les normes subies et va bien au-delà du ressenti. C'est une réalité et nous devons prendre garde à cela. En outre, à la remarque que la norme a permis de régler un certain nombre d'abus pendant cinquante ans, je dirai que l'augmentation de la production était à la fois nécessaire et encadrée, mais qu'elle s'est inscrite dans une période économique faste. À un moment donné, la production ne peut plus assumer un excès de normes. C'est avant tout la problématique de l'excès. On ne peut pas se trouver dans les incohérences qui sont des obstacles au bon sens. La réalité du terroir fait que la loi, qui se heurte au bon sens, s'avère inapplicable. Encore une fois, nous ne sommes pas contre la norme en tant que telle, mais plutôt contre son excès.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci mes chers collègues pour la qualité de ce débat. Notre bureau débattra, à la reprise des travaux parlementaires après l'été, sur l'opportunité d'une proposition de résolution sur les points soulevés dans le rapport dont la commission autorise la publication. La séance est levée.

La réunion est levée à 11 h 59.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 22 juin 2016

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

La réunion est ouverte à 16 h 17.

Schéma national d'intervention - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

La commission auditionne M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le schéma national d'intervention.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je remercie M. le ministre de l'intérieur de venir nous parler du Schéma national d'intervention des forces de sécurité en cas de crise, sujet très important sur lequel nous avons tous beaucoup d'interrogations.

Peut-être pourra-t-il également nous parler du départ du général Favier que nous avons appris hier et nous dire quelques mots de la manifestation qui aura lieu demain, à Paris.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. – Je ne serais pas venu pour rien ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il serait également intéressant qu'il évoque l'articulation du Schéma national d'intervention des forces de sécurité avec l'opération Sentinelle, qui n'est pas intégrée à ce dispositif.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Monsieur le Premier ministre, je me propose, si vous en êtes d'accord, de commencer par le sujet principal de cette audition puis de répondre à l'ensemble des questions que vous avez soulevées.

Je veux tout d'abord vous remercier de votre invitation, qui me permet de revenir devant votre commission pour présenter les grands axes du Schéma national d'intervention, lequel constitue le cœur de notre nouvelle doctrine de mobilisation des forces spécialisées de la gendarmerie et de la police nationales – GIGN, RAID et BRI – en cas d'attaque terroriste.

Comme chacun le sait, les menaces auxquelles nous devons faire face ne cessent d'évoluer. Jamais la menace terroriste n'a été aussi élevée qu'aujourd'hui : les menaces formulées par Daech dans une vidéo diffusée avant-hier témoignent de la vigilance absolue qui doit être la nôtre. C'est la raison pour laquelle nous avons nous-mêmes le devoir d'adapter sans cesse nos dispositifs de riposte et d'optimiser les moyens et les modalités d'intervention de nos forces.

À tout moment et en tout point du territoire national, en métropole comme outre-mer, nous devons être capables, dès lors qu'une attaque est perpétrée sur notre sol, de réagir avec une efficacité maximale, et ce dans les plus brefs délais.

S'il doit y avoir une attaque terroriste ou une tuerie de masse, l'objectif est de pouvoir projeter les forces spécialisées les mieux à même de neutraliser les individus, déterminés à tuer, dans les meilleurs délais.

En cas de tuerie de masse, c'est en effet durant les premières minutes que les terroristes font le plus grand nombre de victimes. Afin de livrer dans des conditions optimales cette « guerre du temps », j'ai souhaité l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine d'intervention, reposant sur un nouveau schéma national de mobilisation des forces en cas de tuerie de masse ou de tuerie planifiée.

Notre constat de départ était le suivant : en matière d'antiterrorisme, et notamment sur le plan opérationnel, nous avons – chacun l'a compris – changé d'époque. L'heure est à l'unité, à la mutualisation et à la coopération entre les forces.

Deux types de modes opératoires, qui étaient encore inédits à une période récente, coexistent en effet sur notre sol : d'une part, des assassinats ciblés par arme de poing ou arme blanche, perpétrés par des individus radicalisés qui passent à l'acte de façon isolée – ce fut manifestement le cas, la semaine dernière, à Magnanville – et, d'autre part, des tueries de masse et des attentats multisites commis à l'arme de guerre et au moyen d'explosifs – notamment de ceintures d'explosifs – par des terroristes entraînés, selon des plans minutieusement préparés et mis en œuvre depuis l'étranger.

Parce que le risque zéro n'existe pas, nous avons donc l'obligation de prévoir en amont les moyens de réagir à une séquence d'attentats de haute intensité. C'est dans cet esprit d'anticipation que nous nous sommes employés à travailler ces derniers mois.

Avant d'entrer dans le détail du Schéma national d'intervention, je veux rappeler que son élaboration s'inscrit de façon cohérente dans le cadre d'un renforcement global de notre dispositif de sécurité. Depuis 2012, le Gouvernement s'est efforcé de consolider successivement les trois piliers sur lesquels repose notre système d'intervention.

Tout d'abord, une riposte de proximité, constituée par les policiers de la sécurité publique et les gendarmes des brigades territoriales, lesquels, par définition, sont les premiers à se rendre immédiatement sur les lieux d'un attentat. Ils forment, par là même, le premier maillon de la chaîne opérationnelle.

C'est la raison pour laquelle, je vous le rappelle, nous avons consenti, depuis 2012, un effort national sans précédent de recrutements dans la police et dans la gendarmerie. D'ici à la fin du quinquennat, 9 000 emplois auront été créés dans les deux forces.

Ensuite, les brigades anti-criminalité, les BAC, des commissariats et les 150 Pelotons de surveillance et d'intervention de gendarmerie, les PSIG, de type « Sabre ». Ces unités d'intervention intermédiaire, qui quadrillent le territoire national, forment un échelon absolument décisif en cas d'attaque.

Déployées dans les plus brefs délais, elles jouent un rôle absolument déterminant pour stabiliser les situations de crise les plus délicates, neutraliser les criminels ou les empêcher de fuir en les fixant sur les lieux de l'attentat.

C'est la raison pour laquelle j'ai décidé, dès le mois d'octobre dernier, avant même que les attentats du mois de novembre ne soient perpétrés, d'engager un effort massif – le Plan BAC-PSIG 2016 – afin qu'elles disposent de la formation et des moyens matériels nécessaires pour faire face à de telles situations.

Enfin, le troisième et dernier pilier de notre dispositif est constitué par les trois forces d'intervention spécialisée de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la

préfecture de police, le RAID, le GIGN et la BRI, ainsi que par les 19 unités d'intervention déconcentrées, réparties sur l'ensemble du territoire, qui interviennent dans les cas les plus graves.

Depuis 2012, les forces spécialisées ont progressivement adapté leurs doctrines d'emploi, comme leurs schémas tactiques et opérationnels d'intervention, tandis que leurs équipements ont été significativement renforcés et modernisés.

Ainsi, dès juillet 2014, l'effort de coopération et d'intégration des forces a d'ores et déjà conduit les chefs du RAID et du GIGN à définir une doctrine commune organisant la collaboration de ces deux unités en cas de crise grave.

Ce dispositif a été mis en place pour la première fois en janvier 2015, permettant l'engagement simultané du GIGN et du RAID à Dammartin-en-Goële et à la porte de Vincennes.

De même, une collaboration étroite a été engagée entre le RAID et la BRI dans le cadre de la Force d'intervention de la police nationale, la FIPN, que j'ai déclenchée pour la première fois le 9 janvier 2015.

Par ailleurs, nous avons renforcé les capacités de projection rapide des forces d'intervention, dans la mesure où la menace terroriste ne se concentre pas uniquement sur Paris et son agglomération.

Les sept groupes d'intervention de la police nationale situés à Lille, à Strasbourg, à Lyon, à Nice, à Marseille, à Bordeaux et à Rennes ont ainsi été transformés en antennes régionales du RAID, capables d'effectuer les mêmes interventions que l'échelon central.

Face à la même nécessité, le GIGN a mis au point un plan d'assaut immédiat qui repose sur un départ immédiat des premières équipes mobilisées, capables de quitter la base de Satory entre 15 et 30 minutes, 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

Par ailleurs, les antennes régionales du GIGN, comme celles du RAID, sont en mesure d'engager, dans de très brefs délais, une colonne d'assaut d'une dizaine de gendarmes, et par là même de traiter toute situation de crise extrêmement grave.

La mise en place du Schéma national d'intervention est venue parachever cet effort d'adaptation et de modernisation.

Après avoir renforcé chaque maillon de la chaîne opérationnelle, l'ultime étape de notre travail de réélaboration doctrinale impliquait en effet d'établir avec précision non seulement le rôle respectif joué par les différents échelons d'intervention, mais aussi les modalités de coopération et le partage des compétences entre les forces.

Après les attentats de novembre, à ma demande, et sur la base d'un mandat commun que j'ai confié au préfet de police et aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, l'Unité de coordination des forces d'intervention, l'UCOFI, a ainsi travaillé à l'élaboration de ce Schéma national d'intervention, dont je veux à présent vous exposer les innovations et les grandes articulations.

Tout d'abord, dans la continuité des décisions prises depuis 2014, nous renforçons encore davantage le maillage des forces d'intervention chargées du haut du spectre afin d'assurer une couverture optimale de l'ensemble du territoire national.

Ainsi, nous créons trois nouvelles unités du RAID à Toulouse, à Montpellier et à Nancy. La BRI de la préfecture de police voit, quant à elle, ses effectifs abondés de manière très significative.

Parallèlement, nous transformons les Pelotons d'intervention interrégionaux de gendarmerie, les PI2G, en « antennes GIGN », dont nous créons trois nouvelles entités à Nantes, à Reims et à Tours, tandis qu'une unité supplémentaire des groupes des pelotons d'intervention – l'équivalent ultra-marin des PI2G – est créée à Mayotte.

Ensuite, dans le cadre du Schéma national, nous avons décidé d'instaurer une procédure d'urgence absolue : en cas d'attentat, il est en effet impératif que les antennes du GIGN et du RAID puissent intervenir dans les meilleurs délais, là où elles sont présentes, sans être entravées par des procédures trop complexes.

Ce principe d'urgence absolue repose sur une idée simple : en cas de crise majeure, il revient aux unités d'intervention spécialisée et aux unités d'intervention intermédiaire qui sont les plus proches du lieu où l'attentat a été commis d'intervenir immédiatement, sans avoir jamais à se préoccuper de la zone de compétence ou du découpage administratif entre police et gendarmerie. De la sorte, nous allons gagner en réactivité et, par là même, en efficacité.

Ainsi, une brigade anti-criminalité de la police nationale, dès lors qu'elle est à proximité du lieu de l'attentat au moment de sa commission, pourra assurer la primo-intervention en zone de compétence de la gendarmerie, tandis qu'une antenne du GIGN pourra intervenir en zone de compétence de la police nationale, dans la mesure où elle est alors immédiatement disponible et la mieux dimensionnée pour neutraliser un commando terroriste.

Néanmoins, cette procédure d'urgence absolue ne remet pas en cause l'organisation territoriale traditionnelle des forces de sécurité intérieure.

Pour dire les choses plus simplement, j'ai défini des zones d'intervention du RAID et du GIGN et j'ai densifié les implantations des antennes du RAID et du GIGN de manière à avoir une couverture totalement optimale du territoire national qui permette à ces antennes d'intervenir, le cas échéant, au plus près du lieu où la tuerie de masse serait commise.

À Paris, la direction des opérations revient au préfet de police. Là aussi, nous avons fait en sorte d'impliquer tous les acteurs de la gestion de crise en simplifiant considérablement les saisines. Sous l'autorité du préfet de police, le RAID et le GIGN pourront ainsi intervenir en appui de la BRI si les circonstances l'exigent. Nous considérons en effet qu'en toute chose le principe d'intérêt général doit primer.

En outre, nous allons élargir la coopération départementale entre la police et la gendarmerie dans les dispositifs de riposte en cas d'attaque terroriste et de tuerie de masse. Elle sera désormais organisée par les directeurs départementaux de la sécurité publique et les

commandants de groupement dans le cadre de la coordination opérationnelle renforcée des agglomérations et des territoires, la CORAT.

Nous avons en effet considéré que nous devions aller plus loin, en approfondissant cet effort de collaboration.

Repérer les cibles potentielles et les édifices les plus sensibles, anticiper la primo-intervention 24 heures sur 24, prévoir l'interopérabilité des différentes unités mobilisées, organiser des exercices conjoints entre les forces locales de police et de gendarmerie : ce sont là autant de nécessités qui doivent devenir, dès à présent, pour les effectifs concernés, des habitudes opérationnelles dans l'ensemble des départements, une garantie d'une meilleure efficacité de l'intervention des services.

C'est donc la raison pour laquelle ce Schéma national d'intervention étend cette coordination opérationnelle de l'urgence à l'échelon interdépartemental et entre les différentes zones de défense et de sécurité.

Par ailleurs, il était nécessaire que nous rationalisions notre dispositif de prise de décision et de conduite des opérations.

En cas de crise, il faut éviter à tout prix la multiplication, et par là même la concurrence, des centres de décision. Non seulement cela pourrait nuire à la rapidité de notre réaction commune, mais surtout cela risquerait d'entraîner la dilution de toute décision, aboutissant ainsi à des actions contre-productives, voire dangereuses pour les effectifs mobilisés, ainsi que pour les éventuels otages.

Voilà pourquoi, dans le cadre du Schéma national, une articulation plus cohérente du commandement et de la coordination des opérations d'intervention spécialisée est mise en place.

Un seul et unique chef des forces d'intervention sera désormais à la manœuvre sur les lieux d'un attentat : le commandant des opérations d'intervention spécialisée.

De même, un seul coordinateur sera nommé en cas d'attaques multiples sur une même zone de compétence : le coordinateur des opérations d'intervention spécialisée.

Nous avons ainsi voulu clarifier l'ensemble du dispositif, le rendre plus fluide et plus réactif, en renforçant le positionnement des chefs d'unités d'intervention spécialisée, ainsi que la cohérence de la tactique opérationnelle qu'ils mettent en œuvre.

Comme vous le savez, les forces d'intervention ont développé des compétences hautement spécialisées dans des domaines précis, leur permettant d'intervenir dans toutes les situations de crise possibles. Le partage et la mutualisation de ces capacités et de ces compétences rares sont indispensables afin d'optimiser une réponse globale et commune.

Ainsi, quand l'opération exige qu'une capacité particulière soit mise en œuvre, chaque unité d'intervention disposera d'un renfort adapté, apporté par une ou plusieurs autres forces mobilisées.

Dans le cadre du Schéma national, nous recensons l'ensemble des savoir-faire et des moyens propres à chaque unité d'intervention spécialisée. Des évaluations auront lieu régulièrement pour s'assurer en permanence de la détention effective de ces compétences

critiques par chaque unité afin de garantir, à tout moment, une capacité de riposte et d'intervention maximale.

Le Schéma national définit et encadre avec précision la mise en œuvre de la procédure dite du « concours capacitaire » qui doit pouvoir être proposée et appliquée immédiatement, sans le moindre blocage d'aucune sorte, selon deux modalités possibles : par modularité, avec la mise à disposition d'une capacité spécifique d'une unité au profit d'une autre ; ou bien par complémentarité, avec le renforcement d'une unité par une autre selon le principe « force menante, force concourante ».

Des officiers de liaison seront échangés, comme ce fut le cas en janvier 2015, entre les forces d'intervention pour garantir une réactivité maximale dans l'engagement d'une unité au profit d'une autre. Ces officiers joueront un rôle absolument central.

Enfin, nous renforçons le positionnement de l'Unité de coordination des forces d'intervention, l'UCOFI, laquelle intervient sous les instructions conjointes des directeurs généraux.

Elle sera désormais l'instance centrale de la mise en œuvre du Schéma national d'intervention. Sa mission consiste à faciliter la coordination opérationnelle des unités d'intervention spécialisée grâce à la mise en place de procédures destinées à fluidifier la prise de décision commune.

En lien avec les unités nationales et les directions d'emploi, elle organisera régulièrement des exercices conjoints interforces et sera chargée de l'inspection des capacités propres à chaque unité, de manière à organiser la montée en puissance globale et continue de notre système de riposte et d'intervention.

Je l'ai dit, ce Schéma national vientachever le travail d'élaboration d'une nouvelle stratégie d'intervention, mieux adaptée aux temps nouveaux dans lesquels nous devons entrer forts de nouvelles méthodes de travail.

Jamais la menace terroriste n'a été aussi élevée qu'aujourd'hui. Mais, dans le même temps, jamais la réponse de l'État n'a été aussi forte. Sans jamais ignorer que le risque zéro n'existe pas, nous disposons désormais d'une doctrine d'intervention commune à l'ensemble des forces reposant sur un véritable continuum global de mobilisation et de gestion de crise, depuis l'échelon de proximité jusqu'aux forces spécialisées.

Par ailleurs, nous avons, depuis janvier 2015, mis en place le contrat de protection prévu par le Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale qui se traduit concrètement par le déploiement de l'opération Sentinelle.

Depuis mon audition par la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 23 mars dernier, plusieurs évolutions ont eu lieu.

Tout d'abord, dans le cadre du contrat opérationnel de protection pour l'Euro 2016, les armées ont engagé un effectif de 10 000 militaires, soit 3 000 militaires de plus par rapport au dispositif antérieur. Des capacités rares ont également été déployées, notamment des équipes cynophiles et des dispositifs anti drones.

Par ailleurs, nous avons renforcé la coordination entre les forces armées et les forces de sécurité intérieure.

Enfin, nous sommes en train de mettre en place une cellule de coordination intérieur-défense, la C2ID, au sein du Service du haut fonctionnaire de défense du ministère de l'intérieur.

Une fois opérationnelle, cette cellule sera chargée d'assurer quatre missions : faire un point de situation régulier du déploiement des armées sur le territoire national ; anticiper les évolutions du dispositif ; assurer la fluidité des échanges entre les deux ministères ; assurer le suivi des décisions prises lors des réunions bilatérales entre les cabinets des deux ministères.

Voilà, monsieur le président, ce que je voulais porter à la connaissance de votre commission.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur le ministre, ces mesures de coordination de nos forces de sécurité devraient rendre notre dispositif plus rationnel.

M. Michel Boutant. – Monsieur le ministre, avant de revenir sur la question qui nous réunit aujourd'hui au Sénat, en cette période de tensions que traverse notre pays, je pense être l'interprète de nombreux collègues en vous disant à la fois le respect et l'admiration que nous avons pour vous et votre sang-froid et, si j'osais, l'affection que nous vous portons.

Nous comprenons bien l'esprit dans lequel vous avez préparé et élaboré ce schéma national d'intervention. Malheureusement, en effet, Paris et son agglomération ne sont sans doute pas les seuls lieux visés par le terrorisme. Nous l'avons d'ailleurs vécu cruellement en mars 2012, à Toulouse, lors de la tuerie de l'école juive Ozar Hatorah, qui a endeuillé le pays tout entier.

Vous avez donc décidé la densification des intervenants à travers le RAID, le GIGN, et la création d'antennes dans les grandes métropoles de notre pays, avec un délai d'intervention que vous avez fixé de vingt à trente minutes. C'est très court, mais c'est aussi très long : en vingt minutes, une personne munie d'une arme automatique ou d'une ceinture d'explosifs peut faire de très nombreux morts.

Pourriez-vous nous détailler les composantes de ce délai d'intervention ? Peut-on aller plus loin dans la réduction de ce délai d'intervention ? Nous avons compris que nous étions plutôt dans le curatif et que les efforts importants qui ont été engagés par le Gouvernement en matière de renseignements pour éviter que de tels faits ne se produisent sont également à noter.

À la suite des attentats de 2015-2016, des exercices d'entraînement très spécifiques ont été organisés, que ce soit à la gare Montparnasse ou encore un exercice conjoint du GIGN et du RAID à Grenoble. La menace terroriste, à l'heure où nous parlons, est-elle toujours aussi forte ? Les lieux d'attaques possibles ont-ils été identifiés et est-ce que d'autres entraînements communs vont être prochainement organisés ?

Pour préparer les enquêtes on sait que, au-delà de l'intervention, conjointe ou non, du RAID et des forces de police et de gendarmerie, une coordination est nécessaire entre les polices techniques et scientifiques à la fois de la gendarmerie et la police nationale pour apporter les éléments nécessaires à l'enquête qui s'ouvre. Y a-t-il aujourd'hui une mutualisation des services techniques et scientifiques de ces deux forces ?

M. Jacques Gautier. – Monsieur le ministre, permettez-moi de reprendre l'introduction de Michel Boutant à mon compte. Nos unités de sécurité intérieure comme nos militaires sont engagés au quotidien et dans la durée sous la responsabilité de votre ministère et nous voulons, au nom de la représentation nationale, leur rendre hommage, saluer leur engagement et leur courage, mais aussi leur sang-froid, qui a permis d'éviter bien des problèmes.

Monsieur le ministre, le schéma national d'intervention est aussi essentiel que la doctrine d'emploi des armées.

Cependant, les grandes villes restent, qu'on le veuille ou non, les zones les plus difficiles, les plus sensibles, car tous les risques s'y concentrent. Nos policiers et nos gendarmes interviennent quotidiennement au titre de Vigipirate renforcé, pour encadrer des manifestations, pour protéger les enceintes sportives, et, de ce point de vue, l'Euro 2016 vient aggraver les problématiques liées aux mobilisations de ce type, notamment avec les hooligans. Mais ils sont mobilisés également pour les inondations qui nous ont frappés. Et il leur faut en même temps continuer à assumer et à assurer la sécurité des Français au quotidien !

Nos compatriotes ont de ce fait le sentiment de passer un peu au second plan, tellement les forces sont concentrées sur ces problématiques majeures des grands risques.

On voit bien que la machine est en surchauffe et que cela ne pourra pas durer éternellement à ce niveau-là. On nous dit qu'après l'Euro et le tour de France on devrait retrouver une situation moins tendue pour les forces de l'ordre. On l'espère !

Je constatais avec mes collègues qui s'intéressent à la défense que vous avez dû à nouveau faire appel à Sentinelle et aux militaires pour assurer la sécurité des ambassades, en dégageant les forces de police pour d'autres tâches, et on le comprend. Nous savons bien cependant que la garde statique n'est pas le cœur de métier de nos militaires, surtout pas dans la durée ; vous l'aviez indiqué à Matignon lors d'une réunion à laquelle je participais. Vous avez compris la nécessité d'amener le dispositif vers des rondes aléatoires, donc vers plus de dynamique, pour que ces militaires puissent être utilisés dans toute leur valeur ajoutée, et pas comme de simples subalternes des forces de sécurité.

On en revient malheureusement, dans la période actuelle, à cette garde statique, et la grogne commence à se faire entendre sur le terrain. Certes, cela concerne davantage votre collègue Jean-Yves Le Drian, mais on sent bien que, même au sein de la Grande muette, ce ne sont pas les 200 euros supplémentaires par déploiement de Sentinelle qui vont régler le problème.

Attention, on tire trop sur la corde, et les militaires commencent, eux aussi, à approcher de la saturation.

En face de cela, on voit bien que les gardes nationales, chères au Président de la République, ou la montée en puissance des réserves prendront du temps, beaucoup trop de temps avant que vous puissiez en disposer.

Les gardes statiques ne pourraient-elles pas être confiées dans certains cas, je pense aux bâtiments commerciaux, à des sociétés de surveillance, qui pourraient être armées pour l'occasion, sur le modèle de ce qui est fait pour les convoyeurs de fonds ? La société qui

assure la protection du ministère de la défense, à Balard, n'est pas armée. C'est la même qui assure la sécurité de l'OTAN à Bruxelles et, là, elle est armée ! On pourrait sans doute trouver une piste dans cette direction.

Je reviens sur les récents débordements auxquels ont été confrontées les forces de l'ordre. Aux environs de l'hôpital des enfants malades, l'hôpital Necker, de nombreux policiers auraient été blessés, agressés physiquement et même menacés dans leur vie. J'ai des retours de médecins qui les ont soignés et traités : on en arrive presque à une problématique post-traumatique, nos forces ayant été confrontées à la colère, notamment, de membres du service de sécurité d'un syndicat.

Quelles mesures pouvez-vous prendre pour rétablir la confiance chez les policiers et gendarmes, qui sont usés et qui commencent à s'inquiéter pour leur vie ?

Je tiens à saluer de nouveau les policiers et gendarmes pour leur sang-froid, car ils ont su tenir dans des conditions comme celles-là, mais pour combien de temps, Monsieur le ministre ?

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur le ministre, je voudrais dire, dans les circonstances difficiles où nous sommes et dans lesquelles vous êtes engagé en première ligne, à la fois le respect que commandent votre courage et votre action, mais aussi l'assurance de notre solidarité sur tous les sujets qui méritent que nous nous rassemblions. Il peut y avoir des débats, des divergences, comme c'est de règle en démocratie, mais il y a des sujets sur lesquels il faut qu'on se rassemble.

Vous avez parlé dans votre présentation du risque terroriste aggravé. Dans la presse, aujourd'hui dans le Figaro, mais j'ai lu exactement la même chose dans un autre média – ce sont des articles étayés faisant état d'auditions de hauts responsables du renseignement devant les assemblées parlementaires – on évoque la guerre civile ; quant à moi, je préfère parler de troubles graves. Le lien avec la question précédente, c'est que provoquer des clivages pouvant aller jusqu'à la violence est l'un des objectifs de ceux qui nous attaquent, compte tenu aussi des points faibles de nos sociétés ; vous voyez bien de quoi je parle. Quelle est votre prise en considération de ce type de risque dans votre réflexion présente et à venir ?

Sur la question qu'a évoquée Jacques Gautier de la réserve et de la garde nationale, nous sommes quelques-uns à travailler, dans le cadre de notre commission, sur ce sujet. Comme il s'agit d'un sujet en soi, je ne développerai pas plus avant. Nous aurons forcément, monsieur le président, l'occasion d'y revenir.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Cela rejoint une question que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer ici, celle de la mobilisation du Service de renseignement territorial sur les questions de terrorisme, qui sont une part importante de son activité.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Monsieur le ministre, l'hommage qui vous a été rendu, vous imaginez bien que je le partage sans réserve.

Je vous remercie pour cette présentation très détaillée, presque pédagogique du schéma national d'intervention qui nous a permis d'appréhender la nouvelle stratégie mise en place, de bien percevoir les innovations qu'elle comporte

J'aimerais vous interroger sur l'amont. Dès lors que les cibles changent, que les modes opératoires changent, y a-t-il une évolution ? Je pose ici la question de la politique d'anticipation et de prévention du risque terroriste, afin de déjouer, autant que faire se peut, les attentats. Il ne s'agit plus de les traiter mais bien de les déjouer.

Ma deuxième question a déjà été abordée par certains de mes collègues et concerne nos forces de sécurité.

Nous imaginons bien le niveau de sollicitation qui est le leur. Est-ce que le maintien d'un tel niveau de sollicitation est possible sur la durée ? Je me joins à l'hommage qui leur est rendu et souhaite dire combien il est regrettable qu'il n'y ait pas d'unité de perception de leur action.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je souhaite compléter une question de mes collègues Jacques Gautier et Jean-Marie Bockel, concernant l'utilisation des réserves dans le cadre du projet de loi Égalité et citoyenneté, qui va arriver bientôt au Sénat.

Mon collègue Michel Boutant et moi-même avions commis un rapport, il y a quelques années, sur l'utilisation des réserves civiles et militaires en cas de crise. J'aimerais en savoir un peu plus de votre réflexion à ce sujet, en particulier s'agissant de l'utilisation de la réserve citoyenne qui, je le rappelle, est composée de membres entièrement bénévoles.

J'ai une petite question pratique à propos de cette application qui a été lancée, Alerte attentat. C'est une excellente initiative, mais avez-vous prévu d'en étendre le bénéfice aux Français de l'étranger ?

M. Robert del Picchia. – Ce sera sans doute un peu plus compliqué...

Monsieur le ministre, je vous interrogerai sur l'utilisation des forces armées militaires : il viendra un jour où les forces du ministère de l'Intérieur ne suffiront pas – on pense à des attentats généralisés. La loi n'est pas encore assez avancée en ce domaine, mais l'appel aux forces armées militaires pour intervenir est-il envisageable ?

Monsieur le ministre, vous n'avez pas parlé des drones. Est-ce que vous en utilisez ? Allez-vous développer le recours à ces drones ?

M. Gilbert Roger. – Monsieur le ministre, dans le droit fil de mon collègue Robert del Picchia, avec lequel nous travaillons sur le même rapport, je note que nous sommes effectivement ici avec la vision « forces armées et défense ». Ce qui est très intéressant, c'est votre appel à une meilleure coordination de l'ensemble des services qui sont placés sous votre autorité.

Pensez-vous possible la participation d'unités spéciales en cas d'attaque terroriste ? Je fais en particulier référence au 1^{er} régiment de parachutistes d'infanterie de marine, le 1^{er} RPIMa, basé à Bayonne et qui est spécialement formé aux missions de contre-terrorisme et de libération d'otages.

L'accroissement de la puissance de feu des unités de la police et de la gendarmerie – en particulier RAID, GIGN, BRI – pose la question de la militarisation des forces de sécurité intérieure et des défis en termes de formation à la possession d'une telle puissance de feu. Si je ne me trompe, gendarmes et policiers ne tirent à l'exercice qu'une

trentaine de balles par an en moyenne. Paradoxalement, les militaires, eux, ne peuvent pas mettre en action leurs armes. Où est donc la complémentarité ?

Comment comptez-vous faire évoluer encore le *continuum* sécurité /défense dans la mesure où on a cru comprendre que, pour longtemps encore, les forces armées terrestres seraient utilisées sur le territoire hexagonal ?

M. André Trillard. – Monsieur le ministre, je poserai une question qui est en dehors de votre responsabilité mais pas en dehors de vos centres d'intérêt, je veux parler de l'évolution des services de santé et des services d'ambulances. Je repense à la nuit du Bataclan ou encore au Stade de France, où il aurait pu se passer bien pire encore.

Où en sommes-nous dans la mise à disposition d'ambulances, de personnels infirmiers et de secours en cas de cibles multiples ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Beaucoup de nos collègues ont parlé de la sollicitation des forces, quelle est la position du Gouvernement, monsieur le ministre, sur les manifestations à risque de dérives ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – La position qui a été celle de ce gouvernement depuis le début du mouvement social autour de la loi Travail a été dictée par des principes éminemment républicains d'application en toutes circonstances du droit, malgré des débats et des pressions. Le droit de manifestation est un droit reconnu par les plus hautes normes juridiques de notre pays et il ne peut y être porté atteinte que lorsque les conditions du maintien de l'ordre ne sont pas réunies et qu'il peut y avoir des troubles graves à l'ordre public.

Ce sont ces principes de droit simples qui ont inspiré l'action du Gouvernement et qui ont inspiré également le juge administratif au cours des dernières décennies, lorsqu'il a eu à connaître d'interdictions de manifestations.

J'avais moi-même pris des interdictions de manifestations au mois de juillet 2014 lorsque, à l'occasion de manifestations autour de la situation en Israël et en Palestine, on avait assisté à des débordements de nature antisémite. Des recours avaient été formés devant le juge administratif, qui avait donné raison à l'État parce que le droit avait été rigoureusement respecté.

Bien entendu, pour atteindre cet objectif sans que soit remise en cause la sécurité des personnes et des biens, nous avons mobilisé beaucoup de forces de l'ordre pour beaucoup de manifestations. Depuis le début des revendications sur la loi Travail, on a dénombré près de 2 500 manifestations en France et près d'une vingtaine de journées d'action à Paris.

Nous nous sommes trouvés, au cours des derniers jours, des dernières semaines dans une situation différente.

D'une part, les violences ont atteint un paroxysme à l'occasion notamment de la manifestation de la semaine dernière, où vingt-huit policiers ont été blessés, où des services publics ont été attaqués, le tout avec un niveau de violence inédit. Je pense à ce slogan repris par certains manifestants « un flic égale une balle ». Voilà qui dépasse le concevable, surtout au lendemain de la tragédie qu'ont connue les policiers.

D'autre part, nous avons l'Euro 2016, qui mobilise puissamment les forces de l'ordre, posant un problème de disponibilité de ces forces quand les appels à manifester sont constants.

Enfin, le niveau de menace terroriste est rehaussé, après Orlando, après Magnanville, et les vidéos diffusés par Daech au cours des soixante-douze dernières heures, qui témoignent de la détermination de ces terroristes de continuer à frapper. Je rappellerai également les perquisitions intervenues à Bruxelles.

Telle a donc été la démarche du Gouvernement : respect du droit de manifester - je vous ai donné le nombre de manifestations - et appel à la responsabilité, dans le contexte que je viens de décrire.

Nous avons pensé que, dans ce contexte-là, il fallait rendre compatible le droit de manifester avec les contraintes qui pesaient sur les forces. Car nos forces ont aussi besoin de se reposer.

J'ai proposé un rassemblement sur une place qui permettait de contrôler les entrées et les sorties, de faciliter la dispersion, d'éviter les déambulations dans des quartiers où il y a des commerces, des banques et des équipements publics. Il s'agissait d'éviter le retour des casseurs. Cette proposition a fait l'objet de discussions, mais elle a été refusée.

J'avais même proposé que l'on renonce à la manifestation de demain pour permettre aux forces de l'ordre de se reposer et que l'on travaille à l'organisation d'une manifestation sécurisée la semaine prochaine.

À partir du moment où l'on avait refusé la solution proposée, en tant que ministre de l'intérieur, j'ai pris mes responsabilités et, faute de pouvoir trouver un accord, interdit la manifestation. Quand l'interdiction est tombée, les responsables des organisations syndicales ont souhaité me revoir. Le Président de la République et le Premier ministre m'ont demandé de les recevoir.

Je les ai donc reçus et renouvelé ma proposition d'une manifestation sécurisée, beaucoup moins consommatrice de forces de l'ordre et se déroulant sur un parcours plus court, d'un kilomètre, de Bastille à Bastille, sur des axes sans commerces et plus faciles à sécuriser.

Cette proposition a été acceptée et, par conséquent, j'ai bien entendu autorisé la manifestation.

Il y a donc eu des positionnements affirmés de la part des organisations syndicales et du Gouvernement, positionnements affirmés qui ont conduit à des oppositions, puis à une demande d'ultime rencontre.

Quand chacun affirme ses positions avec fermeté et que, à la fin, il y a une possibilité qui correspond à nos préoccupations, on prend ses responsabilités.

Bien entendu, je dois à la vérité de dire qu'il y a toujours un risque dans ces manifestations. D'où la mobilisation exceptionnelle de la Préfecture de police pour que tout se passe bien.

Je tiens à dire aussi devant votre commission avec la plus grande solennité que l'on ne peut laisser à penser que les instructions ne sont pas données par moi pour interpeller les casseurs : toutes les instructions données par moi sont écrites - je les ai communiquées au président de la commission des lois de votre assemblée, Philippe Bas -, et font l'objet d'ordres d'opération donnés par les préfets aux forces de sécurité, en conformité avec mes orientations.

Deux types d'acteurs politiques alimentent cette rumeur qui ne correspond pas à la réalité. Il y a ceux qui participent à des manifestations où des casseurs interviennent et qui expliquent qu'on laisse faire pour discréditer le mouvement social. Si c'était le cas, nous n'aurions pas procédé à l'interpellation de 2 000 casseurs, les policiers prenant tous les risques pour ce faire. Certains ont été hospitalisés pour des blessures graves ; je me suis rendu à leur chevet.

Mais il y a les autres acteurs, ceux qui ont intérêt à laisser penser que le Gouvernement serait laxiste ; je leur réponds la même chose.

Nous recevons d'ailleurs la critique inverse, certains se plaignant de ce que le Gouvernement serait trop dur, trouvant une certaine consubstantialité entre la violence et la police.

J'ai pour ma part une boussole : ce sont les principes de droit, les instructions claires données au préfet comme aux forces de l'ordre, dans un contexte où la violence prend dans la société occidentale des proportions jamais égalées.

On assassine un parlementaire en Grande-Bretagne. On tue avec une violence inouïe sur la base de sentiments homophobes aux États-Unis – que l'homophobie préside à l'attentat terroriste, c'est quand même monstrueux ! Des policiers sont attaqués chez eux, et je vous invite à aller sur Twitter constater la somme des messages qui s'échangent et le ton utilisé par ces messages.

Quant à moi, je serai, au-delà de toute considération partisane, constamment un farouche républicain qui cherchera par tous les moyens à éviter que la violence ne se diffuse et qui donnera des instructions claires pour cela.

Je rappelle d'ailleurs à tous les contempteurs de la police que, lorsque la police commet une faute – cela peut arriver, et ces comportements individuels n'ont pas vocation à porter atteinte à la réputation de la police dans son ensemble - c'est moi-même qui saisirai l'Inspection générale de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, et des suites sont données.

J'aimerais donc que, quand on constate des violences dans les manifestations, plutôt que d'incriminer la police, on commence par les condamner et qu'on remercie les forces de l'ordre pour le travail qu'elles font.

Ce sont des principes républicains simples, mais c'est très difficile dans le contexte qui est le nôtre, d'arriver à faire triompher les principes de responsabilité. Cela exige du temps, parfois des négociations compliquées, ce à quoi nous avons dû faire face au cours des dernières semaines, et nous l'avons fait avec le Premier ministre et le Président de la République ensemble.

La décision d'interdire la manifestation, c'est moi qui l'ai prise, en responsabilité, et les discussions qui ont suivi, je les ai conduites parce que ces problèmes d'ordre public relèvent de la compétence du ministre de l'intérieur.

Si demain il y a des problèmes durant la manifestation, c'est bien entendu moi qui les assumerai.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Permettez-moi de vous dire, à titre personnel, mais je crois le sentiment partagé, que, naturellement, si nous apprécions cette position de fermeté, quand on est en état d'urgence, quand on a les menaces que nous avons, disperser nos forces est très difficile.

Si on comprend donc tout à fait votre logique, comme on peut comprendre cette négociation, le problème est qu'il ne faut pas donner le sentiment qu'il y a, dans la chaîne d'autorité, des ruptures ou des hésitations.

L'argumentation que vous venez de développer nous a montré quel était votre objectif, à savoir minimiser les risques – il y a toujours des risques, mais vous avez cherché à les réduire au minimum.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – La démocratie française est une démocratie dans laquelle le compromis est une faute. Quant à moi, je suis d'une culture où le compromis est un objectif à atteindre. Si, avec le Premier ministre, nous affirmons régulièrement notre volonté de réformisme, c'est parce que nous pensons que le compromis, c'est mieux qu'une confrontation.

Mais je constate que, lorsque nous adoptons des positions fermes, nous sommes obtus et psychorigides et, lorsque nous trouvons des accords, on crie à la volte-face... En somme, il n'y a pas de solution !

En réalité, pour discuter il faut des positions claires. Ces positions claires peuvent conduire à des confrontations, mais, si tout le monde fait preuve d'intelligence, elles peuvent aboutir à des compromis.

Le compromis n'est pas une faute. Faire des efforts mutuels dans l'intérêt général, faire en sorte qu'il y ait moins de confrontations et plus de discussions sur le sujet de l'ordre public, sur la relation à la police, non, ce n'est pas une faute. Telle est notre démarche.

Les dépêches AFP parlent de « volte-face ». On ne peut donc plus rien faire... Affirmer des positions fermes qui permettent d'aboutir à des compromis, ce sont des volte-face ! Appellera-t-on jamais « compromis » dans ce pays ce qui mérite d'être appelé ainsi ? C'est regrettable.

Dans beaucoup de pays européens, des familles différentes arrivent à faire des compromis sur l'essentiel : les organisations syndicales avec les gouvernements et les gouvernements avec les syndicats.

Notre pays, confronté à tous les défis dont nous venons de parler, a besoin d'apaisement. En tant que ministre de l'intérieur, je cherche toujours l'apaisement, ce qui ne veut pas dire une occultation des sujets. Si je dis ce que je dis sur les forces de l'ordre, c'est parce que je sais ce qu'elles vivent. Je suis près de mes troupes lorsqu'il y a des drames. Les

policiers, comme les manifestants, sont des êtres humains. Que leur métier soit de s'exposer au danger ne rend pas pour autant leurs blessures normales ou souhaitables.

Tout cela doit être dit. Mon rôle de ministre républicain est d'essayer de le dire, de le faire comprendre en étant patient, en évitant les emportements, en essayant de tenir un discours de pédagogie à travers les outrances... Mais je dois reconnaître, monsieur le Premier ministre, que ce n'est pas tous les jours très facile.

Monsieur Boutant, j'ai souhaité que nous puissions être capables de faire face à des situations d'extrême urgence, au bon niveau, en moins de vingt minutes. Il s'agit du délai nécessaire pour engager une force particulièrement entraînée et équipée en faisant abstraction des zones de compétence. Ce qui compte, c'est l'efficacité de l'intervention.

Ces forces, appelées primo-intervenants, ce sont les BAC, les PSIG-Sabre, les pelotons d'intervention de la gendarmerie, les CRS et la BRI.

Avant l'intervention de ces dernières, le rôle des primo-arrivants est de figer la situation, de fixer l'adversaire et de permettre aux primo-intervenants d'agir dans des conditions maîtrisées.

Enfin, comme au Bataclan, il peut être nécessaire de faire appel aux forces spécialisées pour neutraliser les terroristes.

Notre objectif est d'assurer un continuum d'intervention qui permette de neutraliser le plus rapidement possible ceux qui doivent l'être, de les mettre hors d'état de nuire et de pouvoir sauver le maximum de vies.

Et c'est ce *continuum* d'intervention entre primo-arrivants, primo-intervenants et forces spécialisées – avec une densification de la présence des forces spécialisées – que nous mettons en place.

Ce qui fonde le schéma, c'est beaucoup plus de forces sur beaucoup plus de territoires. Nous créons des unités supplémentaires en nombre, et nous faisons en sorte qu'elles soient au plus près des territoires pour intervenir rapidement. Croyez-moi, la création de nouveaux dispositifs nous aide beaucoup à sécuriser l'Euro 2016.

Les services du ministère de l'intérieur travaillent activement à une meilleure synergie entre les laboratoires criminalistiques de la police nationale, de la préfecture de police de Paris et de la gendarmerie nationale. J'ai d'ailleurs saisi les inspections générales d'une mission d'audit sur cette question. Je souhaite mieux valoriser les pôles d'excellence des uns et des autres.

J'ai également décidé d'activer un comité stratégique de la criminalistique pour tenter de contribuer à une meilleure coordination entre les différents laboratoires.

Plus généralement, en cas d'attaque terroriste majeure, comme ce fut le cas au Bataclan, l'engagement des capacités criminalistiques est toujours de la compétence de l'autorité judiciaire. C'est donc en menant un travail coordonné avec la chancellerie que nous pourrons encore renforcer les synergies criminalistiques en cas de crise.

Monsieur le sénateur Gautier, nous avons changé de modèle depuis les attentats de novembre. Cette tuerie de masse a touché plusieurs lieux, indistinctement. En outre, les

menaces de Daech visent des cibles multiples, sur l'ensemble du territoire national et de nos villes.

Par conséquent, si nous nous engagions dans la stratégie de la garde statique, nous devrions mettre des gardes partout où il y a des dangers. Autant dire que nous n'arriverions jamais à sécuriser l'ensemble des cibles potentielles.

C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix tactique de mettre les terroristes en situation de se trouver confronté à des patrouilles dynamiques qui pourront les neutraliser.

Cela ne va pas sans poser quelques problèmes. Certains de nos compatriotes de confession juive, par exemple, s'inquiètent de la disparition des gardes statiques devant leurs lieux de culte. Et même si les gardes dynamiques, dans ce contexte de menace généralisée, garantissent mieux leur sécurité, il faut les en convaincre, il faut faire de la pédagogie, il faut mener des expérimentations... C'est ce que nous avons engagé, notamment à Paris, dans le cadre d'un dialogue à trois, pour atteindre ces objectifs.

Jean-Marie Bockel évoquait la question des tensions et de la guerre civile. Je tiens à préciser que le directeur général de la sécurité intérieure n'a jamais utilisé ce concept devant la commission d'enquête parlementaire. Il est trop avisé pour cela et ne le pense pas.

Les terroristes ont une stratégie simple qui consiste à semer l'effroi, à dresser les Français les uns contre les autres et à faire en sorte que la tension entre Français soit telle qu'à leurs crimes s'ajoutent encore d'autres violences.

Il est de notre responsabilité de ne jamais tomber dans ce piège. Notre capacité de résilience doit puiser sa force au creuset de notre unité. Le travail des services de renseignements doit y contribuer.

Nous travaillons beaucoup sur l'antiterrorisme. Nous avons arrêté, depuis le début de l'année 2016, près de 190 personnes, dont certaines préparaient des attentats pouvant faire énormément de morts. Je pense notamment à l'incarcération de Reda Kriket. En égard à ce qu'il préparait et à ses potentielles complicités, nous aurions pu assister à une tragédie bien plus importante que celles auxquelles nous avons été confrontés jusqu'à présent si nous n'avions pas mené cette opération à Argenteuil.

Nous regardons également tous les réseaux qui peuvent, à l'intérieur du pays, commettre des actes violents à l'encontre de telle ou telle communauté ou de tel ou tel lieu de culte dans le cadre de cette stratégie de division et de tension orchestrée par les terroristes et par un certain nombre de groupes en France. Nous sommes très vigilants.

Nous avons, par exemple, procédé à la neutralisation d'individus, dans le sud-ouest de la France, qui détenaient chez eux 31 armes. Ils ont reconnu vouloir s'en prendre à des lieux de culte musulmans. C'est aussi une réalité.

La mobilisation du Service central du renseignement territorial est centrale et fondamentale. La lutte contre le terrorisme, c'est repérer les signaux forts, les gens du haut du spectre, qui relèvent de la compétence de la direction générale de la sécurité intérieure, mais c'est aussi surveiller les signaux faibles, ceux que l'on détecte sur les territoires. Les individus radicalisés ne préviennent pas toujours de leur basculement vers le terrorisme. À cet égard, le renseignement territorial peut jouer un rôle important.

C'est la raison pour laquelle nous avons renforcé considérablement les effectifs et les moyens du renseignement territorial. J'ai souhaité créer cet état-major opérationnel de lutte contre le terrorisme associant l'ensemble des services. Il ne s'agit pas d'une strate supplémentaire, mais d'une méthode de travail qui conduit tous les services – DGPN, DGGN, DGSI, SCRT, DCPJ – à travailler ensemble sur des listes d'individus. Je ne parle pas d'analyses, mais bien de listes d'individus dont on s'assure qu'ils sont suivis et dont on veille à ce qu'ils ne passent pas à l'acte.

Une difficulté se pose quand un individu, qui fait l'objet d'une enquête poussée, est judiciarisé – c'était le cas du criminel de Magnanville. Les interceptions de sécurité deviennent alors des interceptions de sécurité judiciaires. Or, pour des raisons juridiques, vous ne pouvez faire à la fois des interceptions de sécurité administratives et des interceptions de sécurité judiciaires.

À ce moment-là, on rentre dans un processus judiciaire qui conduit à la mise en incarcération de l'individu dès lors que sont réunies suffisamment de preuves de son engagement dans la commission d'un acte terroriste. C'est l'État de droit et nous intervenons dans la lutte contre le terrorisme en appliquant rigoureusement les principes de l'État de droit.

Madame Perol-Dumont, vous m'interrogez sur la politique d'anticipation et de prévention des actes terroristes. C'est un débat que nous avons eu au Sénat et à l'Assemblée nationale qui n'est pas aussi simple qu'il y paraît.

En effet, anticiper les attentats et les prévenir revient à mettre en œuvre des mesures de police administrative. Et quand vous décidez d'une assignation à résidence, que vous faites une perquisition administrative, que vous opérez une écoute administrative, toute une série d'acteurs, dont je comprends les motivations, expliquent immédiatement que les mesures de police administrative que nous prenons devraient normalement relever de l'ordre judiciaire, faute de quoi il y a un défaut de protection des libertés.

Je ne partage pas le raisonnement selon lequel là où le contrôle du juge judiciaire ne s'exerce pas, les libertés publiques ne sont pas défendues. Comme si le juge administratif n'était pas lui-même un juge protecteur des libertés !

Ce qui se fait sur le terrain préventif engendre toujours ce type de débat. Souvenez-vous de nos échanges sur la loi renseignement ou sur la loi Urvoas.

Oui, je souhaite anticiper ; oui, je souhaite prendre des mesures administratives – et nous les prenons –, mais nous en revenons toujours à ce débat cornélien, propre à un État de droit.

Prenons l'exemple de la mise en rétention des fichés S. Cela peut sembler plein de bon sens, sauf qu'il y a deux problèmes.

Premièrement, si vous mettez en rétention tous ceux qui sont suivis par les services de renseignement et qui l'ignorent – c'est-à-dire quasiment 100 % d'entre eux –, vous ne pouvez plus conduire les enquêtes qui vous permettent de démanteler des filières.

Il s'agit d'une idée séduisante en apparence, mais c'est oublier qu'une fiche S est une fiche de mise en attention. Or ces enquêtes nous permettent de mettre beaucoup de gens hors d'état de nuire. Si nous leur disons qu'ils sont surveillés, ils se dissimuleront ; et s'ils se

dissimulent, nous ne pourrons plus rien prouver et ils pourront commettre des crimes. Au final, cette bonne idée risque de nous poser un vrai problème.

Deuxièmement, l'article 66 de la Constitution prévoit qu'une mesure privative de liberté ne peut être prise que sous l'autorité d'un juge judiciaire. Or un juge judiciaire ne prend aucune mesure privative de liberté sans élément de culpabilité. Il ne faut pas confondre mise en attention d'une fiche et culpabilité d'un individu.

Je comprends ces raisonnements, ou plutôt le bénéfice politique que l'on peut en tirer. Les Français peuvent se convaincre que c'est la bonne chose à faire et même s'étonner que nous ne le fassions pas. Mais dès que l'on pousse le raisonnement un peu plus loin, on perçoit tous les problèmes que je viens d'évoquer.

Je me permets d'insister sur le fait que tout cela est beaucoup plus compliqué qu'on ne le dit, y compris lorsqu'il s'agit de faire de la prévention par la rétention.

Madame la sénatrice, la réserve opérationnelle fait partie du quotidien du ministère – plusieurs milliers de réservistes, notamment de la gendarmerie, sont engagés chaque année.

La réserve citoyenne est en forte croissance. Nous comptons sûrement des réservistes citoyens parmi vous. Je crois beaucoup à l'apport de ce dispositif, d'une richesse extraordinaire en termes de compétences rares, de soutien, de conseil.

Je souhaite que le ministère de l'intérieur soit à la fois le ministère de l'État, des préfectures et des sous-préfectures, le ministère de la sécurité et aussi le ministère de l'engagement citoyen. La réserve citoyenne peut servir de catalyseur pour mobiliser les citoyens face aux attentats.

Il doit être possible d'étendre l'utilisation d'Alerte attentat aux Français de l'étranger. Il faut travailler avec le Quai d'Orsay sur la question et se pencher sur les modalités techniques.

Monsieur del Picchia, je pense que les conditions d'engagement du feu des militaires sur le territoire national ne pourront jamais être les mêmes que celles de la police et de la gendarmerie dans la mesure où il ne s'agit pas d'un théâtre d'opérations militaires.

Nous devons définir des complémentarités. Bien évidemment, en état de légitime défense, un militaire sera fondé à intervenir. Toujours est-il que nous ne voulons pas d'une situation où les uns se substituent aux autres.

Monsieur le sénateur Trillard, j'ai beaucoup travaillé avec Mme Touraine à l'élaboration d'une circulaire commune qui définisse l'articulation de l'intervention des « rouges » et des « blancs » pour des opérations de sécurité civile ou de secours à la personne en cas de catastrophe naturelle ou de tragédies telles que des attentats terroristes.

Je vais me permettre de vous faire parvenir cette circulaire de mai 2015, si j'ai bonne souvenance. Elle a permis de faciliter les interventions entre « rouges » et « blancs » lors des derniers attentats et les choses se sont passées de façon absolument remarquable.

Monsieur le sénateur Roger, les forces spéciales relevant du ministère de la défense, et plus particulièrement du COS, sont engagées dans le cadre de l'opération

Barkhane et sur différents théâtres d'opérations extérieurs. Le contrat Protection ne prévoit pas leur déploiement sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle.

À l'inverse, le Schéma national d'intervention concerne les forces qui relèvent du ministère de l'intérieur. Il organise leur régime d'alerte, leur engagement, la complémentarité de leur action.

Cela n'exclut pas, si un besoin ponctuel se faisait sentir, comme l'évoque d'ailleurs le dernier rapport du SGDSN, de faire appel aux forces spéciales relevant du ministère de la défense par voie de réquisition.

Je pense qu'il faut s'en tenir à l'équilibre arrêté dans le Schéma. Au-delà, nous risquerions de nous exposer à des problèmes à la fois de cohérence et de disponibilité.

Je suis toujours extrêmement prudent sur la question des drones, parce que je ne veux pas trop dévoiler les dispositifs dont nous disposons, de peur qu'ils ne soient déjoués.

Je peux toutefois vous dire que nous mobilisons ces appareils dans le cadre de l'Euro 2016. Je peux également organiser une visite, pour les parlementaires intéressés, de la «fan zone» ou d'autres dispositifs. Je ne souhaite pas en faire état trop publiquement, même si tout cela est très convenable... (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire un mot du départ du général Favier ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le général Favier est en fonction depuis plus de trois ans. C'est un grand patron de la gendarmerie. Ensemble, nous avons fait énormément de choses, qu'il s'agisse de la mise en place du Schéma d'intervention, du rééquipement des PSIG, de la mise en place de l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), de l'augmentation très significative des moyens immobiliers de la gendarmerie nationale...

Le général Favier, à un moment où il pensait à partir, a l'opportunité de poursuivre son action dans un autre cadre. Il a donc décidé de quitter la gendarmerie nationale avec la volonté de créer les conditions de la poursuite et de la continuité de son action après son départ.

Nous nous sommes rendus hier devant le Conseil de la fonction publique militaire de la gendarmerie pour annoncer ensemble son départ et les modalités de sa succession.

Je proposerai au Président de la République et au Premier ministre la nomination du général Lizurey, numéro deux de la gendarmerie, en remplacement du général Favier. C'est aussi un grand gendarme, un grand militaire, un homme d'une grande compétence.

Je proposerai au Président de la République et au Premier ministre de remplacer le général Lizurey par le général Rodriguez, qui est à ma droite, et qui est à mon cabinet.

La nouvelle équipe aura donc autant de consistance que la précédente. Je crois important, compte tenu de la dynamique dans la gendarmerie, de maintenir des équipes qui se connaissent et s'estiment, à même d'assurer la continuité de l'action du général Favier.

J'ai eu l'occasion de dire à ce dernier, avec lequel j'entretiens une relation personnelle et amicale, toute la gratitude qui était la mienne pour le travail formidable que nous avons réussi à accomplir ensemble, grâce à sa compétence et à son efficacité, dans un contexte extrêmement difficile.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, monsieur le ministre.

Vous savez que vous pouvez compter sur la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées quand il s'agit de faire appel aux principes de droit ou d'affirmer une ligne d'autorité.

Nous sommes pour que la sécurité soit assurée avec fermeté dans notre pays, même s'il faut parfois faire preuve de pédagogie pour expliquer à chacun le processus de décision. Vous savez quels sont nos principes, vous savez quelles sont nos volontés.

Nous vous remercions encore d'avoir accepté notre invitation.

La séance est levée à 17 h 34

Mercredi 29 juin 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 35

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 - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Jeanny Lorgeoux et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 719 (2015-2016) 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.

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces.

Cet accord vise à encadrer la coopération bilatérale de défense et à donner un statut aux personnels qui la mettront en œuvre. Il succède à l'accord de coopération militaire technique signé, en 1985, avec ce pays mais jamais entré en vigueur, faute de ratification par la partie guinéenne.

Tout d'abord, quelques éléments de contexte :

Point 1 : la Guinée est un pays pauvre d'un peu plus de 12 millions d'habitants, dont le PIB par tête ne dépasse pas 590 dollars, même s'il est potentiellement riche avec son réseau hydrographique exceptionnel et ses nombreux gisements de minerais.

Point 2 : c'est un pays en phase de stabilisation politique, après une période particulièrement troublée entre 2008 et 2010. La mort du président Lansana Conté en décembre 2008, après 24 ans de règne, a conduit à la prise du pouvoir par une junte militaire. La période de crise politique qui s'en est suivie a été marquée par la répression sanglante, en septembre 2009, d'une manifestation pacifique qui se tenait dans le stade de Conakry pour réclamer la tenue d'élections libres. Ce massacre – plus de 150 morts et 1200 blessés – unanimement condamné par la communauté internationale, a conduit la France à suspendre sa coopération militaire jusqu'en 2010 et à ne maintenir que sa coopération à destination de la population. C'est en effet à partir de 2010 que s'est engagée une phase de stabilisation politique, avec l'élection en novembre 2010 de l'actuel Président de la République Alpha Condé, même si cela ne s'est pas déroulé sans heurt : le processus électoral a dû être suspendu du fait de violences et les élections législatives n'ont pu se tenir qu'en 2013 après la conclusion d'un accord politique dans le cadre du dialogue inter-guinéen. Avec la réélection du président Alpha Condé pour un second et dernier mandat en novembre 2015, le pays semble relativement stabilisé, même si l'on assiste depuis quelques semaines à une présidentialisation du régime et si les élections communales prévues au 1^{er} semestre 2016 ont été reportées au mois d'octobre 2016.

Point 3 : le pays est néanmoins soumis à des tensions, d'ordre sanitaire. C'est en Guinée qu'a débuté l'épidémie liée au virus Ebola en décembre 2013, qui a fait plus de 10 000 morts en Afrique de l'Ouest. Le système sanitaire a été profondément déstabilisé par cette épidémie qui a duré 2 ans, entre mars 2014 et mars 2016. Le 1^{er} juin 2016, l'OMS a annoncé pour la deuxième fois la fin d'Ebola en Guinée, le pays se trouvant désormais dans une phase dite de « surveillance soutenue ». L'épidémie a frappé profondément l'économie, notamment l'exploitation minière – le taux de croissance est de zéro en 2015 – et a obligé à suspendre partiellement la coopération militaire française. Toutefois, les actions de coopération conduites par le service de santé des armées – fourniture de 120 personnes et de matériels – ont grandement contribué à faire face à la crise sanitaire.

Point 4 : le pays doit par ailleurs faire face à des menaces de nature sécuritaire. Du fait de sa façade maritime, le pays est d'abord confronté à l'insécurité liée à la piraterie dans le Golfe de Guinée. Si les actions de grande piraterie se concentrent surtout aux abords du Nigéria, la Guinée doit néanmoins gérer des trafics illicites en tout genre et combattre la pêche illégale. La Guinée a été aidée par la France pour améliorer la surveillance de ses côtes, avec des effets tangibles : adoption d'un régime de l'action de l'État en mer inspiré du modèle français, création d'une préfecture maritime avec l'acquisition de 3 vedettes RAIDCO et équipement des sémaphores guinéens soutenu et partiellement financé par la France. Par ailleurs, si la Guinée n'est pas directement confrontée au terrorisme, elle est cernée par des foyers de tension et n'est donc pas à l'abri d'une contagion de la violence. Le pays partage une frontière avec le Mali. L'opération Serval et l'épidémie d'Ebola ont permis de stopper la poussée djihadiste vers la Guinée mais celle-ci prend très au sérieux la menace terroriste, la sécurité étant un préalable indispensable au développement de l'économie. Elle a ainsi contribué à hauteur de 144 hommes à la Mission internationale de soutien au Mali mise sur pied par la CEDEAO en 2013, en complément de l'opération Serval, et a envoyé une force de 850 hommes dans le cadre de la MINUSMA, la mission des Nations unies au Mali, pour servir dans la région très difficile autour de Kidal. Dans ce cadre, la France a mené des actions de formation à destination du contingent guinéen de la MINUSMA.

Face à ces menaces, le président Alpha Condé a fait de la réforme du secteur de la sécurité et, notamment, des forces armées, une de ses priorités pour poursuivre le processus de stabilisation et de modernisation du pays. La politique nationale de défense et de sécurité de la

Guinée a été validée fin 2013 et une loi de programmation militaire pour 2015-2020 a été adoptée en 2014 – son financement risque cependant d'être difficile. L'armée guinéenne composée d'environ 20 000 hommes fait en particulier face à un problème de sureffectif d'officiers. 4 000 d'entre eux ont déjà été mis à la retraite depuis 2010. L'objectif global est d'atteindre un effectif de 15 000 hommes en 2020. L'équipement et la formation en sont les autres points faibles. L'armée guinéenne conserve par certains aspects un caractère « soviétique », avec un fonctionnement centralisé à l'extrême et des postes de surveillance répartis sur tout le territoire. À cela, il faut ajouter une gestion des ressources humaines inexisteante et une chaîne de commandement très faible.

Pour mener à bien la réforme de l'armée, la coopération française est très appréciée de la Guinée. La coopération opérationnelle, longtemps interrompue, reprend cette année avec la planification par les éléments français au Sénégal de onze actions de formation, en particulier pour la préparation du contingent guinéen de la MINUSMA : secourisme au combat, lutte contre les engins explosifs improvisés, exploitation du renseignement. La coopération dite « structurelle », pilotée à Paris par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des affaires étrangères, bénéficie d'un tout petit budget de 2,44 M d'euros en 2016 et est mise en œuvre par onze coopérants militaires, sous l'autorité de l'attaché de défense.

J'en viens donc maintenant à l'accord lui-même.

Il s'agit d'un accord très similaire aux accords de défense « nouvelle génération » passés depuis 2008 avec d'autres pays africains, comme les Comores, la Centrafrique, le Togo, le Gabon, le Cameroun, le Sénégal, Djibouti et la Côte d'Ivoire. Il ne comporte pas en revanche d'annexe décrivant les facilités opérationnelles accordées aux forces stationnées sur le territoire de l'autre Partie car la France n'a pas de forces stationnées ou de bases permanentes en Guinée. Ces accords visent à mieux répondre aux besoins actuels des États d'Afrique, dans un contexte qui diffère de celui qui prévalait au lendemain des indépendances, quand ont été signés les accords dits de « première génération ». Sur le fond, ces nouveaux accords se distinguent des accords précédents essentiellement par une approche plus partenariale. Ils visent aussi à associer davantage les pays africains à la défense collective de l'Afrique. En particulier, ces accords, à l'exception de celui signé avec Djibouti, ne comportent plus de clause d'assistance militaire automatique en cas de déstabilisation intérieure ou extérieure du régime en place.

L'accord est composé de 22 d'articles et s'applique de manière réciproque aux personnels français en Guinée et aux personnels guinéens en France.

La première partie de l'accord pose les objectifs et les grands principes de la coopération ainsi que les autorités chargés de sa mise en œuvre, à savoir nos ministres de la défense et des affaires étrangères respectifs. Les domaines de coopération sont décrits de manière non exhaustive : politique de défense et de sécurité, organisation et fonctionnement des forces armées, opérations de maintien de la paix et humanitaires ainsi que les scolarités militaires. L'article 5 précise que les coopérants envoyés par une Partie ne peuvent pas participer aux opérations de guerre ou de maintien de l'ordre conduites par les armées de la Partie hôte.

La deuxième partie de l'accord est relative aux statuts des coopérants. Elle définit notamment les facilités d'entrée et de séjour des coopérants sur le territoire de la Partie qui les accueille, les règles de port de l'uniforme et de port d'arme. Elle précise que les coopérants

sont imposés dans la Partie d'envoi et non celle d'accueil. L'accord établit également les priorités de juridictions applicables en cas d'infractions commises par les membres des forces. On retiendra que la Guinée n'ayant pas aboli la peine de mort, cette peine ne pourra être ni requise ni prononcée à l'encontre des personnels français.

Enfin, la troisième partie a trait aux conditions matérielles des activités de coopération. L'accord prévoit entre autre des facilités de circulation aérienne, la mise à disposition d'infrastructures et de facilités logistiques et un régime d'exemption de droits de douane pour les matériels importés et réexportés à des fins de coopération.

Les conditions d'entrée en vigueur sont fixés par le dernier article de l'accord : celui-ci est applicable dès sa ratification et valable pour une durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Cet accord a le mérite de donner un cadre juridique à notre coopération bilatérale en matière de défense et les stipulations relatives au statut des personnels offre à ceux-ci une vraie sécurité juridique. Cette coopération de défense est très bien perçue et même demandée par la Guinée, qui a accepté sans discuter le projet d'accord au moment des négociations et qui vient de ratifier ce texte. Il marque par ailleurs la solidarité de la France avec la Guinée, qui a traversé depuis 2010 des années très difficiles et qui fait partie du groupe des pays pauvres prioritaires que la France entend aider à se développer.

L'examen en séance publique est fixé au jeudi 7 juillet 2016. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

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

Loi de finances pour 2017 - Nomination des rapporteurs pour avis

La commission nomme les rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2017.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La liste des rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances 2016 vous a été distribuée. Je pense que leur reconduction pour la loi de finances pour 2017 ne pose pas de problème ?

M. Henri de Raincourt. – En effet, mais ce qui pose problème, c'est le temps accordé aux rapporteurs en séance publique pour la présentation de leur avis ! Donner un avis en trois minutes à la tribune est impossible ! Cette course effrénée, au détriment des débats du fond, s'apparente à du « sabotage » du travail parlementaire.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je rejoins tout à fait mon collègue sur ce point. Je me souviens de l'avis que j'ai rapporté l'an dernier, nous n'avons pas pu engager de dialogue avec le ministre et nous avons dû trouver des astuces pour pouvoir intervenir par la suite dans la discussion sur le temps des orateurs ! Compte tenu du travail fourni, c'est du gâchis de n'avoir que trois minutes pour le présenter.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je souscris à votre analyse. Cette situation découle des propositions de la commission des finances qui fait un calcul purement

mathématique pour répartir les temps de paroles, sans considération excessive pour le travail solide fourni par les rapporteurs pour avis. Il n'y a pas, ni au Bureau, ni à la Conférence des Présidents, de majorité pour soutenir notre position ...

M. Christian Cambon. – Mon collègue Claude Haut, membre du Bureau comme moi, peut en effet en témoigner. Ce point a été évoqué à plusieurs reprises, mais il n'y a pas d'ouverture en vue. On se heurte à deux difficultés. En premier lieu, la commission des finances qui estime que nous n'avons qu'à désigner un seul rapporteur pour avis au lieu de deux pour qu'il ait un temps de parole de six minutes au lieu de trois, et, en second lieu, les présidents des groupes politiques qui font pression pour conserver un temps de parole plus important que les rapporteurs.

Mme Nathalie Goulet. – La commission pourrait peut-être demander un débat avant le débat budgétaire qui pourrait permettre aux rapporteurs pour avis de s'exprimer et rendrait moins douloureuse la présentation rapide dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances ? On pourrait ainsi renvoyer à ce débat préalable ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La commission demandera déjà en octobre un débat de politique étrangère pour discuter des conclusions de nos rapports d'information. Mais c'est en effet une solution à examiner.

M. Jacques Gautier. – Je partage tout ce qui vient d'être dit mais je pense que cela va beaucoup plus loin. C'est un problème de fond avec une dérive du Sénat. Notre valeur ajoutée par rapport à l'Assemblée nationale tenait à ce que les commissions et leur expertise technique prenaient le pas sur le politique. Aujourd'hui, tous les groupes politiques – notre groupe a aussi sa part de responsabilité – ont mis la main sur le temps et le fonctionnement du Sénat. Nous devons nous battre pour que les commissions, la vraie valeur ajoutée du Sénat, reprennent la priorité sur les groupes politiques.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Puisqu'un large accord se dégage sur ce sujet, je m'en ferai l'écho auprès du Président du Sénat. Si vous en êtes d'accord la liste des rapporteurs est adoptée en l'état ? Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Désignation des rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances pour 2017

Rapports	Majorité	Opposition
Mission Action extérieure de l'Etat		
<i>Programme 105 - Action de la France en Europe et dans le monde</i>	M. Christian Cambon (Les Républicains)	Mme Leila Aïchi (ECO)
<i>Programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence</i>	M. Jacques Legendre (Les Républicains)	M. Gaëtan Gorce (Socialiste et républicain)
<i>Programme 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	M. Jean-Pierre Grand (Les Républicains)	Mme Marie-Françoise Perol-Dumont (Socialiste et républicain)
Mission Aide publique au développement		
<i>Programme 110 – Aide économique et financière au développement et Programme 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	M. Henri de Raincourt (Les Républicains)	Mme Hélène Conway-Mouret (Socialiste et républicain)
Mission Défense		
<i>Programme 144 - Environnement et prospective de la politique de défense</i>	M. André Trillard (Les Républicains)	M. Jeanny Lorgeoux (Socialiste et républicain)
<i>Programme 178 - Préparation et emploi des forces</i>	M. Yves Pozzo di Borgo (UDI-UC)	Mme Michelle Demessine (CRC)
<i>Programme 212 - Soutien de la politique de défense</i>	M. Robert del Picchia (Les Républicains)	M. Gilbert Roger (Socialiste et républicain)
<i>Programme 146 - Equipement des forces et Programme 402 - Excellence technologique des industries de défense</i>	M. Jacques Gautier (Les Républicains) M. Xavier Pintat (Les Républicains)	M. Daniel Reiner (Socialiste et républicain)
Mission Direction de l'action du Gouvernement		
<i>Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental</i>	M. Jean-Marie Bockel (UDI-UC)	M. Jean-Pierre Masseret (Socialiste et républicain)
Mission Compte de concours financier : avances à l'audiovisuel public		
<i>Programme 844 - France Médias Monde et Programme 847 – TV5 Monde</i>	Mme Joëlle Garriaud-Maylam (Les Républicains)	M. Philippe Esnol (RDSE)
Mission Sécurités		
<i>Programme 152 - Gendarmerie nationale</i>	M. Alain Gournac (Les Républicains)	M. Michel Boutant (Socialiste et républicain)

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, je viens de recevoir un courrier de M. le Président du Sénat estimant que le Sénat doit suivre pleinement le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et la nécessaire refondation de l'Europe. Il demande que le Président de la commission des affaires européennes et moi-même lui fassions, dès que possible, des propositions à cet effet. Nous pourrions ainsi proposer à la commission des affaires européennes de constituer un groupe de suivi en

commun sur ces deux enjeux majeurs, sur lesquels notre commission travaille d'ailleurs depuis des mois : audition de notre ambassadeur du Royaume-Uni en mars, examen d'une proposition de résolution, mission en mai à Londres, réunion à l'ambassade britannique cet après-midi, réunion parlementaire franco-britannique sur la défense le 12 juillet...

Je vous en parle dès maintenant car il serait souhaitable d'installer ce groupe rapidement, d'ici la suspension des travaux.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le Bureau de la commission des affaires européennes doit se réunir pour discuter de ce point également. Personnellement je prône, comme je l'ai toujours fait, un travail conjoint entre les deux commissions. La commission des affaires européennes est souvent à Bruxelles et je peux vous dire que le Conseil des chefs d'Etat a pris beaucoup d'importance et, plus encore, les directeurs du Conseil européen ! Dès lors, il faudrait peut-être étendre le cadre de la réflexion à une évaluation du fonctionnement de l'Europe, si possible.

M. Jean-Marie Bockel. – Je profite de l'occasion pour parler d'un problème qui me tient à cœur. La commission des affaires européennes est importante et son rôle n'est pas contesté ici, mais, du fait des règles de nomination, il y a ceux des commissaires qui peuvent siéger dans les deux commissions, et les autres. Insidieusement, ne met-on pas en place un système à deux vitesses ?

M. Jean-Pierre Masseret. – Un groupe de suivi conjoint paraît inévitable, pour des raisons fonctionnelles et institutionnelles. Je ne suis pas convaincu que nous devions nous mobiliser sur tous les aspects techniques de l'organisation du « Brexit », en revanche, l'enjeu majeur, c'est bien « la refondation » de l'Union européenne, à partir de l'acte politique posé par les Britanniques. Je rejoins Jean-Marie Bockel. Tous les sénateurs qui vont y participer vont disposer d'une présence politique sur le sujet majeur des années qui viennent. Il y aura ceux qui en seront et ceux qui n'en seront pas : il est très important que notre commission y soit pleinement représentée et que l'ensemble de notre commission soit associée à ces travaux. En conséquence, il faudrait prévoir des communications régulières des travaux du groupe de suivi à notre commission pour que nous puissions continuer à y avoir des débats nourris sur ces sujets et conserver la possibilité d'évoquer ces enjeux politiques qui nous mobilisent pleinement.

M. Daniel Reiner. – Nous n'avons pas eu de discussion dans notre groupe politique à ce sujet. Il y a deux sujets distincts ; le suivi du sujet du Brexit pose des problèmes techniques alors que le sujet du fonctionnement de l'Europe est hautement politique et relève clairement du débat présidentiel à venir. Je comprends bien que le Sénat ne doit pas être absent de ce débat, mais quel rôle objectif, intelligent peut-on y jouer ? Je pense qu'il faut se donner le temps de la réflexion pour voir ce que l'on peut faire d'utile pour le Sénat sur ce sujet.

Mme Nathalie Goulet. – Sur la commission des affaires européennes, et la double appartenance des sénateurs qui en sont membres, le sujet n'est pas nouveau ! Sur le problème du « Brexit », le Rapporteur général du budget a rédigé un rapport sur les conséquences financières de la sortie du Royaume-Uni. Il me semble donc qu'il ne peut pas y avoir de groupe de travail efficace sans une association de la commission des finances. Par ailleurs, je crois savoir que le Sénat a un bureau permanent à Bruxelles et ce serait peut-être le moment de l'utiliser...

M. Jean-Paul Emorine. – Le Règlement du Sénat prévoit aussi la possibilité de structures temporaires réunissant plusieurs commissions...

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Certes, mais nos deux commissions, qui préparent cet enjeu depuis plusieurs mois, souhaiteront naturellement poursuivre leur travail pour pouvoir aller plus vite sur ces enjeux. Il nous faut préparer les échéances qui, pour les premières, sont dès le mois de septembre. C'est pourquoi la formule d'un groupe de suivi entre les deux commissions paraît la plus adaptée et la plus opérationnelle.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Effectivement, la commission des finances a déjà fait un excellent travail. Il y a bien un fonctionnaire du Sénat qui est basé en permanence à Bruxelles. D'expérience, je peux vous dire que le Sénat a du pouvoir pour dire les choses et que nous pourrions peser dans les discussions à venir.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je retire de nos échanges qu'un groupe de suivi commun à nos deux commissions serait la formule la plus adaptée et la plus efficace, en associant ponctuellement et, en tant que de besoin, les autres commissions concernées. Compte tenu de la question soulevée par plusieurs commissaires, relative à la double appartenance aux deux commissions de certains d'entre nous, je veillerai à une représentation paritaire entre les deux commissions ainsi que, naturellement, à l'équilibre entre les groupes politiques. Pour reprendre ce que disait Jean-Pierre Masseret, il sera nécessaire que des communications régulières soient présentées devant l'ensemble de notre commission. C'est la meilleure formule pour répondre à la demande du Président du Sénat avant la mi-juillet et pour que le Sénat prépare une réponse à la hauteur de cet événement, historique.

Groupe de travail « Quelle approche globale au Sahel ? » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret, co-présidents du groupe de travail sur « Quelle approche globale au Sahel ? ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, nous examinerons d'abord le rapport d'information de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret sur l'aide publique au développement au Sahel ; nous nous pencherons ensuite sur le rapport d'information de nos collègues Claude Malhuret et Claude Haut sur la Turquie comme puissance émergente et pivot géopolitique.

M. Henri de Raincourt, co-rapporteur. – Le 16 décembre dernier, notre commission a demandé à Hélène Conway-Mouret et moi-même de préparer un rapport d'information sur le thème de l'aide au développement au Sahel, en particulier à travers l'exemple du Mali.

Pendant cinq mois, Mme Conway-Mouret et moi-même avons rencontré de très nombreux responsables et spécialistes du sujet. En mars, nous nous sommes rendus à Bamako, où nous avons visité des chantiers financés par l'Agence française de développement, l'AFD, et nous sommes entretenus avec les chefs de coopération des autres principaux bailleurs, ainsi qu'avec les militaires de l'opération Barkhane et ceux de la mission de formation de l'Union européenne au Mali, l'EUTM Mali ; nous avons également rencontré le Premier ministre malien, ainsi que d'autres ministres et responsables de ce pays.

Nous nous sommes surtout appuyés sur les travaux antérieurs menés au nom de notre commission par Gérard Larcher, Jean-Pierre Chevènement, Jeanny Lorgeoux, Jean-Marie Bockel, Christian Cambon et Josette Durrieu. Venant après d'aussi prestigieuses personnalités, Mme Conway-Mouret et moi-même avons abordé notre travail avec une très grande humilité !

Je commencerai par vous expliquer quels sont, pour nous, les traits saillants de la situation des pays du Sahel, ainsi que les principaux enjeux qui se posent dans cette région.

Avant tout, les pays du Sahel sont marqués par une très grande pauvreté et un très faible développement. Tous en effet figurent à la fin du classement des pays selon l'indice de développement humain : sur un total de 188 pays, le Niger est à la 188e place, le Tchad à la 185e, le Burkina Faso à la 183e et le Mali à la 179e.

Ces pays n'ont pas entamé la deuxième phase de leur transition démographique, celle de la diminution de la natalité. La population du Mali et celle du Niger doublent ainsi tous les quinze ans, et 250 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail dans chacun de ces pays, alors que le nombre de postes à pourvoir n'est que de quelques milliers ; il faut mesurer l'ampleur du décalage qui en résulte à la longue. Aucun pays au monde n'a réussi à se développer vraiment avec une croissance démographique aussi forte !

Par ailleurs, la croissance économique, quoiqu'elle s'élève régulièrement à plus de 5 %, est insuffisante pour permettre un réel décollage, d'autant qu'il s'agit d'une croissance sans profondeur, comme disent les spécialistes, c'est-à-dire limitée à quelques points forts, surtout miniers et agricoles.

Les pays du Sahel souffrent en outre de nombreux conflits et d'une forte insécurité, qui entravent les efforts de développement. Les conflits ethniques sont anciens, de même que les conflits identitaires, à l'instar des rebellions des Touaregs. D'autres conflits naissent de la rareté des ressources et s'exacerbent avec le changement climatique, opposant notamment les populations pastorales aux populations agricoles. Sans compter les conflits religieux, en particulier l'opposition entre l'islam malékite et le salafisme, bien installé dans la région depuis des décennies. Enfin, l'intrusion d'Al-Qaïda au Maghreb islamique, ou AQMI, ainsi que d'autres groupes radicalisés dans le nord et le centre du Sahel a entraîné une violence considérable à partir de 2010, le point culminant ayant été atteint en 2013, obligeant la France à intervenir.

Une autre cause d'insécurité et de déstabilisation réside dans les trafics, lesquels ont pris une ampleur inédite dans la zone saharo-sahélienne. En particulier, le trafic de cocaïne se développe très rapidement depuis 2005, comme l'a révélé, en 2009, l'affaire fameuse du Boeing retrouvé carbonisé à Gao. Affectant le noyau des États en alimentant la corruption et la mauvaise gouvernance, ces trafics ont accéléré la décomposition du Nord-Mali, où l'État doit désormais quasiment négocier sa présence avec les populations.

Si, après l'intervention réussie de la France au Mali, l'élection d'un président et l'accord d'Algier signé en 2015 devaient marquer le retour à la gouvernance saine indispensable à la relance du développement, la mise en œuvre de cet accord ne progresse, hélas, pas bien vite. Les autorités locales intérimaires ne sont toujours pas en place et leur installation est désormais annoncée pour l'automne, alors que les groupes armés en font une condition préalable à leur entrée dans le processus « désarmement, démobilisation, réintégration », ou DDR. La décentralisation marque le pas, tandis que les populations

attendent toujours des résultats concrets en termes de services publics et d'opportunités de développement.

Parallèlement, la situation sécuritaire s'aggrave, avec la multiplication des attaques contre la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, la MINUSMA, comme contre Barkhane, la reprise des accrochages entre groupes armés rivaux et l'extension des troubles vers le centre, voire le sud du Mali.

Devant ces constats un peu décourageants, reconnaissions-le, que penser des efforts considérables accomplis pendant des années en matière d'aide au développement ?

La France est, depuis plusieurs années, le deuxième bailleur bilatéral au Sahel, après les États-Unis. Les engagements de l'AFD dans la région ont atteint 1,5 milliard d'euros sur la période 2008-2012. Au Mali, après une interruption liée aux événements, nos engagements ont repris à partir de 2014 de manière importante, puisqu'ils se montent actuellement à environ 85 millions d'euros par an.

En outre, les moyens consacrés aux six pays sahéliens dans le cadre du dixième fonds européen de développement (FED) se sont élevés à plus de 2,7 milliards d'euros entre 2008 et 2013.

Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement le Nord-Mali, on estime à 2,9 milliards d'euros les dépenses engagées entre 1992 et 2011, ce qui va à l'encontre de la thèse selon laquelle cette partie du pays aurait été totalement délaissée. Elle ne l'a pas été, en tout cas, par l'aide au développement. En revanche, elle l'a davantage été par les autorités maliennes elles-mêmes.

Or, si ces montants non négligeables ont permis de construire des écoles, des dispensaires et des infrastructures de toute nature, les objectifs finaux de réduction de la pauvreté et de développement économique n'ont jamais été atteints. D'une certaine manière, on peut dire que les bailleurs ont pratiqué, pendant des années, l'aide sans le développement...

Cet échec résulte de plusieurs causes.

D'abord, certains principes de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide ne sont toujours pas vraiment respectés, comme celui d'appropriation par le pays partenaire. De fait, il n'y a toujours pas de dialogue stratégique de haut niveau avec les gouvernements aidés sur les besoins et sur les priorités, ni de vision partagée du développement. En d'autres termes, si nos partenaires ne refusent jamais les projets que nous leur proposons, ils ne se les approprient que rarement.

Ensuite, les bailleurs ont parfois fermé les yeux sur la mauvaise gouvernance, trop heureux de disposer de bons élèves de l'aide, comme le Mali, souvent cité en exemple de démocratisation et de décentralisation. Partant, ils ont parfois contribué à la déconsidération, aux yeux des populations, du développement, voire de la démocratie.

Par ailleurs, la coordination des bailleurs est encore insuffisante, au point que, pour les dirigeants des pays aidés, les bailleurs sont comme un « troupeau de chats », selon la formule d'une des personnes que nous avons entendues, M. Serge Michaïlof.

Enfin, l'insécurité croissante depuis la seconde moitié des années 2000 empêche la réalisation de nombreux projets ou oblige à les laisser inachevés, comme c'est le cas pour certaines routes, commencées mais non terminées.

En ce qui concerne plus spécifiquement la France, deux facteurs principaux contribuent selon nous à réduire l'efficacité de notre aide.

En premier lieu, contrairement à ce qu'on pourrait imaginer, nous manquons d'une stratégie globale du développement de l'Afrique francophone. Si l'on compare les résultats obtenus en Afrique francophone et en Afrique anglophone, les conséquences de ce manque de stratégie se voient !

Vous n'ignorez pas que la gouvernance de l'aide française est éclatée entre plusieurs ministères et une agence de développement que nous apprécions beaucoup, mais qui est assez autonome. En outre, la réforme de 1998 fut en grande partie dirigée contre le tropisme africain de la France, si bien que les grands axes de notre politique actuelle – développement durable et biens publics mondiaux, notamment – concernent autant et même davantage les pays émergents d'Amérique latine ou d'Asie que les pays du Sahel.

En second lieu, nos financements en dons sont devenus bien trop faibles pour avoir un impact réel : 228 millions d'euros de subventions font moins de 15 millions d'euros par pays pauvre prioritaire... Une misère !

Ces subventions ne nous permettent pas non plus de mobiliser les financements des organisations multilatérales. Je pense qu'il nous faudra sans doute dégager des moyens supplémentaires, y compris – il faudra regarder cela de près – en diminuant certaines contributions multilatérales trop élevées qui, peut-être, déséquilibrent une partie de notre aide.

M. Jeanny Lorgeoux. – Très bien !

M. Henri de Raincourt, co-rapporteur. – En outre, l'approche globale, qui tente de combiner développement et sécurité, pourrait encore être améliorée.

Certes, de nombreux acteurs ont pris conscience qu'une telle approche était indispensable. Notre pays s'est ainsi engagé dans une stratégie interministérielle dès 2008, sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le SGDSN. Cette stratégie a permis de mobiliser les partenaires de la France, au premier rang desquels l'Union européenne, qui a créé trois missions dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) au Niger et au Mali. Toutefois, les initiatives des différents acteurs pèchent par un manque de coordination et un manque de moyens.

Ainsi, la coordination manque lorsque la direction de la coopération, de la sécurité et de la défense du Quai d'Orsay, la DCSD, lance un projet combinant sécurité et développement dans la région des trois frontières du Mali, du Niger et du Burkina Faso, sans parvenir à obtenir le soutien de l'AFD, qui considère, d'une part, que la sécurité ne fait pas partie de son mandat et, d'autre part, qu'elle est plus qualifiée que la DCSD pour mener des projets de développement.

La coordination et la cohérence manquent encore lorsque le ministère des affaires étrangères et du développement international confie des missions très proches à la cellule « Crises et conflits » de l'AFD et à la mission pour la stabilisation du centre de crise et de soutien.

La coordination manque enfin lorsque le SGDSN, du fait de son positionnement, n'a pas une autorité suffisante face aux ministères des affaires étrangères et de la défense pour imposer un véritable échange d'informations, ce qui constraint les acteurs à se coordonner par le bas, en concluant entre eux de multiples accords ad hoc qui peinent à déboucher sur une cohérence globale.

Quant au manque de moyens, il est flagrant lorsque la DCSD, dont les compétences en matière de renforcement des capacités sécuritaires des États sont au cœur de la politique dont le Sahel a aujourd'hui besoin, voit son budget fondre année après année.

Le constat des insuffisances passées de l'aide au développement et des errements de l'approche globale ayant été dressé, allons-nous tirer comme il convient les leçons du passé ? Comment pouvons-nous améliorer les choses ? À cet égard, votre attente est grande, et Hélène Conway-Mouret va maintenant la combler...

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteur. – Comme vous l'avez compris en écoutant Henri de Raincourt, nous avons décidé de tenir un langage de vérité, sans complaisance, sur l'aide publique au développement, une aide dont nous pouvons être fiers, mais qui doit être appréciée à l'aune de ses résultats. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés au Mali, très honnêtes, nous ont dit : demandez-nous des résultats ! C'est dans cet esprit que M. de Raincourt et moi-même avons élaboré nos propositions.

À l'issue des conférences des bailleurs du Mali tenues en 2013 et 2015, un montant d'engagements d'environ 6,5 milliards d'euros a été annoncé. En outre, le sommet de La Valette de novembre 2015 a permis le lancement du fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne, dans le cadre duquel la Commission européenne a annoncé, le 14 juin dernier, de nouvelles actions ciblées sur le Sahel et le lac Tchad. Cette mobilisation est positive, mais risque, selon nous, d'échouer à nouveau, si certaines réformes ne sont pas appliquées.

La première grande orientation que nous recommandons consiste à réaffirmer la priorité de l'Afrique francophone pour notre aide au développement. Je pense que ce n'est pas M. Legendre qui dira le contraire...

En effet, le contexte a changé depuis la réforme de 1998, conçue pour mettre fin à la « Françafricaine ». Les États-Unis sont le premier bailleur de la région et la Chine y construit de nombreuses infrastructures. Pendant ce temps, la France consacre plus de 1,5 milliard d'euros par an à des opérations militaires certes indispensables, mais sans retombées immédiates en matière de développement.

Parce que notre développement économique futur passe par l'Afrique de l'Ouest et que le Sahel est aujourd'hui un enjeu de sécurité nationale pour nous, nous devons à nouveau considérer la stabilité et le développement de cette région comme des priorités. Il nous faut donc une véritable stratégie pour le Sahel, et une seule, alors qu'il y en a actuellement une quinzaine ! Comment justifier qu'il y ait une stratégie de la France, une stratégie de l'AFD, une stratégie de l'Union européenne, une stratégie de l'ONU et d'autres encore ? Il faut que tous les acteurs se coordonnent pour établir une stratégie unique.

Dans un second temps, cette stratégie devra être discutée avec chacun des pays destinataires de notre aide. Ce n'est que si nous avons en face de nous, émanant des autorités locales, une volonté politique suffisante et une véritable vision du développement, garantes de

la bonne appropriation de notre aide, que nous pourrons décliner notre stratégie en programmes et en projets.

En outre, il nous faut impérativement revoir les priorités sectorielles de notre aide.

La première des priorités doit être la maîtrise de la croissance démographique. Nous avons évoqué le sujet avec le Premier ministre du Mali, M. Keita, qui nous a dit, en substance, qu'il n'y avait de richesses que d'hommes... Dans ce domaine, il faut nous efforcer de tenir un langage de vérité à nos partenaires. Nous devons aussi soutenir davantage les initiatives de la société civile, qui parviennent très progressivement à faire évoluer les mentalités.

Notre contribution au Fonds des Nations unies pour la population est très faible : environ 550 000 euros par an, soit 1 % de la contribution des Pays-Bas ! Nous devrions revoir ce montant à la hausse pour crédibiliser notre action. Notre apport au partenariat mondial pour l'éducation, trop modeste, doit également être réévalué, car celui-ci vise notamment à encourager l'éducation des filles, qui est l'une des clefs de la maîtrise démographique.

Plus largement, la question de l'éducation est centrale. Or la situation n'est pas bonne dans ce domaine, notamment au Mali, malgré une dépense budgétaire aujourd'hui importante. N'ayant pour l'instant aucune assurance que nos financements seront utilisés de manière pertinente et efficace dans ce domaine, nous devons cependant agir avec prudence. Il est d'ailleurs possible d'avoir un impact important avec un investissement modéré ; je pense à un projet de création de manuels scolaires que j'ai personnellement soutenu.

M. Henri de Raincourt, co-rapporteur. – Avec succès !

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteur. – Enfin, il faut réinvestir dans l'agriculture, qui est passée de 15 à 7 % des financements versés au titre de l'aide au développement au cours des quinze dernières années, et concentrer davantage notre aide sur le secteur productif et sur les petites entreprises, afin de créer des emplois pour les jeunes.

Par ailleurs, deux évolutions transversales nous semblent indispensables.

Premièrement, notre aide au développement doit s'appuyer davantage sur la société civile et sur la jeunesse. C'est une recommandation déjà ancienne, mais que nous peinons à mettre en œuvre.

Deuxièmement, il est indispensable d'avoir un discours clair sur la corruption et la mauvaise gouvernance et de soutenir les initiatives dans ce domaine. En effet, dans certains des pays du Sahel, la montée en puissance des mouvements citoyens et l'immédiateté de la communication due aux nouvelles technologies et à l'urbanisation rendent les contestations beaucoup plus fortes que par le passé. Nous devons donc prendre garde à ne pas être associés aux mauvaises pratiques qui perdurent.

Le deuxième grand axe de nos recommandations se rapporte au pilotage de l'aide française au développement.

À la suite de nos collègues Jeanny Lorgeoux et Jean-Marie Bockel, auteurs du rapport « L'Afrique est notre avenir », nous préconisons d'abord la création d'un ministère du développement de plein exercice, regroupant les services compétents actuellement rattachés

aux ministères des affaires étrangères et des finances, afin de remédier à la complexité et à la déperdition considérable d'énergie qu'entraîne l'organisation actuelle.

Ensuite, vu que le transfert récent à l'AFD de la coopération en matière de gouvernance a accru encore le poids de cette agence, désormais responsable de la quasi-totalité de l'aide française au développement, et que le service de coopération et d'action culturelle a été recentré presque exclusivement sur la dimension culturelle, l'AFD ne peut plus se cantonner dans un rôle technique de banquier : comme l'a expliqué devant notre commission M. Rioux, son nouveau directeur général, elle doit développer une vision sur les objectifs globaux de l'aide française, ainsi qu'une capacité à influer sur l'impact final de cette aide.

Pour parachever cette réforme qui fait vraiment de l'AFD le visage de l'aide française, nous proposons que les directeurs des agences locales deviennent les chefs de coopération auprès des ambassadeurs, chargés de représenter la France dans les réunions des représentants de coopération des grands bailleurs ; nous suggérons aussi que les projets des agences locales soient transmis au siège sous couvert des ambassadeurs, et non plus avec leur seul avis, de manière à assurer la compatibilité de ces projets avec notre politique étrangère.

Enfin, il nous semble nécessaire de consacrer l'importance de l'évaluation, actuellement éclatée entre trois ministères. Il suffirait pour cela de mettre en œuvre une disposition insérée par notre commission dans la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et qui prévoit la fusion des trois services d'évaluation des ministères chargés des affaires étrangères et des finances, ainsi que de l'AFD en un unique organisme indépendant, l'Observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale.

Une telle réforme permettrait par exemple de rendre plus systématiques les évaluations cinq ans après la fin de la mise en œuvre des projets, afin de déterminer si leur impact est durable. Des évaluations fiables et indépendantes nous permettraient également d'arrêter les projets qui ne fonctionnent pas, ce que nous faisons très peu aujourd'hui.

La troisième de nos orientations est l'amélioration de l'approche combinée sécurité-développement.

Si le discours sur l'importance de l'approche globale est devenu un lieu commun, les instruments ne suivent pas.

Nous avons pu observer au Mali un exemple très représentatif de cette problématique. Un projet avait été lancé visant à mettre en place de petites infrastructures à impact immédiat dans la région de Kidal. L'ambassadeur a demandé aux soldats de Barkhane d'identifier les besoins des communautés, puis de surveiller autant que possible les chantiers dans une zone marquée par l'insécurité. On se plaçait donc dans une optique post-intervention militaire de « projet à impact rapide ». Toutefois, pour avoir un impact plus significatif et durable, il fallait aller plus loin, vers un vrai projet de développement.

Or l'AFD était réticente : d'une part, parce que ses procédures sont longues, ce qui est la contrepartie d'un haut niveau de qualité, et, d'autre part, parce que pour préserver son capital de neutralité, l'agence ne doit pas être associée à la force militaire. Finalement, l'AFD a trouvé des modalités d'intervention acceptables pour elle et réussi à agir en un temps

record. Une deuxième phase est désormais prévue, avec un financement du fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne.

Cette réussite ne pourra toutefois faire école que si l'AFD dispose de moyens plus élevés en subventions, car ce type d'interventions post-crise fonctionne rarement avec des prêts.

À cet égard, lors de l'audition préalable à sa nomination à la direction générale de l'AFD, Rémi Rioux a évoqué un projet de création d'une « facilité dédiée pour la lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises » ; dotée d'au moins 100 millions d'euros par an prélevés sur l'enveloppe de 370 millions d'euros supplémentaires annoncée par le Président de la République, cette facilité serait logée à l'AFD. Je crois que cet outil répondrait tout à fait à l'enjeu. C'est pourquoi nous proposons que le principe en soit acté au plus tard lors du prochain comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui se tiendra à l'automne, afin que cette facilité soit inscrite dans la prochaine loi de finances.

Enfin, nous proposons de revaloriser les crédits de la coopération militaire structurelle, qui ont été drastiquement réduits au cours des dernières années. Cet effort nous paraît indispensable pour réduire le déséquilibre entre les financements disponibles pour l'aide au développement et ceux destinés au renforcement des administrations régaliennes des États fragiles, clef de la stabilisation de ceux-ci.

Mes chers collègues, ces préconisations visent à améliorer nos politiques de développement, mais aussi à éviter que nous perdions notre lien particulier avec cette région du monde, où d'autres puissances s'investissent désormais davantage. Il y a là un grand risque qu'il nous faut conjurer, car notre effacement dans la région ferait à coup sûr de la France une puissance de deuxième ou de troisième rang, dont l'influence sur la marche du monde deviendrait de plus en plus faible.

M. Jean-Marie Bockel. – Je félicite nos deux collègues pour la qualité de leur travail, qui présente le double avantage de dresser un diagnostic juste et d'avancer des propositions assez concrètes.

Puisque, comme l'on sait, qui trop embrasse mal étreint, donner la priorité à l'espace francophone peut tout à fait faire sens. Faisons attention aussi, à une époque où nos moyens sont limités, aux fonds multilatéraux. Non qu'ils soient inutiles – notre engagement très fort en faveur du fonds mondial de lutte contre le sida, par exemple, a fait sens à une certaine époque –, mais ils finissent par absorber une part importante de nos capacités financières. Dans notre rapport, M. Lorgeoux et moi-même avions déjà souligné que la France devait davantage sur le plan bilatéral. Le renforcement de notre action dans l'Afrique francophone suppose cette montée en puissance de notre aide bilatérale.

Cette évolution nous permettra de mener une action visible, susceptible d'être évaluée et propre à enclencher des dynamiques, alors que, aujourd'hui, trop souvent, nos moyens n'atteignent pas la masse suffisante pour que notre action soit vraiment efficace.

Par ailleurs, il faut bien mesurer que, au Mali comme dans d'autres pays africains, il y a les mots et il y a la réalité. Nos amis africains sont aussi intelligents que nous ; ils ont une vision assez lucide et la volonté que les choses aillent mieux. Après, il y a la vie, qui est compliquée. Le discours qu'on peut nous tenir sur la corruption et la bonne gouvernance,

nous avons plaisir à l'entendre et, du reste, il est bon qu'il soit tenu, car cela n'a pas toujours été le cas ; mais, ensuite, il y a la réalité, qui est complexe.

Il y a, bien sûr, la grande corruption, et des pratiques dans le fonctionnement des États qui doivent absolument changer. Il y a aussi la vie de chacun au quotidien, dans sa famille, dans son clan, qui rend très difficile le passage de l'intention à la mise en œuvre. Le résultat n'est pas non plus tout à fait le même selon que l'argent de la corruption est ou non réinvesti sur place, même si cela n'excuse rien.

Nous avons tous à l'esprit des expériences qui montrent que les mots et la réalité sont deux choses distinctes. Pour ma part, je songe aux projets que j'ai menés dans le cadre de la coopération décentralisée, l'une des actions dont nous pouvons légitimement être fiers. Le Mali était champion dans ce domaine, les partenariats conclus avec ce pays se comptant par centaines. J'en ai mené pendant vingt ans, ce qui m'a permis de sillonna, notamment, le nord du pays, où, en maints endroits, on ne peut plus aujourd'hui ni coopérer ni même se rendre.

Nous avons expérimenté à nos dépens que l'enfer est pavé de bonnes intentions, au point de conclure, dans le contexte de l'époque – mais a-t-il aujourd'hui fondamentalement changé ? –, que, pour mener à bien un projet qui profite réellement aux populations, il ne fallait confier aucune somme aux acteurs locaux, fussent-à des intermédiaires de la société civile, mais contrôler directement l'intégralité des dépenses. Souvent, nos interlocuteurs nous disaient eux-mêmes : surtout ne nous donnez pas d'argent, car vous mettriez sur nous une pression ! Moyennant quoi, il s'agit d'agir dans un esprit de partenariat fraternel en associant les familles, en particulier les femmes.

Cette histoire, nombre d'entre nous peuvent la raconter à partir de leurs exemples vécus, tant il est vrai que changer peu à peu les choses dans le cadre d'une démarche de coopération et de codéveloppement est un exercice difficile.

Une opportunité de faire bouger les lignes se présente aujourd'hui au Mali. Du sommet à la base, toutes les personnes de bonne volonté aspirent à ce changement. Nous sommes donc à un bon moment pour lancer de nouvelles dynamiques, mais il nous faudra être extrêmement attentifs, car le diable est dans les détails...

M. Alain Joyandet. – Comme M. Bockel, je félicite les auteurs du rapport d'information pour l'excellente qualité de leur travail et pour la pertinence de leurs orientations.

L'idée de créer un nouvel organisme d'évaluation a été avancée. Nous avons déjà pléthore d'organismes et je crois qu'il faudrait plutôt réfléchir aux moyens d'en supprimer...

Par ailleurs, je considère que l'AFD devrait devenir beaucoup plus qu'aujourd'hui le bras séculier du Gouvernement pour la mise en œuvre des politiques de coopération. Mme Conway-Mouret a dit que cette agence avait su préserver un peu d'indépendance. Pour moi, celle-ci n'a pas d'indépendance à rechercher ; elle doit disposer de compétences plus larges, mais au service de l'application des orientations définies par le Gouvernement.

Les auteurs du rapport proposent également la création d'un ministère de la coopération de plein exercice. De façon complémentaire, je me demande si le ministre de plein exercice ne devrait pas être aussi le directeur général de l'AFD. Dans certains pays, comme le Canada, le patron de l'agence du développement est, en clair, le ministre de la

coopération ; il est nommé par le pouvoir exécutif pour mettre en œuvre la politique du Gouvernement et remplacé en cas d'alternance. En d'autres termes, il n'y a pas une administration qui travaille parallèlement au Gouvernement, mais une organisation conçue pour assurer l'exécution des orientations de l'exécutif. Je me demande si nous ne devrions pas nous aussi emprunter cette direction.

Mme Nathalie Goulet. – Cordonner et évaluer sont deux mots que nous entendons depuis un certain temps dans le domaine du développement.

Il ne faut pas oublier le rôle des fondations, notamment internationales, comme la fondation Bill et Melinda Gates, très active en Afrique. Pensons aussi aux banques de développement, qui se sont multipliées, ainsi qu'à la coopération décentralisée, avec laquelle l'action nationale doit être coordonnée. La coopération décentralisée est de la compétence d'un service situé au ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, Mme Conway-Mouret a parlé d'un système d'évaluations à cinq ans. Ne pourrait-on pas inclure dans les accords de développement une clause rendant possible une interruption assez rapide des programmes ? Un délai de cinq ans me paraît très long et je me demande si un processus plus rapide ne pourrait pas être imaginé pour le cas où un programme ne fonctionnerait pas. Je pense par exemple à une évaluation aléatoire sur les projets mais continue sur la durée. Quand un programme ne fonctionne pas, ce n'est pas la peine d'attendre cinq ans pour l'interrompre ! En outre, ces évaluations devraient donner lieu à un rapport au moins tous les ans.

L'évaluation des programmes est une question récurrente. Des mesures ont déjà été adoptées dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, mais nous ne disposons d'aucune évaluation de leur mise en œuvre !

M. Jacques Gautier. – Je crois que nous sommes tous d'accord pour saluer le travail approfondi, intelligent et constructif de nos deux collègues.

On décrit les mêmes problèmes depuis des années, mais, nous le voyons bien, tout reste à faire.

Plusieurs d'entre nous, dont je suis, travaillent sur l'approche globale des OPEX ; nous rendrons notre rapport le 13 juillet. Nos conclusions sont identiques à celles des auteurs du présent rapport d'information et, en ce qui concerne le Mali, qui est un des deux exemples que nous étudions, nous mettons au jour les mêmes dysfonctionnements. Je pense au projet des trois frontières défendu par l'amiral Marin Gillier, pour lequel il a fallu aller chercher de l'argent japonais parce que l'AFD n'a pas permis de répondre aux problématiques locales...

Dès qu'il y a une intervention militaire, il faut prévoir un accompagnement par des fonds, sous la forme de micro-crédits ou de subventions fortes, selon, notamment, le degré de corruption de l'État central et l'ampleur des problèmes ethniques ; il s'agit d'éviter que les fonds ne se diluent dans les sables.

Par ailleurs, comme l'a souligné M. Joyandet, un coordinateur est nécessaire. Doit-il être ministre ou pas ? Il doit, en tout cas, disposer d'une reconnaissance absolue aux niveaux national et international ; il doit commander à l'AFD et assurer une liaison permanente avec les services de la diplomatie, les militaires et les organismes internationaux.

Nous n'avons pas parlé ce matin des faiblesses de la MINUSMA et des autres missions des Nations unies ; nous serons forcés d'en traiter dans notre rapport sur les OPEX.

Nous voyons bien qu'il y a un problème de fond : nous réussissons le volet militaire, mais nous échouons sur le plan de l'approche globale, parce que nous n'avons toujours pas un patron en la matière.

M. Jeanny Lorgeoux. – Lorsqu'on examine l'intérêt de la France en Afrique, on doit se poser cette question : faut-il suivre une vision stratégique et géopolitique à très long terme ou caboter en réagissant uniquement sur le moment ? On peut aussi essayer de concilier ces deux approches.

Je me souviens d'avoir, jeune député, prononcé après la chute du mur de Berlin un discours complètement à contre-courant : si tout le monde regarde à l'est, disais-je, l'intérêt supérieur de la France est probablement, à long terme, en Afrique. Comme vous pensez, j'ai été taxé de ringardise et de néocolonialisme... Aujourd'hui, il m'apparaît toujours que, du point de vue de l'intérêt de la France à long terme, le choix stratégique doit être celui de l'Afrique. C'est la position que M. Bockel et moi-même avions défendu dans notre rapport.

Reste à savoir comment agir à court terme sur un continent où la situation est très disparate : on y voit des rémanences de pouvoirs autoritaires liés à ce qu'on appelle la « Françafrique » et des phénomènes de corruption qui, comme M. Bockel a essayé de l'expliquer, ont aussi une fonction redistributive au niveau local compte tenu de la structuration sociologique des villages, des lignages et des tribus, toutes réalités qu'il ne faut pas évacuer, mais aussi des interventions de différents pays destinées à soulager les misères, à régler des problèmes et à encourager le développement, sans oublier le rétablissement de l'ordre international, vu que l'ONU reste un machin splendide, qui coûte très cher, mais qui s'avère beaucoup moins efficace que l'intervention de nos armées.

Cette situation très complexe nécessite absolument, selon moi, la restauration d'un ministère de la coopération de plein exercice, dirigé par un patron politique qui fasse entendre la voix de la France et réunisse sous son autorité des structures aujourd'hui dispersées.

Pour le court terme, je souscris tout à fait aux propositions avancées par les deux auteurs du rapport d'information.

Nous voyons par ailleurs que la montée en puissance actuelle de l'AFD pose un certain nombre de problèmes, puisque, sans le dire, cette agence s'érite en quelque sorte sur un plan égal à celui du pouvoir politique, mais je pense que ces problèmes peuvent être réglés. L'essentiel est que, politiquement, nous ayons conscience que, d'un point de vue historique et géopolitique, le choix de l'Afrique est pour notre pays le bon choix à terme.

M. Philippe Esnol. – Je me permets de poser une question un peu annexe.

J'entends bien que notre pays doit conserver une certaine place sur la scène géopolitique, mais notre situation économique et financière ne laisse pas de m'inquiéter. N'oublions pas que notre dette dépasse aujourd'hui 2 000 milliards d'euros ! J'aimerais donc savoir si Thierry Breton, qui s'est livré devant nous voilà quelques semaines à un exposé très intéressant sur la perspective de création d'un fonds européen de défense, a pu avancer dans son projet.

Il est bon d'intervenir par la coopération décentralisée, et je l'ai moi-même beaucoup fait en tant que maire. Je vois seulement que ma commune a beaucoup dépensé dans un pays où, aujourd'hui, on ne peut plus mettre les pieds... Je crains donc que tout notre effort n'ait pas servi à grand-chose. C'est pourquoi j'aimerais savoir si les autres pays européens sont prêts eux aussi à participer aux financements.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Depuis dimanche, le projet a pris de l'ampleur, puisque Thierry Breton a rencontré Wolfgang Schaüble, Angela Merkel et s'est rendu à la Banque centrale européenne. Il a réalisé une étude qui a été communiquée à tous les membres de notre commission. Je pense que ce projet de fonds avance bien.

M. Henri de Raincourt, co-rapporteur. – Je remercie nos collègues pour leurs observations et leurs questions, ainsi que pour l'extrême amabilité dont ils ont fait preuve à l'égard de Mme Conway-Mouret et de moi-même.

Il est parfaitement clair dans mon esprit que toute la politique d'aide publique au développement doit correspondre à la vision stratégique qui inspire la politique que mène la France, en liaison avec l'Europe, à l'égard du continent africain. C'est sur le fondement de cette stratégie à long terme que nous devons définir nos actions à court terme, qui toutes doivent tendre vers le même objectif.

De ce point de vue, l'Afrique est, à l'évidence, une grande part de l'avenir du monde ! Elle l'est à la fois par les capacités qu'elle recèle et par les défis qu'elle nous pose, liés en particulier à sa croissance démographique et à sa proximité géographique avec les côtes françaises et européennes.

Fort de cette conviction que l'Afrique jouera un rôle déterminant dans les décennies qui viennent, on peut essayer de reprendre un certain nombre d'idées que vous avez émises, les uns et les autres, pour nous permettre de mener une politique d'aide publique au développement claire et qui ne soit pas bousculée en permanence par des réminiscences de la « Françafrique », un passé qui doit être révolu bien qu'il continue de nous mettre du plomb dans les chaussures. Notre politique doit être transparente et crédible, mais aussi constante par-delà les alternances démocratiques ; à cet égard, je me réjouis que, ces dix dernières années, aucune rupture majeure ne soit intervenue dans la politique de la France. C'est une politique d'intérêt général dont nous avons besoin, qui dépasse nos idées et nos engagements particuliers !

D'un point de vue plus concret, le débat soulevé par M. Bockel sur les parts respectives de la composante multilatérale et de la part bilatérale est ancien au Parlement. Nous sommes tous persuadés qu'il faut mettre l'accent sur la composante bilatérale, mais cela suppose une reconfiguration de la structure de notre aide financière.

Depuis des années, notre politique d'aide au développement consiste à diminuer les dons et à augmenter les prêts. Or nous savons très bien que ce système à une limite : la capacité de remboursement des pays bénéficiaires. Il est donc absolument fondamental de trouver des ressources financières à hauteur de l'effort annoncé par le Président de la République visant à augmenter les dons à 400 millions d'euros d'ici à 2020.

C'est pourquoi je suis favorable à la taxe sur les transactions financières, même si je suis peut-être minoritaire à ce sujet. Tout le monde s'est battu pour obtenir cette taxe ; il faut maintenant se battre pour qu'elle soit généralisée au niveau européen et pour que, en

interne, son produit ne soit pas capté au service d'autres objectifs que l'aide au développement... C'est d'ailleurs une raison supplémentaire de recréer un ministère de la coopération de plein exercice.

Il est normal que cette taxe sur les transactions financières soit appliquée, car, aujourd'hui, les opérations financières profitent de la mondialisation sans participer à la politique de développement. Ce dispositif est donc à la fois financièrement indispensable et moralement justifié. Les ressources qui en résulteront doivent servir à renforcer notre action bilatérale.

Par ailleurs, je signale à M. Joyandet que l'Observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale a vocation à fondre en un seul organe trois services dépendant aujourd'hui de trois ministères. Notre proposition est donc parfaitement cohérente avec l'objectif de coordination qui a été l'un des fils conducteurs de notre travail.

En ce qui concerne l'AFD, je tiens à souligner qu'il s'agit d'une pépite pour la France, au même titre que la Caisse des dépôts et consignations – je dresse ce parallèle à dessein, car il ne faut pas rayer d'un trait de plume l'idée avancée par le Président de la République à la fin de l'année 2015, mais la retravailler, ce qui, du reste, va être fait.

Outil déterminant du rayonnement de la France, l'AFD est, du point de vue de son fonctionnement, une institution soumise à des contraintes bancaires. Elle doit donc aussi fonctionner comme une banque.

Le bon équilibre reste encore à trouver pour concilier sa capacité d'intervention sur le plan bancaire, une direction plus politique à laquelle je suis moi aussi favorable et une crédibilité fondée sur l'objectivité ; ce n'est pas que les responsables politiques ne soient pas objectifs, puisque c'est l'intérêt général qui les guide, mais il faut être réaliste quant au regard extérieur.

Le conseil d'administration de l'AFD, dont je suis membre, a décidé la semaine dernière, sur la proposition de Rémi Rioux, directeur général, de réfléchir aux moyens de mieux prendre en compte la dimension politique de l'action de l'agence, avec une présence accentuée du Parlement et du Gouvernement. À cet égard, je suis d'accord avec M. Joyandet : le ministre du développement ou de la coopération doit être le patron politique de la maison, étant entendu qu'un patron fonctionnel est également nécessaire.

Si j'insiste beaucoup pour que le Parlement, en particulier, soit plus présent dans toutes les instances de l'AFD, c'est pour que son organisation corresponde à celle de la Caisse des dépôts et consignations, dans la mesure où, je crois, des coopérations très importantes vont s'établir entre les deux institutions. Or, comme vous le savez, la Caisse des dépôts et consignations est placée sous le contrôle du Parlement. Une sorte de parallélisme doit s'établir de ce point de vue ; il contribuera à l'équilibre dont j'ai parlé il y a quelques instants, ainsi qu'au renforcement réciproque des deux établissements.

Mes chers collègues, nous devons avoir à l'esprit trois priorités : l'approche globale, les réalisations concrètes à court terme et la bonne utilisation des fonds publics. Quant à la corruption, les acteurs de terrain eux-mêmes nous demandent de la combattre plus fermement, au besoin en stoppant certaines opérations.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteur. – M. de Raincourt vient de balayer très largement les questions soulevées par nos collègues ; je me contenterai de compléter son propos sur quelques points de détail.

Notre réflexion a été guidée par la volonté de nous inspirer de ce qui marche aujourd’hui. De ce point de vue, il est certain que la tendance française à la dispersion des acteurs et au saupoudrage des quelques moyens que nous pouvons avoir a entraîné, à la longue, une rétrogradation de notre pays. C'est pourquoi nous proposons la fusion des trois services d'évaluation. Il s'agit de faire l'analyse des structures existantes en vue de les rassembler. Quand il y a un décideur, le travail est bien meilleur et la visibilité à l'étranger beaucoup plus forte !

Il convient d'analyser aussi la manière dont nous distribuons notre aide. Quelque volonté que nous ayons de bien faire, nous avons tendance à expliquer aux Africains ce qui est bon pour eux et ce qu'ils devraient faire. Or les Maliens, par exemple, sont tout à fait responsables et savent exactement ce dont ils ont besoin. Il faut donc commencer par les interroger, puis seulement leur proposer notre aide, au lieu de leur expliquer de l'extérieur ce que nous allons faire pour eux. Dans un partenariat, il faut d'abord écouter son partenaire pour comprendre ses besoins et ses attentes !

M. Bockel a parlé de l'espace francophone. Même s'il ne faut pas négliger les parties lusophone et anglophone de l'Afrique, il est certain que nous ne tirons pas suffisamment parti de la place privilégiée que nous occupons dans cet espace. Je pense qu'il faut revendiquer cette place, l'histoire qui nous lie aux pays francophones et la langue que nous avons en partage avec eux, laquelle peut nous aider à nous imposer face à nos concurrents, qui n'opèrent pas forcément selon les mêmes normes que nous.

Quant au renforcement de l'aide bilatérale, il est en effet souhaitable. C'est pourquoi nous proposons de mettre l'accent sur les dons, qui sont le meilleur moyen de travailler directement avec un pays.

S'agissant de la corruption, nous suggérons d'accompagner les autorités locales pour aider les pays à gagner en stabilité juridique et financière. Il ne s'agit pas de proclamer de l'extérieur que la corruption doit cesser. Pour être efficace, ce travail de fond doit être mené de l'intérieur.

Enfin, si nous n'avons pas traité de la coopération décentralisée dans nos exposés, madame Goulet, c'est simplement que nous voulions privilégier une présentation orale concentrée. Notre rapport écrit est beaucoup plus fourni ; vous y trouverez, je l'espère, des réponses plus détaillées à vos questions.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Ce rapport d'information est très important, d'autant que notre commission partage cette vision d'un destin euro-africain.

M. Henri de Raincourt, co-rapporteur. – Absolument.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La question du partage entre le national et le multilatéral est essentielle et parfaitement cohérente avec nos débats sur l'Europe.

Il y a des causes importantes, comme la lutte contre le sida. Reculer dans un domaine comme celui-ci est très difficile, même si certains estiment qu'on devient un peu l'otage du système dans lequel on est entré.

M. Daniel Reiner. – C'est bien le cas !

M. Jeanny Lorgeoux. – La contribution de la France au fonds sida s'élève à 360 millions d'euros !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – De tels sujets engagent toutefois l'image de la France. Il faut donc fixer des règles, pour ne pas s'exposer au reproche qui peut parfois nous être adressé de faire des choix d'opportunité.

Pour finir et en conclusion, mes chers collègues, j'attire votre attention sur la nécessité de bien surveiller les débats à venir sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, au cas où des amendements reprendraient l'idée, refusée par notre commission, d'intégrer l'AFD dans la Caisse des dépôts et consignations. Nous comptons sur votre vigilance à ce sujet !

M. Henri de Raincourt, co-rapporteur. – Un amendement risque en effet d'être présenté. Pour ma part, j'inciterai nos collègues à ne pas le voter, car cette idée est tout à fait prémature et risque de provoquer des désordres !

M. Christian Cambon. – Bien sûr !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Une réforme de ce type ne doit pas se faire par un amendement.

Je mets aux voix le rapport d'information sur l'aide publique au développement au Sahel.

Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.

Groupe de travail « La Turquie, puissance émergente, pivot géopolitique » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de MM. Claude Malhuret et Claude Haut, co-présidents du groupe de travail sur « La Turquie, puissance émergente, pivot géopolitique ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La parole est aux auteurs du rapport d'information, MM. Claude Malhuret, Claude Haut et Mme Leïla Aïchi.

M. Claude Malhuret, co-rapporteur. – « La Turquie, puissance émergente, pivot géopolitique », tel était le titre initial du rapport qui nous été demandé.

Si vous me le permettez, mes chers collègues, je souhaite faire une remarque préliminaire. Ce rapport, que Leïla Aïchi, Claude Haut et moi-même allons présenter, comporte une particularité : la situation de ce pays et de son voisinage immédiat change tellement vite que ce qui était vrai il y a quelques semaines ne l'est plus aujourd'hui – nous avons pu nous en rendre compte à mesure que nous rédigions ce rapport – et ce que nous écrivons aujourd'hui peut même être déjà dépassé. Nous en avons malheureusement eu quelques exemples au cours des derniers jours.

Je pense tout d'abord à l'attentat d'hier. Je veux saluer la mémoire des victimes de cet effroyable attentat qui a de nouveau ensanglé Istanbul, comme le Président de la République l'a lui-même fait hier soir. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'un énième attentat car, si on l'ajoute aux multiples autres qui ont frappé la Turquie au cours des derniers mois, à la situation aux frontières et à la situation quasi insurrectionnelle du Kurdistan, la Turquie n'est pas seulement soumise à un risque récurrent d'attentats, comme c'est le cas en France ou dans d'autres pays, mais encore à un système de violence qui s'installe et qui risque de déstabiliser profondément le pays.

Le deuxième évènement majeur – imprévu, même s'il était en préparation – des derniers jours réside dans le changement de la politique étrangère turque : regrets à la Russie après de fortes tensions liées à la destruction d'un avion russe par un chasseur turc, changement des relations avec Israël, donnant lieu ce matin même à une polémique au sein du parlement israélien et nouveau langage vis-à-vis du président Sissi. Ainsi, les évènements des 72 dernières heures ou, plus largement, des derniers jours remettent en cause un rapport déjà terminé, que nous avons dû compléter.

Enfin, dernier point, le Brexit, par les changements profonds qu'il suscitera en Europe, qu'on ne connaît pas encore mais qui auront nécessairement un impact sur les relations avec les pays voisins, notamment la Turquie, ne peut pas ne pas changer la donne.

Je voulais commencer par cette remarque préliminaire pour vous demander, mes chers collègues, de bien vouloir faire preuve d'indulgence si, par hasard, des éléments nouveaux contribuaient d'ici deux ou trois semaines non à démentir nos conclusions mais à faire évoluer la situation décrite dans notre rapport.

J'en viens à notre présentation proprement dite. La Turquie est aujourd'hui, dans le contexte de la guerre syrienne et de la crise migratoire, un partenaire inévitable de l'Europe. Aussi, nous ne pouvons pas nous passer de coopérer avec elle étant donné sa position géostratégique essentielle – c'est le sens du titre initial de notre rapport.

Cette position est fondamentalement celle d'un pays pivot pour l'Europe par rapport au Proche et Moyen-Orient et à la Russie. Comme le disait un historien devant l'Assemblée nationale en 1994, « la Turquie surveille le nord, empêchant que la mer Noire devienne russe ; elle contrôle l'accès à la mer Égée ainsi que la défense de la Grèce ; elle est la première puissance régionale et stabilisatrice dans les Balkans et contrôle la Méditerranée orientale. Elle est le prolongement et le contrefort de l'Occident. »

Or, au cours des derniers mois, la voix de la France a été relativement discrète vis-à-vis de la Turquie. Dans la crise migratoire, c'est l'Allemagne qui est apparue comme le principal interlocuteur de la Turquie et l'artisan de l'accord du 18 mars dernier. En ce qui concerne la transition en Syrie, ce sont les États-Unis et la Russie qui sont les acteurs clefs de négociations, d'ailleurs aujourd'hui enlisées.

Alors que le Royaume-Uni a voté en faveur du Brexit, la France ne risque-t-elle pas d'être marginalisée sur la frange ouest du continent par une Allemagne devenue centrale et entreprenante à l'égard de ses partenaires des flancs est et sud de l'Europe ?

C'est avec cette question en tête que nous avons tenté de définir ce que devrait être la ligne de conduite de la France vis-à-vis de la Turquie, dans un dialogue et une relation qui sont, reconnaissons-le, de plus en plus difficiles après une éphémère détente. Cette ligne

de conduite doit être affirmée et assumée au plan international ; elle doit nous permettre de renouer avec la Turquie, pour autant que celle-ci le souhaite car, en effet, ce pays est aujourd’hui en proie à de fortes tensions, et le pouvoir y est de plus en plus virulent à l’égard d’une Europe moins attractive qu’avant. Ainsi, le 23 juin dernier, le jour même du référendum sur le Brexit, le président Erdogan a envisagé d’organiser un référendum en Turquie sur l’opportunité de poursuivre ou non le processus d’adhésion à l’Union européenne.

Nous tenterons dans cette synthèse de répondre à trois questions. D’abord, pourquoi la Turquie semble-t-elle être passée à côté des opportunités majeures qui s’offraient à elle au début des années 2000 ? Ensuite, quelle ligne de conduite promouvoir pour ce qui concerne les relations entre l’Union européenne et la Turquie ? Enfin, quelle feuille de route la France devrait-elle suivre dans ses relations avec la Turquie, ce qui pourrait nous inciter à sous-titrer, voire à titrer, ce rapport « La Turquie, une relation complexe mais incontournable » ?

Pour répondre à la première question, je passe la parole à M. Claude Haut.

M. Claude Haut, co-rapporteur. – Pour traiter cette question, commençons par un peu d’histoire et retracions les opportunités majeures qui se sont successivement présentées à la Turquie.

La Turquie a rejoint le camp des puissances occidentales dès 1945 : elle est entrée au Conseil de l’Europe en 1949, puis à l’OTAN en 1952 et elle a adhéré à l’OCDE en 1960 ; ce processus s’est donc étalé sur une quinzaine d’années. Le 12 juillet 1963, elle a conclu un accord d’association avec la Communauté économique européenne, la CEE, dit accord d’Ankara, qui ouvrait déjà la perspective d’une adhésion à la CEE.

Après avoir présenté sa candidature en 1987, la Turquie a obtenu en 1999 le statut de pays candidat à l’Union européenne. Les négociations d’adhésion ont démarré le 3 octobre 2005, selon un cadre qui précise toutefois que leur « issue ne peut être garantie à l’avance » et qu’elles « dépendent de la capacité d’assimilation de l’Union, ainsi que de la capacité de la Turquie à assumer ses obligations ».

Malgré cet ancrage à l’ouest, la Turquie a gardé depuis la Première Guerre mondiale un rapport ambivalent à l’Occident, au travers de ce qui a été appelé le « syndrome de Sèvres ». Ce syndrome traduit l’idée que les puissances occidentales auraient l’objectif dissimulé de diviser la Turquie à leur profit et en faveur des minorités kurde et arménienne. Le traité de Sèvres de 1920 avait en effet prévu l’existence d’un État arménien et d’un territoire autonome kurde. Ces entités ont disparu trois ans plus tard lors du traité de Lausanne qui a tracé les frontières actuelles de la Turquie.

On retrouve d’ailleurs aussi ce type d’inquiétude du côté européen avec l’« angoisse de Vienne » qu’évoquait devant nous M. Ahmet Insel voilà deux semaines, faisant référence aux deux sièges de Vienne par l’Empire ottoman, en 1529 et en 1683. Ces éléments psychohistoriques demeurent vivaces.

À partir de 2002, l’arrivée au pouvoir du parti conservateur musulman AKP – le parti de la justice et du développement – a constitué un tournant politique et une transformation sociale, sans doute la plus importante depuis la fondation de la république turque par Mustafa Kemal en 1923. Ce parti est issu du courant modernisateur qui préexistait au sein de l’ancien parti islamiste. Il a occupé le vide laissé par un modèle kényaniste en perte

de vitesse, décrédibilisé par de nombreux scandales et confronté à plusieurs crises économiques successives. Réaffirmant des valeurs traditionnelles tout en prônant le développement économique et l'ancrage en Europe, l'AKP a semblé incarner, au moins pendant un temps, une synthèse des différentes composantes et aspirations de la société turque et un modèle de conciliation entre islam politique et démocratie.

Après 2002, la Turquie a connu pendant plus d'une décennie un développement économique rapide – croissance de 6,7 % par an en moyenne entre 2002 et 2007 –, accompagné d'une stabilité politique, d'une ouverture diplomatique et d'un accroissement de son pouvoir d'influence dans le monde.

Elle s'est rapprochée de ses voisins moyen-orientaux grâce à une diplomatie dite « à 360 degrés » inspirée par la vision d'Ahmet Davutoğlu, ancien universitaire devenu ministre des affaires étrangères puis premier ministre. Le fil directeur de cette diplomatie repose sur l'idée selon laquelle la Turquie doit jouer le rôle d'un pays central, contribuant à l'ordre régional, grâce à la mise en œuvre du principe « zéro problème avec ses voisins ». Cette politique d'ouverture s'est traduite par un rapprochement avec la Syrie, l'Arménie, la Grèce et par un soutien au plan de réunification de Chypre. Elle a également conduit la Turquie à se rapprocher du gouvernement régional du Kurdistan irakien, dont elle est l'un des principaux partenaires économiques.

La Turquie s'est aussi efforcée de jouer un rôle de médiateur dans plusieurs conflits régionaux : entre la Russie et la Géorgie, entre la Syrie et Israël ou encore, conjointement avec le Brésil, dans le dossier du nucléaire iranien. Elle s'est affirmée comme l'un des leaders du monde émergent grâce à une diplomatie économique et à une politique volontariste d'aide au développement, notamment en Afrique.

L'influence, le soft power, de la Turquie s'est également développée dans les domaines religieux, éducatif et humanitaire grâce notamment au réseau du mouvement Hizmet de Fethullah Gülen, très présent à l'étranger.

La Turquie est apparue progressivement comme un modèle possible aux yeux des opinions publiques du monde arabe. Après les printemps arabes de 2011, elle s'est rapprochée des nouvelles formations politiques au pouvoir en Tunisie et en Égypte, puis elle a approuvé l'opération qui a conduit à la chute du régime libyen. Après avoir tenté une médiation auprès de Bachar Al-Assad, elle a rompu avec le régime syrien en août 2011 au profit d'un soutien à l'opposition syrienne.

Je laisse maintenant la parole à la troisième voix, Mme Leila Aïchi, pour présenter la suite de cette synthèse.

Mme Leila Aïchi. – Abordons le second temps de la première question : la Turquie, une puissance fragilisée.

Alors que la Turquie semblait bien partie pour occuper une place de pays pivot entre l'Orient et l'Occident, la situation a basculé au début des années 2010. Elle connaît aujourd'hui une spirale de violences internes et un isolement diplomatique croissant.

La guerre syrienne a modifié le positionnement de la Turquie, qui a sous-estimé la capacité de résistance du régime de Bachar Al-Assad. Partageant une frontière de 900 kilomètres avec la Syrie, la Turquie a avant tout été guidée par la volonté de ne pas

alimenter le séparatisme kurde, ce qui a réduit ses marges d'initiative et sa capacité de jouer un rôle de médiation. Elle a adopté une position très hostile aux Kurdes du PYD, qu'elle considère comme la branche syrienne du PKK. Durant nos entretiens, nos interlocuteurs ont effectivement confirmé l'existence d'un lien entre PYD et PKK ; les analyses divergent, en revanche, quant à la nature exacte de ce lien et au degré d'autonomie du PYD par rapport au PKK.

En conséquence de la priorité accordée à la question kurde, la Turquie a été accusée d'entretenir une certaine ambiguïté à l'égard de Daech, du moins jusqu'en 2015. Elle a maintenu la porosité de sa frontière à la circulation de biens et de personnes au bénéfice de Daech, et s'est ainsi éloignée de ses alliés occidentaux. Le blocus du PYD a évidemment été mal perçu par la population kurde et la communauté internationale, notamment lors de la bataille de Kobané.

Alors qu'elle est membre de l'OTAN, ce n'est qu'en juillet 2015, après l'attentat de Suruç – le premier attribué à Daech sur le sol turc –, que la Turquie a permis à la coalition de mener des frappes aériennes à partir de ses bases. Trois autres attentats, à Ankara et à Istanbul, ont depuis lors été attribués à Daech ; manifestement, c'est encore le cas pour celui d'hier.

Par ailleurs, à l'été 2015, la guerre a repris contre le PKK alors que le pouvoir turc s'était engagé dans une politique plus conciliante depuis l'appel au cessez-le-feu lancé en 2013 par le chef historique du PKK Abdullah Öcalan. Le président Erdogan espérait notamment rallier l'électorat kurde conservateur pour mener à bien son projet de présidentialisation du régime mais les élections législatives de juin 2015, lors desquelles le parti prokurde HDP a obtenu 13 % des voix, ont mis cette stratégie à mal.

En outre, le pouvoir est confronté à l'arrivée de 2,7 millions de réfugiés, syriens pour la plupart. Ceux-ci sont plutôt bien accueillis par la population mais les responsables politiques turcs chiffront le coût de leur accueil à 10 milliards de dollars. Les coûts sociaux, les tensions sur les marchés du travail et du logement risquent d'engendrer des tensions au sein de la société turque.

La Turquie a d'autre part connu une détérioration de ses relations avec la Russie, pourtant partenaire économique majeur, après avoir abattu un avion russe à la frontière syrienne le 24 novembre 2015, bien que les relations avec ce partenaire tendent à se normaliser. Cet incident a privé la Turquie de marges de manœuvre dans le conflit syrien. Il a incité la Russie à se rapprocher du PYD, qui a ouvert une forme de représentation, non reconnue internationalement, à Moscou. Il pourrait avoir des conséquences dans le Caucase, où la Russie et la Turquie exercent une lutte d'influence, notamment dans le conflit récemment réactivé du Haut-Karabagh.

Enfin, la Turquie connaît des relations difficiles avec l'Égypte depuis la chute du président Morsi, ainsi qu'avec l'Irak et avec Israël depuis l'assaut contre le navire Mavi Marmara, même si, encore une fois, les relations avec ces acteurs tendent à s'apaiser.

Ainsi, la diplomatie turque n'a pas atteint ses objectifs. Le gouvernement du nouveau premier ministre Binali Yıldırım tente aujourd'hui d'inverser la tendance, en se rapprochant de la Russie et d'Israël, avec qui un accord a été conclu voilà quelques jours.

Au plan interne, le pouvoir a connu un tournant autoritaire dès 2010. Cette évolution s'est accélérée en 2013 avec la répression du mouvement contestataire de Gezi et la rupture avec le mouvement güleniste. La mise en cause de proches du pouvoir dans des affaires de corruption a conduit à de vastes mouvements dans la justice et dans la police et à l'arrestation ou à la mutation de milliers de fonctionnaires.

Le président Erdogan poursuit aujourd'hui son projet de présidentialisation du régime. Il ne lui manque que quelques voix au parlement turc pour pouvoir soumettre son projet à un référendum. Cette volonté s'accompagne d'atteintes aux libertés publiques et à la séparation des pouvoirs, dénoncées par un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : escalade de violences dans les régions sud-est, extension de l'usage de la notion de terrorisme pour punir des déclarations non violentes, atteintes à la liberté des médias, à la prééminence du droit et à l'indépendance de l'autorité judiciaire. Nous avons été alertés de cette situation par des universitaires et journalistes francophones que nous avons rencontrés à Istanbul, dont la situation personnelle est très préoccupante et dont nous saluons le courage et l'engagement.

Le 20 mai 2016, la Grande Assemblée nationale de Turquie a décidé de rendre possible la levée de l'immunité d'un grand nombre de parlementaires, notamment ceux du parti prokurde HDP, accusés de délits en lien avec le terrorisme. Cette levée d'immunité reporterait pour longtemps toute perspective de reprise du dialogue politique sur la question kurde. Elle rendrait en outre l'évolution actuelle du pouvoir difficilement réversible.

M. Claude Malhuret, co-rapporteur. – Nous abordons, avec la seconde partie du rapport, la question de la ligne de conduite que l'Union européenne doit adopter vis-à-vis de la Turquie.

Le premier sujet réside dans l'accord du 18 mars 2016, par lequel l'Union européenne a répondu, dans l'urgence, à une situation de crise humanitaire.

Depuis 2011, Leïla Aïchi le disait, la Turquie réalise un effort considérable pour l'accueil des réfugiés syriens. Malgré un flux en constante augmentation, elle a progressivement amélioré les droits de ces réfugiés et la qualité de leur accueil. La Turquie, pays de 75 millions d'habitants, compte sur son sol 2,7 millions de réfugiés, voire davantage puisque certaines ONG évaluent leur nombre à 4 ou 5 millions de personnes. Seulement 300 000 d'entre eux sont accueillis dans les camps du sud-est de la Turquie. Plus de 150 000 enfants syriens seraient nés en Turquie depuis 2011.

L'Union européenne s'est préoccupée tardivement de cette question. Confrontée à l'arrivée d'un million de réfugiés en 2015, elle a pris des mesures exceptionnelles afin de soutenir les pays d'Europe méridionale les plus exposés, l'Italie et la Grèce. Elle s'est également tournée vers la Turquie, dans la mesure où 885 000 personnes ont franchi illégalement la frontière grecque depuis ce pays en 2015.

Une première aide financière de 3 milliards d'euros a été décidée lors du sommet du 29 novembre 2015, qui a également permis d'améliorer les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie. La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 organise la réadmission en Turquie de migrants arrivés en Grèce et la réinstallation de réfugiés syriens en Union européenne. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE, dans la limite de 72 000 réinstallations.

Visant à casser le modèle économique de la migration, cet accord s'est accompagné d'engagements de l'UE à accélérer les négociations d'adhésion et la libéralisation des visas, promise pour juin 2016. Enfin, l'UE s'est engagée en mars dernier à accélérer le versement de la facilité de 3 milliards d'euros précédemment mise en place et à mobiliser 3 milliards d'euros supplémentaires d'ici à la fin 2018.

Quel premier bilan peut-on faire de cet accord ? Au 15 juin 2016, il a permis la réadmission en Turquie de 462 migrants irréguliers, dont 31 Syriens. Par ailleurs, 511 Syriens ont été réinstallés de la Turquie vers l'UE, soit davantage que ce que prévoit le principe « un pour un », mais ces chiffres restent très faibles. L'accord a surtout permis une diminution sensible du nombre de personnes quittant la Turquie pour la Grèce : alors que près de 2 000 migrants traversaient chaque jour la mer Égée, ce nombre est passé à une cinquantaine par jour. L'accord a donc permis de gagner du temps et de répondre dans l'urgence à un risque d'effondrement de l'espace Schengen.

Toutefois, il est très critiqué par les ONG et il présente l'inconvénient de constituer un précédent vis-à-vis d'autres pays, notamment d'Afrique du Nord, qui forment également une barrière sur les routes migratoires menant vers l'Europe, sans bénéficier des contreparties, notamment financières, octroyées à la Turquie.

À long terme, deux préalables paraissent indispensables à la résolution de la crise migratoire. D'une part, l'UE doit mieux contrôler ses frontières extérieures et parvenir à organiser plus efficacement l'accueil des réfugiés sur son sol ; d'autre part, le fragile processus de paix entre les parties au conflit syrien doit être relancé.

Notre commission a désigné un groupe de travail et le Sénat a nommé une mission d'information à qui il reviendra de formuler des propositions en vue d'une gestion à long terme par l'UE de la crise migratoire. Néanmoins, en tout état de cause, nous préconisons de bien dissocier cette question de celles des négociations d'adhésion et de la libéralisation des visas, toute forme de marchandage devant être, selon nous, exclue.

En ce qui concerne le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, les négociations n'ont pas connu d'avancée entre 2010 et 2013, la France ayant gelé les négociations sur cinq chapitres. Ces négociations ont repris en 2013 avec l'ouverture du chapitre 22 sur la politique régionale. Elles ont connu une accélération à la suite de l'accord UE-Turquie de novembre 2015, avec l'ouverture du chapitre 17 sur la politique économique et monétaire. Au total, 15 chapitres de négociation ont été ouverts. Un seizième, le chapitre 33, intitulé « dispositions budgétaires et financières », doit l'être prochainement en application de l'accord du 18 mars.

La Commission européenne a présenté, en octobre 2014 puis en novembre 2015, deux rapports comportant de nombreuses critiques sur les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE. Nos observations précédentes sur la situation des libertés publiques et de l'État de droit suggèrent que la Turquie ne respecte plus les critères de Copenhague de 1993 sur les valeurs promues par l'Union européenne.

Ainsi, étant donné l'évolution du régime turc, la question de la poursuite des négociations d'adhésion se pose. L'Union européenne est elle-même en grande difficulté à la suite du référendum britannique et ne saurait envisager cette adhésion à un horizon proche.

Dans ce contexte, certains proposent de mettre fin au processus d'adhésion au profit d'un partenariat privilégié entre l'UE et la Turquie. Toutefois, ce processus d'adhésion a été utile en ce qu'il a eu par le passé de nombreux effets – politiques, juridiques, économiques – bénéfiques. Il a notamment permis l'abolition de la peine de mort et le retour de l'armée dans les casernes, pour ne citer que les évolutions les plus emblématiques.

La tentation d'interrompre ce processus est compréhensible et semble gagner du terrain dans la classe politique. Toutefois, le faire brutalement, au moment où l'Europe est en crise et où la Turquie, pilier sud-ouest de l'OTAN, est elle-même confrontée à des crises majeures sur ses frontières et accueille des millions de réfugiés, risquerait d'ajouter une crise supplémentaire et de remettre en cause, de façon difficilement réversible et dans les pires conditions, le dialogue et la solidarité stratégique de la Turquie et de l'Europe.

Il est évident que, à ce jour, la Turquie ne remplit pas plusieurs conditions essentielles pour adhérer à l'Union européenne. Il est également évident que l'urgence est à la consolidation de l'Union, qui ne serait pas aujourd'hui en mesure d'assumer son élargissement vers un pays amené à terme à être à la fois le plus peuplé et l'un des plus pauvres d'Europe. Toutefois, fermer définitivement et dès maintenant la porte à la Turquie risquerait de rendre un peu plus irréversibles encore les évolutions qu'elle connaît et contribuerait à la fragiliser un peu plus, avec le risque d'une déstabilisation plus profonde à l'avenir, par contagion des conflits moyen-orientaux. Cela constituerait, pour l'Europe, un risque majeur du point de vue de la sécurité.

Au demeurant, l'hypothèse d'une reconfiguration de l'Europe, dont personne ne connaît encore la forme ni le contenu, à la suite du Brexit exige une certaine prudence et un délai de réflexion sur ce que nous pourrons peut-être proposer, demain, aux pays voisins.

La problématique de l'adhésion doit dans tous les cas poursuivre une logique autonome, à détacher du traitement de la question des migrations. Le niveau d'exigence, concernant l'intégration de l'acquis communautaire et des libertés publiques, doit être maintenu.

In fine, le consentement du peuple français à toute nouvelle adhésion est garanti par les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution. Cet article, modifié par la révision constitutionnelle de 2008, prévoit que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est soumis au référendum, sauf vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, autorisant son adoption par le Parlement réuni en Congrès.

Dans la perspective des discussions sur l'instauration d'un régime d'exemption de visa avec la Turquie, il importe que ce pays respecte strictement les 72 critères de la feuille de route de l'UE qui date de 2013. Ces critères portent sur la sécurité des documents, la gestion des migrations, l'ordre public et la sécurité ainsi que sur les droits fondamentaux et la réadmission des migrants irréguliers. Ces critères ne sauraient être respectés simplement sur le papier, de façon formelle, par le vote de normes non réellement mises en application, comme c'est le cas actuellement pour plusieurs d'entre eux.

Par ailleurs, dans son rapport du 4 mai 2016, la Commission indique que 7 critères sur 72 ne sont pas encore conformes. Ces 7 critères sont tous essentiels. Il s'agit notamment de la lutte anticorruption, de la législation sur la protection des données personnelles, de la

coopération avec Europol, de la coopération judiciaire ou encore de la révision de la législation et des pratiques dans la lutte contre le terrorisme.

Cette dernière question est particulièrement cruciale ; elle touche aux poursuites engagées contre des journalistes et universitaires, ainsi qu'aux levées d'immunités des députés de l'opposition, qui constituerait une atteinte manifeste aux institutions démocratiques. À ce sujet, il serait positif, selon nous, d'exprimer notre solidarité à l'égard des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie visés par cette mesure de levée d'immunité.

Le président Erdogan a refusé de modifier la législation antiterroriste, ce qui a conduit à reporter l'échéance de la libéralisation des visas. Si le pouvoir turc poursuit dans sa logique actuelle, il est peu probable que les conditions puissent être réunies à l'automne prochain. En tout état de cause, le processus de libéralisation des visas doit poursuivre son cours autonome. Le couplage avec le traitement de la question des réfugiés, sur l'initiative de l'Allemagne, n'est pas viable à long terme.

Enfin, sur la question des relations entre la Turquie et l'UE, il faut profiter d'un contexte politique actuellement favorable à Chypre pour soutenir le processus de négociations en cours entre les deux parties de l'île. En effet, le nouveau président de République turque de Chypre du nord, élu en avril 2015, est favorable au rapprochement avec la partie sud, et les élections de mai 2016 à Chypre ont confirmé le parti du président en place, également ouvert à la négociation. L'UE doit donc aider les deux parties à surmonter les principaux obstacles à la réunification : d'une part, la question des compensations à accorder aux réfugiés grecs expropriés et, d'autre part, le problème des garanties à apporter à l'accord.

À ce sujet, la détérioration des relations turco-russes n'est pas une bonne nouvelle car Chypre est proche de la Russie d'un point de vue tant stratégique qu'économique. Les regrets que vient d'adresser le Président Erdogan à la Russie comme la reprise des relations avec Israël semblent illustrer une nouvelle orientation de la politique étrangère turque, qu'il est sans doute prématuré d'analyser mais qui paraît témoigner d'une prise de conscience de la nécessité de rebattre les cartes.

Si l'on ajoute à cela le changement de ton à l'égard du président égyptien Sissi, il n'est pas douteux qu'un changement majeur de la politique étrangère turque est en train de se produire. La Turquie semble enfin réaliser que la position idéologique de volonté de leadership du monde sunnite serait avantageusement remplacée par une prise en compte de la realpolitik. Seul l'avenir nous dira si cette inflexion est destinée à se poursuivre et avec quels moyens.

Je passe la parole à Claude Haut pour aborder la troisième question annoncée en introduction.

M. Claude Haut, co-rapporteur. – Cette troisième question porte sur la feuille de route que la France devrait suivre dans ses relations avec la Turquie ; après l'Europe, la France.

Plutôt que de se focaliser sur des processus de long terme, qui doivent poursuivre leur logique autonome, il nous paraît souhaitable de tout mettre en œuvre pour développer les solidarités concrètes avec la Turquie, en favorisant autant que possible un rapprochement politique, économique et culturel, incluant les échanges et le dialogue entre sociétés civiles.

Beaucoup reste à faire de part et d'autre pour surmonter les préjugés et les difficultés objectives qui entravent la relation euro-turque.

Les relations politiques entre la France et la Turquie s'inscrivent dans une longue histoire qui remonte à l'alliance entre François Ier et Soliman le Magnifique, en 1536, considérée historiquement comme la première alliance entre un État chrétien et un empire non chrétien.

Au cours des années récentes, la relation franco-turque a été marquée par des divergences sur les questions de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne et du génocide arménien. Un rapprochement s'est toutefois opéré ; le président François Hollande s'est rendu en janvier 2014 en Turquie, ce qui a donné lieu à l'établissement d'un cadre stratégique de coopération institutionnalisant la relation franco-turque.

En octobre 2014, un plan d'action conjoint pour la coopération entre la France et la Turquie a été adopté. Cette feuille de route réaffirme l'objectif d'une coopération étroite pour poursuivre le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE et mettre en œuvre l'accord de réadmission signé en 2013. L'objectif est de conclure le dialogue sur la libéralisation des visas.

Une coopération renforcée est mise en place dans les domaines de la sécurité, de la lutte contre toutes les formes de terrorisme, contre la criminalité organisée, et en matière d'immigration clandestine, de traite des êtres humains et de fraude documentaire. Le plan d'action conjoint comporte par ailleurs des dispositions relatives à la coopération dans le domaine de la défense, y compris entre les industries de défense, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, ainsi que dans les secteurs de la culture, de l'éducation et de la science.

De fait, en 2015 et en 2016, dans le contexte de la lutte contre Daech, de la lutte antiterroriste et de la crise migratoire, les contacts de haut niveau se sont multipliés, au travers notamment des déplacements, en début d'année, du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur français en Turquie.

Nous avons aujourd'hui des positions convergentes avec la Turquie sur le conflit syrien. La France condamne le PKK, qui est une organisation terroriste. Les bonnes relations qu'entretiennent la Turquie et le gouvernement régional du Kurdistan irakien montrent que le dialogue n'est pas par essence impossible entre la Turquie et une entité kurde autonome, susceptible de constituer un allié dans la région. Cela implique que le soutien apporté au PYD ne serve pas à alimenter le PKK dans sa lutte contre le pouvoir turc. En outre, ce soutien ne doit pas être exclusif mais concomitant au soutien apporté à des forces arabes syriennes.

La Turquie doit être rassurée sur la pérennité de ses frontières, étant rappelé que l'objectif de la France en Syrie est la création d'un État démocratique, unitaire, multiconfessionnel et laïque.

M. Claude Malhuret, co-rapporteur. – La dernière partie de ce rapport concerne la relance du dialogue politique et les relations économiques.

Les négociations de Genève sont aujourd'hui dans l'impasse et la France pèse peu dans le processus. Elle doit reprendre l'initiative sur le plan diplomatique en associant mieux la Turquie, avec qui nous partageons certains objectifs. Selon nous la France devra soutenir,

dès que les conditions de sécurité seront réunies, l'objectif turc d'instauration d'une « zone sûre » pour les réfugiés en Syrie, assortie d'une zone d'exclusion aérienne, afin de permettre aux déplacés de rester en sécurité dans leur pays et non pas d'être contraints de migrer.

Le dialogue politique avec la Turquie est difficile mais il doit être entretenu de façon volontariste, en évitant les tensions inutiles sur des objectifs lointains et en procédant par petits pas. Cette approche doit permettre d'avancer, y compris sur les questions les plus difficiles.

En ce qui concerne le génocide arménien, nous pensons qu'il faut tirer les enseignements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui permet de ne pas relancer les tensions diplomatiques. La France a reconnu publiquement ce génocide par la loi du 29 janvier 2001 ; c'est désormais le processus de réflexion historique qui doit être privilégié et engagé de bonne foi par les Turcs et par les Arméniens, qui ont signé un accord en ce sens en 2009. Cela dit, cette question va sans doute resurgir après le vote du Bundestag et nous devons nous y préparer.

L'urgence est à l'application de la feuille de route existante pour la coopération entre la France et la Turquie, qui doit être considérée comme une priorité, de même que sa réactualisation régulière. Les contacts de haut niveau, ainsi que le dialogue à tous les échelons politiques et administratifs, doivent être intensifiés. La coopération dans le domaine de la sécurité, notamment les échanges d'informations et la coopération institutionnelle pour combattre toutes les formes de terrorisme, doit être renforcée.

Le développement des échanges universitaires, linguistiques et culturels est en particulier souhaitable, ainsi que le renforcement de la coopération dans le domaine de la recherche. De façon générale, l'intensification des échanges doit être favorisée en vue d'une meilleure compréhension interculturelle dans tous les secteurs d'activité.

Enfin, le dialogue stratégique sur les questions militaires entre la France et la Turquie doit être développé, étant donné l'engagement désormais commun dans la lutte contre Daech. En outre, la Turquie investit dans sa défense, ce qui ouvre des opportunités de coopération entre les industries de défense française et turque, pour créer des partenariats.

Je laisse la parole à Leïla Aïchi pour aborder, pour finir, les relations économiques entre la France et la Turquie.

Mme Leïla Aïchi. – Sur le plan économique, la Turquie a connu en 2015 une croissance de 4 %. Elle est la quinzième puissance mondiale, et elle vise la dixième place d'ici au centenaire de la République turque en 2023.

En 2014, la Turquie était notre sixième client hors Union européenne. Plus de 300 entreprises françaises y sont présentes, employant plus de 50 000 personnes. Par exemple, Renault est la troisième entreprise exportatrice de Turquie et assure 52 % de la production locale de véhicules de passagers. Dix-sept équipementiers français sont implantés, ainsi que de grandes entreprises – Thales, Airbus group ou encore Air Liquide. Aéroports de Paris détient 38 % du gestionnaire aéroportuaire turc TAV, présent dans de nombreux pays.

Dans le domaine de l'énergie, Engie et EDF sont présents ; cela dit, Total a récemment annoncé la cession de son réseau et de ses activités en Turquie.

Sont également présentes en Turquie des entreprises françaises des secteurs de la pharmacie, de l'agroalimentaire, de l'assurance, du commerce et du tourisme.

Pour les entreprises françaises, la Turquie présente aujourd’hui de nombreuses opportunités. Pour répondre aux ambitions spatiales de ce pays, Arianespace, Thales Alenia Space et Airbus group ont remporté des contrats et sont bien placés pour en remporter de nouveaux.

Dans le domaine ferroviaire, plusieurs appels d’offres ont été lancés pour des trains à grande vitesse, pour lesquels Alstom est en bonne position. Un projet d'accord de coopération est en cours de négociation entre la SNCF et les chemins de fer turcs.

Des projets sont également en cours dans le secteur de la « ville durable ».

En matière d'énergie nucléaire, dans le cadre d'un accord intergouvernemental de coopération signé en 2013, le Japon et la Turquie négocient un contrat pour la construction et l'exploitation à Sinop d'une centrale nucléaire, composée de quatre réacteurs franco-japonais ATMEA-1. Dans le sud du pays, un projet de centrale est conduit par l'entreprise russe Rosatom, pour lequel des contrats de sous-traitance sont possibles avec des entreprises françaises.

Enfin, dans le domaine de la défense, la Turquie souhaite développer un programme national de défense antiaérienne. Elle a abandonné en 2015 son choix initial, portant sur un système de défense antimissile chinois, qui avait suscité des craintes de la part de pays de l'OTAN. La Turquie négocie désormais avec le consortium franco-italien Eurosam l'achat de systèmes de défense aérienne portables à moyenne portée.

La Turquie représente donc un enjeu économique majeur souvent méconnu pour la France. Elle présente en outre des opportunités souvent ignorées des PME. Son potentiel comme marché émergent est moins bien perçu que celui de l'Afrique ou de l'Asie. Comme nous l'ont indiqué les représentants des milieux économiques français rencontrés en Turquie, elle semble souffrir d'une mauvaise image injustifiée.

Or les entreprises turques sont dynamiques et souhaitent investir en France. En particulier, La France est perçue comme une plateforme pour des échanges et investissements vers l'Afrique francophone. En retour, la Turquie peut servir de plateforme aux entreprises françaises vers l'Asie centrale et le Moyen-Orient – c'est l'esprit, par exemple, du partenariat entre Aéroports de Paris et TAV. Cette complémentarité pourrait offrir davantage de perspectives de coopération, notamment entre les PME françaises et turques.

Toutefois, l'environnement des affaires en Turquie reste marqué par une forte instabilité des règles en matière de marchés publics, de concurrence et de propriété intellectuelle. Les incertitudes politiques y sont également dommageables et freinent l'investissement étranger.

L'Union européenne devrait être plus attentive au respect des règles de concurrence que la Turquie a acceptées dans le cadre de l'union douanière. Des négociations sont en cours pour moderniser cette union. Elles portent sur un élargissement de son périmètre aux services, aux biens agricoles et aux marchés publics. Sous réserve que les études d'impact actuellement en cours en confirment le bénéfice mutuel, cette modernisation de l'union

douanière doit être poursuivie et accompagnée d'un contrôle renforcé du respect par la Turquie de ses obligations.

En conclusion, précisons que la Turquie est aujourd'hui un partenaire important pour la sécurité de l'Europe, ce qui doit nous inciter à clarifier nos relations avec elle. Les relations euro-turques sont multiformes. Elles comportent des enjeux portant sur des horizons temporels différents.

Ne nous enfermons pas dans les irritants, comme le génocide arménien, ni dans la gestion de la crise des migrants ; ayons au contraire une approche pragmatique, fondée sur une intensification de la coopération et des échanges dans tous les domaines, afin de ne pas tourner le dos à ce partenaire difficile mais incontournable.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, mes chers collègues, vous avez produit un travail important, avec beaucoup d'informations de grand intérêt. Votre rapport pose aussi beaucoup d'interrogations et présente des options à prendre. Cela doit nourrir le débat.

M. Robert del Picchia. – Je connais bien les problèmes turcs et nos relations avec ce pays et j'étais très inquiet de votre rapport. Je m'attendais en effet à ce qu'il soit beaucoup plus dur, plus concentré sur les points d'actualité – migrants, Arméniens, adhésion à l'Union européenne. J'étais donc très réservé et je comptais, sinon voter contre, du moins m'abstenir.

Néanmoins, je vous ai écoutés très attentivement et j'ai relevé quelques phrases qui m'ont réconforté et incité à changer de position. Je voterai donc pour parce que vous avez mis l'accent exactement sur ce qu'il faut.

Tout d'abord, attention à l'adhésion Union européenne ; il ne faut pas bloquer prématurément le processus actuel. C'est ce que vous avez dit, me semble-t-il ?

M. Claude Malhuret, co-rapporteur. – Nous avons surtout dit que ce processus s'interrompt, dans les faits, tout seul.

M. Robert del Picchia. – Il n'est pas utile de l'interrompre et ce serait contreproductif. Je sais ce que pensent certains Turcs, un peu partout y compris à très haut niveau : ils affirment que, in fine, la Turquie ne voudra pas entrer dans l'Union européenne. Pour ma part, je pense le contraire – Erdogan et tous les leaders poussent pour entrer dans l'Union européenne et crient au scandale dès qu'on arrête quoi que ce soit dans la négociation – mais on ne connaît pas encore la position définitive de la Turquie.

Pour ces interlocuteurs, deux obstacles importants se poseront. D'une part, l'adhésion turque sera soumise à des référendums en Europe – par exemple en Autriche, où je suis élu, ou au Luxembourg –, et un ancien président turc appelait mon attention sur la perception que les électeurs auraient de lui, lors des élections suivantes, si 80 000 ou 100 000 Luxembourgeois rejettent d'Europe 80 millions de Turcs. Pour lui, les extrémistes gagneraient toutes les élections.

D'autre part, deuxième obstacle selon ces interlocuteurs, si les pays où seront organisés des référendums rejettent la Turquie, cela détériorera fortement nos relations avec ce pays.

Aussi, comment éviter ces deux obstacles ? Il faut négocier jusqu'au bout puis, selon eux, la Turquie renoncera probablement à l'adhésion à l'Union européenne, telle qu'elle sera à ce moment-là – qui peut dire à quoi elle ressemblera dans cinq ans, après le Brexit ? Peut-être même, ajoutent-ils en manière de plaisanterie, que l'Europe demandera à la Turquie d'adhérer parce qu'elle aura besoin, en raison des développements au Proche-Orient, de cet allié militaire au sein de l'OTAN. En outre, économiquement, l'Union européenne pourrait aussi avoir besoin du marché turc. Ainsi, l'usine Renault, que j'ai visitée l'année dernière, a produit 1,43 million de voitures en 2015 ; c'est énorme !

Par conséquent, attention aux annonces d'interruption des négociations d'adhésion à l'Union européenne ; à chaque fois qu'on a fait des annonces allant à l'encontre de nos relations amicales avec la Turquie, nous avons eu des problèmes économiques. Je ne donnerai qu'un exemple : Air France négociait avec Turkish Airlines pour prendre une position majoritaire dans son capital quand la France a voté son texte sur l'Arménie. On n'en a pas parlé dans les journaux mais Air France a vu le projet se bloquer et n'a pas pu racheter Turkish Airlines, qui est aujourd'hui une grande compagnie aérienne. En outre, l'aéroport d'Istanbul est énorme. C'est donc un grand marché que nous avons perdu.

Par conséquent, faisons attention aux décisions que nous prenons et aux déclarations que nous faisons.

Cela dit, j'approuverai ce rapport.

M. Jeanny Lorgeoux. – Je veux moi aussi remercier nos collègues de leur mesure dans le traitement de cette question extrêmement difficile.

Analysons simplement la carte de la région en termes géopolitiques. À terme, voulons-nous que ce grand vaisseau de pierre situé au milieu de la Méditerranée soit le glacis protecteur de l'Europe, sur son flanc sud-est, contre un sunnisme dévoyé et échevelé, ou voulons-nous, à l'inverse, favoriser par une position trop rigide un cheval de Troie de ce sunnisme échevelé contre l'Europe ?

Pour ma part, j'ai fait mon choix. Je considère que la Turquie doit être, sous une forme difficile à trouver, je le conçois bien, un partenaire très proche de l'Union européenne voire en être éventuellement un membre à terme. En tout état de cause, la position des auteurs du rapport consistant à ne pas claquer la porte dès maintenant à la Turquie est assurément très responsable à court terme et historiquement nécessaire ; je leur en sais gré.

M. Bernard Cazeau. – Je félicite nos collègues pour cet excellent document, qui fait à la fois de l'histoire, de la politique, de l'économie ; bref il est très complet.

En revanche, je ne le trouve pas assez dur vis-à-vis d'un gouvernement et d'un parti, l'AKP, qui, depuis quelques années, font ralentir tant politiquement qu'économiquement ce pays que je connaissais bien.

Ainsi, sur le plan de la politique intérieure, on observe un certain déterminisme religieux alors que c'était un pays laïque – c'était presque une exception à l'époque – et je ne parle pas de l'évolution des libertés…

En outre, ce pays n'a pas non plus su définir – cela le marquera pendant longtemps – une attitude vis-à-vis du Kurdistan. Ce refus d'une partie des Turcs de reconnaître l'identité kurde de manière plus importante fait émerger des conflits, notamment

dans la région kurde et à la frontière. Cela s'amplifie aujourd'hui et l'évolution de la situation du côté syrien avec le PYD risque de susciter un nouveau conflit dans ce secteur. Il faudrait aussi regarder ce problème de près.

Je trouve que la politique extérieure du président Erdogan est incohérente – il est avec ou contre Bachar Al-Assad, il attaque ou non la Russie ou Israël... On ne peut pas faire confiance à cet homme, qui semble développer un pouvoir dictatorial, concernant la politique étrangère !

Il a joué avec l'Europe et ses difficultés pour gagner de l'argent – les 6 milliards d'euros que la Turquie va toucher ne sont pas négligeables. En outre, je souligne l'ambivalence vis-à-vis de Daech et des trafics dans le conflit syrien – refus de Bachar Al-Assad et peut-être complicité avec Daech ?

Pensez-vous, madame, messieurs les rapporteurs, qu'il y ait une connivence entre le PYD et le PKK ? Certains disent que ce n'est pas le cas quand d'autres affirment que le PKK, à cheval sur la frontière, va d'un côté et de l'autre.

Cela étant dit, je félicite les auteurs du rapport pour la grande qualité de leur travail.

M. Daniel Reiner. – Je suis un peu dans le même état d'esprit que Robert del Picchia. Vous êtes sur le point de rendre un rapport équilibré et c'est positif ; ce n'est pas le moment de souffler sur les braises. Les circonstances sont telles que la Turquie est un pays pivot et il serait inopportun de donner le sentiment que l'on va décider, aujourd'hui, de son avenir pour l'éternité.

Par ailleurs, s'il y avait un seul message à faire passer, ce serait qu'il ne faut pas faire de la question turque un enjeu politique. C'est une difficulté à laquelle on aura du mal à échapper. On aura beau s'inscrire dans l'histoire – je suis de ceux qui le font et je pense que l'Europe aurait eu intérêt à associer la Turquie à son avenir – mais les mots brutaux prononcés depuis quelques années pour fermer brutalement la porte à Turquie ont des conséquences.

Nous avons nous-mêmes pu constater ces risques ; nous avons reçu il y a dix ans une délégation parlementaire turque, qui exprimait, à propos de l'Union européenne, son aspiration à retrouver les standards internationaux et une vie plus démocratique. Maintenant, quand on rencontre des parlementaires, ils nous disent : « Vous ne voulez pas de nous, ne vous étonnez pas si nous nous tournons dans une autre direction. »

Il serait essentiel de sortir ce sujet du débat politique français. La sagesse dont le Sénat fait preuve dans ce rapport devrait se diffuser à l'intérieur du monde politique.

M. Alain Gournac. – C'est un vœu pieux !

M. Daniel Reiner. – Mais on peut en faire ! Il n'est pas interdit d'être sage, ou tout simplement de se taire... Par ailleurs, le discours du professeur turc Ahmet Insel que nous avons auditionné il y a peu avait clarifié, pour moi, les perspectives de ce pays. Je suis rationaliste et je comprenais bien la situation. Or, aujourd'hui, brutalement, on assiste à un revirement à 180 degrés !

Je trouve cela très étrange. Ce pays avait des valeurs proches des nôtres, par l'action du kékisme des années 1920. Puis M. Insel nous a expliqué que c'était une

parenthèse, qui s'est fermée, et qu'on retrouve l'esprit ottoman et l'islam. Enfin, depuis deux ou trois jours, les décisions prises relèvent de la realpolitik. Je me réjouis que la Turquie se réconcilie avec la Russie et avec Israël ; mais quelle est sa ligne en définitive ?

Par conséquent, c'est le moment d'être sage et non définitif sur ce sujet. En ce qui concerne la France, dont la relation à la Turquie est longue mais n'est pas très riche – elle l'est moins que celle de l'Allemagne, où l'immigration turque est une réalité quotidienne –, elle doit considérer ce pays à sa juste taille et non comme un pays mineur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Pour rebondir sur ce que vient de dire Daniel Reiner – c'est le moment d'être sage et non définitif –, je pense néanmoins qu'il conviendrait d'ajouter une phrase à ce texte parce que nous sommes, en Europe, dans une situation où tout le monde parle de refondation. Il ne faudrait pas donner le sentiment que nous pensons que tout peut continuer sans tenir compte de cette situation !

Si les auteurs du rapport et les membres de la commission l'acceptent, il s'agirait de bien préciser dans le rapport que s'agissant de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, « *L'avenir du partenariat avec la Turquie pourra être redéfini en fonction de la nature géopolitique de la refondation que l'Europe doit engager.* »

Cette formulation me paraît plus conforme à ce que nous ressentons sur ce sujet de l'élargissement à l'issue du vote britannique, et qui s'est exprimé dans le débat tenu hier au Sénat.

M. Claude Malhuret, co-rapporteur. – Je veux répondre brièvement à trois questions.

Certains commissaires nous reprochent de ne pas être assez durs et d'autres nous félicitent de ne l'être pas trop. En réalité, nous avons présenté une synthèse mais notre rapport contient des chapitres intitulés « Le risque d'une fuite en avant », « Une dérive autoritaire », « La perspective d'une présidentialisation » ou encore « Des atteintes aux libertés publiques ». Nous avons privilégié dans cette synthèse orale ce qui pose question concernant la feuille de route – adhésion, visas –, mais le rapport tient un langage de vérité comme le montrent ces titres de chapitres, et comme nous y ont incités nos entretiens avec notamment les universitaires et les journalistes que nous avons rencontrés à Istanbul ou à Ankara.

Je veux répondre aussi à la question de Daniel Reiner. Pour moi, ce revirement à 180 degrés de la politique étrangère tient à deux facteurs. Tout d'abord, Erdogan a toujours été, tout au long de son parcours, un remarquable tacticien ; d'ailleurs il le fallait pour réussir à prendre le pouvoir comme il l'a fait, malgré les tentatives de l'armée de le destituer. Il recourt pour cela à la takia, notion islamique qui autorise la dissimulation quand on fait face à un ennemi. Il est donc un remarquable tacticien et cela n'est pas nouveau. En l'occurrence, il a compris qu'il fallait reculer aujourd'hui et a gardé toute sa souplesse tactique.

D'ailleurs, seuls des régimes autoritaires sont capables d'inflexions aussi subites... Enfin, la tonalité du rapport est tout à fait celle de la formulation qui a été suggérée par notre président à l'instant, que j'intègre bien volontiers dans le rapport.

Mme Leila Aïchi. – Je confirme pour ma part l'impression de dégradation évoquée par Daniel Reiner. J'ai eu l'honneur, voilà 18 mois, de faire un déplacement en Turquie avec le président Larcher et on sent aujourd'hui la dégradation de la situation dans ce

pays, où les tensions sont palpables. Nous avons rencontré des membres de l'élite, des intellectuels, qui nous ont alertés sur les atteintes graves à la liberté d'expression.

Pour autant, je rejoins aussi ce que vous venez de dire, monsieur Reiner, à propos des relations avec l'Union européenne. Il est moins question de l'adhésion turque à l'Union européenne que du chemin pour conduire ce pays, cette société – faisons abstraction de Erdogan –, vers les normes européennes et les droits de l'homme. Pour cela, il vaut mieux que la Turquie regarde vers les canons européens que vers un Orient complètement déstructuré.

M. Claude Haut, co-rapporteur. – Il faut être sage mais il ne faut pas être dupe de la réalité turque ni des difficultés qui ne manqueront pas de se poser, que ce soit à propos de l'adhésion, du terrorisme ou des partenariats à nouer.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il était important que nous allions au bout de cette question, particulièrement stratégique pour notre pays. Je vous remercie tous de ce débat et je remercie les auteurs de ce travail passionnant.

Je mets aux voix le rapport.

Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.

La réunion est levée à 12 h 23

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information à La Réunion – Situation sanitaire – Communication

Au cours d'une première réunion tenue le matin, la commission entend la communication de MM. Alain Milon, Gilbert Barbier, Mme Laurence Cohen, M. Jean-Louis Tourenne et Mme Chantal Deseyne sur la mission d'information à La Réunion en vue d'y étudier la situation sanitaire.

M. Alain Milon, président. – Comme vous le savez, le thème retenu par le bureau pour le déplacement annuel de notre commission des affaires sociales était celui de la situation sanitaire dans les outre-mer. Ce choix était motivé par deux éléments. En premier lieu, la lecture du rapport présenté sur ce sujet en 2014 par la Cour des comptes, qui a dressé un constat alarmant, et dont les conclusions ont servi de base à l'élaboration d'une déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de santé. En second lieu, la mise en évidence, lors du débat sur la loi de santé, d'enjeux forts et spécifiques aux territoires d'outre-mer, dont nous avons tous pu mesurer le caractère d'urgence.

La première série d'auditions que nous avons menée à Paris - en recevant au Sénat notamment la Cour des comptes, la HAS, l'InVS, la DGOS, et en effectuant un déplacement passionnant à l'Institut Pasteur – nous a confirmés dans l'idée que la situation sanitaire des outre-mer était non seulement mal connue, mais encore très mal prise en compte dans les décisions de politique de santé publique. Je ne citerai à cet égard qu'un seul exemple, dont l'absurdité le rend particulièrement frappant : jusqu'à récemment, le calendrier vaccinal hexagonal, notamment pour le vaccin de la grippe, était appliqué tel quel... dans l'hémisphère Sud, où, comme vous le savez, les saisons sont pourtant inversées.

Nous avons ainsi décidé de nous rendre à La Réunion et à Mayotte, dont les situations respectives nous semblaient bien, a priori, refléter la diversité et le contraste des territoires ultramarins. Nous avons en effet dans l'Océan Indien deux collectivités éloignées de 10 000 km de l'hexagone, et qui doivent faire face à des risques infectieux et environnementaux spécifiques : risques climatiques, qualité des eaux, exposition aux arboviroses (paludisme à Mayotte, chikungunya à La Réunion, peut-être demain l'arrivée du virus zika), présence encore notable de certains agents infectieux presque oubliés sous nos latitudes, telle que la leptospirose à Mayotte. Face à ces défis, nous avons, d'une part, une collectivité au système sanitaire globalement performant, quoiqu'en rattrapage par rapport à l'hexagone ; d'autre part, un département récent, confronté à des difficultés multiples, et dont le très grand retard organisationnel en matière sanitaire apparaît comme un défi très difficile à relever. C'est donc sur ce contraste qu'il nous a paru intéressant de travailler.

S'agissant tout d'abord de La Réunion, notre déplacement sur le terrain ne nous a pas détrompés dans notre première impression. Je dirais même que nous avons été très agréablement surpris par la qualité de l'organisation sanitaire développée sur le terrain, par des acteurs dont l'implication nous a parue tout à fait remarquable. Bien entendu, cette

organisation se déploie devant des enjeux sanitaires spécifiques, et une situation globalement plus problématique que dans l'hexagone – je laisse la parole à mes collègues sur ce point.

M. Jean-Louis Tourenne, rapporteur. – Nous avons en effet pu rencontrer des équipes de soignants très engagés, et, plus important encore, qui travaillent en bonne entente. Dès notre premier jour sur place, nous nous sommes successivement rendus au CHU puis au sein de l'établissement privé Clinifutur. Nous avons également pu visiter un service de soins de suite et de réadaptation spécialisé dans la prise en charge de l'obésité, ainsi qu'un centre de dialyse.

Au terme de ces différents rendez-vous, nous avons été frappés par le bon fonctionnement global de la coopération entre le public et le privé, sur l'ensemble de la chaîne de soins. Cette collaboration est, il est vrai, sans doute rendue indispensable par la structuration de l'offre de soins sur l'île, ainsi que par son isolement ; mais aussi par le fait que les établissements privés que nous avons visités, s'ils fonctionnent avec des capitaux privés, ne fonctionnent pas pour autant selon une volonté de recherche effrénée du profit maximum. À cette action des praticiens de la santé s'ajoute celle, tout aussi résolue, de l'ARS, qui intervient sur l'ensemble des sujets : déclinaisons de plans de santé publique spécifiques, lutte anti-vectorielle, etc.

Nous avons par ailleurs rencontré l'équipe chargée de la mise en place d'une plateforme innovante pour l'amélioration de la prise en charge des maladies chroniques, qui constituent un enjeu fort pour l'île – nous y reviendrons. Cette plateforme, issue de l'appel à projets national « Territoires de soins numériques », a été constituée sous la forme d'un groupement de coopération sanitaire (GCS) fédérant plusieurs des acteurs majeurs de la santé de l'île : les établissements hospitaliers publics et privés et les médecins libéraux, dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) passé avec l'ARS pour les deux territoires de La Réunion et de Mayotte. Outre cet aspect de coopération entre les acteurs, ce programme, dit Océan Indien Innovation santé (OIIS), présente ceci d'intéressant qu'il expérimente de nouveaux modes de prise en charge des maladies chroniques, passant par un système d'information en ligne. Celui-ci permet à la fois d'apporter de l'information au grand public, aux patients ainsi qu'à l'entourage, de mieux coordonner les parcours de santé, et de faciliter les conditions d'exercice des acteurs de santé ; il est composé de différents niveaux, avec un accès libre et un accès sécurisé selon la nature des informations en cause.

Nous avons ainsi pu constater que les acteurs de terrain développaient, en synergie, des solutions innovantes et souvent originales. La Réunion est, je le souligne, l'une des cinq régions françaises à mettre en place une maison de naissance, dans le cadre de l'expérimentation initiée par notre commission – je vous rappelle qu'une maison de naissance est une structure de proximité visant à une prise en charge peu médicalisée de l'accouchement physiologique, avec l'accompagnement de sages-femmes. Ce constat vaut d'ailleurs pour tous les domaines, et j'en profite pour faire ici une parenthèse sur la question de la potabilisation de l'eau, à laquelle nous avons consacré notre dernière journée de travaux sur place.

Il s'agit d'un problème majeur, quoiqu'on l'imagine mal sous nos latitudes : jusqu'à 35 % des volumes d'eau distribués à La Réunion ne seraient pas potabilisés de manière continue, et 57 % de la population n'aurait pas accès à de l'eau de bonne qualité – ce problème résultant de l'utilisation d'eaux superficielles, que la forte pluviométrie de l'île conduit à charrier des boues provoquant une forte turbidité. Or, pour des communes de petite taille et éclatées entre différents sites comme celle de Salazie (qui nous a très chaleureusement accueillis), il est difficile et peu justifié de mobiliser des budgets suffisants pour la mise en

œuvre de travaux importants. La solution qui a été trouvée, qui consiste en un déploiement de petites unités mobiles de potabilisation sur chacun des différents hameaux qui composent la commune (plutôt que dans la construction d'un grand centre de traitement), nous a semblé à la fois ingénieuse et pragmatique.

Mme Chantal Deseyne, rapporteur. – Pour autant, et malgré la somme des bonnes volontés, tout n'est évidemment pas rose. On constate en premier lieu un déficit de médecins spécialistes libéraux, qui plus est avec un effectif vieillissant. Les équipes du CHU nous ont également fait part d'un manque important de postes de PU/PH, tandis que des investissements importants sont nécessaires à la bonne marche de l'hôpital - un plan de 400 millions d'euros est d'ailleurs prévu. Enfin, la fusion entre les sites Nord et Sud du CHU ne semble toujours pas achevée, notamment sur certaines activités ; il nous a été indiqué à ce titre que la mise en place d'un groupement hospitalier de territoire (GHT) pourrait constituer une réponse. Il existe également des enjeux importants, et à ce stade non résolus, s'agissant de la prise en charge d'une population vieillissante.

Cette organisation des soins – globalement performante – intervient par ailleurs dans un territoire caractérisé par un état de santé de la population généralement moins bon que dans l'hexagone, avec une surmortalité générale et prématurée (7 décès sur 10 survenant avant l'âge de 65 ans).

C'est en particulier la question de la mortalité périnatale qui nous a interpellés sur place : elle est non seulement plus élevée que dans l'hexagone, mais encore en augmentation au cours des dernières années. La mortalité maternelle atteint ainsi 26,4 pour 100 000 naissances, soit près de trois fois plus qu'en métropole ; la mortalité infantile est de 7,3 pour 1 000, soit deux fois plus que dans l'hexagone. Selon l'ARS, cette situation résulterait en particulier d'une situation de comorbidité constatée chez les parturientes : en d'autres termes, lorsque des incidents surviennent, ils le font souvent sur des terrains déjà fragilisés du fait d'une obésité, par exemple, ou de diverses maladies chroniques.

Il s'agit là d'ailleurs de la première des problématiques qui se posent à La Réunion, caractérisée par une explosion des maladies chroniques, pour une population en transitions à la fois démographique et épidémiologique. Je ne citerai ici que quelques chiffres particulièrement parlants : plus de 100 000 personnes sont actuellement en ALD sur le territoire réunionnais, avec une incidence qui a augmenté de 30 % en 10 ans ; la prévalence du diabète y atteint le double de celle constatée dans l'hexagone (de l'ordre de 10 %, contre 5 % en métropole) ; le nombre de personnes en dialyse y est près de quatre fois plus important qu'en métropole.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Un deuxième sujet spécifique à La Réunion est celui de l'alcool. On constate en effet toujours une forte surmortalité résultant des pathologies liées à l'alcool, avec un taux deux fois supérieur à celui constaté en France hexagonale. Si la consommation chronique à risque, et même la consommation quotidienne, y est moindre qu'en métropole, les volumes d'alcool ingérés sont cependant plus importants. Au total, malgré une diminution constatée de l'alcoolisme depuis les années 1970, les problèmes se concentrent sur les populations les plus vulnérables, notamment les jeunes.

Deux problèmes nous ont en particulier été présentés. Le premier est celui de la permanence d'une publicité intensive pour l'alcool, en dépit de la loi Evin, dans un contexte de forte concurrence entre divers alcools forts : rhum (dont les risques sont effacés, dans le cadre publicitaire, au profit d'une connotation de produit local et traditionnel), whisky, bières

fortes destinées aux jeunes garçons. Ce n'est d'ailleurs pas le seul sujet sur lequel l'application d'une norme nationale pose problème à La Réunion : il nous a été indiqué que la loi sur la vente d'alcools réfrigérés dans les stations-services n'y a été appliquée que cinq ans plus tard. Le deuxième est celui de la taxation dérogatoire des alcools produits localement, notamment le rhum, qui est ainsi très bon marché – alors que, selon l'OMS, la taxation des boissons alcoolisées constitue l'un des moyens de lutte les plus efficaces contre l'abus d'alcool.

Les problèmes liés à l'alcool connaissent une déclinaison particulièrement problématique à La Réunion avec la forte prévalence du syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF), sur lequel notre commission avait déjà eu l'occasion de travailler lors de son précédent déplacement sur place, puis sous l'influence déterminée de notre ancienne collègue Anne-Marie Payet. Il semble qu'une prise de conscience du problème soit actuellement en cours au niveau national : un rapport de l'Académie nationale de médecine est paru en mars dernier sur ce sujet, tandis que la Mildeca a prévu la mise en œuvre d'un programme de prévention et de prise en charge des troubles liés à l'alcoolisation fœtale. La Réunion fait partie, avec l'Aquitaine, des deux régions retenues pour son expérimentation, dont les contours nous ont été présentés par l'ARS. Il n'en reste pas moins que, malgré les difficultés liées à sa détection et à son évaluation, La Réunion reste largement touchée par ce trouble, avec 100 à 150 cas par an. Pourtant largement évitable, car dû à la mauvaise information des mères, ce syndrome peut entraîner des conséquences graves – avec notamment des retards de croissance, ou des troubles cognitifs ou comportementaux : l'alcoolisation fœtale est ainsi la première cause de handicap non génétique chez l'enfant.

À l'initiative de notre commission, le principe de l'apposition d'un message sanitaire à l'attention des femmes enceintes sur toutes les unités de conditionnement de boissons alcoolisées avait été adopté dans le cadre de la LFSS pour 2005. Celui-ci prend la forme d'un pictogramme, dont le caractère souvent illisible remet cependant en cause la pertinence : de très petite taille, il est à peine discernable, d'autant plus qu'il apparaît le plus souvent en noir et blanc. Un simple décret serait suffisant pour harmoniser la présentation de cet important message de santé publique, et pour le rendre véritablement identifiant par nos concitoyens. C'est pourquoi nous avons résolu de poser une question orale sur ce thème à la ministre de la santé, qui sera déposée et portée par notre Président, mais à laquelle je ne doute pas que nous pourrons tous nous associer.

Pour compléter brièvement cette question des addictions, il me semble important d'évoquer la question de l'usage détourné des médicaments. En raison de l'isolement de La Réunion, l'accès aux psychostimulants « classiques » que nous connaissons dans l'hexagone - cocaïne, crack- est très marginal, voire nul. S'est en revanche développé, depuis les années 1970, un recours à certains médicaments psychotropes -et notamment au Rivotril, à l'Artane et au Xanax- qui alimente un trafic local avec Madagascar et l'île Maurice. Le phénomène est d'autant plus difficile à combattre que les jeunes consommateurs masculins associent une valeur mythique et initiatique à l'Artane, connu pour favoriser les passages à l'acte violents, notamment lorsqu'il est utilisé en association avec l'alcool. Se développe par ailleurs l'usage d'une méthamphétamine particulièrement dangereuse, connue sous le nom de « Crystal », et importée de Thaïlande.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Nous avons enfin consacré une partie de nos travaux sur place à la question de l'offre de soins en matière psychiatrique, dont la situation est particulièrement problématique – ceci en dépit de l'engagement et de

l'enthousiasme des équipes que nous avons rencontrées à l'établissement public de santé mentale de La Réunion (EPSMR).

Trois séries de difficultés se cumulent en effet. En premier lieu, les secteurs définis pour la psychiatrie publique apparaissent surdimensionnés, couvrant une population plus de deux fois plus importante qu'en métropole. En deuxième lieu, l'offre publique est largement inférieure aux besoins, avec un taux d'équipement en hospitalisation complète inférieur de moitié à la moyenne hexagonale – alors même que celle-ci est déjà insuffisante, comme vous le savez. Dans le Sud de l'île, le ratio entre l'offre locale et l'offre hexagonale atteint même un rapport de un à six, et le taux d'occupation en hospitalisation à temps plein au CHU Sud est de 100 %. Enfin, l'offre privée est très limitée, et ne suffit pas à répondre aux insuffisances de prise en charge dans le secteur public. En tout état de cause, l'accès aux spécialistes libéraux peut poser problème pour une population globalement plus démunie qu'en métropole : je vous rappelle que le taux de chômage réunionnais avoisine les 27 %, et qu'un Réunionnais sur trois est bénéficiaire de la CMU-C.

Cette situation pose divers problèmes, à la fois en termes d'égalité dans l'accès aux soins, notamment au Sud de l'île, et en termes de qualité des prises en charge, avec une difficulté à assurer le suivi des patients. Il nous a été indiqué qu'en cas de saturation des capacités, il n'y avait aucune autre solution que celle de l'externement arbitraire ! On constate par ailleurs un recours aux soins psychiatriques inférieur de près de 30 % à celui constaté en métropole. Les équipes médicales du CHU nous ont en outre fait part de leur difficulté à engager la démarche qui devrait être celle d'un établissement de pointe, en raison des insuffisances de l'offre de base : il est ainsi très difficile de dégager suffisamment de disponibilité médicale pour l'investissement qui serait nécessaire dans la recherche, l'innovation et l'enseignement. L'absence de moyens, qui vient s'ajouter à celle qui existe dans le médico-social, rend également particulièrement difficile l'engagement d'une démarche de filière avec l'ensemble des acteurs. Enfin, l'EPSMR, qui constitue le principal acteur de la psychiatrie sur le territoire réunionnais, fait face à des difficultés financières qui ne pourront pas se résorber au cours des prochaines années.

Compte tenu de ces observations, il appartiendra à notre commission de veiller à ce que la santé mentale constitue l'un des axes prioritaires de la déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de santé, présentée le 25 mai dernier par la ministre de la santé, et de la feuille de route déclinée pour La Réunion.

M. Alain Milon, président. – Quant à la situation épineuse de Mayotte, il me semble que les difficultés rencontrées sont bien illustrées par le fait que les élus de la République n'ont pas même pu s'y rendre. En raison des émeutes qui avaient alors lieu sur place, la préfecture – qui avait, il est vrai, fort à faire dans ces circonstances – nous a en effet très fortement conseillé, la veille du départ, d'annuler notre déplacement. Nous avons cependant pu avoir une approche globale de la situation par un programme complémentaire d'auditions qui nous a été organisé par l'ARS, et qui nous a notamment permis de rencontrer le directeur du centre hospitalier mahorais (CHM).

La première des observations que nous avons pu faire est que la situation sanitaire de Mayotte, particulièrement dégradée, s'inscrit dans un contexte de chaos plus général, et que la première ne pourra trouver de solution sans que le second ne s'améliore. Sans doute ne mesurons-nous pas toujours bien, depuis l'hexagone, à quel point l'immigration massive en provenance des Comores (qui représente 44 % du flux total de l'immigration irrégulière en France) déstabilise profondément la situation mahoraise. L'ensemble des acteurs que nous

avons rencontrés, toutes sensibilités politiques confondues, nous ont fait part de leur désarroi face à l'arrivée massive de *kwassa-kwassa*, ces petites embarcations fragiles en provenance principalement d'Anjouan, à moins de 70 km des côtes mahoraises – et qui charrient avec elles leur lot de drames humains, avec des naufrages réguliers.

Sans porter de jugement sur ce phénomène, force est de constater qu'il place sous une tension quasi insoutenable le système de soins de Mayotte, et notamment son hôpital. Le CHM, qui constitue le principal pilier du système de santé de l'île, est en effet très largement sollicité par un afflux massif de Comoriens en situation irrégulière. Cette situation explique d'ailleurs en partie que le CHM soit le seul établissement hospitalier de France qui ne soit pas passé à la T2A : comme la majorité des actes effectués le sont au bénéfice de personnes qui ne disposent pas de couverture sociale (je rappelle que l'AME et la CMU n'existent pas encore à Mayotte), seul l'ancien système de la dotation globale peut permettre de financer l'établissement. Or, l'évolution annuelle de cette dotation ne permet pas de couvrir l'augmentation très rapide de l'activité de l'hôpital, qui se trouve de ce fait dans une situation de déficit structurel.

C'est en particulier la maternité qui est soumise à cette tension. Avec 10 000 naissances annuelles, il s'agit de la plus grande maternité d'Europe ; au rythme actuel d'augmentation de l'activité, on pourrait même atteindre 15 000 naissances au cours des prochaines années. Compte tenu de la structure de la patientèle accueillie (60 % des parturientes sont des Comoriennes), les équipes travaillent non seulement selon un rythme particulièrement difficile, mais également dans des conditions de sécurité qui posent question : bien souvent, les patientes accueillies n'ont pas de dossier, et il est difficile voire impossible de reconstituer leurs antécédents médicaux. Il existe par ailleurs à Mayotte des maternités périphériques, qui travaillent dans des conditions bien éloignées de nos standards hexagonaux, avec seulement des sages-femmes et sans la présence de médecins – face aux besoins, il paraît cependant difficile de faire autrement.

La situation financière difficile de l'hôpital est compliquée par une situation critique sur le plan des ressources humaines. En raison des nombreuses difficultés auxquelles fait face l'île, et notamment des problèmes d'insécurité, de logement, et de l'absence de système éducatif adapté aux besoins, le directeur nous a indiqué qu'il lui devenait de plus en plus difficile de recruter des praticiens. L'enjeu financier ne suffit plus, semble-t-il, à assurer l'attractivité de ce territoire : depuis le passage des rémunérations mahoraises dans le droit commun, l'indemnité particulière d'exercice, qui représente une bonification de salaire de 25 %, ne peut être touchée qu'à la condition de passer quatre années sur le territoire mahorais – une durée qui ne semblerait plus envisageable, pour beaucoup de praticiens, dans les circonstances actuelles.

En dépit de ce cumul de difficultés financières, capacitaires et de ressources humaines au CHM, il n'existe pas véritablement d'offre de soins libérale qui pourrait venir soutenir et décharger l'activité hospitalière : seuls quelques praticiens épars, pour certains proches de l'âge de la retraite, exercent en effet dans ce cadre à Mayotte. Le régime spécial de couverture maladie qui existe sur l'île n'encourage pas le développement de cette offre libérale, alors qu'il existe une prise en charge hospitalière à 100 %, y compris pour les consultations.

La situation mahoraise a par ailleurs des répercussions sur l'organisation du système de soins réunionnais. Les équipes de la maternité du CHU nous ont fait part de leur désarroi face à l'afflux de patients en provenance de Mayotte, dans le cadre des évacuations

sanitaires : les services de périnatalité et de petite enfance, en particulier, se trouveraient de ce fait saturés. Nous avons cependant senti sur ce point une divergence entre les équipes médicales et le personnel de l'ARS, qui considère que les capacités financières du CHU ne sont pas altérées par la prise en charge de patients mahorais.

Face à ce sombre tableau, que faire ? Il nous a semblé que la réponse allait bien au-delà du champ de compétence de notre commission. *A minima*, la mise en œuvre d'un grand plan de développement des Comores semble indispensable – ce que l'AFD fait déjà, avec un financement d'ailleurs conséquent, mais qui ne représente qu'une goutte d'eau dans l'océan des besoins du pays. Il est de toute façon probable que plusieurs années, voire plusieurs décennies, seraient nécessaires avant que les Comores n'atteignent un niveau de développement comparable aux standards sinon hexagonaux, du moins ultramarins. Il nous a d'ailleurs été indiqué que de grands plans d'investissements sanitaires avaient déjà été menés à terme par d'autres pays, sans que la situation ne s'en trouve vraiment améliorée : la Chine y a ainsi construit un hôpital parfaitement équipé, qui n'a cependant jamais été exploité du fait du manque de moyens des autorités comoriennes pour en assurer le fonctionnement quotidien.

Dans le champ de compétence qui est le nôtre, peut-être pourrions-nous simplement suggérer, d'une part, de clarifier le régime de sécurité sociale en vigueur sur l'île, et notamment d'y étendre la CMU complémentaire, afin de solvabiliser l'offre libérale ; d'autre part, puisqu'une situation exceptionnelle suppose des mesures exceptionnelles, de revoir le régime indemnitaire des praticiens qui viennent y exercer. Sur l'ensemble de ces points, je ne doute cependant pas que notre collègue mahorais, Thani Mohamed Soilihi, aura lui aussi des propositions à formuler. Il nous apparaît par ailleurs indispensable que le CHM puisse au moins disposer du pôle mère-enfant qu'il demande depuis plusieurs années.

Au terme de ce déplacement, il nous semble plus généralement que la France a un rôle important à jouer dans l'Océan Indien, où la promotion de l'excellence sanitaire peut contribuer à celle de la francophonie.

Tels étaient, mes chers collègues, les principaux éléments que nous souhaitions porter à votre connaissance sur ce déplacement à la fois passionnant et surprenant, et surtout riche d'enseignements dont nous pourrons, je l'espère, tenir pleinement compte dans le cadre de nos prochains travaux législatifs.

Je vais tout de suite passer la parole à notre collègue Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte, qui a été invité à notre réunion.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je vous remercie pour votre invitation à cette réunion, et suis honoré que la situation de Mayotte fasse l'objet des travaux de votre commission dont le champ de compétence la rend particulièrement qualifiée pour se pencher sur la situation de ce département bien éloigné de l'hexagone.

Même si vous n'avez pas pu vous rendre sur place, je crois que le constat que vous avez formulé est dans le vrai, et qu'il retrace fidèlement les principaux enjeux relatifs à la situation sanitaire de Mayotte. Vous avez notamment raison de souligner que l'on ne peut utilement se préoccuper de tel ou tel aspect des politiques publiques menées sur l'île sans prendre en considération sa situation globale, et en particulier sa situation au regard de l'immigration. Sur ce sujet, je suis au regret de constater que bien des analyses formulées depuis la métropole relèvent de la caricature, ou témoignent d'une méconnaissance abyssale

de ce territoire. Le territoire de Mayotte, je veux vous l'affirmer, est plus riche de possibilités et de perspectives pour l'avenir qu'il ne recèle de difficultés.

Permettez-moi, à titre d'illustration, d'insister sur une particularité de mon département. Si sa population est à 90 % musulmane, on n'y constate pas pour autant de problèmes relatifs à la laïcité ; je dirais même que la coexistence entre l'islam et la République est un non-sujet à Mayotte. L'évolution de notre société au fil de son histoire, qui s'est notamment enrichie de l'influence des sociétés matriarcales africaines, a en effet permis de régler ces matières tout à fait naturellement. Ce n'est que dans le cas où des solutions aux problèmes actuels, tel que celui de l'immigration, ne pourraient être trouvées que nous risquerions, à mon avis, de voir se manifester des dérives telles que celles qui apparaissent ailleurs, en lien avec l'islam radical. Je pense par ailleurs que les politiques françaises menées en la matière auraient tout à gagner à s'inspirer de l'exemple mahorais.

Mayotte souffre en effet, comme vous l'avez souligné, d'un problème d'attractivité. Pour reprendre la formule du rapport de la Cour des comptes de janvier 2016, il est patent que la départementalisation n'a pas été bien préparée. La responsabilité est ici collective, et relève tant des collectivités locales que de l'Etat. Il est aujourd'hui urgent de réparer les erreurs commises dans le cadre de ce processus.

Il me semble que l'instauration de la CMU-C à Mayotte, que vous avez préconisée, constituerait un minimum. Que l'on ne vienne pas me dire que cette mesure pourrait constituer un appel d'air : l'appel d'air est évidemment déjà là.

La République, le Parlement doivent aujourd'hui tirer toutes les conséquences du processus de départementalisation. Si Mayotte est devenue le 101^e département français, ce n'est pas le fruit du hasard, mais le résultat d'une volonté politique – certes réclamée de longue date par les Mahorais. Je suis persuadé que les problèmes de mon territoire ne sont pas liés à son statut, comme le disent un certain nombre d'observateurs en toute méconnaissance de cause. L'enjeu est aujourd'hui de se préoccuper des problèmes réels qui secouent ce jeune département. Vous n'avez pas pu vous y rendre en raison des émeutes qui avaient éclaté : je ne suis pas fier de le dire, mais une partie de la population, excédée par l'inaction des pouvoirs publics en ce domaine, a décidé de s'emparer elle-même de la question de l'immigration clandestine, et de la régler de manière parfois violente. Il faut se rendre compte que plus de 45 % de la population est clandestine ! Dans ces conditions, comment le système sanitaire, conçu pour la population mahoraise telle qu'elle est officiellement évaluée, pourrait-il effectivement répondre aux besoins ? Il existerait pourtant des solutions, notamment par la voie de la coopération avec les Comores ; je tiens cependant à dire que la diplomatie française ne s'est jamais emparée de cette question à la hauteur des enjeux. On évoque beaucoup dans l'hexagone le problème de Calais, ou les naufrages qui ont lieu en Méditerranée ; comment, cependant, ne réalisons-nous pas que nous faisons face à la même situation entre Anjouan et Mayotte ? Nous devons prendre ce sujet à bras-le-corps, tant que des solutions peu coûteuses sont encore possibles, et surtout avant qu'il ne soit trop tard.

M. Michel Amiel. – Pourriez-vous nous fournir quelques précisions d'ordre technique sur le plan épidémiologique : quelle est la prévalence des maladies infectieuses telles que les hépatites ou le VIH dans ces collectivités de l'Océan Indien ?

Mme Patricia Schillinger. – J'avais participé, en septembre 2005, à la précédente mission conduite par notre commission sur la situation sociale à La Réunion et à Mayotte, et avais ainsi été sensibilisée aux difficultés qui secouent ces territoires. Dans l'intervalle de dix

années qui séparent nos deux missions, un cadastre fonctionnel a-t-il pu être mis en place à Mayotte ? La polygamie y existe-t-elle toujours ?

Mme Isabelle Debré. – J'ai moi aussi eu la chance de me rendre à Mayotte, en 2010, dans le cadre des travaux que j'ai menés sur la question des mineurs étrangers isolés. J'avais alors pu constater que nous faisions face à une véritable bombe sociale à retardement.

Je constate que cette situation dramatique n'a toujours pas trouvé de solution ; ces arrivées massives de populations, dont des enfants, en *kwassa kwassa*, avec des naufrages quotidiens, ne sont pas humainement acceptables. Il est urgent de développer enfin un véritable dialogue avec les Comores. Sur l'ensemble des sujets que nous évoquons aujourd'hui, l'Etat n'a pas fait son travail, et n'a pas su accompagner la départementalisation. Je rejoins la question de ma collègue Patricia Schillinger sur le cadastre ; car du jour au lendemain, des personnes se sont trouvées assujetties aux impôts fonciers et locaux, sans avoir le premier centime pour les payer, le tout dans une confusion générale liée à la mise en place de ce cadastre.

Je m'associe également aux préoccupations exprimées sur la maternité, et souligne que si les mères peuvent être reconduites à la frontière, ce n'est pas le cas des mineurs. On se retrouve ainsi avec des situations dramatiques, des enfants livrés à eux-mêmes, sans par ailleurs que le système éducatif ne suffise à absorber tous les besoins. C'est pourquoi, je le répète, l'Etat doit aujourd'hui assumer toutes ses responsabilités.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Depuis vos précédents déplacements à Mayotte, la situation migratoire n'a pas cessé d'empirer. Vous nous avez indiqué, M. le Président, que 60 % des femmes qui accouchent à Mayotte sont des Comoriennes ; selon les informations dont je dispose, cette proportion s'établirait plutôt à 80 %.

Depuis 2008, la polygamie a cessé d'avoir des effets juridiques. Il subsiste pour autant une polygamie de fait, qui existera tant que les conditions qui poussent certaines femmes à accepter cette pratique n'auront pas été modifiées. Cela passe par l'éducation, le développement de l'autonomie des femmes, une politique en faveur de l'emploi.

Sur cette importante question du cadastre, la délégation sénatoriale à l'outre-mer, dont j'étais le rapporteur, a récemment rendu un rapport relatif à la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer. À ce jour, la régularisation foncière n'a toujours pas eu lieu à Mayotte, où continuent de coexister une propriété de droit commun et une propriété coutumière. Nous avons préconisé des solutions très simples, comme de compléter le cadastre par l'adressage des rues : comment en effet peut-on imaginer faire payer des impôts si l'on ne peut pas même toucher les contribuables ? Ce sont plus de 50 millions d'euros d'impositions annuelles qui sont aujourd'hui éludées, faute d'avoir conduit à leur terme ces réformes minimales.

M. Alain Milon, président. – S'agissant des informations épidémiologiques, vous les trouverez de manière plus détaillée dans le corps de notre rapport. En attendant, je peux vous indiquer que, d'une manière générale, les infections sexuellement transmissibles sont en recrudescence dans les outre-mer – comme d'ailleurs en métropole. À Mayotte, la prévalence de l'hépatite B est près de cinq fois supérieure à celle constatée dans l'hexagone. J'attire par ailleurs votre attention sur la présence sur le territoire mahorais de maladies que l'on croyait oubliées en France, comme la lèpre et la leptospirose. Enfin, à La Réunion, on

trouve un nombre élevé de gastro-entérites, sans doute à mettre en rapport avec la qualité de l'eau.

M. Michel Vergoz. – Sur cette question de l'eau, le préfet de La Réunion a annoncé la semaine dernière la mobilisation d'un fonds de 100 millions d'euros pour améliorer la potabilisation ; votre passage n'a donc pas été inutile.

J'aimerais affirmer aujourd'hui, devant le sénateur de Mayotte, ce fait qui me tient très à cœur : La Réunion ne peut se désintéresser de la situation de Mayotte, tant ces deux territoires sont liés et interconnectés. En d'autres termes, les problèmes de Mayotte sont aussi les nôtres.

La question de Mayotte doit d'abord s'entendre à l'échelle franco-française. Les choix politiques qui ont été faits doivent être assumés : alors que la départementalisation a été effectivement mise en œuvre, il est inadmissible que tant de problèmes persistent sur le territoire mahorais. La responsabilité est ici collective, puisque rien n'a véritablement évolué depuis le référendum de 1974, et ce quelles que soient les forces au pouvoir. À trop tergiverser, on laisse aujourd'hui faire des hurluberlus, dans un contexte où l'extrémisme n'est jamais bien loin. La gouvernance locale ne s'exerce plus guère. Je crois cependant à la possibilité d'un sursaut ; et Mayotte peut être la possibilité d'un enrichissement de la nation.

Il n'y aura cependant pas de règlement de la situation mahoraise en l'absence d'évolution sur la question franco-comorienne. Il faudrait faire le calcul ; mais sans doute nous coûte-t-il plus cher aujourd'hui de tenter en vain de repousser l'immigration en provenance des Comores que de faire du co-développement avec ce pays. Comment est-il possible de laisser ainsi s'enliser le dialogue ? Nous devrions mettre à profit la récente élection présidentielle aux Comores pour esquisser un rapprochement.

Je crois enfin qu'il existe des enjeux majeurs à l'échelle plus vaste de l'Océan Indien. Nous avons créé en 1982 une commission de l'Océan Indien (COI), dont le principal intérêt était justement de rapprocher les peuples. Or, notre participation à cette organisation pose aujourd'hui question : alors qu'un nouveau secrétaire général doit être prochainement désigné, il est semble-t-il difficile de trouver un représentant français pour participer à cette réunion. Ce n'est pas normal, quoi que l'on puisse penser de l'utilité de cette instance !

Je suis peiné de voir aujourd'hui des fonctionnaires de l'éducation nationale ou des entrepreneurs fuir Mayotte en raison des difficultés abyssales auxquelles le territoire est confronté. Dans le même temps, on brandit comme un symbole l'ouverture d'une ligne directe entre Paris et Mamoudzou, qui sera exploitée avec les appareils les plus modernes... Où est la cohérence ? Il est temps de nous ressaisir.

Je rejoins enfin le constat formulé par notre président sur les difficultés d'accompagner le développement comorien. L'hôpital chinois que vous avez évoqué n'a en effet jamais été exploité ; et les personnels médicaux français qui étaient prêts à s'y rendre, en raison notamment de la qualité des infrastructures et du matériel qui s'y trouvaient, ont finalement renoncé en raison de l'insécurité qui règne dans le pays.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – J'aimerais ajouter quelques éléments pour compléter notre présentation, dont je partage évidemment les constats. Il nous a été indiqué lors de notre déplacement que 22,6 % de la population réunionnaise de 16 à 65 ans

était illettrée, et que 8 enfants sur 10 ne parlent que créole à la maison. Il me semble très important de mener un travail approfondi pour développer le bilinguisme.

Outre les difficultés rencontrées par le secteur libéral, les manques sont importants, à La Réunion comme à Mayotte, en matière de pédopsychiatrie. Son développement devra faire partie des solutions apportées à Mayotte, notamment pour les enfants des rues, qui survivent bien souvent sans accès à la santé ni à l'éducation.

Selon une association de prévention du suicide à La Réunion, il y aurait sur ce territoire un suicide tous les trois jours, et une tentative toutes les trois heures. Ces chiffres alarmants doivent nous inciter à prendre en compte ce problème dans la définition des politiques de santé publique.

S'agissant de la prise en charge de la population âgée, il subsiste à La Réunion une grande solidarité familiale, en l'absence de structures adaptées. La coopération entre les différents professionnels de santé, qu'ils soient du secteur public ou privé, existe par ailleurs de manière remarquable sur cette question. Un réseau d'infirmiers libéraux contribue ainsi au suivi de ces personnes.

Mme Aline Archimbaud. – Ce débat, en présence du sénateur de Mayotte, nous permet de prendre conscience des intenses difficultés de ce territoire, et doit avoir pour nous valeur d'alerte. Je souligne que face aux phénomènes migratoires, nous n'avons guère développé, à l'échelle de la France comme à celle de l'Union européenne, que des attitudes court-termistes et des tentatives de réponse à la seule immigration illégale. L'acuité de la situation mahoraise nous rappelle la nécessité de développer aussi des politiques d'immigration légale.

M. Alain Milon, président. – J'insiste une nouvelle fois sur le fait que la France a un rôle considérable à jouer dans l'Océan Indien. Notre pays a tout intérêt à faire un effort important pour développer son influence dans la zone, ce qui pourrait lui redonner une partie de son rôle international. Les enjeux sont certes importants en Europe, mais n'oublions pas la place que nous confère notre présence dans les outre-mer, qui fait partie de notre histoire : c'est aussi dans ces zones que nous pouvons préparer notre avenir. Notre pays peut encore être un grand pays dans le monde, à condition que nous nous en donnions les moyens.

Situation des finances sociales – Communication

M. Alain Milon, président. – Dans la suite de notre ordre du jour je donne la parole à notre rapporteur général pour une communication sur la situation des comptes sociaux, dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Comme vous le savez, les rendez-vous relatifs aux comptes sociaux de l'année écoulée s'étirent selon une séquence particulièrement longue entre la clôture des comptes du régime général, le 15 mars, et leur approbation par le Parlement à l'automne, en première partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année à venir. Cette séquence est ponctuée par plusieurs événements : la présentation du programme de stabilité, vers le 15 avril, la commission des comptes de la sécurité sociale, début juin, le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes du régime général, début juillet et le débat d'orientation des finances publiques, à la mi-juillet.

Comme l'an dernier, la Mecss a souhaité qu'un point puisse être fait sur la situation des comptes sociaux, à l'approche du débat d'orientation des finances publiques.

Cet examen est particulièrement intéressant pour 2015, année de mise en œuvre de la première étape du pacte de responsabilité et de solidarité mais aussi première étape du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017.

En 2015, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) est déficitaire de 5,8 milliards d'euros, soit 2,1 milliards d'euros de moins qu'en 2014 (0,3 point de PIB contre 0,4 point en 2014).

Ce niveau plus modeste doit beaucoup à la progression de la capacité de financement de la Cades. Hors Cades et FRR, dont les missions s'inscrivent dans une temporalité différente, qu'il s'agisse d'amortir les déficits passés ou de financer les retraites à venir, le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) est de 17,1 milliards d'euros, soit une amélioration, plus modeste, de 1,5 milliard d'euros.

En première analyse, la progression des recettes (+ 1,1 %) a été plus forte que celle des dépenses (+ 0,7 %).

Le pacte de responsabilité, dont c'était la première année de mise en œuvre, se traduit donc effectivement par un ralentissement des recettes.

Son ampleur doit cependant être relativisée : si le pacte de responsabilité se traduit en 2015 par une baisse de 6,4 milliards des prélèvements, ce que j'avais appelé l'an dernier « l'effet de traîne du choc fiscal » se fait encore sentir avec 3 milliards d'euros de nouveaux prélèvements liés à des mesures antérieures (réformes des retraites de base et complémentaire, réforme des plus-values immobilières) ou à des mesures nouvelles : ainsi, la réforme du taux réduit de CSG sur les revenus de remplacement, conjuguée avec la fiscalisation des majorations de pension, s'est traduite par 500 millions d'euros de nouveaux prélèvements, alors qu'elle devait être neutre globalement.

Au total, les prélèvements obligatoires affectés à la sphère sociale représentent 24,2 % du PIB en 2015, soit 0,2 point de moins qu'en 2014 mais encore un point de plus qu'en 2011.

La baisse des prélèvements est donc une réalité mais elle est encore loin de compenser la hausse intervenue ces dernières années.

Rappelons que le pacte de responsabilité et de solidarité représente 20,5 milliards d'euros cumulés sur trois ans, auxquels s'ajoutent 19,5 milliards d'euros au titre du CICE.

Quant aux dépenses, elles décelèrent fortement ; elles augmentent en effet de 4,1 milliards d'euros en 2015 contre 12,8 milliards en 2014.

Là encore, les effets du pacte se font sentir, avec le transfert à l'État de la part de l'aide personnalisée au logement (APL, soit 4,64 milliards d'euros) précédemment financée par la branche famille. Comme l'a indiqué le ministre Christian Eckert, ce transfert se fait d'ailleurs sentir sur le solde de l'État. Hors transfert, les dépenses progressent de 2,4 % par rapport à 2014.

Un mot sur la compensation du pacte de responsabilité. Le solde des relations financières entre l'État et la sécurité sociale est positif de 600 millions d'euros, ce qui est moindre que prévu en raison de la mesure relative aux caisses de congés payés, qui n'a pas produit le 1,5 milliard d'euros attendu. A ce stade, la compensation du pacte de responsabilité n'est donc pas complète.

La persistance d'un déficit conduit logiquement à creuser la dette sociale qui atteint 220,3 milliards d'euros à fin 2015, soit 3,6 milliards de plus qu'en 2014. En effet, la baisse de 3 milliards d'euros de la dette portée par l'ensemble Acoss-Cades ne compense pas la hausse de la dette de l'assurance chômage qui atteint 25,8 milliards d'euros à fin 2015.

Après l'échec de la négociation, actée par les partenaires sociaux le 16 juin dernier, la situation financière de l'assurance-chômage, dont la dette atteindra 30 milliards d'euros dès cette année, est un sujet de préoccupation majeure. Je rappelle que le Gouvernement attendait 800 millions d'euros d'économies de la négociation dès 2016 et 1,6 milliard d'euros en 2017.

Est-il besoin de souligner l'injustice profonde que représente la dette sociale qui s'élève à plus de 10 % du PIB.

Quittant la comptabilité nationale et les administrations de sécurité sociale, j'en viens à la situation des régimes obligatoires de base, qui constituent le champ du PLFSS.

Le solde du régime général et du FSV s'établit à -10,8 milliards d'euros en 2015, soit une amélioration de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2014 et de 2 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision.

Cette dernière amélioration provient pour 1,15 milliard d'euros des recettes et pour 800 millions d'euros des dépenses.

Du côté des recettes, les cotisations et contributions des travailleurs indépendants sont meilleures que prévu mais aussi les produits de la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus du capital ; le rendement de la TVA est également meilleur que prévu.

Du côté des dépenses, les économies sur les coûts de gestion des caisses ont été plus fortes que prévu de 300 millions d'euros et le montant des prestations est inférieur de plus de 400 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2016. Les prestations familiales contribuent particulièrement à ce résultat.

J'évoquerai rapidement les différents risques.

Le déficit de l'assurance-retraite se réduit à 300 millions d'euros en 2015, et, grâce à un effet recettes, 300 millions d'euros de moins que prévu par la loi de financement pour 2016. La branche bénéficie d'augmentations de cotisations et la loi de 2010 porte ses fruits. Encore faut-il souligner que ces effets ont été fortement atténués par l'assouplissement du dispositif « carrières longues » décidé en 2012. Cet assouplissement a multiplié par trois le coût du dispositif qui représente un quart des départs en retraite en 2015 pour un montant de 2,7 milliards d'euros.

On ne peut que féliciter des bons résultats de la branche vieillesse. Rappelons cependant que cette branche est relativement préservée des effets de la conjoncture et qu'elle

fait donc face à des questions structurelles. Ces questions ont été traitées de façon tardive et partielle, avec des hausses de cotisations.

Grâce à nos excellents collègues Gérard Roche et Catherine Génisson, le Fonds de solidarité vieillesse, n'a plus aucun secret pour notre commission. Son déficit reste extrêmement préoccupant. Il s'établit à 3,9 milliards d'euros en 2015. Non seulement il ne se réduit pas par rapport à 2014, mais il se creuse même par rapport à la prévision.

Le FSV a pour mission de financer les mécanismes de solidarité mise en œuvre dans notre système de retraite mais il les finance plus de 2 mois sur 12 par de l'endettement. Aucune mesure corrective n'a été prise, pas plus pour cette année que pour l'année prochaine, comme si la localisation d'un déficit sur les dépenses de solidarité était plus acceptable... Je ne peux que réitérer les recommandations de nos collègues. Il faut, à tout le moins, recentrer le FSV sur le cœur de ses missions.

Au total, le déficit vieillesse + FSV est donc de 3,5 milliards d'euros en 2015, ce qui est beaucoup moins satisfaisant que l'excédent annoncé pour l'assurance vieillesse seule.

Le déficit de la branche famille est de 1,5 milliard d'euros en 2015, soit 1,2 milliard d'euros de moins qu'en 2014 et 100 millions d'euros de moins, en dépenses, par rapport à la dernière prévision.

Qu'on l'approuve ou qu'on la regrette, la réforme de la politique familiale de 2015 a fait un choix, celui de la réorientation des prestations : la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant se traduit en particulier par une baisse des dépenses de 4 %, la modulation des allocations familiales, c'est une économie de 300 millions d'euros.

Par contraste, le résultat de la branche maladie appelle des commentaires plus mitigés.

Certes le déficit, se réduit- et c'est nouveau- de 800 millions d'euros par rapport à 2014 et de 1,1 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale, alors que la loi de financement pour 2015 avait anticipé une nouvelle dégradation. La branche a bénéficié du dynamisme de ses recettes (+ 700 millions d'euros) et de moindres dépenses (- 400 millions d'euros, dont 100 millions d'euros sur l'Ondam).

L'Ondam est respecté, pour la cinquième année consécutive, à 181,8 milliards d'euros, ce qui représente toutefois 4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires par rapport à 2014. Selon un scénario comparable à celui de 2014, l'Ondam a été tenu grâce aux mesures de régulation, en particulier sur l'hôpital. Les soins de ville connaissent en revanche une sur-exécution de 240 millions d'euros. Rien ne permet de garantir que ces mesures de régulation sur l'hôpital ne se traduisent pas par une dégradation de la situation financière des hôpitaux et à des reports de charges, ce qui conduirait à relativiser le respect de l'Ondam.

Le déficit de l'assurance-maladie s'établit néanmoins à 5,8 milliards d'euros, ce qui reste très élevé.

La branche AT-MP préserve son excédent de 700 millions d'euros malgré l'augmentation du transfert à l'assurance maladie en raison de la sous-déclaration des accidents du travail.

La réduction des déficits des branches améliore la dette portée par l'Acoss après transfert à la Cades et nous place toujours devant un choix difficile de stratégie de gestion de la dette sociale. Les termes en sont connus : l'Acoss assure la trésorerie des branches mais elle n'a pas vocation à porter de la dette de long terme. Le contexte actuel a ceci d'étrange que le résultat financier de l'Acoss est positif de 16,4 millions d'euros. Les taux d'intérêt court terme actuels, qui restent exceptionnellement bas, n'auront donc pas pour effet d'inciter au transfert de la dette de l'Acoss vers la Cades, ce qui aurait pourtant pour effet de sécuriser son coût dans la période incertaine qui s'ouvre.

Quelles perspectives pour 2016 ?

L'exécution de la loi de financement pour 2016 devrait être facilitée par une situation économique qui s'améliore.

Au vu des chiffres du premier trimestre 2016, la prévision d'évolution de la masse salariale, ramenée de 2,5 à 2,3 % par le programme de stabilité, pourrait être atteinte et sécuriser le niveau des recettes.

Les objectifs de dépenses ne sont pas hors d'atteinte mais l'annonce de mesures nouvelles (revalorisation des traitements des fonctionnaires qui représente 0,3 point d'Ondam, baisse de cotisations des agriculteurs pour 500 millions d'euros, effet, non encore connu, de la nouvelle convention entre l'assurance-maladie et les professions de santé) conduit à s'interroger sur la façon dont elles seront gagées.

On peut s'interroger également sur d'autres facteurs : nos excellents collègues Gilbert Barbier et Yves Daudigny traiteront de la question du coût des médicaments innovants, mais les tarifs hospitaliers ou encore les actes inutiles ou redondants restent des questions ouvertes.

Le solde du régime général et du FSV serait de - 9,1 milliards d'euros en 2016. Pour reprendre les propos du ministre Christian Eckert devant la Mecss, ces chiffres sont encourageants mais ils ne sont pas satisfaisants. Les risques maladie, retraite et chômage enregistrent encore des déficits trop élevés sans que la trajectoire de retour à l'équilibre, en particulier pour ce dernier risque, ne soit clairement tracée.

Voici, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais souligner ce matin, pour ce second exercice d'examen de l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je remercie le rapporteur général pour ces travaux. Si je résume, c'est un peu mieux, c'est un peu moins mal. Il reste de gros sujets d'inquiétude. Les améliorations portent sur la politique familiale, sur la vieillesse où la réforme de 2010 porte ses fruits même si nous n'échapperons pas à une nouvelle augmentation de l'âge légal. Les points négatifs sont le FSV et l'assurance-chômage.

Le plafond de transfert de dettes de l'Acoss à la Cades est atteint en 2016. Or il pourrait rester 30 milliards d'euros exposés à des taux d'intérêt à court terme. Je formulerais deux propositions : réintroduire une autorisation de transfert annuel de dette à la Cades en PLFSS et relancer l'idée de mettre en place une deuxième journée de solidarité.

M. Georges Labazée. – Je souhaiterais des précisions sur l'évolution du produit de la CSG sur les revenus de remplacement. Je suggère également un examen attentif des éléments prospectifs et des préconisations du Conseil d'orientation des retraites.

M. Gérard Roche. – Je voudrais rappeler que le niveau du chômage explique largement le déficit du FSV. Sur l'assurance-maladie, il ne doit pas y avoir de sujet tabou. La dépense hospitalière est maîtrisée mais à quel prix. Le service est rendu mais les personnels sont exsangues. Reste la question de la médecine libérale. Il faut donner des objectifs aux professionnels avec une obligation de résultat. Certains syndicats de médecins y sont prêts. Sur la journée de solidarité, plutôt que d'en créer une seconde, je pense qu'il serait préférable de l'étendre à tous les revenus.

Mme Laurence Cohen. – Au-delà de la froideur des chiffres, il y a la vie quotidienne des gens à mettre en perspective. Les mesures de régulation ont des effets sur l'hôpital. Sur tous les bancs, il faut mettre nos actes au moment du PLFSS en accord avec nos paroles. Les économies se font toujours au détriment des mêmes populations. Les réformes des retraites sont une fuite en avant. Les organisations patronales viennent de refuser une hausse de 0,5 % des allocations-chômage alors que la hausse des prix était de 5 %.

M. Gilbert Barbier. – Sur les chiffres de progression évoqués pour l'Ondam, je voudrais savoir s'il s'agit des prévisions ou des réalisations. L'Ondam tendanciel est toujours un peu surévalué. Au risque de marquer un désaccord, je voudrais souligner que notre organisation hospitalière est marquée par un épargillement propre à la France et que des rationalisations seraient possibles sans porter atteinte à la qualité des soins.

M. René-Paul Savary. – La majeure partie du travail des CHU est celui d'un hôpital général. Les GHT peuvent être source d'améliorations mais comportent aussi des risques en termes d'aménagement du territoire. Il faut être cohérent : nous souhaitons maîtriser l'Ondam mais nous augmentons le point d'indice alors que la masse salariale est le premier poste de la dépense hospitalière ! La médecine libérale n'a jamais refusé les réformes et je ne doute pas, si elle est revalorisée, qu'elle aura à cœur d'y contribuer.

M. Daniel Chasseing. – Tous les hôpitaux que je connais sont en déficit.

M. Olivier Cadic. – Je partage les préoccupations des différents intervenants. J'avais interrogé le directeur général de l'Unédic sur les mesures à prendre si le déficit de l'assurance-chômage devait être interdit. On voit le résultat quand on s'y refuse ! On ne peut pas aller vers toujours plus de cotisations, c'est une fuite en avant. La situation est vraiment décourageante.

M. Yves Daudigny. – Je remercie le rapporteur général pour son travail d'une grande précision et sa lecture objective. Je partage cette idée forte que la dimension humaine est première et passe avant les chiffres. Les résultats sont encourageants et il faut le dire. Je rappelle que si l'Ondam est respecté, la dépense de santé augmente de 4 milliards d'euros chaque année. Je crois beaucoup dans les GHT qui devraient permettre une amélioration de la qualité de fonctionnement pour un coût moindre. Je retiendrai trois points d'attention. Sur le FSV, il serait bien que les préconisations de nos collègues soient suivies d'effet. Sur la médecine générale, nous avons un problème de régulation ; les dépenses augmentent alors que nous observons une restriction de l'offre sur certains territoires. Je partage les observations qui ont été faites sur la dette mais je rappelle que pour opérer de nouveaux transferts à la Cades, il faut lui affecter de nouvelles recettes ou reporter la date de son extinction.

M. Michel Amiel. – Les GHT peuvent être une piste intéressante mais ils consistent aussi parfois en une mutualisation de la pénurie. Il ne faut pas noircir le tableau, la

médecine française reste de grande qualité. Sur la médecine libérale, je souscris aux propos de Gérard Roche et j'irai même au-delà.

Mme Aline Archimbaud. – Je m'étonne que l'on ne s'interroge pas davantage sur les mesures d'économies qui pourraient être obtenues en renforçant l'accès au droit. Le Sénat a adopté l'attribution automatique de la CMU-C pour les bénéficiaires du RSA, disposition malheureusement supprimée à l'Assemblée nationale. Je regrette que prévale sur ces sujets une vision de très court terme alors qu'il s'agit d'un investissement pour l'avenir.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les chiffres sont encourageants mais pas satisfaisants. La situation s'améliore cependant et je me permets de voir l'influence du Sénat dans le fait de rechercher des solutions dans des économies en dépenses et pas seulement dans l'augmentation des recettes.

J'apporterai globalement les précisions suivantes :

Le montant de la dette portée par l'Acoss devrait effectivement atteindre 30 milliards d'euros en fin de période de programmation, en 2019.

Je rappelle que la contribution solidarité autonomie est précisément affectée à l'autonomie au sein de la CNSA. Elle n'a pas vocation à financer l'amortissement de la dette sociale dont la recette naturelle est la CRDS.

La réforme des taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement a dégagé un excédent alors qu'elle devait être financièrement neutre en raison des effectifs concernés par la réforme : alors que le nombre de personnes passant du taux plein au taux réduit devait être nettement supérieur au nombre de personnes faisant le mouvement inverse, il été équivalent, notamment en raison de l'impact sur le revenu fiscal de référence des foyers retraités de la mesure de fiscalisation des majorations de pensions, la mesure s'est donc traduite par une augmentation globale des prélèvements.

Sur l'Ondam soins de ville, je voudrais préciser que la surexécution n'est pas seulement imputable aux honoraires médicaux mais aussi à d'autres postes, comme le médicament.

L'inflation est actuellement nulle. Les revalorisations, furent-elles limitées, ne se justifient donc pas par la hausse des prix.

Les comparaisons données pour les chiffres de l'Ondam sont bien opérées entre Ondam exécutés. Je rappelle que le programme de stabilité de 2015 a opéré un rebasage de l'Ondam à hauteur de 425 millions d'euros.

Les GHT commence à se constituer. Quand cette opération est bien menée, elle permet effectivement de réaliser des économies sans affecter la qualité des soins.

Il ne faut pas céder au découragement mais être déterminé. Pour ma part, je suis convaincu que l'équilibre des comptes sociaux est à portée de main.

Sur le non-recours, certaines études montrent effectivement le lien entre accès à la CMU-C et meilleure prise en charge des maladies chroniques.

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

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Politique du médicament – Présentation du rapport d'information

M. Alain Milon, président. – Nous examinons maintenant le rapport de Gilbert Barbier et Yves Daudigny sur la politique du médicament.

M. Yves Daudigny, rapporteur. – Le médicament est un enjeu politique et un objet constant de polémique. Il est jugé tour à tour trop coûteux, trop dangereux, trop peu accessible, pas assez innovant, quand ce n'est pas tout simplement dépassé par les progrès dans les autres formes de prise en charge.

De trop nombreux dossiers, du Thalidomide au Mediator ou à la Dépakine jettent la suspicion sur les politiques d'encadrement, de contrôle et de suivi du médicament, peut-être plus dans notre pays que dans le reste de l'Europe !

Les polémiques se succèdent et se ressemblent sans paraître réellement permettre d'avancer. Industriels, ONG, médecins, pharmaciens, assurance maladie, lanceurs d'alerte expriment des points de vue tous légitimes, mais qui peinent à se croiser.

Dès lors, en quoi un nouveau rapport sur le médicament est-il nécessaire ? Comment peut-il faire autre chose qu'ajouter un point de vue, celui de la commission des affaires sociales du Sénat, à tous ceux qui s'expriment déjà largement dans la presse ?

Il nous est apparu que la diversité même des approches rend nécessaire la définition par les pouvoirs publics d'une position claire quant à la place du médicament dans notre système de santé - ceci d'autant plus que le cadre, déjà contraint, de nos finances sociales se trouve largement bousculé par le retour de l'innovation médicamenteuse.

Contrairement au Royaume-Uni par exemple, la France n'admet pas que certains ne puissent pas avoir accès à l'innovation ; elle a d'ailleurs mis en place des mécanismes d'accès précoce aux nouveaux traitements, comme les autorisations temporaires d'utilisation (ATU), largement saluées lors des auditions conduites. Le prix élevé des nouvelles molécules pose toutefois question. Après plusieurs années de baisse ayant permis une économie annuelle d'un milliard d'euros, l'enveloppe médicament a augmenté en 2014 du fait des seuls antiviraux d'action directe - traitement apparemment curatif contre l'hépatite C.

Le médicament ne peut donc plus uniquement apparaître comme un possible gisement d'économies pour l'assurance maladie. Il pose aussi de nouveaux problèmes de financement. Le retour de l'innovation thérapeutique, après un long plateau, pose ainsi une autre question essentielle pour l'avenir de notre système d'assurance maladie : celle de l'évaluation du médicament afin de déterminer son niveau de prise en charge et son prix.

Ces questions, qui sont au cœur de l'actualité, ont fait l'objet de propositions diverses, émanant de plusieurs acteurs, entre lesquelles le Gouvernement n'a pas tranché, voire même annoncé qu'il ne trancherait pas. Or, la continuité de la prise en charge du médicament par la sécurité sociale exige des décisions rapides pour mettre en place des réformes qui s'étaleront nécessairement sur plusieurs années.

Le rapport que nous vous présentons ne porte donc pas sur les enjeux de santé publique liés à l'usage du médicament, à la sécurité des produits ou à la pharmacovigilance,

même s'il les mentionne nécessairement. La question qui nous a paru fondamentale est la suivante : quels sont les médicaments qui doivent être pris en charge par l'assurance maladie, et à quelles conditions ?

Cette question nous a tout d'abord conduits à tenter de distinguer entre les enjeux industriels et financiers, liés au processus productif du médicament, et les objectifs spécifiques à l'assurance maladie - payer au meilleur prix les médicaments les plus efficaces pour garantir l'accès de l'ensemble de la population aux meilleurs traitements. Nous avons ensuite étudié les différents types de médicament, selon qu'ils sont ou non pris en charge par l'assurance maladie. Nous avons enfin analysé le mécanisme de fixation du taux de remboursement et du prix du médicament afin d'apprécier son adaptation aux enjeux actuels.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – C'est donc tout d'abord dans sa dimension industrielle que nous avons étudié le médicament. Indéniablement, l'industrie du médicament constitue un secteur stratégique à la fois par la nature de sa production, qui constitue un outil indispensable au service de la santé des populations, mais aussi par son poids économique. Elle contribue en outre à la fois au rayonnement international de la recherche publique et privée et à celui de notre industrie.

En raison de la croissance continue de la demande et du caractère très innovant du secteur (que l'on pense au développement des biotechnologies, des thérapies ciblées, à l'immunothérapie ou encore à l'apparition de la médecine personnalisée), le médicament apparaît clairement comme un secteur économique d'avenir. Or, les entreprises françaises du secteur, qui constituent traditionnellement une part non négligeable de notre industrie nationale, affichent une érosion continue de leur compétitivité dans les dernières années.

Ainsi l'étude de Roland Berger cite : sur 130 molécules autorisées en Europe entre 2012 et 2014 : 8 étaient produites en France, 32 en Allemagne, 28 au Royaume Uni et 18 en Italie.

Dans ce contexte, le système d'administration des prix à la française est décrit comme illisible par de nombreux acteurs, qui y voient même une forme d'opacité, laissant place à toutes les suspicions. S'il s'avérait qu'il comprenne en effet traditionnellement une part de soutien à l'industrie nationale, cela sous-entendrait que les pouvoirs publics n'affirment pas suffisamment leurs exigences face aux laboratoires, en termes de prix comme en termes de santé publique. Nos travaux nous ont cependant permis de nuancer largement ce soupçon : l'enjeu majeur pour les administrations françaises de santé est aujourd'hui très clairement celui de la maîtrise du coût des médicaments. Cela n'interdit pas cependant la prise en compte des contraintes de l'industrie pharmaceutique, notamment dans le sens de la préservation des impératifs de santé publique : des hausses de prix peuvent ainsi être ponctuellement consenties pour des produits très anciens, dont le prix n'a pas été revalorisé depuis longtemps et dont l'exploitation devient de ce fait déficitaire, mais dont l'intérêt thérapeutique reste majeur.

Il est par ailleurs apparu que le modèle de production du médicament devra faire face, au cours des prochaines années, à de profonds bouleversements qui devront nécessairement être pris en compte par les pouvoirs publics dans leur dimension industrielle comme de santé publique.

On assiste en premier lieu à un phénomène de délocalisation et, dans une moindre mesure, de concentration des acteurs hors de France. Il pourrait s'intensifier au cours des

prochaines années, dans la mesure notamment où les entreprises françaises n'auront pas pris le virage du médicament biologique. Cette évolution fait peser des risques importants sur le tissu productif français, mais aussi pour l'influence française dans le secteur des produits de santé. Dans ce contexte, il apparaît indispensable de préserver nos outils de compétitivité que constituent notamment notre exceptionnel environnement scientifique et médical, la qualité de nos structures industrielles, les avantages fiscaux tels que le crédit impôt-recherche (CIR) ou encore des mécanismes tels que celui des ATU.

En second lieu, on assiste à un phénomène de retour de l'innovation, qui remet en cause le modèle de fonctionnement des laboratoires fondé sur l'exploitation des blockbusters, pour lesquels de nombreux brevets sont désormais tombés. L'enjeu est ici d'accroître l'efficacité du système français, notamment en augmentant les moyens de la recherche publique fondamentale, en examinant les contraintes réglementaires qui pèsent sur elle, ou encore en encourageant le développement de partenariats de recherche publics-privés – ainsi que l'a d'ailleurs préconisé le conseil stratégique des industries de santé (CSIS) en avril dernier.

M. Yves Daudigny, rapporteur. – Revenons brièvement sur le parcours du médicament une fois la molécule élaborée par un laboratoire.

Contrairement à d'autres pays comme l'Italie, la France a réparti entre différents organismes les étapes permettant la distribution d'un médicament. Tout d'abord, la mise sur le marché d'un médicament, qui est régie par le droit européen, relève de l'Agence européenne du médicament (EMA, basée à Londres) et, en France, de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Un médicament est mis sur le marché si son bénéfice est jugé supérieur aux risques qu'il présente pour l'indication de traitement présentée par l'industriel. A l'appui de leur demande, les laboratoires soumettent à l'agence des études cliniques dont le niveau d'exigence et de transparence fait l'objet de débat. Nous y reviendrons.

Le seul critère admis pour mettre un médicament sur le marché est celui du rapport bénéfice/risque et, en France, le refus de mise sur le marché d'un médicament en France ou son interdiction doivent être justifiés au regard de ce critère sous peine d'une condamnation par le juge. L'ANSM est aussi chargée du suivi de l'usage des médicaments et de la pharmacovigilance, donc des décisions de restriction ou d'interdiction d'une molécule en fonction des risques qui peuvent être associés à son usage en vie réelle. Cette mission est particulièrement importante, comme l'a illustré récemment le scandale du Mediator. Mais elle a aussi en charge les recommandations temporaires d'utilisation (RTU) qui permettent l'usage remboursé d'un produit en dehors de son autorisation de mise sur le marché (AMM). Cette possibilité est importante pour la santé publique quand il s'avère qu'un médicament utilisé dans une certaine indication a aussi des effets thérapeutiques pour une autre maladie.

La deuxième étape est l'évaluation du médicament pour déterminer s'il doit ou non être pris en charge par la sécurité sociale. Depuis 1967, cette évaluation a été confiée à une commission, dite de la transparence, qui fait aujourd'hui partie de la Haute Autorité de santé (HAS). La commission de la transparence détermine le service médical rendu (SMR) du médicament et propose un taux de remboursement en fonction de celui-ci. Elle détermine aussi l'amélioration du service médical rendu (ASMR) qui sert de base à la fixation du prix.

En 2013, 85 % des médicaments vendus en France étaient remboursables. Cette proportion s'élevait à 97 % s'agissant des spécialités soumises à prescription médicale obligatoire.

Un médicament peut faire l'objet d'une prise en charge intégrale par la sécurité sociale soit en raison de l'intérêt qu'il présente, soit parce qu'il est prescrit à une personne pour traiter une pathologie correspondant aux critères de l'affection de longue durée (ALD) dite « exonérante », c'est-à-dire d'une affection « dont la gravité et/ou le caractère chronique nécessitent un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse, et pour laquelle le ticket modérateur est supprimé ».

En 2011, d'après le syndicat des entreprises du médicament (Leem), les médicaments pris en charge à 100 % par l'assurance maladie représentent environ deux tiers des dépenses de remboursement par l'assurance maladie, le tiers restant se répartissant entre les médicaments remboursés aux autres taux.

En effet, certains ne sont remboursés que partiellement, soit en taux (15 %, 30 % ou 65 %), soit seulement pour certaines populations ou pour certaines indications.

Par ailleurs, certains médicaments ne sont pas remboursables, soit que le laboratoire n'ait pas fait la demande d'inscription sur la liste des médicaments remboursables, soit que le médicament ait été déremboursé.

Les médicaments pour lesquels une prescription médicale est obligatoire sont presque tous remboursés. Ceux pour lesquels une prescription médicale n'est pas obligatoire sont dits d'automédication en langage courant.

L'ANSM qui en assure la régulation préfère, pour sa part, la notion de médicament sur conseil pharmaceutique pour bien montrer que si le patient peut décider d'avoir recours au médicament pour une pathologie bénigne, il doit pouvoir bénéficier du conseil du pharmacien. Ces médicaments ne sont pas pris en charge par la sécurité sociale et leur prix est libre. Il peut d'ailleurs varier d'une officine à l'autre.

Le fait qu'un médicament soit en accès direct dépend largement du choix que fait le laboratoire de demander ou non le remboursement, et non de l'efficacité intrinsèque du médicament. Ainsi, le paracétamol est incontestablement efficace mais ses dosages les plus courants sont en accès libre. Après plusieurs années de contestation de l'éventualité de dérembourser le Doliprane, Sanofi envisage aujourd'hui de le mettre entièrement en automédication. Cet exemple montre bien que cette question relève essentiellement de la stratégie commerciale des firmes. Est-il plus rémunérateur d'avoir un médicament remboursé par la sécurité sociale ? Oui, dans la grande majorité des cas, mais plus nécessairement quand le nom de marque est particulièrement connu du grand public, que le médicament risque de devenir substituable sachant que le prix des médicaments en automédication est libre.

D'autres médicaments ne sont plus admis au remboursement du fait de la réévaluation de leur service médical rendu. Cette réévaluation est conduite par la commission de la transparence de la HAS de manière continue. Chaque molécule inscrite au remboursement doit être réévaluée au plus tard tous les cinq ans. À la demande des ministres successifs depuis 2002, différents plans de réévaluation des médicaments ont pu être conduits avec un périmètre élargi aboutissant au déremboursement de nombreuses spécialités. Depuis 2012, aucun nouveau plan d'ensemble n'a été mis en œuvre mais la commission de la

transparence continue ses réévaluations systématiques, molécule par molécule. Dans la majorité des cas, le réexamen confirme le niveau de SMR déjà reconnu. Dans quelques rares cas, le réexamen peut conduire à la reconnaissance d'un service médical rendu plus élevé. Surtout, plusieurs dizaines de décisions tendent à la réduction du SMR ou à sa déclaration comme insuffisant. Ceci entraîne la recommandation d'une baisse du taux de remboursement, voire d'un déremboursement.

En 2015, seize arrêtés ont été pris par la ministre en charge de la sécurité sociale sur le fondement des réévaluations conduites par la commission de la transparence. Ils ont exclu du remboursement 351 spécialités (plusieurs spécialités pouvant correspondre aux différents conditionnements et dosages d'un même médicament).

La réévaluation et le déremboursement sont un élément structurel de la gestion de la prise en charge des médicaments par l'assurance maladie.

Ces déremboursements ne vont pas sans contestation, que ce soit récemment pour les anti-arthrosiques symptomatiques d'action lente, ou actuellement pour les médicaments anti-Alzheimer. Néanmoins, la réévaluation elle-même par la commission de la transparence n'est que rarement remise en cause. C'est l'effet du déremboursement sur la prescription -c'est-à-dire notamment le risque de report vers des molécules remboursées mais peut-être inadaptées- qui est invoqué pour contester les mesures de déremboursement, dans l'idée que l'économie serait au mieux incertaine et le risque d'effets secondaires renforcé.

Incontestablement, sur cette question comme sur celle, complexe, de la prescription d'un médicament hors des conditions d'autorisation de sa mise sur le marché, les mesures de gestion de la prise en charge doivent s'accompagner de mesures d'information à destination des professionnels de santé et tout particulièrement des prescripteurs.

La question fondamentale est en fait celle des critères d'évaluation du médicament par la commission de la transparence. En effet, le service médical rendu (SMR) est le critère utilisé pour déterminer le taux de prise en charge, tandis que l'amélioration du SMR l'est pour déterminer le prix. Cette distinction, cohérente a priori, est en fait devenue, au fil du temps, de plus en plus floue et les deux critères tendent à se confondre, du fait notamment de la plus grande exigence de la commission de la transparence en matière de comparaison avec les traitements existants. La détermination du SMR est, dès lors, devenue plus difficile et potentiellement porteuse d'inégalités puisque, de deux médicaments traitant une même pathologie, le deuxième arrivant sur le marché est moins remboursé que le premier. Or, dans certains cas, ce médicament est le seul qui puisse traiter une partie des patients dont la pathologie ne répond pas au médicament mieux remboursé. Selon les termes de Dominique Polton, qui a remis le rapport le plus complet sur la question de l'évaluation du médicament, ces patients subissent une double peine puisqu'ils ne peuvent tirer bénéfice du premier traitement et qu'ils sont moins remboursés pour celui qui leur est nécessaire.

A la suite de la position portée par Jean-Luc Harousseau lorsqu'il était président de la HAS, et en cohérence avec la position du Sénat sous deux majorités différentes, il nous semble donc aujourd'hui nécessaire de fusionner les critères d'évaluation du SMR et de l'ASMR et de passer à un critère d'évaluation unique. Le rapport Polton propose la mise en place d'un « indice de valeur thérapeutique relative » qui intègre pleinement la dimension comparative de l'évaluation du médicament. Celle-ci nous paraît plus que jamais nécessaire. En effet, nos critères d'évaluation actuels sont marqués par le long plateau qu'a connu l'innovation en matière de médicament : dans un contexte de faible innovation, la moindre

avancée était fortement valorisée. Dès lors qu'arrivent sur le marché des médicaments ayant un apport thérapeutique important, voire majeur, il faut des critères d'évaluation adaptés.

Le choix d'un indice unique pour l'évaluation du médicament s'accompagne pour nous d'un autre choix que le rapport Polton décrit, parmi d'autres, et que le Gouvernement n'a pas retenu. Il s'agit de la fusion de l'ensemble des taux de remboursement autre que le taux de 100 %. En effet les taux de 15 %, 30 % et 65 % établissent une hiérarchie complexe dans la prise en charge sociale du médicament, hiérarchie illisible pour les patients comme pour les professionnels de santé dans la mesure où un médicament pris en charge à 30 % n'est pas nécessairement plus efficace qu'un médicament pris en charge à 15 % ni moins efficace qu'un médicament pris en charge à 65 %.

Par ailleurs, le taux réel de prise en charge des médicaments est en fait très différent du taux affiché. Ceci résulte de la prise en charge à 100 % des molécules prescrites pour le traitement d'une affection de longue durée. Comme le montre le rapport Polton, les médicaments pris en charge en théorie à 15 % le sont en moyenne à 38 %, ceux pour lesquels le taux est fixé à 30 % le sont en réalité à 40 % et ceux relevant du taux de 65 % le sont à 81 %. Une réorganisation des taux de remboursement serait d'abord une mesure de clarification avant, éventuellement, d'être une mesure d'économie. Elle devrait limiter les écarts de prise en charge pour une même molécule entre personnes prises en charge en ALD et les autres malades.

Cette restructuration des taux de remboursement devra être accompagnée d'une révision de la liste des affections de longue durée ALD qui n'a cessé de s'allonger depuis les 6 premières maladies admises pour atteindre aujourd'hui plus de 30 pathologies.

A l'évidence, certaines d'entre elles nécessitent des traitements peu coûteux et supporteraient un remboursement moindre.

Les effets d'une telle mesure, qui ne pourrait être mise en place que progressivement, doivent bien sûr être étudiés, notamment l'impact financier du basculement d'une partie des molécules vers un remboursement à 100 %, mais elle apparaît nécessaire pour la cohérence du système. Le niveau du taux de remboursement autre que 100 % devrait dans la même logique être étudié et débattu, mais il apparaît clairement qu'il ne saurait être inférieur à 50 %.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Un indice unique d'évaluation du médicament sera également un moyen d'agir de manière plus efficace sur la fixation du prix du médicament. En effet, dès lors qu'un médicament est admis au remboursement, son prix n'est plus libre. Il est fixé par le Comité économique des produits de santé, dont la composition et les compétences sont fixées par la loi : sur la base de l'évaluation de l'ASMR faite par la commission de la transparence et de l'évaluation médico-économique que conduit également, dans certains cas, la HAS, le CEPS négocie avec les industriels le prix de chaque molécule.

Les critères de fixation de ce prix, s'agissant des médicaments princeps et génériques, sont définis par le code de la sécurité sociale, et subsidiairement par la convention qui lie le CEPS aux entreprises du médicament et par la lettre d'orientation adressée au président du comité par les ministres en charge de la santé, de la sécurité sociale, des finances et de l'industrie.

La baisse des prix du médicament, en dehors de l'année 2014, est attribuable à la capacité de négociation du CEPS qui négocie et renégocie le prix des molécules en faisant jouer la concurrence entre médicaments ayant une même indication et en appliquant des baisses de prix dès lors qu'un médicament est générique.

Ce système a été critiqué, car il repose sur une négociation avec les industriels dont les clauses sont secrètes. En effet, les industriels proposent un prix qui fait l'objet d'une négociation, mais ils proposent aussi des remises : le prix réel n'est donc pas le prix affiché. Le montant total de ces remises versées à l'assurance maladie est connu : 700 millions d'euros en 2014.

Si le montant total des remises est publié chaque année par le CEPS, le montant des remises consenti par les industriels sur chaque médicament est protégé par le secret des affaires, qui résulte tant du droit international que de la jurisprudence de la commission d'accès aux documents administratifs. Une directive européenne est en cours d'élaboration sur cette question.

Quel que soit l'organisme chargé de négocier avec les industriels, il sera donc soumis au secret des affaires. La question n'est donc pas de savoir s'il peut être levé mais s'il existe un autre moyen d'agir sur le prix du médicament.

Certains pays, comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, acceptent le prix proposé par les industriels. Cette solution n'est possible que dans des systèmes qui admettent la possibilité de ne pas prendre en charge socialement les médicaments les plus chers. Au Royaume-Uni, l'évaluation médico-économique en termes de qualité des années de vie gagnées du fait d'un médicament conduit à écarter sa prise en charge par le National Health Service (NHS) dès lors qu'il est trop cher. Ceci a par exemple été le cas pour les médicaments contre le virus de l'hépatite C (VHC).

En France, l'action sur les prix est nécessaire et, malgré ses défauts, la négociation paraît le seul moyen d'y parvenir. En effet, les mécanismes d'appel d'offres sur le modèle des Pays-Bas ou sur celui préconisé par la Commission européenne créent une instabilité pour les patients, qui deviennent dépendants des contrats passés par les autorités publiques pour la continuité d'une molécule.

Par ailleurs, l'idée d'une fixation unilatérale du prix des médicaments par les pouvoirs publics, voire de la mise en place d'une licence d'office, se heurte aux règles régissant le commerce international et spécifiquement à la nécessité d'une indemnité en cas d'expropriation.

Il n'en demeure pas moins que la différence entre le prix affiché et le prix remisé permet aux laboratoires de faire jouer la concurrence entre les Etats. Cette situation n'est pas acceptable au regard de l'arrivée de traitements particulièrement onéreux sur le marché. Mais elle ne peut trouver de solution que dans une concertation internationale ou au moins européenne. Il est donc particulièrement regrettable que les efforts de la ministre de la santé pour établir avec nos partenaires européens, ou au moins avec l'Allemagne, une position commune sur le Sovaldi aient échoué, tout comme le projet du Président de la République d'établir une position commune du G7.

La France doit mener une action résolue au niveau européen et international et doit renforcer sa capacité de négociation avec les laboratoires. Ceci signifie que l'information

sur le prix du médicament à l'hôpital, dans les officines, à l'international doit être mieux suivie par le CEPS qui ne dispose que de neuf personnes, aussi qualifiées soient-elles dont son président, pour mener l'ensemble des négociations sur le médicament face aux grandes entreprises internationales du médicament.

Ce renforcement des moyens mis au service de la négociation doit permettre également le développement des contrats de performance signés avec les laboratoires afin de rémunérer un médicament sur ses effets réels et non sur les promesses issues des premiers essais, portés par les laboratoires eux-mêmes. Pour l'heure, ces contrats s'avèrent décevants pour les finances sociales en raison du manque de données publiques permettant de suivre l'usage et les effets des molécules. De tels instruments doivent être développés afin de rémunérer l'innovation de manière adéquate. En l'absence de tels contrats, les laboratoires proposent pour leur part de se voir attribuer la part des dépenses sociales qui serait économisée du fait de leurs médicaments. Il s'agirait simplement de fermer les services hospitaliers devenus inutiles... A supposer même que de telles réorganisations soient possibles, il n'est pas envisageable de considérer les dépenses d'assurance maladie comme une enveloppe acquise que les fournisseurs de produits de santé pourraient se partager.

Notre réflexion commune nous a également conduits à préconiser une évolution de la composition du CEPS afin que les représentants de l'assurance maladie y aient une place renforcée. C'est en effet l'assurance maladie qui est le payeur en dernier ressort du médicament et son point de vue doit être au moins égal à celui de l'Etat.

A l'issue de nos travaux, nous formulons donc les préconisations suivantes sur l'ensemble des aspects de la politique du médicament, que nous avons abordés :

- Mieux valoriser les innovations liées à la recherche publique française en renforçant les moyens de la recherche fondamentale et en menant une politique plus active en matière de brevets.
- Agir au niveau européen pour renforcer les exigences relatives à l'évaluation du médicament pour l'autorisation de mise sur le marché.
- Associer aux avis de la commission de la transparence en cas de déremboursement des recommandations permettant d'assurer la meilleure prise en charge du patient tout en limitant le report de prescription.
- Définir une politique de santé publique relative au développement de l'automédication.
- Développer des partenariats entre le CEPS et la Cnam afin de favoriser le bon usage du médicament et d'agir sur les comportements de promotion, de prescription et d'usage.
- Mener une action intergouvernementale avec nos principaux partenaires européens afin de définir un cadre commun de négociation du prix des médicaments les plus onéreux.
- Clarifier la notion de secret des affaires en transposant rapidement la directive européenne.
- Proscrire la mise en place de mesures fiscales ponctuelles.

- Prévoir une audition publique annuelle du CEPS devant les commissions des affaires sociales des Assemblées présentant les résultats de la négociation avec les industriels et la comparaison entre les prix du médicament en France et dans les pays voisins.

- Renforcer la place de l'assurance maladie au sein du CEPS et donner à celui-ci des moyens plus importants de contrôle et de comparaison.

- Mettre en œuvre les préconisations du rapport Polton pour établir un critère unique d'évaluation comparative des médicaments, la valeur thérapeutique relative (VTR).

- Fusionner en un seul taux les trois taux de prise en charge à 15 %, 30 % et 65 % en s'appuyant sur les évaluations conduites par ce rapport.

M. Georges Labazée. – J'aurai souhaité que le rapport aborde davantage la question du générique et traite notamment du problème récurrent de la réticence des prescripteurs, voire de la population, vis-à-vis de ces médicaments.

M. René-Paul Savary. – J'adhère pour ma part aux propositions concrètes de ce rapport. Peut-être faudrait-il se pencher sur la question du rôle des complémentaires et sur le fait qu'elles ne remboursent pas les médicaments qui ne sont pas pris en charge par la sécurité sociale. Par ailleurs disposez-vous d'éléments sur le coût pour l'assurance maladie du remboursement du paracétamol ? Il m'apparaît également qu'il y a des molécules que l'on pourrait qualifier de confort, qui sont nécessaires mais ne relèvent pas forcement d'un remboursement par la sécurité sociale.

Mme Laurence Cohen. – Je voudrai insister sur le fait que l'industrie du médicament a fait 856 milliards de chiffre d'affaires en 2012 et que la France était le deuxième marché après l'Allemagne. Le poids des laboratoires est donc très important. Certains Etats résistent, des expériences ont été menées au Brésil ou en Inde sur la licence. Ceci est particulièrement intéressant face notamment au monopole que détient un laboratoire sur le traitement contre l'hépatite C. Comment peut-on avancer ? Il faut également penser à un pôle public de la recherche pour faire pièce aux laboratoires. Nous partageons beaucoup des propositions du rapport et je pense qu'on ne peut plus rembourser des médicaments à 15 % soit ils sont efficaces et il faut mieux les prendre en charge, soit ils ne le sont pas.

Mme Corinne Imbert. – Je comprends que les rapporteurs aient choisi de se concentrer sur la question de la prise en charge car la question de la politique du médicament est particulièrement vaste. On aurait pu notamment parler de l'impact du tiers payant généralisé en officine qui a transformé le médicament en bien de consommation et qui a eu un impact réel sur les dépenses sociales.

Le médicament peut être un fleuron de notre industrie nationale. Certains laboratoires peuvent avoir un comportement répréhensible mais d'autres ont un comportement éthique, notamment en matière de recherche.

Il faut avoir conscience que depuis de nombreuses années le médicament a servi de variable d'ajustement à court terme pour faire des économies.

Sur le paracétamol, le problème est que l'on n'a pas désigné de groupe générique. Aujourd'hui, plutôt qu'une telle désignation, les laboratoires préfèrent aller vers le déremboursement.

J'ai lu le dernier rapport annuel du Ceps. Il indique que les efforts de maîtrise de prix ont constitué en 2014-2015 un quart des économies programmées dans l'Ondam. Les négociations menées par le Ceps ont également permis l'accès à tous les médicaments innovants ou orphelins et on constate que sur 23 médicaments utilisés pour faire des comparaisons européennes nous avons pour 20 d'entre eux le prix facial le plus bas ou le deuxième plus bas. Je souscris donc à l'idée d'auditionner le Ceps chaque année lors de la présentation de son rapport annuel, comme je partage l'idée d'encourager la recherche fondamentale, même si l'innovation ne se décrète pas. Par contre je ne suis pas sûr que la Cnam soit la mieux placée pour promouvoir le bon usage n'est-ce pas plutôt le rôle de la HAS ou de Santé publique France ?

Sur le taux de prise en charge, je pense qu'il faut veiller à l'articulation avec la complémentaire car même si elle est aujourd'hui devenue obligatoire, il ne faudrait pas réduire l'accès par l'intermédiaire du taux unique qui, par ailleurs, est une mesure intéressante d'économie.

Mme Michelle Meunier. – Je salue le caractère pédagogique de ce rapport et je suis pour ma part particulièrement intéressée par l'idée d'auditionner le Ceps qui a une responsabilité énorme avec peu de moyens.

M. Olivier Cigolotti. – Comment expliquez-vous la différence entre le taux théorique et le taux effectif de prise en charge ? Y-a-t-il un rapport avec les remises consenties par les laboratoires ?

M. Gérard Roche. – Je n'ai pas de question mais je pense que ce rapport doit nous servir de base pour approfondir nos réflexions et je partage les recommandations qu'il contient.

M. Yves Daudigny, rapporteur. – Pour répondre à M. Labazée j'indique que la Mecss a déjà publié un rapport sur le générique et que nous avons choisi parmi les thèmes possibles de notre nouveau travail, celui de la prise en charge. C'est sous cet angle que les génériques et les biosimilaires sont traités dans le rapport.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – M. Savary a abordé la question des complémentaires qui est un sujet en soi. Elles peuvent déjà prendre en charge les médicaments non remboursés. Sur le paracétamol, l'enjeu est de l'ordre de 500 millions d'euros pour la sécurité sociale. Il faudra veiller, s'il n'est plus remboursé, à ne pas mettre une partie de la population dans une situation difficile.

M. Yves Daudigny, rapporteur. – Madame Cohen, les grandes entreprises pharmaceutiques et l'assurance maladie se font face avec l'enjeu de permettre l'accès de tous nos concitoyens au médicament. La ministre peut-elle intervenir de manière plus brutale ? N'oublions pas que le laboratoire a toujours l'arme de ne pas mettre un médicament sur le marché. C'est rare mais cela peut arriver. La licence d'office est-elle la solution ? A nos yeux non car il faut indemniser le laboratoire ce qui peut en fait entraîner des dépenses supérieures. Nous préconisons donc le recours à la négociation.

Sur la recherche, il existe de beaux exemples de partenariat public-privé, notamment à l'hôpital Necker. Néanmoins notre première préconisation est de favoriser la recherche fondamentale car c'est d'elle que peuvent venir les ruptures en matière d'innovation.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Sur la question de l'accès, on a constaté que le Levotirox était plus difficile à obtenir en France car il était mieux rémunéré à l'étranger. Aujourd'hui, les laboratoires ont une dimension mondiale et cela peut poser un problème.

S'agissant du traitement contre l'hépatite C, il n'y plus de monopole. Les prix baissent mais pas suffisamment. Je pense qu'il y a là un problème éthique.

Je rejoins Yves Daudigny pour dire que notre pôle public de recherche est devenu très faible et qu'il faut le renforcer notamment par les partenariats publics-privés.

J'indique à Mme Imbert que nous avons été très surpris par le manque de moyens du Ceps comparé aux effectifs de la commission de la transparence de la HAS et de l'ANSM. Cela m'interpelle.

M. Yves Daudigny, rapporteur. – J'indique à M. Cigolotti que la différence entre le taux théorique et le taux réel de remboursement est uniquement lié aux ALD. S'agissant des remises elles s'élèvent pour l'année dernière à 700 millions à comparer au montant total de remboursement du médicament de 30 milliards d'euros.

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

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Nomination des rapporteurs

La commission désigne les rapporteurs suivants sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Sont désignés :

- *M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, chargé des équilibres financiers et de l'assurance maladie ;*
- *M. René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social ;*
- *Mme Caroline Cayeux, rapporteure pour la famille ;*
- *M. Gérard Roche, rapporteur pour l'assurance vieillesse ;*
- *M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.*

Loi de finances pour 2017 – Nomination des rapporteurs pour avis

La commission désigne les rapporteurs pour avis suivants sur le projet de loi de finances pour 2017.

Sont désignés :

- *M. Jean-Baptiste Lemoyne, pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;*
- *M. Gilbert Barbier, pour la mission Direction de l'action du gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ;*
- *M. Jean-Marie Morisset, pour la mission Egalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ;*
- *M. Didier Robert, pour la mission Outre-mer ;*
- *Mme Agnès Canayer, pour la mission Régimes sociaux et de retraite ;*
- *M. René-Paul Savary, pour la mission Santé ;*
- *M. Philippe Mouiller, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;*
- *M. Michel Forissier, pour la mission Travail et emploi.*

Questions diverses

La commission désigne en qualité de rapporteurs sur la prise en charge des personnes détenues au sein des unités hospitalières spécialement aménagées Mmes Colette Giudicelli, Brigitte Micouleau et Laurence Cohen.

La réunion est levée à 13 heures.

La réunion est ouverte à 15 heures.

Situation et perspectives des finances publiques – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes (voir à la rubrique de la commission des finances)

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Le compte rendu de cette audition commune figure à la rubrique de la commission des finances.

La réunion est levée à 16 h 50.

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

Mercredi 22 juin 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Vincent Bolloré, président du conseil de surveillance de Vivendi

La commission auditionne M. Vincent Bolloré, président du conseil de surveillance de Vivendi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin le président du conseil de surveillance de Vivendi, M. Vincent Bolloré, que je remercie de sa présence.

Il est accompagné du président du directoire de Vivendi, M. Arnaud de Puyfontaine, du président du conseil de surveillance du groupe Canal+, M. Jean-Christophe Thiery et du directeur général du groupe Canal+, M. Maxime Saada, que nous saluons également.

Monsieur le président, j'ai souhaité de longue date que notre commission puisse vous entendre. Cette audition a été quelque peu difficile à organiser du fait du calendrier parlementaire et de vos propres contraintes, mais nous y sommes parvenus.

Je voulais vous dire toute l'attention que nous portons au paysage audiovisuel français, à ses évolutions, à ses mutations extrêmement rapides qui redistribuent un certain nombre de cartes. Notre commission, de toute éternité, et plus encore au cours de l'année écoulée, a eu fort à faire dans ce domaine.

Nous auditionnons très régulièrement les présidents de chaînes, le régulateur, qui vient rendre compte de ses travaux devant notre assemblée, et les principaux acteurs de cette grande famille de la télévision – journalistes, producteurs, techniciens... Nous tenons particulièrement à ce travail de suivi et de contrôle.

Bien que cette audition se tienne plus tard que nous l'avions imaginé, l'intérêt de cet échange n'a pas faibli, bien au contraire. Nous avons remarqué que Canal+ a été l'objet de beaucoup d'attentions, et ce pour plusieurs raisons.

Je pense tout d'abord au changement d'actionnaire de référence, voilà un peu plus d'un an, et au renouvellement profond du management de la société.

Sont ensuite intervenues des décisions importantes concernant les programmes, les animateurs et, au final, l'identité même de la chaîne dont vous semblez souhaiter qu'elle évolue sensiblement.

Je songe aussi aux difficultés économiques invoquées par les dirigeants du groupe Canal+, confronté à une nouvelle concurrence de chaînes *premium* et de plateformes de vidéo

à la demande par abonnement, ou SVOD, disposant de moyens très importants telles que Netflix ou Amazon, par exemple.

Enfin, la chaîne iTELE, qui appartient au groupe Canal+, a été confrontée à un certain nombre de bouleversements. Qu'en est-il de sa ligne éditoriale, aujourd'hui et demain ?

Dans ces conditions, l'attention du législateur apparaît à la fois légitime et nécessaire.

Légitime, parce que les fréquences utilisées par Canal+, comme par l'ensemble des chaînes, appartiennent au domaine public et sont octroyées en contrepartie d'obligations.

Nécessaire, parce que certaines de vos annonces ont quelque peu semé le trouble sur la pérennité du rôle de Canal+ en tant que financeur de la création et du cinéma et diffuseur des grands événements sportifs.

Permettez-moi, monsieur le président, de rappeler quelles sont les missions de Canal+ en me référant à l'article 1^{er} de la convention conclue entre cette société et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) : Canal+ y est définie comme « un service de cinéma de premières diffusions à programmation multiple » dont l'objet principal est « la programmation d'œuvres cinématographiques et d'émissions consacrées au cinéma et à son histoire. Cette programmation est notamment complétée par des œuvres audiovisuelles et des retransmissions sportives ».

Le cinéma est donc au cœur de la vocation de Canal+ et, inversement, le cinéma français est devenu dépendant de Canal+. Dans ces conditions, monsieur le président, vous comprendrez que beaucoup des questions qui vont vous être posées tourneront autour de ce rôle de financeur du cinéma français et, plus généralement, sur votre vision de l'avenir de Canal+, sachant que la convention vous fixe pour obligation d'émettre à 75 % pour vos abonnés tout en conservant des plages en clair « réparties entre le matin, la mi-journée et l'avant-soirée ».

Nous voudrions savoir pourquoi vous avez décidé d'investir dans ce groupe de médias qui a un rôle central dans la création. Quel est votre projet ?

Pouvez nous rassurer sur l'implication de Canal+ aux côtés du cinéma français, au moment où l'on vous prête l'intention de vous désengager du soutien à la diversité et à l'originalité des œuvres ?

Au-delà de la question du cinéma, nous souhaitons également connaître votre avis sur le cadre réglementaire dans lequel évolue votre groupe. La question de la concentration est devenue un sujet d'actualité, tant sur le plan horizontal – développement de bouquets de chaînes – que vertical – je pense en particulier aux accords signés entre les diffuseurs et les producteurs, sous l'impulsion du Sénat et de notre collègue Jean-Pierre Leleux, rapporteur du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine

Je souhaiterais enfin vous interroger sur votre rôle au sein de Canal+. Nous commission est très attachée à la liberté de l'information et à son corollaire, la liberté du public à être informé, ainsi qu'à l'indépendance de la création. À cet égard, comment envisagez-vous votre rôle ?

Nul ne saurait contester les prérogatives de l'actionnaire, qui doit veiller à la bonne santé économique et financière de l'entreprise. Toutefois, certains observateurs, y compris au sein du Parlement, ont pu avoir le sentiment que vous agissiez également en tant que directeur des programmes, voire même en tant que directeur de l'information. Pouvez-vous nous dire où en sont les choses et nous expliquer comment les compétences actionnariales et éditoriales sont distinguées au sein du groupe Canal+, ou comment vous comptez qu'elles le soient à l'avenir, notamment à la suite des remarques formulées par le CSA ?

Monsieur le président, je vais vous céder la parole pour une intervention liminaire. Vous serez ensuite interrogé par nos trois rapporteurs pour avis.

Je rappelle que cette audition est captée et diffusée sur internet et par Public Sénat.

M. Vincent Bolloré, président du conseil de surveillance de Vivendi. – Madame la présidente, je vais m'efforcer de répondre à l'ensemble de vos questions.

C'est la première fois que j'ai l'honneur d'être auditionné par le Sénat, je vais donc commencer par me présenter.

Je viens d'une vieille famille bretonne. Après avoir passé dix ans dans la banque, j'ai repris, voilà trente-cinq ans, un groupe plutôt petit, devenu aujourd'hui l'un des premiers groupes au monde. Avec plus de 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires et plus de 50 000 personnes travaillant avec nous, nous faisons partie des 200 premiers groupes mondiaux. Nous sommes toujours basés à Ergué-Gabéric, à côté de Quimper.

Nous avons trois métiers. Tout d'abord, la logistique et le transport. En une trentaine d'années, nous sommes devenus le quatrième opérateur mondial et le premier opérateur privé français.

Nous sommes également présents dans le domaine du stockage de l'électricité. Là encore, nous sommes l'un des plus grands groupes mondiaux, ce qui nous permet à la fois de produire des véhicules roulant à l'électricité – voitures, bus tramways... – et d'offrir des solutions de stockage des énergies nouvelles – solaire et éolienne –, par définition intermittentes, mais qui deviennent permanentes grâce au stockage.

C'est bien évidemment notre troisième métier qui intéresse votre commission, celui des médias, des contenus, que nous avons développé depuis une quinzaine d'années.

Nous possédons aujourd'hui le deuxième journal français en audience, Direct matin, diffusé à près d'un million d'exemplaires et lu par environ 2,5 millions de personnes.

Nous avons la cinquième agence mondiale de publicité, Havas.

Voilà un peu plus de trois ans et demi, nous avons accepté l'offre de Vivendi d'apporter nos chaînes, D8 et D17, contre 2,5 % du capital de ce groupe.

Vivendi est lui-même issu de la fusion d'un premier groupe plus que centenaire, la Générale des Eaux, avec Havas, au début des années 2000. Sous l'impulsion de son président, Jean-Marie Messier, Vivendi a alors revendu l'ensemble de ses activités non médias et s'est beaucoup développé.

Puis, voilà une douzaine d'années, l'endettement de Vivendi a entraîné le départ de Jean-Marie Messier et l'arrivée d'une nouvelle équipe, qui a géré l'endettement et transformé le groupe en société financière.

Le groupe Bolloré est entré dans Vivendi avec une idée assez simple : à côté de la culture américaine, aujourd'hui assez marquée, sinon invasive – Batman, Superman, de l'action de la force... –, et de la culture asiatique, sans doute un peu hermétique pour certains, la culture européenne a une place à prendre dans les médias à travers le monde.

Le développement de la digitalisation permet aujourd'hui à un diffuseur d'émettre des programmes partout dans le monde, où qu'il se trouve.

De la même façon que les géants du numérique, les fameux « GAFA » – Google, Apple, Facebook, Amazon –, dont on redoute l'arrivée en France, les Français peuvent aller à l'étranger : il suffit de connecter un petit instrument à votre téléviseur et vous recevez les chaînes du monde entier, sans passer par les réseaux classiques comme autrefois.

C'est ce pari que nous avons fait en partant du constat qu'aucun groupe en France n'avait envie de devenir le champion de cette culture dans le monde : le groupe Lagardère est limité dans ses expansions internationales pour des raisons financières ; le groupe TF1, qui a toujours choisi de rester en France, a revendu ses activités internationales comme Eurosport ; les chaînes publiques sont limitées par leur mode de financement ; quant au groupe M6, il est contrôlé par l'allemand Bertelsmann.

Nous sommes donc montés à 5 % du capital de Vivendi, en rajoutant environ 500 millions d'euros, avec l'ambition de développer la culture française à travers le monde.

J'ai d'abord été nommé au conseil de surveillance, avant que le précédent président et l'ensemble des membres de ce conseil ne me proposent d'en prendre la présidence. Notre objectif est de faire de Vivendi ce fameux groupe de contenus distribués à travers le monde.

Vous m'interrogeiez sur mon rôle, madame la présidente. Il consiste simplement à fixer un cap, à nommer des équipes, à parler avec elles pour s'assurer qu'elles suivent toujours ce cap et à répondre à leurs questions.

Nous avons donc nommé une équipe à Vivendi, animée par Arnaud de Puyfontaine, qui me fait l'amitié et l'honneur d'être présent parmi nous, et qui est aujourd'hui président du directoire de Vivendi, composé de quatre autres membres – trois Français et un Britannique, qui habite en France depuis une vingtaine d'années.

Ce directoire, en lien avec le conseil de surveillance que je préside, a eu pour mission de transformer cette société financière en un groupe industriel intégré.

Une société financière s'intéresse davantage aux dividendes qui remontent de ses filiales qu'à leur activité industrielle. Elle les gère de façon séparée, chacune étant autonome par rapport aux autres, un peu comme le royaume de France au temps des grands seigneurs à la tête de puissants domaines.

Un groupe industriel intégré fait exactement l'inverse : les différents éléments qui le composent travaillent ensemble. Au moment de notre arrivée dans Vivendi, le pôle musical du groupe travaillait peu avec les chaînes de télévision, par exemple. De même, les chaînes

cryptées ne travaillaient pas particulièrement avec les chaînes gratuites... Nos premières décisions ont donc consisté à nommer des gens dans différents endroits pour les faire travailler ensemble.

L'histoire de Canal+, souvent résumée et synthétisée, laisse à penser que je suis arrivé et que les problèmes ont commencé. Malheureusement, les problèmes ont commencé bien avant moi. Il n'est que de regarder les différents documents qui l'attestent. Je ne suis pas la cause des pertes de Canal+ ; j'en suis la conséquence et peut-être la solution.

Je parle à la première personne, mais c'est bien évidemment l'équipe nommée à la tête de Vivendi qui a pris les choses en main. Elle s'est d'abord occupée d'Universal Music.

Le premier contenu au monde, c'est la musique. Avec Universal Music, nous avons la chance d'avoir le numéro un mondial qui représente 40 % de la musique dans le monde – les Beatles, les Rolling Stones, U2, les Beach Boys, Rihanna, Cathy Perry, Justin Bieber et plein d'autres artistes appartiennent à 100 % à ce groupe français.

Nous nous sommes ensuite intéressés à Canal+. C'est malheureusement un fait, les résultats de l'exercice 2015 enregistrent une perte de plus de 260 millions d'euros et le budget de l'exercice 2016 est en déficit de 400 millions d'euros.

Une petite confusion s'installe dans l'esprit des gens. Certes, le groupe Canal+, dans son ensemble, gagne de l'argent. Jean-Christophe Thiery tient à la disposition des sénatrices et des sénateurs intéressés les chiffres précis.

L'activité cinéma, complètement indépendante de ce que fait Canal+, réalise un chiffre d'affaires d'environ 600 millions d'euros et un résultat net de 60 millions d'euros.

L'activité internationale représente à peu près 2,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour un résultat positif de 250 millions d'euros.

Canalsat réalise un chiffre d'affaires d'environ 1,5 milliard d'euros et dégage entre 200 et 250 millions d'euros de bénéfice. Canalsat achète des chaînes à l'extérieur - Eurosport, Lagardère, Disney... – et les revend à des abonnés.

Viennent enfin les chaînes Canal+, celles dont vous avez parlé, madame la présidente, celles pour lesquelles nous sommes en relation avec l'État, qui nous a accordé des fréquences.

Ces chaînes ont perdu 260 millions d'euros en 2015, vont perdre 400 millions d'euros en 2016 et, si rien n'est fait, perdront mécaniquement, en raison des droits sportifs acquis en 2013 ou en 2014, plus de 460 millions d'euros en 2017.

Ces chiffres sont malheureusement irréfutables. Vivendi est un groupe coté dont les comptes sont certifiés par des commissaires aux comptes. Entendre des gens déclarer que le problème n'est pas là est assez risible. Les pertes augmentaient de telle manière que Vivendi était obligé d'intervenir – et rapidement –, même si la maison en elle-même n'était pas tout à fait en perte.

Ces pertes ne sont pas des pertes comptables, ce ne sont pas des opérations du passé qui n'auraient pas été provisionnées. Ces pertes entraînent des besoins en *cash*. Vivendi, en tant qu'actionnaire des chaînes Canal+, se devait donc de remettre de l'argent au pot pour

couvrir ces pertes, étant entendu que le groupe Canal+ dans son ensemble est déjà endetté à hauteur d'un peu plus de 1 milliard d'euros et qu'il n'a pas les moyens de s'endetter davantage, eu égard à ses résultats.

Cette situation grave n'avait pas été révélée par l'équipe précédente pour une raison très louable : chaque fois que l'on dit que Canal+ ne va pas bien, son image en pâtit, ce qui n'est pas bon pour les abonnements.

Et puis, comme Vivendi ne contrôlait pas en détail ce qui se passait, la vie a continué de la même façon, pendant plusieurs années. Les pertes de Canal+, en France, ont en effet commencé en 2011 ou en 2012, au moment de l'arrivée de concurrents puissants et importants dont vous avez parlé, madame la présidente.

Nous sommes intervenus à la fois pour mettre fin à ces pertes – ce que doit faire toute entité sociale responsable – et pour ne pas mettre en péril l'une des pièces essentielles de notre stratégie en matière de distribution gratuite et payante de contenus. Canal+ fait partie d'un ensemble industriel cohérent.

Qu'avons-nous fait ? Nous n'avons pas engagé de plan social. Sur les 8 000 collaborateurs du groupe Canal+, nous n'avons changé que 21 dirigeants, qui ont bénéficié de conditions financières extraordinairement agréables.

Nous avons estimé qu'il était nécessaire de remplacer ces dirigeants par d'autres personnes, capables d'apporter un regard neuf et de travailler davantage ensemble. Nous avons tout de même gardé certains des dirigeants déjà en place : Maxime Saada, le directeur général du groupe Canal+, était auparavant le numéro trois ou le numéro quatre, il est aujourd'hui le numéro un opérationnel ; le directeur financier, Grégoire Castaing, normalien, est également là depuis une douzaine d'années. C'est lui qui m'a fourni les chiffres que je vous ai présentés.

Le programme est assez simple : vous vous trouvez devant une société qui perd de l'argent et qu'il faut redresser le plus vite possible, car plus vous attendez, plus les trous se creusent. Et c'est ce que l'équipe en place est en train de faire.

Je comprends tout à fait l'émotion des passagers d'un avion qui apprennent qu'il n'y a plus de kérosène et qu'il faut remettre de l'essence, alors qu'ils pensaient que tout allait bien. Je comprends l'émoi, mais je ne peux malheureusement pas, en tant que responsable, fermer les yeux sur une telle situation.

Si la valorisation du groupe Bolloré, que je dirige depuis trente-cinq ans, est passée de un franc à plus d'une dizaine de milliards d'euros sans la moindre augmentation de capital, c'est parce que nous avons toujours appliqué les mêmes méthodes : essayer de construire sur des axes stratégiques bien clairs, avec des équipes compétentes qui travaillent ensemble.

C'est exactement ce que font aujourd'hui Arnaud de Puyfontaine et le directoire du groupe Vivendi. C'est aussi ce que font Jean-Christophe Thiery, le président du directoire du groupe Canal+, Maxime Saada et les différents membres du directoire et du comité exécutif.

Je ne suis là que pour prendre les coups, pour attirer la foudre sur moi, ce qui peut s'avérer assez utile pour les autres, et pour assurer une certaine continuité.

Le problème, dans certaines entreprises, c'est que les actionnaires financiers ne vous permettent pas toujours d'aller au bout de vos projets industriels. C'est ce qui est arrivé à Jean-Marie Messier.

Personne ne peut dire s'il avait raison ou tort. Ce qui est certain, c'est qu'il a été arrêté avant de pouvoir le démontrer. C'est sans doute ce qui me serait arrivé au moment où Bertrand Delanoë a décidé d'équiper Paris de voitures électriques si je n'avais pas contrôlé mon groupe familial. Tout le monde disait que c'était une folie et j'aurais sans doute été jeté dehors. De même, nous avons repris Havas, alors que tout le monde expliquait que les créatifs allaient partir. Au final, Havas est l'un des groupes publicitaires qui se porte le mieux au monde.

Il peut en être de même du groupe Canal+. Je pense que le travail mené va permettre de redresser cette société. Ce dont je suis certain, en tout cas, c'est qu'il fallait le mener pour éviter à ces 8 000 collaborateurs de connaître de grandes difficultés.

J'ajoute que nous ne contrôlons que 15 % du capital de Vivendi et 25 % des droits de vote. L'essentiel de l'actionnariat est entre les mains de fonds, principalement anglo-saxons – anglais, américains ou autres... Ces fonds ne sont pas intéressés par ce qui se passe dans un pays par rapport à un autre. Ils sont intéressés par les résultats.

Arnaud de Puyfontaine pourra vous en dire un mot tout à l'heure, l'ensemble des grands actionnaires, qui sont d'ailleurs les mêmes grands actionnaires de la plupart des groupes français – Fidelity, Legal and General... – n'ont aucune envie de remettre 400 millions d'euros par an dans Canal+.

Cette diète nécessaire va bientôt porter ses fruits. Tout le monde sait d'ailleurs intuitivement que le groupe Canal+ était arrivé au bout de son modèle. Comme je l'ai dit, je sers de paratonnerre. À mon âge, il est bon d'avoir cette utilité. Cela permet aux équipes de travailler en toute tranquillité.

Le cinéma est l'axe essentiel de notre stratégie sur les chaînes gratuites du groupe Canal+. Comme vous le savez, le groupe finance le cinéma à hauteur de 500 millions d'euros par an, dont 200 millions pour le cinéma français. Nous produisons à peu près 200 films par an, des grands, des moyens et beaucoup de petits.

En tant que représentant de l'actionnaire de référence, j'ai été auditionné à plusieurs reprises par le monde du cinéma. Nous nous reverrons encore la semaine prochaine. Nous ne cessons d'affirmer *urbi et orbi, ne varietur*, que nous continuerons de soutenir le développement du cinéma français ; nous souhaitons même accentuer encore notre soutien.

Le cinéma est au cœur de notre stratégie. Il s'agit de l'une de nos forces par rapport aux grands groupes américains que sont Disney, Time Warner, Facebook, Google, Amazon ou encore Netflix. Il s'agit même d'une carte essentielle. Les droits sportifs sont importants, mais ils comptent moins que le développement du cinéma dans la mise en œuvre de notre stratégie.

Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement du cinéma, mais aussi des séries. Canal+ investit énormément dans les séries. Nous venons de nous lancer dans le développement de mini-séries, via notre nouvelle filiale Studio+, qui seront notamment diffusées sur les

compagnies de téléphone avec lesquelles nous avons conclu des alliances, soit purement commerciales et techniques, soit capitalistiques, comme avec Telefonica et Telecom Italia.

La politique de Vivendi consiste donc à développer des contenus, au premier rang desquels figure la musique. Nous avons la chance de pouvoir nous appuyer sur le numéro un mondial dans ce domaine.

Le deuxième contenu au monde, en termes d'utilisation, ce sont les jeux vidéo. Nous sommes revenus sur cette case en acquérant un peu plus de 95 % d'une affaire française à laquelle nous croyons beaucoup, Gameloft, qui développe un grand nombre de jeux vidéo pour les mobiles.

Le troisième contenu, c'est ce que l'on appelle le stock, c'est-à-dire les films, les séries, les mini-séries, tout ce que l'on peut passer et repasser. Nous sommes assez puissants dans ce domaine en Europe grâce à Studio Canal, mais nous ne sommes pas encore assez puissants dans le monde. Vivendi souhaite réaliser des acquisitions ou des développements à objectif mondial, à l'instar de ce que nous faisons dans les mini-séries.

Le quatrième contenu, ce sont les flux, c'est-à-dire des émissions diverses sur lesquelles le groupe Canal+ a beaucoup d'expérience. Nous nous sommes encore renforcés en entrant dans le capital du troisième groupe mondial, Banijay – le premier et le deuxième appartenant respectivement au groupe Murdoch et au groupe Bertelsmann.

De la même façon que le groupe Bolloré est devenu l'un des premiers groupes de transport et de logistique ou de stockage d'électricité au monde, nous espérons bâtir un champion des médias à travers cette construction patiente des contenus.

Encore faut-il pouvoir distribuer ces contenus. C'est la raison pour laquelle Canal+, *via* ses chaînes gratuites et payantes en France et dans le monde, est un élément essentiel de notre stratégie. Nous avons une ambition mondiale.

Bien évidemment, vous vous intéressez surtout à une partie des 5 milliards d'euros du chiffre d'affaires du groupe Canal+. Notre vocation est de nous occuper de ces chaînes de télévision de manière globale, au moment où le digital nous permet de passer en *over-the-top*, ou OTT, un peu partout dans le monde.

Nous pensons que les téléspectateurs ne sont pas l'unique moyen de passage. C'est la raison pour laquelle nous sommes rentrés dans des plateformes : nous avons repris Dailymotion, deuxième ou troisième plateforme de partage de vidéos au monde, que nous développons. La même équipe est en charge des télévisions et des plateformes. Maxime Saada est donc aussi président de Dailymotion, de la même façon qu'il est présent sur l'ensemble des contenus du groupe. Tout cela fonctionne ensemble.

Nous développons également un autre projet, Watch, dont j'ai lu dans la presse qu'il serait localisé en Allemagne. Je ne sais pas d'où provient cette information. Le directoire ne m'en a pas fait part... M. Arnaud de Puyfontaine vous dira ce qu'il en est.

Notre groupe est à Ergué-Gabéric depuis 195 ans. Nous fêterons cet anniversaire le 17 février prochain. Je ne vois pas bien pourquoi nous souhaiterions aller à l'étranger, même si c'est au directoire d'en décider...

Arnaud de Puyfontaine s'est longuement exprimé sur notre politique en matière de télécommunication. Nous n'avons pas vocation à devenir opérateurs de télécommunications. Nous ne voyons pas de synergies possibles avec un groupe de notre taille. Cela ne nous empêche pas de passer des accords avec un certain nombre de partenaires. Nous le ferons sûrement avec des opérateurs français.

Vient enfin ce que l'on appelle le « physique ». Nous sommes rentrés dans la Fnac, parce qu'elle dispose d'un grand nombre de points de vente. Notre investissement de 159 millions d'euros a permis d'aider la Fnac à devenir un champion, face à un concurrent britannique, en prenant le contrôle de Darty et en développant un ensemble de distribution présent dans les pays où Vivendi a décidé de se développer en priorité, c'est-à-dire sur un axe partant de la France vers l'Italie, l'Espagne et l'Afrique.

Cela ne nous empêche pas d'être également présents en Asie, notamment au Vietnam. Nous étudions d'autres opportunités d'investissements en Asie.

Nous nous développons aussi dans les salles de cinéma. C'est ce que nous avons fait avec CanalOlympia. Notre groupe a la chance, grâce à l'héritage de Jean-Marie Messier, de disposer de très belles salles comme l'Olympia, première salle française, et de très beaux studios comme Abbey Road, à Londres, ou Capitol à Los Angeles.

Nous disposons donc d'un ensemble d'endroits où repérer les talents, leur permettre de se produire avant de passer ensuite sur les télévisions, les plates-formes ou les telco, les compagnies de télécommunication.

Voilà, en quelques mots, madame la présidente, quel est mon rôle, quel est le rôle de l'équipe et quel est notre objectif.

Je suis toujours très flatté d'entendre que je fais tout : dans les voitures électriques, dans le transport, même en Afrique... Mais je ne suis pas un surhomme ; je suis un monsieur dans sa soixante-cinquième année qui a hérité d'un groupe. Je représente la sixième génération et je m'efforce de préparer l'arrivée de la septième, heureusement déjà très présente à l'intérieur du groupe, ce qui permet de mettre en place des politiques de long terme.

Je souhaite permettre au groupe Vivendi, notamment à travers Canal+, de devenir un champion français de notre culture. Je ne suis plus un enfant de quatre ans et je lis ce qui s'écrit avec beaucoup d'intérêt. Il y a toujours quelque chose d'intéressant à retirer des critiques, même des plus désagréables. Je viens de l'Ouest, là où l'huître, sous le citron, bouge, même si l'huître reste l'huître.

Nous avançons avec détermination. Nous sommes arrivés à la conclusion, avec les équipes du directoire de Vivendi, qu'il fallait intervenir assez rapidement dans le groupe Canal+. Les politiques disent souvent qu'il faut tout faire dans les cent premiers jours. Mais quand les autres le font, ils trouvent cela épouvantable, violent... Quand nous avons décidé cette diète, les gens se sont effrayés, car ils ignoraient la situation du groupe Canal+.

J'ai aujourd'hui la joie, ou la tristesse, cela dépend du point de vue des uns et des autres, de penser que Canal+ se redresse. Il me suffit de voir les équipes travailler ensemble, de voir le travail qu'elles abattent et le cap qu'elles suivent pour m'en convaincre.

On ne voit pas ce qui se passe sous la terre, mais quand vous avez retiré les cailloux et les racines, quand vous avez bêché, mis des engrains et des graines et qu'il y a l'eau

et le soleil qu'il faut, les choses vont pousser à un moment. Je crois qu'il en va de même pour Canal.

De la même façon que les gens se sont inquiétés trop tard, ils ignorent qu'ils pourront bientôt se réjouir. Je pense que les résultats seront visibles assez rapidement, tout du moins je l'espère.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci, monsieur le président, d'avoir résitué cette audition dans un cadre plus large, celui du groupe Vivendi.

Certaines de mes questions demeurent sans réponse, mais nous aurons l'occasion d'y revenir.

Je vais laisser la parole à nos rapporteurs.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Monsieur le président, merci de cet exposé. Je salue votre volonté, dans une situation de crise, d'opter pour le développement et non pour le repli sur soi. Cela n'est pas pour nous déplaire au regard du contexte compliqué dans lequel notre pays et l'Europe se trouvent.

Tout le monde s'interroge sur le phénomène de concentration à la fois verticale et horizontale évoqué par Mme la présidente. À cet égard, je souhaiterais que vous nous précisiez votre stratégie en matière de production audiovisuelle.

Vous avez acquis une part significative du capital de la société de production Banijay. Dans quelle mesure souhaitez-vous développer la production dépendante ? Quelles sont vos ambitions en matière de production en France, en Europe et aux États-Unis ?

Ces derniers mois, France Télévisions et TF1 ont respectivement négocié avec le monde de la production pour faire bouger la réglementation sur la production indépendante. Des accords ont été conclus. Que pensez-vous de ces négociations ?

Toujours en matière de concentration – horizontale, cette fois –, nous constatons qu'un groupe intégré est en train de se constituer autour de SFR, ancienne filiale de Vivendi. Croyez-vous à cette convergence des contenus et aux rapprochements capitalistiques des diffuseurs de programmes et des groupes de télécommunication ? Vivendi pourrait-il être un acteur de ces rapprochements en France et en Europe ?

Le Parlement vient de débattre d'une proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Or, vous êtes au cœur des polémiques qui ont pu se cristalliser sur plusieurs sujets, notamment celui de l'intervention de la direction et de l'actionnaire de référence sur les rédactions et le contenu d'émissions qui ont pu être diffusées.

Je ne pense pas que l'on puisse éluder le sujet. Il est important que la représentation nationale vous entende sur ces questions. Nous ne sommes pas là pour rendre la justice, mais pour connaître votre position sur les rapports entre pouvoir capitaliste et information indépendante, objective.

Un premier cas a fait couler beaucoup d'encre : la déprogrammation d'un documentaire consacré au Crédit Mutuel. À la suite de cette affaire, vous avez été reçus par le CSA. Quels engagements avez-vous pris pour garantir à vos journalistes, à vos directeurs

d'émission la neutralité nécessaire ? Comment faire en sorte que certains intérêts de votre groupe ne viennent altérer la perception du téléspectateur sur l'objectivité de l'émission ?

Nous nous sommes également interrogés sur les publicités déguisées sous forme de publireportages, présentés comme des documentaires. Ne pensez-vous pas que des mesures doivent être prises pour permettre aux téléspectateurs de différencier ce qui relève d'un publireportage, financé par une marque, d'un documentaire indépendant ?

Ces sujets, qui intéressent notre commission, sont souvent évoqués dans les couloirs. Autant en parler directement avec vous afin de connaître votre vision des choses.

Ma dernière question porte sur votre projet de lancement d'une plateforme SVOD européenne, concurrente de Netflix. Où en êtes-vous et quelles sont les caractéristiques de ce projet ?

M. Vincent Bolloré. – Je laisserai Maxime Saada, patron des antennes, répondre à votre dernière question.

Je pense que les gens ont crié au loup, parce qu'ils ne veulent pas faire la diète ! Pourquoi ma popularité n'est-elle pas très élevée chez Canal, alors que nous n'avons touché qu'à 21 personnes sur 8 000 et que nous n'avons engagé aucun plan social, contrairement à ce qu'aurait fait n'importe quel investisseur en arrivant dans un groupe essuyant autant de pertes ? Tout simplement parce que nous avons réduit les trains de vie !

Il y a eu une grosse polémique sur Cannes, mais je vous assure que nos abonnés ont trouvé notre couverture du festival plutôt meilleure que celles des années précédentes. Il y a eu des polémiques sur les Césars, mais la dernière émission a été plutôt meilleure que les précédentes. Le dernier championnat de Formule 1 a été couvert par sept personnes au lieu de vingt-huit... Nous suivons avec intérêt ce que nous disent nos abonnés et ils ne se plaignent pas. Comme dit le proverbe, « Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage »...

Je n'ai jamais vu le documentaire sur le Crédit Mutuel et je ne sais rien des publireportages dont vous parlez, monsieur le rapporteur. Je laisserai donc Maxime Saada vous répondre sur ces questions.

Pour autant, je n'ai pas le pouvoir physique ou moral de demander à qui que ce soit de retirer quoi que ce soit. Je suis obligé de passer par « la voie hiérarchique » ; je ne vais pas me présenter dans une régie en demandant de supprimer un sujet. Toutes ces histoires, ce sont des blagues ! Elles ont été mises en avant pour éviter la diète. Quand on a été un groupe tout-puissant, que l'on faisait beaucoup d'entre soi, il n'est pas très agréable de devoir faire comme les autres, c'est-à-dire faire attention à ce que l'on dépense !

Le premier problème est de savoir si vous voulez un champion national ou non. Les parlementaires ont à se prononcer sur cette question. Si vous ne voulez pas d'un champion national, c'est assez simple : il suffit d'instaurer des mesures anti-concentration et les choses continueront comme aujourd'hui. Aucun groupe français n'essaiera de porter la culture française à l'extérieur et tous les acteurs de ce secteur mourront petit à petit. Je laisserai Arnaud de Puyfontaine parler de tout cela. Il a été recruté pour diriger ce groupe en raison de sa grande connaissance des médias internationaux.

Le débat sur le fait de mettre en valeur les contenus que nous produisons me semble quelque peu surréaliste. C'est un peu comme demander au groupe Disney de ne pas se

servir de la souris Mickey dans ses parcs d'attraction ! Tous les groupes qui cherchent à se développer partent des synergies industrielles.

Il faut aller en Afrique, parce que c'est un continent qui va bientôt compter 2 milliards d'habitants dont une grande partie parlera français. Nous y avons des bases fortes. Ce serait une folie de dire à Vivendi de ne pas y aller parce que le groupe Bolloré y est déjà ! Ce serait une folie de ne pas passer la musique d'Universal, parce que cette société nous appartient ; ce serait une folie de ne pas développer Gameloft ou de ne pas travailler avec Havas ! Dire le contraire n'est ni réaliste ni souhaitable.

S'agissant de SFR, il est évident que la convergence entre les contenus et les tuyaux est en train de se faire partout dans le monde. Patrick Drahi réussira-t-il son pari ? Je l'ignore, mais je lui souhaite.

Beaucoup de rapprochements ont lieu aujourd'hui. En ce qui me concerne – mais ce n'est pas moi qui dirige le groupe –, en tant qu'actionnaire de référence et président du conseil de surveillance, je pense qu'il n'est pas souhaitable de faire à la fois le téléphone et les contenus. Je crois que c'est quasi impossible à réussir. Mieux vaut conclure des accords sur mesure avec des opérateurs de télécommunication, ce dont nous parlera M. de Puyfontaine, plutôt que d'essayer de faire d'abord le téléphone et ensuite les contenus. Je pense que ce serait très difficile et très coûteux. Il est plus simple de faire ce que nous faisons.

Toujours est-il que la convergence est en train d'arriver. La concurrence ne fait que commencer. La valorisation boursière de M6 est de 1 milliard d'euros, celle de TF1 de 2 milliards, celle de Lagardère de 3 milliards et celle de Vivendi de 25 milliards. La valorisation des GAFA, c'est 500 milliards de dollars ! C'est un peu comme les invasions des années 400, la vague à venir est toujours plus forte que la précédente.

Vous allez voir arriver, hors de tout contrôle, car ne passant pas par les réseaux hertziens, de nouveaux concurrents dont certains sont déjà là : Netflix a investi cette année 6 milliards d'euros dans les contenus ; Amazon est en train de réaliser des choses considérables.

Il s'agit de groupes puissants, contrôlés par des dirigeants qui ne détiennent qu'une petite partie du capital, mais qui peuvent s'appuyer sur de multiples droits de vote. Ce sont des gens jeunes, agiles, puissants, qui viennent de la technologie. Si vous voulez un champion français, voire européen, vous avez plutôt intérêt, si je peux me permettre, à le favoriser. Je ne sais pas qui va venir, mais je sais que la concurrence va être extraordinairement rude.

M. Maxime Saada, directeur général du groupe Canal+. – Cela fait quatorze ans que je suis chez Canal+. Je m'occupe des programmes depuis un peu plus de trois ans. J'ai succédé à Rodolphe Belmer dans ce rôle.

Je travaille très directement avec Vincent Bolloré et Jean-Christophe Thiery depuis un an. Que les choses soient très claires : il n'y a jamais eu la moindre intervention, quelle qu'elle soit, de la part de Jean-Christophe Thiery, de Vincent Bolloré, du directoire de Vivendi sur un programme, quel qu'il soit, dans la galaxie des chaînes Canal+ – chaîne d'information, chaînes payantes ou chaînes gratuites.

L'histoire du Crédit Mutuel précède l'arrivée de Vincent Bolloré chez Canal. Nous avons créé, voilà trois ans, sur l'initiative de Rodolphe Belmer, un comité

d'investigation, que je préside. Il se réunit chaque mois pour examiner tous les dossiers d'investigation possibles, reportages et documentaires.

Nous avions validé le documentaire sur le Crédit Mutuel. KM, la société qui coproduisait ce documentaire – et qui produisait aussi Le grand journal – avec Mediapart m'a averti que nous ne serions pas livrés dans les temps. Quand Mediapart a révélé les informations contenues dans ce documentaire qui ne m'était pas livré et que nous avions financé, j'ai jugé tout seul qu'il ne nous intéressait plus. L'intérêt d'un documentaire d'investigation, pour nos abonnés, tient aux révélations qu'il apporte. Quand ces révélations sont déjà sorties, cet intérêt disparaît.

Le comité n'a jamais changé de fonctionnement. Les personnes qui ont mis en doute ce processus ne participent pas à ce comité et aucune des personnes citées sur ce sujet n'y participe non plus.

Nous procérons toujours de la même façon : soit nous acceptons les sujets qui nous sont proposés parce qu'ils sont intéressants et susceptibles de contenir des révélations, soit nous ne les acceptons pas, faute d'intérêt, c'est-à-dire de révélations. Nous pouvons aussi avoir des doutes : y aura-t-il des révélations ? Aurons-nous accès aux personnes clés du dossier ?...

Personne ne parle des documentaires qui nous ont créé des difficultés, y compris depuis l'arrivée de Vincent Bolloré. En tant que directeur de la publication, je suis pénallement responsable de ce que nous diffusons. C'est la raison pour laquelle, par exemple, j'ai été attaqué par H&M, qui n'a pas aimé un documentaire que nous avons diffusé.

En revanche, on a cité l'exemple d'une investigation que j'avais refusée sur YouTube. En effet, un mois après que le directoire de Vivendi et Vincent Bolloré m'ont nommé à la tête de Dailymotion, on m'a proposé une enquête sur YouTube, principal concurrent de Dailymotion. Il m'a semblé normal de refuser ce programme.

Je ne crois pas qu'existe, dans le paysage audiovisuel français, une autre chaîne qui se moque, sur une base quasi quotidienne, de ses dirigeants. Je ne comprends pas que l'on doute, ici ou ailleurs, de la liberté éditoriale des équipes de Canal+, et notamment de CNews, anciennement iTELE, dont les journalistes nous ont dit eux-mêmes qu'ils étaient parfois presque trop libres. Quand on voit Les Guignols, Groland, toutes les émissions de Canal+ qui railent la direction ou les hommes politiques, et dont vous êtes parfois vous-même les victimes, je m'étonne que l'on questionne encore la liberté éditoriale de Canal.

Nous considérons en effet qu'il s'agit d'un élément-clé. D'abord pour nos abonnés, qui sont notre premier sujet de préoccupation, et non simplement par conviction personnelle.

Par ailleurs, nous avons la capacité d'assumer cette indépendance, parce que les recettes de Canal+ ne dépendent pas des revenus publicitaires, contrairement à d'autres chaînes, notamment hertziennes. Le seul sujet qui nous intéresse, c'est la valeur procurée à nos abonnés.

Je voudrais revenir sur la question des synergies à travers quelques exemples concrets.

Grâce à Vivendi, nous avons pu remporter deux appels d'offres : le droit de diffuser en exclusivité les cérémonies du festival de Cannes et les droits sportifs du top 14, compétition majeure du rugby en France.

Dans les deux cas, nous avons remporté ces appels d'offre – les ayants droit nous l'ont confirmé –, parce que notre proposition globale allait bien au-delà des chaînes Canal+.

Grâce à Dailymotion, qui compte 400 millions de visiteurs par mois sur une base mondiale, dont 25 millions aux États-Unis, nous avions la capacité de porter l'image du festival de Cannes, le plus grand festival de cinéma du monde, à l'international. Comme l'a souligné Vincent Bolloré, l'objectif de Vivendi est d'exporter cette culture dans le monde, et le rôle d'une plateforme comme Dailymotion est essentiel.

De la même façon, les artistes d'Universal Music représentent un fantastique pouvoir d'attraction. Certains artistes français, comme Kenji ou Louane, ont d'ailleurs remporté des succès phénoménaux à l'étranger.

Canal+ va diffuser dans quelques jours la finale du top 14, à Barcelone. C'est la première fois que cette finale va s'expatrier, faute de stades disponibles en France, Euro de football oblige. Le rugby est un sport très populaire, en pleine croissance, mais nous n'aurions certainement pas réussi à remplir aussi rapidement les 92 000 places du stade de Barcelone sans l'apport d'un artiste comme Bob Sinclar.

Je voudrais aussi revenir sur la stratégie de production audiovisuelle. Certaines optimisations économiques peuvent guider des choix d'intégration. Banijay produit l'émission la plus populaire des chaînes Canal+, Touche pas à mon poste.

Dans la mesure où nous travaillons énormément avec eux, il était assez logique de nous rapprocher. De même, nous avons intégré la société Flab, qui produisait Le grand journal, le Tube et le Canal football club, l'émission la plus populaire de Canal+.

La question de la propriété des droits est aussi un élément très important de ce jeu mondial. Nous ne disposons aujourd'hui que de très peu de droits par rapport à notre contribution à la création. Il ne s'agit pas du tout, pour Canal+ ou pour Vivendi, de chercher à produire tout ce que nous diffusons sur nos chaînes ou nos plateformes. Cela n'aurait évidemment aucun sens.

Nous voulons d'abord, comme l'a souligné Vincent Bolloré, favoriser le développement de projets qui viennent de toutes parts, de toute société de production. Nous travaillons avec plus de 60 sociétés de production dans le cinéma français. Il est très important pour nous de recueillir et de diffuser les meilleurs projets possible, qu'ils viennent ou non de Canal+.

Comme l'a souligné Vincent Bolloré, se développer à l'international est devenu une nécessité. Pour faire face à ces concurrents mondiaux, nous devons aussi être capables d'exporter des programmes à haute valeur ajoutée culturelle et d'en détenir au moins une partie des droits.

C'est tout l'enjeu pour faire face à ces acteurs mondiaux. Aujourd'hui, nous finançons une série qui s'appelle Versailles et qui coûte un peu plus de 30 millions d'euros. Or nous n'avons aucun droit sur Versailles, nous n'avons aucunement la capacité de favoriser son développement à l'international. Dans le même temps, Netflix va pouvoir obtenir les

droits de la série Marseille, par exemple, et la diffuser partout dans le monde sur ses 160 localisations.

M. Arnaud de Puyfontaine, président du directoire de Vivendi. – Sur la question des plateformes, de notre projet OTT, évoqué par M. le rapporteur, de la relation entre les producteurs de contenus que nous sommes et les opérateurs de télécommunication, le plus grand dénominateur commun est de savoir si la représentation nationale souhaite soutenir la création d'un groupe français à ambition mondiale dans le domaine de la distribution de contenus.

Vivendi se développe sur l'OTT, par exemple, à travers ses chaînes payantes et son service de SVOD, Canalplay. Netflix, le concurrent de Canalplay, a longuement discuté avec les différents représentants de l'écosystème média français afin de connaître les conditions de son arrivée sur le marché français. Or Netflix émet son signal depuis le Luxembourg et fait transiter ses flux économiques dans d'autres pays européens. Il ne respecte donc pas les règles du jeu d'un opérateur local. Dès lors, il est tout à fait important de se demander si notre appareil réglementaire, nos règles du jeu, permettent à un groupe tel que Vivendi de porter ce projet et de concurrencer les grands acteurs mondiaux que l'on voit émerger.

Netflix est basé sur la côte ouest des États-Unis et compte aujourd'hui 75 millions de clients dans le monde. Sa masse critique lui permet de financer des contenus, d'investir globalement dans des séries de télévision. Le budget horaire d'une production de Netflix se situe entre 5 et 6 millions de dollars, celui d'une série européenne ou française est d'environ 600 000 ou 700 000 euros. Bien évidemment, le plus important est de faire preuve de la meilleure créativité possible. Mais si l'argent ne fait pas tout, il permet de servir une ambition mondiale.

Il est essentiel, monsieur le rapporteur, que Vivendi puisse s'appuyer sur cet effet de taille afin de créer un véhicule qui profitera à l'ensemble de la chaîne de valeur et des acteurs de la production. Il ne s'agit pas aujourd'hui d'un débat opposant les gros aux petits. Il s'agit simplement de regarder le principe de réalité et de se demander si nous disposons d'une bonne vision de notre environnement concurrentiel, d'une bonne stratégie pour défendre nos intérêts dans cette compétition mondiale et de créer les conditions qui nous permettront de gagner et de mener à bien le projet stratégique qui vous a été présenté.

Certains exemples internationaux sont intéressants. ITV, l'équivalent anglais de TF1, était dans un état critique, au sens économique du terme, en 2009. Ce groupe, restructuré par l'ancien patron de la poste, Adam Crozier, a multiplié sa valeur par cinq en l'espace de six ans. Une nouvelle structure, dénommée ITV studio est à l'origine de 80 % de cette valeur. Ce producteur, basé en Angleterre, aux États-Unis, et dans d'autres pays, dont la France, s'est intégré dans cette évolution quasiment darwinienne d'un acteur de la communication. Imaginer que, demain, un diffuseur puisse croître et connaître une certaine pérennité économique sans pouvoir intégrer la production est une hérésie.

Nous avons entamé un processus de partenariat stratégique avec certains opérateurs de télécommunication, notamment Telecom Italia et Telefonica. Nous avons des liens privilégiés de nature commerciale avec d'autres opérateurs.

Nous souhaitons tisser un maillage qui nous permette de construire une base d'accès à la clientèle. C'est notre réponse à Netflix et à ses 75 millions de clients, par

exemple, qui ambitionne d'atteindre 120 millions d'abonnés mondiaux d'ici à trois ans, ou à Amazon qui a décidé de se lancer dans le *streaming* et le SVOD.

Notre réponse à la dimension mondiale de notre environnement concurrentiel passe notamment par ces accords avec les opérateurs de télécommunication. Cela nous permet d'avoir des liens privilégiés avec ces derniers, de développer nos contenus et de répondre à cette convergence.

Il nous semble préférable d'être excellent dans notre métier d'éditeur de contenus, sous toutes ses formes, et d'avoir un accès privilégié à des opérateurs de télécommunication que de faire les deux métiers en même temps. Vivendi a fait le choix du contenu, de la créativité, des talents, des médias.

Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur. – Je vous remercie également, monsieur le président, et de votre présence et de votre présentation.

Comme l'a souligné Mme la présidente, nous sommes attentifs à l'évolution du panorama audiovisuel en France, mais aussi à celle de notre audiovisuel extérieur. Nous sommes également attachés à la défense de la francophonie.

Canal+ finance la création francophone, mais aussi – de plus en plus – anglophone. Je pense, par exemple, à la série Versailles, tournée en anglais. Nous pouvons dès lors nous inquiéter qu'internationalisation ne rime avec standardisation. Pouvez-vous nous rassurer sur le fait que Canal+ continuera de défendre la francophonie et la diversité du patrimoine culturel européen, et notamment ses langues, dans tous les pays où le groupe entend se développer ?

L'Afrique, où vous avez de nombreuses activités, apparaît être une priorité du développement de Canal+. Pouvez-vous nous présenter votre stratégie ? Quelles sont vos relations avec TV5 Monde et France Médias Monde, qui sont très actifs sur ce continent ?

M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits « Crédit et cinéma ». – Je vous remercie, monsieur Bolloré, d'avoir accepté cette audition très attendue. Vous jouez en effet un rôle majeur sur le plan économique et industriel. Vous avez décidé de vous investir dans le domaine des médias et de la culture. C'est là que mes interrogations vont porter.

J'espère, par mes questions, montrer l'utilité du Sénat à ceux qui disent, en s'amusant, que nous ne servons à rien.

Nous avons toujours pensé que le monde de l'audiovisuel français souffrait de l'absence d'un grand groupe spécifique de médias comme il en existe chez nos partenaires européens. Des groupes de bâtiment et travaux publics (BTP), par exemple, ou votre groupe, s'intéressent à un moment aux médias, ce qui crée de la concentration et, à tout le moins, des risques de confusion.

Certains diront que cette confusion est inévitable. Je ne le crois pas. Encore faut-il bien délimiter les frontières et faire en sorte que ce qui relève du domaine de l'information ne souffre d'aucune influence, notamment en raison des intérêts financiers de l'actionnaire, par exemple, et que ce qui relève de la culture, de la création ne soit pas considéré comme une simple marchandise au pays de l'exception culturelle.

Or ces craintes semblent s'être matérialisées depuis votre arrivée à la tête du groupe Vivendi, l'été dernier. Vous nous dites que tout cela est mensonge, mais les faits sont là.

Un reportage sur le Crédit Mutuel, validé par vos équipes juridiques, a été déprogrammé alors que cette banque a des intérêts en commun avec le groupe Vivendi. M. Saada a beau nous nous dire qu'il a refusé de diffuser ce documentaire parce que les révélations étaient déjà sorties dans la presse, cet argument ne me convainc pas.

Nous ne pouvons accepter, au nom de notre combat d'intérêt général pour la liberté de l'information, que l'on censure un reportage critiquant des clients ou des partenaires financiers. Or c'est cette confusion congénitale du système français qui le permet. C'est la raison pour laquelle il faut mettre en place des garde-fous et demander aux actionnaires de ne pas intervenir sur les contenus de l'information. Le journalisme est un métier.

Il faut aussi que les engagements pris en matière de création soient respectés. Or l'inquiétude est grande dans le cinéma français, dont Canal+ est le poumon. Allez-vous maintenir le niveau d'investissement de la société que vous dirigez ? Vous avez toujours dit que l'équilibre entre sport et cinéma était essentiel pour maintenir ce niveau d'investissement. Quelles peuvent être les conséquences, pour le cinéma, de l'échec du rapprochement avec BeIN Sport ?

J'ai lu dans *Le Figaro* que vous vous interrogiez sur vos obligations. Vous souhaiteriez notamment vous concentrer sur les films à gros budget. Cela se fera-t-il au détriment de la diversité, que vous vous êtes engagé à promouvoir dans le cadre des conventions conclues avec le CSA et le monde du cinéma ?

Vous souhaiteriez également coproduire les films et moduler vos investissements en fonction du succès des films dans les salles, ce qui dérogerait aux accords existants. Pouvez-vous nous confirmer ces informations ? Souhaitez-vous renégocier les accords de 2015 ? Quel sera votre niveau d'investissement dans le cinéma ?

J'ai commencé mon propos en parlant du Crédit mutuel, j'aimerais le conclure en évoquant le reportage diffusé par France Télévisions.

Vous avez déclaré qu'un journaliste de France Télévisions aurait soudoyé un jeune Africain de 14 ans pour qu'il témoigne à charge contre une société dont vous êtes actionnaire, au Cameroun. C'est une accusation grave. Vous auriez même dépêché des huissiers sur place.

Or j'ai lu dans *Le Canard enchaîné* que cet enfant, moyennant finances, aurait été incité à déclarer qu'il avait été soudoyé par un journaliste de France Télévisions. Vous pouvez nous dire que c'est n'importe quoi, mais comprenez que nous ayons besoin de l'entendre de votre bouche.

Vous avez déclaré, devant la rédaction d'iTELE, que vous n'aviez jamais, en trente-cinq ans, cherché à taper dans les coûts au moment de développer ou de redresser une société. Or, on aurait annoncé hier, lors de la réunion du comité d'entreprise d'iTELE, la suppression de 50 contrats à durée déterminée (CDD). Un tel nombre de suppressions, ce n'est pas rien ; à ce niveau, c'est même la destruction d'une rédaction.

M. Leleux a évoqué la question des publireportages confiés à des journalistes d'iTELE. Il s'agit bien d'une confusion entre journalisme et communication, voire publicité.

Comme vous le voyez, je mets tout sur la table. Je sais que vous êtes un homme connu pour assumer ses actes. J'ai toujours pensé que l'enceinte parlementaire était le lieu du débat contradictoire, clair, dans l'espace public.

Nous avons besoin d'explications précises pour nous forger une opinion. Quand vous êtes arrivé à la tête du groupe Vivendi, je n'ai pas souvenir de vous entendre dire que Canal+ était en train de couler, que le niveau de déficit était exorbitant et que les 8 000 salariés du groupe étaient en danger. Vous nous dites l'avoir découvert en arrivant aux commandes, mais je vous sais suffisamment averti pour savoir où vous mettez les pieds au moment d'investir...

M. Vincent Bolloré. – Je vais commencer par répondre à cette charge quelque peu étonnante.

Je pense tout d'abord, monsieur Assouline, que vous auriez pu faire preuve d'une écoute plus attentive. Quand je suis arrivé chez Canal, le 3 septembre dernier – le discours est enregistré –, j'ai aussitôt dit, et je parle sous le contrôle du président du directoire de Vivendi, quelle était la situation.

Cette situation était d'ailleurs connue du médiateur, les pertes de Canal+, je parle, cette fois, sous le contrôle de Maxime Saada, étant publiées dans le cadre d'une procédure d'injonction.

Je voudrais dire quelques mots des accusations assez graves que vous avez évoquées.

Premièrement, la plantation en question ne nous appartient pas. Aucun cadre du groupe Bolloré ne travaille dans les plantations sur lesquelles le service public a enquêté pendant six mois. Nous ne sommes que des actionnaires minoritaires. Les gens qui ont réalisé ce reportage le savent très bien. Il s'agit d'un amalgame particulier.

Deuxièmement, les journalistes affirment ne pas avoir été reçus. C'est inexact : ils ont été filmés et ont signé des papiers qui le prouvent. De toute façon, le procès que vont intenter les responsables de la société nous permettra d'y voir plus clair.

Troisièmement, ces mêmes responsables m'ont envoyé un exploit d'huissier - encore une fois, il ne s'agit pas d'employés du groupe Bolloré – constatant que cette personne, qui déclarait avoir 14 ans, en avait 20. Le procès dira ce qu'il en est. Il ne me semble pas très compliqué de vérifier l'âge d'une personne...

Il ne s'agit pas de journalistes pris par hasard en défaut. Nous parlons d'un travail de six mois. Comme je l'ai dit, je suis là pour servir de paratonnerre. Tant mieux si je peux être utile, mais tout cela me semble quelque peu exagéré.

Quand vous avez construit quelque chose pendant trente-cinq ans, votre passé plaide pour votre futur. On a souvent dit de moi que je n'y connaissais rien, que j'allais me casser la figure, que les voitures électriques, ça ne marcherait jamais ! Après trente-cinq ans d'activité, on peut s'appuyer sur ce que les Anglais appellent un *track record* – pardon pour la francophonie. Pourquoi, après tout ce temps, touché par je ne sais quoi, commencerais-je à agir différemment de ce que j'ai toujours fait ?

Votre *distinguo* entre les groupes qui ne travaillent que dans les médias et les autres ne correspond à rien. Nicolas de Tavernost, qui fait pourtant partie d'un groupe purement médiatique, a déclaré en public qu'il ne voulait pas diffuser de documentaires ou d'enquêtes à charge contre ses propres annonceurs. Nous, nous n'avons jamais dit une chose pareille. Je ne vois donc pas à quel titre, sur quelles bases, vous pouvez dire qu'il y a, d'un côté, les bons groupes, ceux qui ne font que des médias et, de l'autre, les mauvais groupes, ceux qui font autre chose.

J'ajoute, pour finir, que le Crédit Mutuel n'est pas particulièrement lié avec Vivendi, Bolloré ou qui que ce soit. Il ne l'est pas davantage que BNP-Paribas, la Société Générale, le Crédit Agricole et l'ensemble des grandes institutions françaises.

Ces procès d'intention, que vous pouvez reprendre en toute bonne foi, dans la mesure où je ne passe pas mon temps à tout dénoncer, ont commencé, pour l'essentiel, au moment de mon arrivée à Canal+.

J'ajoute un dernier élément : je lis toujours avec intérêt, dans les articles de Mediapart que vous citez, les informations concernant M. Dupuydauby, un de nos anciens employés qui a détourné des actifs du groupe Bolloré. La Cour suprême espagnole vient de confirmer sa condamnation à trois ans et demi de prison ferme et à 1 million d'euros d'amende. Or ces articles continuent de le présenter comme un ancien concurrent du groupe Bolloré. Pardonnez-moi, monsieur Assouline, mais, à un moment donné, je pense qu'il est intéressant d'aller voir la réalité.

M. Maxime Saada. – Si France Télévisions a pu diffuser le reportage sur le Crédit Mutuel, c'est parce que nous l'y avons autorisé. De la part de censeurs, c'est tout de même étonnant.

Aucune instruction n'a été donnée aux journalistes d'iTELE de faire du publireportage. Cela n'aurait aucun sens. Sur un plan éditorial, je ne comprends même pas comment cela pourrait fonctionner.

La situation d'iTELE, que Jean-Christophe Thiery pourra peut-être évoquer, est critique. La chaîne a perdu 16 millions d'euros voilà deux ans, perdra 20 millions cette année et environ 25 millions l'année prochaine.

Cette situation n'est pas durable. Elle met en péril l'existence même de la chaîne dans un contexte de concurrence exacerbé. *Grosso modo*, en Europe, on dénombre deux chaînes d'information par pays. En France, nous allons avoir le privilège d'en compter quatre. Les choses vont donc encore se compliquer.

La pression sur le marché publicitaire est telle que les revenus d'iTELE, qui a pourtant tiré son épingle du jeu en termes d'audience, ne cessent de décroître. Tout comme pour Canal+, nous devons rationaliser les dépenses de cette chaîne d'information, à laquelle nous sommes très attachés. Il y va de sa pérennité.

Contrairement à vous, monsieur Assouline, nous ne pensons pas que la non-reconduction de 50 contrats à durée déterminée d'usage, ou CDDU, mette en péril l'existence de la rédaction. La nature même d'un tel contrat est de ne pas être reconduit. Ces personnes n'avaient vocation à travailler pour nous que durant une saison. Il ne s'agit

donc pas de licenciements, mais de non-reconductions, compte tenu des difficultés que connaît iTELE.

Le groupe Canal+ dispose de l'une des plus importantes rédactions des sports de France, voire d'Europe, avec près de 200 journalistes, répartis entre Canal+ et Infosport. Nous avons décidé de tirer parti de ces forces vives et de les mettre à contribution. Il s'agit d'un axe de différenciation très intéressant pour iTELE dans un contexte de rationalisation des dépenses.

Nous souhaitons développer cet esprit de collaboration entre toutes les chaînes du groupe, et notamment dans le domaine du sport, du cinéma et de la culture, dans lesquels nous pouvons disposer d'un avantage comparatif.

Cela nous permet également de réaliser des économies, y compris en termes d'emplois de type CDDU, ce qui me semble assez naturel. Emprunter cette voie peut nous permettre de sauver iTELE.

M. Jean-Christophe Thiery. – Comment peut-on laisser entendre que notre actionnaire laisse tomber iTELE, alors que Vivendi a dû investir 60 millions d'euros ces trois dernières années pour la soutenir ? Tous les actionnaires ne feraient pas de même...

Nous ne reconduisons pas ces CDDU pour deux raisons. D'abord, parce qu'il faut que cette chaîne revienne à l'équilibre. Nous avons donc décidé de réaliser des économies et de rechercher des avantages concurrentiels en nous appuyant sur les forces internes du groupe, à commencer par le sport.

Le groupe Canal+, c'est 8 000 heures de sport par an, une rédaction de 200 journalistes. Mais c'est aussi la culture et le cinéma. Il nous semble donc normal que notre chaîne d'information soit la chaîne d'information spécialisée dans le cinéma.

De même, à l'heure où 20 % de l'information est consommée à travers les réseaux sociaux, on voit tout le potentiel que peut représenter, pour iTELE, une pépite comme Dailymotion, deuxième plate-forme de partage de vidéos dans le monde.

Il y a un avenir pour iTELE au sein du groupe Canal+, ce qu'a confirmé notre actionnaire en nous demandant de développer nos synergies.

Nous ne reconduisons pas ces CDDU en raison du nécessaire rétablissement de l'exploitation d'iTELE dans un univers incroyablement complexe – quatre chaînes d'information, cela ne se voit nulle part ailleurs ! – ; mais aussi à la demande expresse de l'inspection du travail, qui nous a indiqué que nous ne pouvions conclure de CDDU sur ce type d'emplois. Nous sommes donc obligés de nous mettre en règle avec la loi.

M. Maxime Saada. – S'agissant de l'Afrique, nos relations sont très bonnes avec France Médias Monde et TV5 monde. Nous diffusons partout, sur tout le territoire francophone, TV5 monde et France 24. Nous avons même pris l'engagement de diffuser la nouvelle chaîne jeunesse Tivi5. Nous travaillons également au Vietnam, avec France Médias Monde.

Concernant le cinéma français, nous avons pris des engagements très précis de diversité et de financement de films qui ne pourraient exister sans Canal+. Nous sommes au contraire très attachés à ce que des petits films, comme l'évoquait Vincent Bolloré, émergent.

Nous avons été très attentifs aux budgets, notamment aux gros budgets. C'est donc tout l'inverse de ce que vous semblez redouter : nous voulons éviter que de gros films ne monopolisent l'essentiel de l'engagement du groupe Canal+ sur le cinéma. Au contraire, nous sommes très attachés à la diversité, au financement de petits films, à la découverte de jeunes talents, de jeunes réalisateurs...

En réalité, la principale menace qui pèse sur le cinéma français est celle qu'évoquait Vincent Bolloré : ce n'est pas la pérennité du rôle de Canal+ dans le cinéma qui était un moment en question, mais tout simplement celle de Canal+.

Quand le chiffre d'affaires de Canal+ décroît, le cinéma français est lui-même pénalisé, puisque nous reversons un pourcentage fondé sur l'assiette de notre chiffre d'affaires abonnements.

Vincent Bolloré rappelait que nous nous soumettons à une injonction de l'Autorité de la concurrence qui nous impose de bien distinguer, depuis plusieurs années, les activités d'édition des activités de distribution au sein du groupe Canal+.

Laissez-moi vous donner quelques chiffres. Nous avons perdu près de 500 000 abonnés depuis 2012. De 4 415 000 abonnés fin 2012, nous sommes passés à 4 360 000 abonnés fin 2013 et à 4 026 000 fin 2015. Nous prévoyons malheureusement de passer sous la barre des 4 000 000 à la fin de l'année 2016.

Il s'agit d'une réalité. La perte de recettes liée à ces désabonnements constitue potentiellement la principale menace pesant sur le cinéma français. C'est donc aussi pour lui que nous devons nous efforcer de continuer de développer le chiffre d'affaires de Canal+. Pour autant, il n'est pas question de revenir sur les engagements financiers que nous avons pris auprès du cinéma français.

M. Vincent Bolloré. – En réalité, nous avons rattrapé, au cours de l'exercice 2016, un retard qui avait été pris en 2015. Le monde du cinéma le sait très bien.

Je voudrais revenir quelques instants sur la francophonie. Il s'agit de l'un de nos principaux axes de développement. Non pas pour vous faire plaisir, madame, mais parce que nous pensons que l'avenir du monde, l'avenir de notre pays, repose aussi sur la francophonie. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas faire de contenus en anglais, mais qu'il faut en faire beaucoup en français.

Les investissements que réalise notre groupe dans des pays francophones sont considérables. Ils ne visent pas qu'à augmenter le nombre d'abonnés – Canal+ a pratiquement plus d'abonnés à l'étranger qu'en France. Le développement international, sous la direction de Jacques du Puy et de ses équipes, a été remarquable. Nous sommes tous convaincus de son succès et de ses succès futurs.

Nous développons aussi sur place beaucoup de contenus en français qui ont vocation à être envoyés dans le monde entier, avec ou sans sous-titres. Vous pouvez d'ailleurs constater que beaucoup de personnes à l'étranger, en particulier aux États-Unis, se mettent à apprendre le français.

Nous pensons que notre groupe doit non seulement soutenir l'exception culturelle, mais aussi l'exporter. Le rôle de Vivendi et de Canal+ est donc essentiel : si vous n'avez pas un champion pour exporter ces contenus en français, vous serez diminués.

Mme Colette Mélot. – Merci de votre exposé très intéressant, monsieur le président.

Nous le savons tous, la révolution numérique affecte toutes les industries culturelles.

Votre groupe est éditeur de contenus sous toutes les formes. Vous êtes le deuxième actionnaire de la Fnac, distributeur de produits culturels, et vous avez également investi dans des salles de spectacles.

Vous avez évoqué la concurrence inéluctable des GAFA. Je pense que nous partageons tous plus ou moins ce point de vue.

Ma question concerne le livre. Quelle est votre vision de l'avenir du livre et de sa diffusion ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Monsieur le président, vous êtes un capitaine d'industrie. On ne passe pas d'une entreprise de papier à cigarette à un des plus grands groupes du monde sans avoir de talent.

Le groupe Canal+ était en mauvais état. Votre choix de diversification correspond-il à une volonté de rentabilité ou à un attachement personnel à la sauvegarde de la culture ? La culture, la communication, la formation sont-elles des marchandises comme les autres ?

La présidente a rappelé quelques contraintes : les fréquences appartiennent au domaine public, le journalisme s'inscrit dans un cadre éthique, protecteur de la liberté de la presse.

À cet égard, que pensez-vous de la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias en cours de discussion au Parlement et dont certaines dispositions renforcent la protection des journalistes ? Que pensez-vous des « chartes maisons » détaillant les droits et devoirs des journalistes et, éventuellement, de la charte de Munich ? Que vous inspire la création d'une entité juridique des rédactions, ce qui ne figure pas dans ce texte ?

Vous vous êtes comparé à un paratonnerre. En tant que physicienne, je tiens à rappeler qu'un paratonnerre fait baisser la tension (*Sourires*.). Or ce qu'on lit de vous dans les médias aurait plutôt tendance à faire monter la tension.

Pouvez-vous, les yeux dans les yeux, me dire, sans faire appel à M. Saada, votre fusible de réponse, que vous n'intervenez pas sur le choix des thématiques d'investigation ? Vous n'empêcheriez pas une enquête sur le Nutella, par exemple ?

Enfin, monsieur le président, êtes-vous partie au procès des journalistes de Basta ! ou de France Télévisions qui ont agi contre vos intérêts ? Je ne parle pas d'intérêts financiers, mais d'intérêts liés, par exemple dans le Nutella, l'huile de palme, ou l'hévéa...

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci à M. Bolloré et à son équipe de cette présentation stratégique claire, ferme et structurée.

Je voudrais essentiellement m'attacher à la notion de champion mondial de la culture française que vous avez placé au cœur de votre présentation.

Quelle est votre motivation ? S'agit-il seulement de décliner le thème du « croître ou mourir », l'idée que pour continuer d'exister il faut être sur le podium olympique mondial ? S'agit-il d'un rêve d'enfant ou du développement logique de votre *business* ?

En d'autres termes, êtes-vous en train de créer un groupe mondial, contrôlé par des capitaux français et des décideurs français, ou un groupe mondial qui puisse avoir du sens pour la culture française ? En quoi le projet économique de votre groupe a-t-il du sens pour la culture française ?

M. Pierre Laurent. – Merci à M. Bolloré et à son équipe de bien vouloir répondre à nos questions.

Vous dites vouloir bâtir un grand groupe de contenus, mais vous nous avez assez peu parlé de contenus. Bien évidemment, vous dites vouloir développer leur volume, leur profitabilité, mais il ne s'agit pas que de cela. Les contenus culturels ont du sens. Nous avons toujours cherché à défendre la diversité et la liberté de création.

Le Festival de Cannes est l'un des plus grands festivals de cinéma au monde. Son originalité ne tient pas seulement à sa taille, mais à son audace en matière de programmation et de distinctions. Nous sommes très attachés à la défense de cette diversité, laquelle doit comprendre une protection de la liberté de création dans tous les domaines. Les engagements que vous prenez sont très importants à nos yeux, eu égard à l'importance du groupe que vous dirigez en matière de musique et de cinéma.

Je suis le premier à considérer que l'on ne peut balayer d'un revers de main le débat sur la question d'un champion national dans une époque de mondialisation. Mais vous semblez vouloir occulter, si j'ai bien compris votre argumentation, tout débat sur la concentration, comme s'il s'agissait d'un obstacle à la construction de tels champions.

La question est alors pour nous de savoir quel champion vous voulez bâtir ? Le champion des dividendes, le champion de la taille ou le champion d'une certaine idée de la culture ?

La question de la concentration, dont nous avons discuté ces derniers temps au sein de notre commission, est un vrai sujet.

Vous avez cité quelques chiffres pour mettre en évidence les rapports de force entre grands groupes mondiaux. Comment nous protégerons-nous de cet inexorable phénomène de concentration et de son corollaire, l'uniformisation des contenus, si nous laissons faire les choses ?

Vous nous demandez de vous soutenir, en tant que champion national, comme l'ont fait les autres groupes audiovisuels français que nous avons entendus. N'oubliez pas qu'il existe un groupe de service public dans le paysage audiovisuel français. Construire des positions françaises fortes en matière culturelle suppose aussi de réfléchir à la question des synergies et de la coopération, et pas seulement de nous demander de soutenir tel ou tel groupe.

Je pense que nous avons tous conscience que les bouleversements technologiques et ceux de la mondialisation nous poussent à repenser les questions de la diversité et de la concentration.

Mme Mireille Jouve. – Merci à M. Bolloré de sa présentation.

La stratégie industrielle de Vivendi et les synergies à trouver avec le groupe Canal+ ont été bien exposées. Nous pouvons vous remercier d'avoir été très clair sur ce sujet.

Mes questions vont peut-être paraître triviales, mais elles correspondront peut-être davantage à celles que se posent les téléspectateurs et les abonnés.

Vous avez déclaré vouloir faire de Canal+ une chaîne *premium* dont la plupart des contenus seraient réservés aux abonnés. Quelle place accorderez-vous aux émissions en clair à la rentrée ? Elles ont toujours été une vitrine pour Canal+ et un produit d'appel pour les abonnés.

Ma deuxième question porte également sur l'identité de Canal+. Quel avenir pour les émissions satiriques ou celles qui portent un regard décalé sur l'actualité ? Les auteurs des Guignols sont partis et l'émission est aujourd'hui cryptée ; le Petit journal et sa société de production s'en vont chez TF1 ; si l'on en croit plusieurs articles, le zapping serait également sur un siège éjectable. Qu'en est-il de l'avenir de ces émissions ?

Par ailleurs, Télérama a publié hier un article selon lequel l'émission Spécial investigation serait sur le point soit d'être abandonnée par Canal+ soit de ne plus être diffusée sur une base hebdomadaire. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Vincent Bolloré. – Ma mère a été lectrice chez Gallimard pendant cinquante ans. C'est dire si le livre avait une place importante dans l'éducation que j'ai reçue.

Vivendi, qui était le premier éditeur de livres, est sorti de cette activité. Je peux toutefois vous dire qu'Arnaud de Puyfontaine n'a qu'une idée en tête : y retourner !

Je l'appuierai dans sa démarche, parce que je pense qu'il s'agit d'un élément essentiel de notre offre de contenus. Quelques auteurs gagnent beaucoup d'argent, mais la plupart auraient besoin d'un grand groupe pour les soutenir.

Vous avez tendance à opposer culture et profit en pensant que la création d'un grand groupe pourrait aller à l'encontre de la culture. Je pense que c'est exactement l'inverse : c'est en développant cette culture que vous deviendrez puissant et que vous deviendrez rentables.

Énormément d'auteurs, d'acteurs, d'écrivains, d'artistes divers ont des talents et ne peuvent les exprimer. C'est le rôle d'un grand groupe comme Vivendi, s'il est puissant, de les présenter au monde entier. La création d'un champion permettra de concilier défense du patrimoine et rentabilité. Vivendi est en train de conclure des accords avec la Fémis et d'autres accords de toutes sortes pour soutenir la création.

Je ne pourrai répondre à un certain nombre de questions sur la programmation dans la mesure où les grilles de rentrée n'ont pas encore été arrêtées. Sur le principe, je peux vous dire qu'il y aura beaucoup de nouveaux talents.

Je ne crois pas que le Sénat, et les parlementaires en général, puisse croire que développement de la culture et profits sont antinomiques. Au contraire, les deux vont ensemble. C'est parce que vous aurez un avantage sur les autres que vous ferez des profits. Vous n'allez pas pouvoir combattre les Américains sur des films d'action. Vous n'allez pas pouvoir combattre les Asiatiques sur les mangas et leurs spécialités.

Nous pouvons les combattre sur ce que nous avons de plus fort, sur notre patrimoine. Ce n'est pas un hasard si la France est encore la première destination touristique du monde. Notre groupe s'est beaucoup penché sur la question : nous représentons ce qu'ont construit nos aïeux et ce que nous construisons. Cet ensemble constitue un formidable passé qui continue d'évoluer. Et c'est cela qui plaît aux étrangers : au milieu du Louvre, nous construisons une pyramide ; au milieu du Vieux Paris, nous construisons Beaubourg. Certes, sous les cris des gens, mais, après quelques années, nous réalisons qu'il s'agit d'une bonne chose. Cette culture qui évolue fait notre force.

Au moment des attentats, la presse internationale s'est demandé pourquoi les gens aimait autant Paris et la France. Pour l'ambiance de nos cafés, pour notre art de vivre... Et je crois que Vivendi, c'est un peu tout ça : la défense de cet esprit français, de cette culture, de cette évolution que nous pouvons mettre au service de la réussite économique. Les deux ne sont pas opposés, comme le progrès social n'est pas opposé au profit : les gens qui travaillent dans nos usines en Bretagne ne sont pas malheureux de gagner de l'argent. Au contraire, il vous est moins facile d'aider les autres quand vous êtes vous-même en difficulté.

Nous ne demandons pas particulièrement votre aide, monsieur Laurent. Nous nous contenterions de ne pas être tout le temps attaqués ! *Primum non nocere*, disait le savant autrefois...

Nous ne demandons pas de soutien public et, à ma connaissance, nous ne recevons pas d'argent public. Nous finançons le cinéma et un certain nombre de choses, soit pour des raisons réglementaires, soit parce que nous pensons que c'est utile.

Je crois que ce groupe a les moyens, de par sa taille, de développer cette culture exceptionnelle de la France et d'en faire un atout particulier qui fera sa réussite.

Il ne s'agit pas du tout d'un rêve de jeunesse. La genèse de ce projet n'est pas à chercher dans ma psychologie personnelle. Nous sommes partis d'un constat : la culture française plaît. Si 90 millions de touristes viennent chaque année en France, ce n'est pas pour le sourire des taxis ni la vitesse des services publics (*Sourires.*). C'est parce que nous avons autre chose à offrir, parce que tout peut arriver chez nous, parce que c'est un endroit où il fait bon vivre.

C'est en raison de cette appétence du marché mondial pour notre culture et de l'absence de champion français suffisamment développé que nous nous sommes engagés dans ce projet qui concilie ce que j'aime – la littérature, le cinéma, la culture... – avec les ambitions d'un grand groupe qui avance.

Comme je l'ai dit, je partirai assez prochainement de la tête ce groupe. La septième génération est déjà en place, aux côtés des grands patrons qui m'accompagnent. Si vous voulez passer des générations, si vous voulez des entreprises qui s'inscrivent dans la durée, il faut leur fixer un cap.

Développer un groupe de médias français présent dans le monde entier, grâce aux nouvelles technologies, peut permettre de concilier intérêts culturels et intérêts économiques. C'est grâce à ces intérêts économiques que nous pourrons investir dans des intérêts culturels.

À part quelques personnes qui gagnent beaucoup d'argent, la plupart des gens qui travaillent dans l'édition ne gagnent rien, n'arrivent pas à vivre. Un groupe comme Vivendi, qui peut faire une école, qui peut aider les gens à participer, qui peut financer des salles de spectacles, c'est important.

Vous voyez bien qu'en finançant des salles de spectacles, des écrivains ou des metteurs en scène, nous leur rendons service, nous rendons service à notre pays, mais nous rendons service à notre groupe, qui va ensuite payer des impôts. N'opposons pas ces deux notions, je crois qu'il n'y a pas lieu de le faire.

Je peux assurer à Mme Blandin, éminente physicienne, que Maxime Saada n'est pas un fusible ; Maxime Saada est *proprio motu*. (*Sourires*.)

Les yeux dans les yeux, je ne suis pas capable d'interdire ou de faire faire des choses. Je ne saurais pas comment m'y prendre. Et puis, je ne peux être à la fois dans tous les endroits du monde en même temps.

Je ne vois pas en plus l'intérêt pour moi d'aller défendre une campagne anti-Nutella ou pro-Nutella. Je n'ai pas d'intérêts particuliers dans le Nutella. Une société que je ne gère pas, fait de l'huile de palme qui doit représenter 1 % du Nutella... Dès lors, pourquoi ne pas me reprocher de favoriser le Sénat en venant répondre à vos questions ou de favoriser tel organe de presse en répondant à un journaliste ?

Je crois sincèrement que toutes ces critiques se sont abattues sur moi parce que ce que nous faisons chez Canal+ n'est pas très populaire. Personne n'aime faire la diète. Nous n'avons pourtant mis en œuvre aucun plan social. La non-reconduction des CDDU s'est faite à la demande de l'inspection du travail. Le groupe Vivendi recrute, le groupe Canal+ recrute aussi.

Je suis très honoré d'être reçu au Sénat. Je n'y avais encore jamais été invité, ni pour parler des véhicules électriques, alors que la pollution est responsable de 48 000 morts par an dans les villes, ni pour parler du développement de la publicité, ni pour parler de mes activités de transport et de logistique, ni pour parler du développement de la bande 3,5 GHz pour un nouveau service Internet haut débit que nous développons ou encore du wifi dont nous sommes l'un des principaux acteurs au monde. Par contre, Canal+, c'est intéressant. Il est vrai que ce groupe a toujours eu une histoire quelque peu « électrique ».

Madame, je vous réponds les yeux dans les yeux. Tout cela n'est que prétextes pour éviter de faire la diète. Peut-être aurait-il fallu montrer autant d'inquiétude pour les 8 000 personnes qui travaillent chez Canal+ et pour s'assurer que Vivendi continue de donner 400 millions d'euros par an contre l'avis de ses actionnaires, à l'exception du groupe Bolloré.

Vous voulez vous protéger, monsieur Laurent ? Je crois sincèrement que ce ne sera pas possible.

M. Maxime Saada. – J'ai même envie de dire qu'il est déjà trop tard.

Aujourd’hui, nous perdons régulièrement des séries étrangères, achetées par Netflix sur une base mondiale de 80 pays, même si notre offre sur le territoire français est mieux-disante. Cela arrive aussi à Sky, beaucoup plus grand que nous et présent dans trois pays.

Il est déjà trop tard pour s’opposer à cette concentration mondiale. La seule question qui importe est de savoir si nous sommes capables de développer des groupes – je ne dis pas un groupe – à même de lutter sur une base mondiale.

Nous tournons la série *Versailles* en anglais – j’aurais très nettement préféré que ce soit en français –, parce que nous sommes obligés de nous associer à d’autres partenaires pour financer des créations ambitieuses, capables de rivaliser avec les créations américaines.

Nous récoltons nos premiers succès concrets : *Versailles* a réalisé un record d’audience sur la BBC, voilà dix jours, avec 1,8 million de téléspectateurs en Angleterre. Le précédent record d’une série française appartenait aux *Revenants*, également produite par Canal+.

Le documentaire *Relève*, auquel nous sommes très attachés, a gagné trois prix aux États-Unis, dont un au prestigieux festival de Tribeca.

Le *Bureau des légendes*, dont nous venons de valider la troisième saison, a été sélectionné par iTunes Store, aux États-Unis, comme série de la semaine. C’est la première fois qu’une série française est sélectionnée par un magasin américain en tant que série de la semaine.

Nous récoltons les premiers fruits de ce travail de développement de la culture française. Face à une culture américaine qui « s’américanise » de plus en plus – nous avons des accords de long terme avec les studios de cinéma hollywoodien, et je peux vous dire que nous allons avoir les suites des super héros, les enfants des super héros... – certaines populations, y compris aux États-Unis, sont très demandeuses de ces produits à haute valeur ajoutée culturelle qu’évoquait Vincent Bolloré.

M. Vincent Bolloré. – Vous n’arrêterez pas la concurrence étrangère. La technologie leur permet de passer à l’extérieur, sans emprunter les fréquences hertziennes. Vous ne pourrez pas empêcher les gens de regarder leur téléphone mobile...

La seule chose à faire, et c’est ce à quoi nous nous attelons, est d’essayer de faire en sorte que des groupes, des champions se lèvent et poussent notre culture à l’étranger.

Je voudrais dire un mot des émissions en clair, sur lesquelles on raconte beaucoup de choses fausses.

Premièrement, les abonnés rapportent 1,5 milliard d’euros au groupe Canal+, les émissions en clair, 60 millions d’euros, c’est-à-dire moins de 5 % des recettes.

Deuxièmement, si vous faites du clair toute la journée, il est certain que vous perdrez vos abonnés. Canal+ diffuse six à sept heures de clair le weekend. Pensez-vous que les abonnés qui voient leurs voisins regarder les mêmes programmes qu’eux, sans rien payer, vont continuer de payer leur abonnement très longtemps ? Non ! Les désabonnements n’ont pas commencé le 3 septembre 2015, jour de mon arrivée à la tête du groupe. Je le redis : je suis la conséquence des pertes de Canal+.

Maxime Saada, qui est dans la maison depuis longtemps, n'a jamais réussi à démontrer que les émissions en clair, que vous présentez comme une vitrine, aient fait souscrire le moindre abonnement. Il s'agit de blagues, d'histoires... C'est juste qu'il est plus agréable de faire du clair, de voir des gens...

M. Maxime Saada. – Je me suis attaché personnellement à cette question, bien avant l'arrivée de Vincent Bolloré.

Même au plus fort des émissions en clair, c'est-à-dire au moment de la plus forte notoriété, du plus grand succès d'audience à la fois pour le Grand journal et Le petit journal, on n'a jamais réussi à démontrer que ces émissions motivaient un abonnement.

Cela contribue certainement à la notoriété d'un certain nombre d'incarnations de Canal+ et à la notoriété de Canal+, mais dans quelle mesure cette notoriété se traduisait-elle en abonnements supplémentaires ?

Au contraire, y compris durant cette période faste des programmes en clair en termes de notoriété, de puissance, de légitimité, les pertes d'abonnements ont continué de s'accélérer. Pourquoi ? Parce que les gens préfèrent s'abonner à un acteur comme BeIN Sports, qui détient de plus en plus de droits sportifs, qu'à Canal+, qui en perd de plus en plus.

M. Vincent Bolloré. – Sachez que pas un groupe de télévision cryptée dans le monde ne fait du clair. Les chaînes cryptées font toutes du crypté.

Quand on est le seul à faire quelque chose et que l'on perd 400 millions d'euros par an, peut-être vaudrait-il mieux s'interroger sur la pertinence de son propre modèle plutôt que de vouloir donner des leçons au monde.

Mme Sylvie Robert. – Merci, monsieur Bolloré, de nous avoir présenté votre stratégie industrielle et économique.

Vous avez parlé des abonnés. L'histoire de Canal+, est tout de même incroyable. Il s'agit d'un modèle innovant, qui a reposé sur l'image de marque de la chaîne, sur une forme d'histoire d'amour entre les abonnés et cette chaîne atypique.

Les abonnés, qui représentent 1,5 milliard d'euros de recettes, sont très attachés à cette image et à cette histoire faite d'émissions cultes, de cinéma et d'événements sportifs. Je vous sens attaché à ces abonnés même si, comme vous, je pense qu'une histoire n'a pas à se poursuivre mais à évoluer.

J'aimerais connaître votre projet éditorial. Comment comptez-vous faire revenir les abonnés ? Avez-vous envie de continuer cette « histoire d'amour » entre une chaîne et son public, même si l'image actuelle de Canal+ ne s'y prête guère selon moi ?

Au-delà de la stratégie industrielle et économique, qu'avez-vous envie de donner à voir à ces abonnés qui n'ont plus très envie de continuer ?

S'abonner est un geste qui a du sens au-delà du simple fait de soutenir une chaîne. Nous avons parlé stratégie économique et industrielle, parlons un peu contenu et culture.

M. Vincent Bolloré. – Je suis bien évidemment là pour faire remonter le nombre d'abonnés. Pour la première fois depuis bien longtemps, ce nombre est en forte augmentation en juin par rapport à l'année dernière.

Canal+, ce n'est pas cher. Acheter un journal chaque jour vous coûtera environ 40 euros par mois. Même s'il s'agit d'un très, très bon journal et que vous le lisez de la première à la dernière ligne, vous aurez moins de contenus que sur Canal+...

Les abonnés ne venaient pas pour regarder les programmes en clair, bien au contraire. Beaucoup d'abonnés sont très heureux de notre nouvelle politique.

Il est beaucoup question de BeIN Sports, mais je vous rappelle que nous possédons deux fois plus de droits que BeIN dans le football : nous dépensons 600 millions d'euros quand ils dépensent 250 à 300 millions. Nous venons de regagner le rugby, de gagner le golf et nous nous battons pour développer le sport dans beaucoup de secteurs.

Canal+, aujourd'hui, c'est les grands films en priorité, longtemps avant les autres chaînes, et c'est aussi des séries uniques. Maxime vous a parlé de *Versailles*, du *Bureau des légendes*, et de toutes celles qui sont en cours et qui sont de grands succès mondiaux.

Et puis, toujours dans l'esprit Canal, de nouveaux animateurs vont arriver à la rentrée. Encore une fois, je ne peux vous en dire davantage tant que les grilles ne sont pas arrêtées.

Le groupe Bolloré a investi 4,5 milliards d'euros dans le groupe Vivendi et Vivendi a placé environ 20 % de ses actifs dans le groupe Canal+. Vous pouvez donc me croire quand je vous dis que nous sommes intéressés par le développement de Canal+, que nous voulons réussir.

Je vous rappelle aussi que le groupe Canal+, ce n'est pas que du crypté ; c'est aussi des chaînes en clair : Canal huit, Canal news, Canal Star... C'est la capacité de trouver des tas de talent et de leur permettre de s'exprimer.

Je crois que vous allez être surpris, un peu comme M. Assouline qui ne m'avait pas entendu dire que la situation de Canal+ n'était pas bonne en septembre dernier, par la remontée du nombre d'abonnés de Canal+ et par sa réussite.

Le travail de la nouvelle équipe, le fait de ne plus être dans le déni, de dire la vérité et de faire les efforts nécessaires, tout cela va porter ses fruits. En outre, il s'agit d'efforts particulièrement ténus : on a fait toute une pendule parce qu'il n'y avait que 50 personnes à Cannes au lieu des 450 habituelles ! Personne n'est mort de n'avoir pas été à Cannes, que je sache. De nombreux abonnés voient d'un bon œil ces économies. Ils préfèrent avoir des choses à l'écran que des gens en dehors de l'écran.

Canal+ doit diffuser du *premium*, ce que l'on ne trouve pas ailleurs en termes de sport, de films, de séries, d'émissions. Il faut de l'émerveillement, des nouveaux talents... Ce n'est pas moi qui vais le faire, je n'en ai pas la compétence. Mais des centaines de personnes dans le groupe ont ces compétences, il suffisait de les remettre sur le droit chemin.

M. Claude Kern. – Monsieur le président, vous avez en partie déjà répondu à la question que je voulais poser sur les événements sportifs.

Si le coût financier est loin d'être négligeable, la diffusion de grands événements sportifs est souvent le critère décisif pour s'abonner à Canal+.

Pouvez-vous nous dire pourquoi votre rapprochement avec BeIN Sports a échoué ?

Dès lors, comment envisagez-vous la diffusion des grands événements sportifs en sachant que les enchères sont de plus en plus importantes ?

Enfin, pensez-vous acquérir les droits de retransmission de sports moins populaires, tels que le handball, le volley-ball ou le basket-ball auprès de leurs fédérations respectives ?

M. Michel Savin. – Beaucoup d'abonnés s'interrogent sur les conséquences du rejet, par l'Autorité de la concurrence, du projet d'accord entre Canal+ et BeIN Sports. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Quelles peuvent être les conséquences de la perte des droits de la *Premier League* anglaise pour Canal+ ? Il s'agit d'un coup très rude. Envisagez-vous de rebondir en revenant vers d'autres sports que Canal+ portait autrefois pour le plus grand bien de leurs fédérations et du mouvement sportif ? Je pense notamment au basket-ball, l'un des points forts de Canal+ voilà quelques années, et à la boxe qui motivaient des abonnements.

M. Vincent Bolloré. – L'accord trouvé avec BeIN Sports était intéressant pour nos deux groupes. BeIN perd autant d'argent que nous, et peut-être même davantage au prorata. – ils perdent 300 millions d'euros quand nous perdons 400 millions –, alors même que je n'y suis pas... (*Sourires.*)

Canal+ devrait pouvoir distribuer BeIN Sports sans demander d'autorisation. Il n'existe aucune loi pour nous l'interdire. Le problème est qu'en 2006 – je n'étais pas là non plus – Canal+ aurait fait des choses terribles. Il aurait donc fallu, pour valider cet accord, que le régulateur lève une injonction qui nous est imposée depuis 2012 et dont l'effet durera jusqu'en 2017, voire 2022, c'est-à-dire bien après que je serai parti.

Ce qui est certain, c'est que ces injonctions rendent le groupe Canal+ beaucoup moins manœuvrant que ses concurrents étrangers.

Cela étant dit, je respecte non seulement le Parlement et la démocratie, mais aussi les autorités de régulation. Je pense qu'elles sont nécessaires.

Si elles ont décidé de ne pas lever cette injonction, ce que nous regrettons, il n'y a rien à dire. Elles nous ont dit qu'elles réexamineraient la situation dans un an, ce qui nous laisse donc une année pour améliorer les choses.

Quand vous possédez un restaurant ou une boutique de vêtements et qu'un autre restaurant ou une autre boutique ouvrent dans la même rue que vous, c'est bon pour la concurrence et donc pour vous. Cet accord était intéressant parce que le consommateur ne sait plus vraiment quel abonnement souscrire pour accéder à l'ensemble des matchs qui l'intéressent.

C'est la raison pour laquelle l'idée d'avoir une vitrine commune nous paraissait intéressante. Nous n'avons pu le faire, ce que je regrette. Nous devrons nous imposer un peu

plus de diète que prévu et faire preuve de davantage d'imagination. Bruno Lasserre nous surestime en déclarant que nous avons sûrement un plan B. Nous n'en avons pas, mais nous allons en chercher un.

Comme je vous l'ai dit, nous avons imposé une diète à Canal+ pour en finir avec des excès bien connus. Sur les 8 000 employés du groupe, il y en a peut-être 200 qui ne sont pas contents et 7 800 qui sont très contents. Certains d'entre eux me remercient, me félicitent d'avoir eu le courage de dire les choses et de prendre les mesures qui s'imposaient pour éviter d'aller dans le mur et permettre à Canal+ de se redresser.

Nous allons bien évidemment revenir sur d'autres sports. Une des erreurs de Canal+ a été de se concentrer uniquement sur quelques grandes vitrines.

J'ai fait référence aux grandes invasions. C'est un peu la même chose ici. Vous ne pouvez empêcher certains acteurs, qui n'ont pas les mêmes contraintes économiques que vous, de s'intéresser au cinéma, aux droits sportifs...

Le Qatar, lorsque le baril de pétrole était à 100 dollars, c'est-à-dire voilà encore six mois, dégageait un excédent commercial de 70 milliards de dollars par an. M. Patrick Drahi n'a pas fixé de limite à son endettement. Nous, nous n'avons pas d'excédent commercial et nous avons fixé une limite à notre endettement.

Après-demain, vous aurez sans doute de nouveaux intervenants – chinois, coréens ou autres. Le groupe Canal+ doit être prêt à faire face à cette nouvelle concurrence, un peu comme un alpiniste sait qu'il peut compter sur ses autres prises si l'une d'entre elles s'en vient à lâcher.

Quand vous êtes à la tête d'un groupe qui a 195 ans, vous savez que les concurrents tout-puissants ne le restent pas indéfiniment. Si vous avez la force, le courage, et les équipes suffisamment unies pour tenir, vous vous en sortirez. C'est ce que nous devons faire.

Nous devons nous battre pour diffuser tous ces sports, mais aussi pour aider les fédérations à développer ces sports. Nous devons aussi aller vers les amateurs et les clubs formateurs.

De la même façon, nous devrions davantage éditorialiser le cinéma. Il serait intéressant de mettre en valeur les choix de films, de réalisateurs, de casting de nos équipes. Canal+ est à la base de la création des films, ce n'est pas qu'un robinet.

Ce que j'ai dit des auteurs ou des films vaut aussi pour le sport. BeIN Sports a le Paris-Saint-Germain, ce serait amusant pour nous de prendre le plus petit des clubs et de voir où nous pourrions l'emmener.

M. Arnaud de Puyfontaine. – Nous soutenons déjà l'équipe de rugby de Brive dans le Top 14.

J'ajouterai, pour illustrer les collaborations et le projet stratégique de Vivendi et de Canal+, que nous sommes très attachés aux sports. C'est la raison pour laquelle Vivendi soutient la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024.

M. Patrick Abate. – Monsieur Bolloré, si vous le permettez, j'aimerais que nous inversions nos rôles l'espace d'un instant : avant de poser ma question, c'est moi qui vais vous répondre.

Vous regrettiez de n'avoir jamais été invité au Sénat pour parler stockage d'électricité, transport ou logistique, et je vous crois sincère. Mais il est normal que les élus fassent preuve d'une exigence démocratique particulière sur les médias, la culture et la presse qui ne sont pas des marchandises comme les autres.

Il a été fait état de la convergence entre le contenu et les tuyaux, partout dans le monde. Or, en matière de presse, la neutralité du tuyau est une condition *sine qua non* d'indépendance du contenu.

On comprend plus ou moins ce qu'entend faire M. Patrick Drahi avec le groupe Altice et SFR. Pourriez-vous nous expliquer les raisons du rachat de Telecom Italia par Vivendi ? Quelle est la stratégie suivie à travers cette opération ?

J'aimerais également connaître votre vision des choses sur la question de la neutralité des tuyaux, essentielle en matière de presse.

M. Vincent Bolloré. – Bien évidemment, la neutralité est essentielle.

Ceux d'entre vous qui prennent les transports en commun ont l'occasion de lire l'excellent journal qu'est Direct matin et ils n'y trouvent pas tous les jours un truc pour Sarkozy ou un machin contre untel !

C'est un journal parfaitement neutre, objectif. Je crois qu'en dix ans, c'est-à-dire en 3 000 numéros, nous n'avons essuyé des critiques qu'à deux reprises – je parle sous le contrôle de Jean-Christophe Thiery, qui dirige ce journal

Notre famille s'est battue pour la liberté, comme la plupart de vos familles. Nous n'allons pas aujourd'hui revenir en arrière.

Telecom Italia est un sujet quelque peu différent. Nous avions une très grosse affaire de télécommunications au Brésil que nous avons échangée pour partie contre Telecom Italia.

Je vais laisser la parole à Arnaud de Puyfontaine, qui dirige cette société.

M. Arnaud de Puyfontaine. – Plutôt qu'une vision, c'est d'abord l'opportunité de prendre une participation dans Telecom Italia et de pouvoir distribuer nos contenus qui nous a guidés.

Nous avons augmenté notre participation pour devenir le premier actionnaire de ce groupe, avec 24,9 % du capital.

L'Italie fait partie du projet latin du groupe. Cette prise de participation est une première étape vers la réalisation de ce projet alliant contenus et distribution dont j'ai parlé voilà quelques instants. Parallèlement, nous regardons les opportunités qui pourraient se présenter via la consolidation du secteur des médias.

J'en reviens à ce projet et à l'importance de la taille. Nous nous sommes aussi rapprochés du groupe Mediaset. Nous voulons bâtir un projet français, mais à ambition internationale. Telecom Italia doit être l'un des éléments de ce que nous sommes peu à peu en train de construire.

Nos modes de consommation des médias connaissent une profonde révolution. Il peut être intéressant de regarder ce qui se passe chez nos voisins allemands, anglais, espagnols, italiens...

J'ai passé de nombreuses années dans le secteur de la presse, c'est un secteur que j'adore. Force est de constater que la presse en France a les plus grandes difficultés - en dehors de cet excellent journal qu'est Direct matin – à s'adapter aux mutations en cours, notamment dans le domaine de la distribution.

Il faut parfois se référer au principe de réalité pour défendre un secteur en danger et prendre les mesures qui s'imposent. La presse est soumise à des ruptures stratégiques partout dans le monde, mais elle semble souffrir bien davantage en France que chez nos voisins. Peut-être est-il temps de s'interroger pour prendre les bonnes décisions ?

Gardons cette idée en tête pour créer un environnement qui permette à des groupes tels que le nôtre de pouvoir gagner.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le président, je tiens tout d'abord à vous remercier, ainsi que votre équipe, d'avoir passé ces deux heures en notre compagnie.

Vous aurez compris que cette audition était très attendue de mes collègues. J'en veux pour preuve le grand nombre de questions précises, exigeantes et franches qui vous ont été posées. Vous y avez répondu de la même manière, ce dont nous vous remercions.

Vous avez affirmé à plusieurs reprises votre soutien au cinéma, dans le respect de la diversité des petits films. Je retiens aussi votre engagement en faveur du sport.

Vous avez affirmé votre volonté et votre ambition de construire un groupe industriel qui soit le fer de lance de la culture française et de la francophonie, à laquelle notre commission est très attachée, comme l'a rappelé Claudine Lepage. Nous ne pouvons que soutenir cette ambition.

M. de Puyfontaine s'est demandé si nous avions conscience de la réalité de la concurrence mondiale. Le Sénat travaille bien évidemment sur ces sujets. Nous comprenons combien la mutation numérique bouleverse les cartes.

Face à la puissance et aux comportements monopolistiques des entreprises extra-européennes dont nous dénonçons régulièrement les abus de position dominante à Bruxelles, il est plus qu'urgent de s'organiser à l'échelle française et européenne. Il s'agit d'un enjeu de civilisation.

Si nous voulons que l'expression d'une culture française et européenne qui véhicule des valeurs particulières puisse survivre dans ce monde globalisé, nous devons nous donner les moyens d'une ambition industrielle forte.

Pour autant, il faudra disposer sur le plan national et européen d'un vrai schéma de croissance de nos entreprises et revoir sans doute un certain nombre de règles fiscales à Bruxelles. Voilà un chantier important qui nous attend !

Le groupe d'études Société numérique, rattaché à notre commission, s'est réuni hier. Nous avons auditionné des personnalités éminentes pour parler de la gouvernance mondiale de l'Internet et de la gestion des organismes techniques de l'Internet qui ont un impact non négligeable sur la structuration de l'écosystème internet.

Nous avons également conscience de l'importance de l'effet de taille, monsieur de Puyfontaine. Nous comprenons qu'il est important de s'organiser face à la concurrence mondiale. À cet égard, je me réjouis que Dailymotion ait été racheté par Vivendi voilà quelques années plutôt que par une entreprise chinoise ou américaine. De la même manière, et malgré les questions soulevées à l'époque, je me réjouis que Newen ait été rachetée par TF1 plutôt que par ITV.

Pour autant, il était légitime que nous posions un certain nombre de questions, les effets de concentration générant des risques plus prégnants de conflit d'intérêts ou de confusion des rôles.

Ces questions ayant été posées sur la place publique, il nous semblait important et légitime que les sénateurs puissent les reprendre.

Vous avez répondu à notre question sur la clarification des rôles entre l'actionnaire et la direction des antennes et des programmes. Nous en prenons acte.

M. Saada s'est également exprimé sur ces sujets. Si nous vous avons été exigeants, c'est en raison de notre grand attachement à Canal+, à sa spécificité. À titre personnel, j'étais très attachée aux Guignols. Cette légèreté de ton constitue l'identité de Canal+. Un lien affectif nous lie à cette chaîne atypique.

Nous prenons note de vos projets ambitieux pour Canal+. Nous avons été la première commission à vous inviter, peut-être serons-nous la prochaine à vous inviter de nouveau pour suivre les engagements que vous avez pris devant nous. Telle est l'exigence que les parlementaires doivent à la nation.

La réunion est levée à midi.

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Préparation de la rentrée universitaire et financement de la recherche - Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

La commission auditionne M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la préparation de la rentrée universitaire et sur le financement de la recherche.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le secrétaire d’État, nous sommes très heureux de vous accueillir. Chaque fois que nous souhaitons vous entendre, vous répondez immédiatement présent à l’appel. Nous aimerais qu’il en soit de même pour votre ministre de tutelle, dont nous aurions souhaité obtenir des précisions pour préparer la rentrée prochaine. Nous vous sommes d’autant plus reconnaissants de votre présence attentive. (*Marques d’acquiescement.*)

La rentrée universitaire 2015 s’est déroulée dans des conditions parfois assez confuses, pour les étudiants comme pour les établissements : difficultés d’inscription jusque dans les premiers jours de la rentrée – au cœur de l’été 2015, 7 500 étudiants étaient encore sans affectation –, amphithéâtres et salles de cours bondés... Indéniablement, ce ne sont pas des conditions favorables à la réussite de nos étudiants. Il faut garder à l’esprit le taux d’échec en première année de licence : à peine un étudiant sur trois réussit à valider sa licence en trois ans...

C’est dans ce contexte difficile et pour évoquer avec vous la rentrée universitaire de 2015 que nous vous avions convié le 14 octobre dernier.

Cette année encore, les flux d’étudiants annoncés aux portes des universités seront massifs et notre système d’enseignement supérieur fait face à une augmentation structurelle du nombre d’étudiants, soutenue par les pouvoirs publics à travers l’objectif établi par le comité pour la Stratégie nationale de l’enseignement supérieur, la StraNES, de porter à 60 % le pourcentage d’une classe d’âge diplômée du supérieur à l’horizon 2025.

Avant d’entendre notre collègue Guy-Dominique Kennel, qui, au nom de la mission d’information sur l’orientation, a planché sur les questions de l’orientation vers le supérieur et qui aura très certainement des préconisations à nous faire, monsieur le secrétaire d’État, nous serons heureux d’entendre vos explications et de connaître les mesures que vous entendez prendre, notamment budgétaires, pour mieux dimensionner, à court, moyen et long termes, notre outil d’enseignement supérieur. À l’issue, je ne doute pas que nos collègues seront heureux de vous entendre et ne manqueront pas de vous questionner, notamment après les débats sur la publication du code-source d’APB et le tirage au sort dont la presse s’est fait l’écho.

Par ailleurs, nous souhaitons également vous entendre sur le financement de la recherche. Au mois de mai dernier, l’annonce d’un décret d’avance supprimant 134 millions d’euros sur le programme 172 a non seulement suscité la colère de la communauté scientifique, mais a conduit aussi bien la commission des finances de l’Assemblée nationale que celle du Sénat à émettre un avis défavorable sur ce projet de décret.

Cet événement a mis en lumière les fortes contraintes budgétaires que subissent les organismes de recherche. Certes, les dotations sont stables, mais cela correspond en réalité à une diminution des crédits compte tenu de l’augmentation automatique de la masse salariale. Par ailleurs, les organismes de recherche sont toujours plus dépendants des crédits d’intervention de l’Agence nationale de la recherche, l’ANR, des fonds européens et des investissements d’avenir. Or les crédits de l’ANR ont atteint en 2016 un niveau qui remet en cause son utilité même.

Nous écouterons donc avec attention les informations que vous pourrez nous donner sur le contenu de la lettre de cadrage que le Premier ministre vous a envoyée et sur l’évolution du budget 2017.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est un plaisir d'être avec vous et de répondre à vos invitations.

Nous partageons la même conviction sur le rôle absolument essentiel que joue l'implantation des établissements de l'enseignement supérieur dans les territoires. De ce point de vue, chacun a à l'esprit la note passionnante sur la mobilité sociale des jeunes Français que France Stratégie a publiée voilà deux mois. Elle tord le cou à l'idée reçue selon laquelle les jeunes citoyens de notre République ont d'autant plus de chances d'avoir des parcours de mobilité sociale qu'ils vivent dans des territoires dynamiques sur le plan économique. Elle montre au contraire que le déterminant principal de la mobilité sociale, c'est la facilité d'accès à des établissements d'enseignement supérieur. Si le territoire est économiquement peu dynamique, mais qu'à proximité se trouve un établissement d'enseignement supérieur - résultat d'une politique publique, donc d'un choix politique -, les possibilités de promotion sociale sont bien plus grandes.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous qui représentez les territoires, vous connaissez autant que moi le rôle absolument essentiel de colonne vertébrale sociale que constituent l'enseignement supérieur et la recherche.

Vous m'interrogez sur deux thématiques, l'une concerne le budget de la recherche, l'autre, la préparation de la rentrée universitaire.

Sans anticiper sur la discussion budgétaire que nous aurons dans les prochaines semaines – les arbitrages ne sont pas encore tout à fait rendus –, je répondrai le plus précisément possible à vos préoccupations, en commençant par le décret d'avance et les questions budgétaires de la recherche, telles qu'elles se posent aujourd'hui.

Le décret d'avance, qui a été publié le 2 juin dernier, après quelques soubresauts, ne comprend pas les coupes budgétaires prévues sur les organismes de recherche. Ne figurent donc dans ce décret que trois économies. La première s'élève à 10 millions d'euros et porte sur des crédits immobiliers universitaires affectés à des opérations qui ne se font pas. La deuxième, d'un montant de 50 millions d'euros, concerne la réserve prévue en début d'année au titre du programme 150 sur les universités, ce qui n'a pas posé de problème à la conférence des présidents des universités, puisqu'il s'agit de fonds de réserve. La troisième - 5 millions d'euros – est relative à la recherche spatiale.

Les engagements pris par le Président de la République ont été tenus. Heureusement, car les besoins financiers des organismes sont réels.

Permettez-moi un retour sur image sur les budgets enseignement supérieur et recherche entre 2012 et 2016. Il s'agit de l'un des efforts budgétaires les plus importants au cours de ce quinquennat : depuis 2012, près de 500 millions d'euros ont été consacrés à l'augmentation tant du niveau des bourses que de leurs bénéficiaires. Cette augmentation est bien logique : elle s'inscrit dans un mouvement de démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, ce qui implique des préoccupations sociales à l'endroit de catégories sociales qui n'ont pas forcément les moyens d'accéder à ce type d'enseignement.

Le budget des universités est sanctuarisé. De fait, il a augmenté. Depuis 2012, 380 millions d'euros supplémentaires ont été consacrés aux établissements d'enseignement

supérieur. Au regard des objectifs de démocratisation que nous fixons à moyen terme à l'enseignement supérieur, à l'évidence il faudra aller plus loin.

Les crédits du programme 150 s'élevaient à 12,511 milliards d'euros en 2012, ils atteignent aujourd'hui 12,893 milliards d'euros. La compétition internationale autour de l'accès à l'enseignement supérieur est vive : un comparatif international montre que la dépense par étudiant de la France est supérieure à la moyenne de l'OCDE.

Les sommes consacrées à la recherche sont sanctuarisées au niveau de 2012, soit 7,7 milliards d'euros. En revanche, des modifications ont eu lieu dans la répartition de cette somme : le budget de l'ANR a été réduit de 200 millions d'euros, mais les dotations aux opérateurs de recherche ont augmenté d'autant. Cette stabilité budgétaire n'est pas sans poser de difficultés, car elle signifie que la masse salariale est absorbée dans les efforts de gestion des organismes de recherche. Nous sommes donc aux limites de l'exercice. C'est la raison pour laquelle les organismes se sont émus quand ont été annoncées d'éventuelles économies budgétaires.

La répartition des dépenses et des financements récurrents de la recherche publique par rapport aux recettes liées à des appels à projets s'établit désormais à 83 % pour le récurrent et à 17 % pour l'appel à projets. À l'échelon national, cela fait plus de place au financement par appel à projets, mais, si l'on compare avec les autres pays, c'est extrêmement favorable aux opérateurs de recherche français.

Il est vrai qu'un budget de 500 millions d'euros pour l'ANR est notamment insuffisant, pour le Président de la République comme pour moi-même. Il conduit, sur la base des restructurations de la matrice des appels à projets, à des taux de sélection de projets retenus inférieurs à 10 %. Il n'est pas possible de continuer avec des taux de réussite aussi faibles. Le Président de la République a donc souhaité que, dès 2016, un effort budgétaire soit réalisé pour que ce taux de sélection remonte à 12 % au minimum et à 16 % pour les projets qui s'appellent « défis de tous les savoirs » et concernent la recherche fondamentale. La lettre de cadrage précise que le taux de sélection doit continuer de monter, avec un plancher à 14 % minimum, jusqu'à 20 % pour les défis de tous les savoirs, taux tout à fait correct au regard des autres agences de recherche.

Outre cette augmentation des fonds de l'ANR pour la recherche, un crédit spécifique de 10 millions d'euros a été débloqué dès 2016 pour que des dossiers soumis aux financements européens, dits ERC, pour *European Research Council*, qui concernent les travaux des jeunes chercheurs considérés comme de grande qualité à l'échelon européen, mais pour qui les financements européens sont insuffisants, puissent être financés sans aucune instruction administrative complémentaire par l'ANR. Ce dispositif s'appliquera dès cette année.

De plus, nous avons fait évoluer les règles d'appel à projets de l'ANR et les avons calés sur les dispositifs prévus par la Stratégie nationale de recherche, c'est-à-dire en fonction des dix grands défis de cette stratégie que l'on retrouve comme armature des appels à projets de l'ANR. Certains se demandaient si cette réforme permettait de prendre suffisamment en compte les besoins de la recherche fondamentale. La démission de l'ensemble des membres du comité d'évaluation scientifique en mathématique et en informatique de l'ANR voilà quelques semaines oblige à se reposer la question. Nous avons demandé à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, l'IGEANR, d'engager une mission très précise sur l'impact des nouvelles règles d'appel à projets, deux ans après

leur mise en place, sur le financement de la recherche, notamment la recherche fondamentale. Cette mission rendra ses conclusions avant les appels à projets de 2017 : si elle le préconise dans ses conclusions, nous ferons les modifications nécessaires concernant la recherche fondamentale, d'autant que nous aurons plus d'argent.

J'en viens à la préparation de la rentrée universitaire.

Je me réjouis que la commission souhaite que nous évoquions ce sujet hors contexte de crise. L'année dernière, nous l'avions fait parce que la presse s'était fait l'écho de difficultés réelles que nous avons réussi à résoudre tant bien que mal. Cette année, la commission anticipe pour voir comment cela se passera ; c'est judicieux.

La rentrée prochaine sera marquée par plusieurs éléments, au premier rang desquels est confirmée la poursuite de la croissance des effectifs demandant à avoir accès à l'enseignement supérieur. J'ignore si elle s'établira à 30 000 ou 35 000 étudiants, soit le même niveau que l'année dernière.

Il s'agit là d'une rupture tout à fait significative par rapport à ce qui se passait voilà trois ou quatre ans, quand les progressions étaient de l'ordre de 10 000 étudiants. Aujourd'hui, la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur n'est pas un vain mot, c'est une réalité. Les Français sont bien conscients que l'accès à l'enseignement supérieur et la réussite dans une filière universitaire sont vitaux pour eux. La croissance est au cœur de la StraNES.

Nous souhaitons optimiser la réussite des étudiants dans ce contexte de pression démographique forte. C'est tout ce qui concerne la procédure Admission post bac (APB) et tout ce qui se fait en matière d'orientation. Mme la ministre et moi avons ouvert le chantier.

Par ailleurs, comment veiller à ce que cette démocratisation se conjugue avec exigence de qualité des diplômes et réussite ?

Il n'est pas possible d'imaginer qu'un accès facilité entraîne de fait une dévalorisation des diplômes. Cette double mise sous tension de notre système d'enseignement supérieur est essentielle : il faut à la fois réussir l'orientation pour que l'accès à l'enseignement supérieur soit synonyme de réussite et qualifier les formations.

Nous avons annoncé un certain nombre de réformes de la procédure APB, qui sont en place dès cette rentrée. Il s'agit principalement de la technique des vœux groupés par filière pour une académie. Un élève qui veut entreprendre des études de droit dans la région Rhône-Alpes et demande l'université de Lyon comme premier vœu peut également candidater auprès des autres établissements du voisinage de la même académie pour être sûr d'obtenir la filière de son choix. Il obtiendra donc l'orientation souhaitée.

Par ailleurs, il a été demandé aux candidats bacheliers généraux d'émettre au moins un vœu pour une filière qui n'est pas en tension, afin d'éviter une orientation par défaut. Jusqu'à présent, lorsqu'un bachelier ne demandait que des filières en tension, s'il ne formulait pas d'autres vœux, il risquait d'être affecté dans une formation qu'il n'avait absolument pas choisie. Tel ne peut plus être le cas.

Des mesures d'accompagnement en matière d'orientation ont été prises. Sur APB figurent désormais un certain nombre d'indications de taux de réussite selon les profils d'entrée, le type de bac, la poursuite d'études : insertion et salaires sont donnés avant même

l'inscription selon un système « pop-up » – les informations viennent d'elles-mêmes. Il faudra sophistiquer ce système dans les années à venir.

En outre, les professeurs principaux ont connaissance des vœux de leurs élèves et peuvent donc les guider avant leurs choix définitifs. Dans cinq académies que nous avons particulièrement mobilisées dans le cadre de cette expérimentation, une implication forte des professeurs principaux dans l'orientation des futurs étudiants donne des résultats assez significatifs.

Nous avons publié la présentation de l'algorithme d'APB. Ceux qui s'interrogeaient à ce sujet ont désormais des réponses.

Voici donc les résultats concrets du nouvel APB.

Premièrement, on note une baisse très significative du nombre de candidats sans affectation : plus de 80 % des candidats ont reçu une proposition dès le premier tour ; on ne connaît pas encore le taux d'acceptation. Près de 50 % des candidats ont obtenu leur premier vœu. Ce sont des chiffres en progression assez sensible, qui nous permettent de garantir dès à présent qu'il n'y aura pas de difficulté d'affectation d'étudiants à la prochaine rentrée universitaire.

Deuxièmement, on constate une forte baisse du nombre de filières sous tension, c'est-à-dire des filières pour lesquelles la capacité d'accueil est inférieure au nombre de premiers vœux des candidats de l'académie. L'année dernière, on comptait 189 filières sous tension contre 78 cette année. Cela correspond à une baisse de près de 60 % directement liée aux évolutions dont je viens de parler.

Qui plus est, tout un travail a été accompli pour mieux accompagner les étudiants dans l'enseignement supérieur : un accès prioritaire des bacheliers professionnels dans les sections de techniciens supérieurs (STS) et des bacheliers technologiques aux Instituts universitaires de technologie (IUT) a été renforcé avec la décision de créer 2 000 places de brevets de technicien supérieur (BTS) supplémentaires chaque année au cours des cinq prochaines années.

En outre, un élargissement des horizons des élèves des milieux les plus modestes a été mis en place avec les parcours d'excellence pour les collégiens des réseaux d'éducation prioritaire (REP) : pour eux, un accompagnement est réalisé de la troisième à la terminale avec des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur, le monde de l'entreprise. On connaît les expériences très réussies en région, notamment à Lille. À la rentrée 2016, cela concerne près de 20 % des élèves de troisième de REP+. Là encore, c'est très significatif.

Troisièmement, les intitulés des diplômes nationaux ont désormais été complètement simplifiés ; le processus est quasi achevé à quelques unités près. Nous sommes passés de 322 mentions de licences à 45, de 1 800 intitulés de licences professionnelles à 173, de 5 000 spécialités de master à 255 intitulés. C'est une simplification assez drastique, mais ce n'est pas pour autant la pyramide de Kheops ! Le système n'est pas figé. Si une nouvelle mention de master était indispensable, ce serait possible. La volonté de simplifier et d'améliorer la visibilité du système reste très forte.

Nous investissons massivement – nous allons continuer à le faire – dans la transformation numérique de l'enseignement supérieur. L'une des caractéristiques du PIA 3 qui a été annoncé la semaine dernière est un financement très important – 150 millions d'euros – consacré à l'innovation pédagogique et à l'innovation numérique.

Nous avons publié par décret la liste des masters dits sélectifs. Tout le monde a bien compris la logique imparfaite de remise en sécurité juridique de ce dispositif.

Nous sommes en train de mener une concertation approfondie sur les modalités de l'accès en cycle master dès la première année avec les organisations étudiantes et les organisations de présidents d'université.

Nous avons opéré une réforme doctorale profonde, qui a fait l'objet d'une concertation très longue et a été très largement acceptée par le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, le CNESER. Je m'en réjouis, car il fallait assurer la qualité du doctorat, sa compatibilité avec l'internationalisation des études. Il est absolument nécessaire que le doctorat prépare à des carrières de recherche publique, mais aussi à des carrières en dehors, par exemple dans la recherche privée.

Reste à parfaire la réforme du master, ce que nous espérons pouvoir faire d'ici à la fin de l'année.

M. Jacques Gosperrin, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Monsieur le secrétaire d'État, j'aurais aimé vous appeler monsieur le ministre, car vous méritez d'être un ministre de plein exercice. Dans les précédents gouvernements avait été décidé un ministère de plein exercice. Depuis 2014, il s'agit d'un secrétariat d'État. Est-ce le signe d'un désintérêt envers l'enseignement et la recherche ou est-ce pour être agréable à Mme Vallaud-Belkacem ? Quoi qu'il en soit, je souhaite appeler votre attention et recueillir vos observations sur le financement de la recherche et la rentrée universitaire.

Je connais votre attachement à l'enseignement supérieur et la recherche sur le territoire. Dans une déclaration publique du 3 avril 2014, le Président de la République affirmait : « La recherche publique sera sanctuarisée parce que c'est l'essentiel. Même si nous avons à faire des économies ailleurs, nous n'en ferons pas dans ce domaine fondamental pour le pays. » Un sanctuaire, c'est un site sacré et protégé contre toute agression : voilà ce que devait être le budget de la recherche.

Quelques mois plus tard, le ministère de l'économie et des finances annonçait son intention de ne pas honorer le versement des 20 % du budget de 2014 restant à régler. La vive réaction de la conférence des présidents d'université a permis d'éviter la mise en œuvre de ce projet.

Mi-novembre, lors des discussions sur le budget 2015, le Gouvernement a présenté un amendement visant à retirer 70 millions d'euros aux universités. La conférence des présidents d'université a dû de nouveau monter au créneau et il a fallu que les chercheurs et les étudiants défilent dans les rues de Paris et d'ailleurs pour que le Président de la République s'engage à rétablir ces fonds le 12 décembre.

Voilà quelques semaines, une annulation de crédits de 134 millions d'euros au détriment des grands organismes de recherche est annoncée. La mobilisation de cinq prix

Nobel et d'une médaille Fields a été nécessaire pour obliger le Président de la République à faire machine arrière.

L'histoire se répète : une menace, une mobilisation de chercheurs universitaires, une marche arrière.

Monsieur le secrétaire d'État, ne trouvez-vous pas scandaleuse cette manière de traiter ces hommes et femmes qui sont l'honneur de la République ? Pouvez-vous nous garantir que les budgets de la recherche et de l'enseignement supérieur seront sanctuarisés en 2017 ?

Deux éléments m'inquiètent concernant la rentrée universitaire prochaine.

D'une part, la question de la sélection en master. De nombreuses universités ont été condamnées par la justice administrative pour avoir opéré une sélection à l'entrée du Master 2. Pour sécuriser juridiquement cette modalité, un décret a prévu la possibilité d'une telle sélection pour un certain nombre de masters. Toutefois, certains avocats affirment que cette solution n'est pas conforme au code de l'éducation et menacent de faire de nouveau condamner les universités. Pouvez-vous garantir la sécurité juridique de ces pratiques de sélection en l'état du droit ? Dans le cas contraire, avez-vous prévu d'organiser des procédures de sélection à l'entrée du master 1, à défaut de pouvoir le faire à l'entrée du master 2 ?

D'autre part, le 16 juin dernier, le tribunal administratif de Bordeaux a jugé illégal le tirage au sort pour l'accès à l'université dans les filières en tension. Dans combien de temps comptez-vous apporter une solution à ce problème ?

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Monsieur le secrétaire d'État, sept ans après le premier programme d'investissement d'avenir, les premières conclusions des évaluations sont tirées. Vous vous êtes exprimé sur les projets qui ont été confirmés, sur ceux qui exigent une probation supplémentaire et sur ceux qui n'ont pas été retenus et avez formulé des propositions.

Les taux d'intérêt extrêmement bas semblent poser un problème de financement des PIA, dont une partie est constituée de crédits non consommables qui sont placés et dont les intérêts reviennent aux porteurs de projets. Cette inquiétude est-elle fondée ?

Par ailleurs, les sociétés de recherche sous contrat, les SRC, s'inquiètent de la position éventuelle de la Banque publique d'investissement de ne plus financer leurs investissements.

La valorisation de la recherche est une priorité gouvernementale. Toutefois, la multiplicité des dispositifs rend les choses quelquefois peu lisibles. Pouvez-vous nous donner de nouveau des indications sur la simplification des appels à projets ?

Le Conseil national stratégique a un rôle particulier dans la mise en évidence de la stratégie nationale de la recherche. Or l'intérêt de cette instance semble sous-estimé par la communauté scientifique, voire l'opinion publique. L'élaboration du Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche ne peut-elle pas être l'occasion de mettre en valeur le Conseil national stratégique, qui serait présidé par le Premier ministre et vous-même,

pour bien indiquer que ce mandat se termine sur la prise en compte de la stratégie nationale de recherche ?

Robert Genet, directeur général de la recherche et de l'innovation, vient d'être nommé directeur général de l'ANSES. Par sa personnalité, il a imprimé une évolution du partenariat entre les organismes de recherche et l'enseignement supérieur. Pouvez-vous nous donner des indications sur son remplacement ?

À l'occasion de l'examen du projet de loi pour une République numérique, nous avons beaucoup débattu du *Text and Data Mining*, le TDM. La commission mixte paritaire se réunit cet après-midi et devrait tomber d'accord sur des modalités donnant satisfaction aux chercheurs et préservant la souveraineté scientifique de la France. Comment appréciez-vous le débat qui a eu lieu dans la communauté scientifique, mais aussi dans l'opinion publique avec les enjeux que cela représente pour d'autres ministères ?

Ce projet de loi prévoit également la reconnaissance des enseignements à distance, facilités par les nouvelles techniques de communication. Vous avez évoqué le déficit d'appels à projets financés en provenance notamment de la communauté des mathématiciens et des informaticiens. Aujourd'hui, pour nourrir la recherche sur l'intelligence artificielle, c'est l'interdisciplinarité qui est de mise. Peut-être faudrait-il aussi encourager les projets interdisciplinaires qui favorisent la recherche en intelligence artificielle.

Je poserai maintenant quelques questions au nom de mon groupe sur l'enseignement supérieur, en particulier sur la démocratisation en marche et l'intérêt des étudiants pour l'université. Cela répond à un objectif de réussite personnelle ; c'est également dû à l'attractivité renouvelée de l'enseignement public universitaire et met en évidence la rivalité stimulante entre l'enseignement supérieur privé et l'enseignement supérieur public. La loi de 2013 a instauré une reconnaissance des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général, les EESPIG. Un certain nombre d'écoles recherchent cette labellisation. Y a-t-il des succès, des échecs, des refus ?

Monsieur le secrétaire d'État, la question que je vais vous poser à présent m'a été suggérée par les organisations syndicales et concerne les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ainsi que les risques professionnels dans l'enseignement supérieur, au regard de l'augmentation des effectifs et de la réorganisation. Les enseignants, les professeurs se plaignent des difficultés à faire face à leurs obligations de service public.

Vous nous avez donné des indications sur le tirage au sort et l'amélioration de l'orientation des étudiants. Les chiffres sont tout à fait probants. Néanmoins, il reste encore quelques filières en tension pour lesquelles le tirage au sort, pratique totalement inégalitaire, est mis en œuvre. Y a-t-il une voie de passage démocratique entre la sélection, le tirage au sort et la déception des étudiants ?

Mme Corinne Bouchoux. – Monsieur le secrétaire d'État, avez-vous des remontées du terrain sur la mise en place de la réforme des écoles dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation, les ESPÉ ? À l'occasion d'une visite, j'ai pu constater une certaine souffrance au travail des enseignants et un grand stress des étudiants. Le ministère a-t-il diligenté une enquête pour savoir comment s'était passée cette année ?

Je ne rouvre pas le débat sur la qualification des enseignants-chercheurs. En théorie, tous les futurs enseignants-chercheurs parlent une langue étrangère. Qu'en est-il

en réalité ? En outre, une vérification des compétences informatiques ou numériques est prévue. Avez-vous la certitude que, dans les conseils nationaux des universités, l'attention est bien portée sur ces deux points ?

Tout le monde se fait l'écho des difficultés financières de l'ENA, de l'inadaptation de certains de nos hauts fonctionnaires, qui seraient plus ou moins bien connectés au terrain et à la vie concrète. Je relance le sujet sur le rapprochement pacifique, paisible et intelligent entre grandes écoles et universités. À quand une formation de l'ENA qui soit complètement intégrée à l'université de Strasbourg ou dans les universités franciliennes, hors Paris *intra muros* ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie des éléments que vous nous communiquez. C'est maintenant qu'ont lieu les arbitrages.

J'ai noté votre ton très solennel, voire empreint de gravité : vous êtes conscient que nous touchons les limites de l'exercice contraint auquel nous soumet un budget imposé.

On a raison de se féliciter de la progression significative des effectifs se destinant à l'enseignement supérieur. C'est un signe important de démocratisation. Vous l'avez dit, la question de l'offre éducative, donc la proximité des établissements, est une condition *sine qua non* de la réussite et de la revitalisation des territoires.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une véritable problématique de la capacité d'accueil des étudiants. Il faut se pencher sur l'obligation de rechercher une filière qui ne soit pas en tension et connaître l'impact de ce choix imposé dès le premier tour. Nous savons qu'une orientation choisie par défaut ne conduit pas toujours à la réussite. Or nous avons un objectif d'élévation des qualifications dans ce pays, comme le rappelle la StraNES.

Sur la recherche, vous cherchez des solutions aux problématiques que vous avez identifiées et que nous partageons. La répartition vise à satisfaire en priorité les crédits récurrents et de tenter de minorer la part des appels à projets, même si on sait que ces appels à projets doivent être en lien avec les grandes priorités que s'est fixées notre pays. Il faut être très attentif à l'état de nos grands organismes de recherche et à la précarité des chercheurs qui y travaillent.

Monsieur le secrétaire d'État, qu'en est-il de l'évolution du crédit d'impôt recherche, s'agissant de la recherche privée ? Le volume est-il contenu ? Pense-t-on à une nouvelle augmentation, à une diminution ? Cette distorsion entre une extrême contrainte financière pesant sur la recherche publique et une ouverture de crédits telle un puits sans fond à la recherche privée ne peut plus continuer. Les deux sont nécessaires ; il nous faut une recherche publique prépondérante, très motivée, donc qui a des moyens.

M. Jean-Claude Carle. – Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de la clarté de vos propos. Puissiez-vous faire école rue Grenelle, dont le langage n'est pas toujours aussi compréhensible !

On ne peut que se réjouir de la démocratisation de l'enseignement supérieur, en essayant de ne pas tomber dans le piège de la dévalorisation. Ce qui m'inquiète, c'est le taux d'abandon au cours de la première année d'université. C'est notamment dû au fait que ce ne sont pas toujours les jeunes les mieux préparés qui entrent à l'université.

Il faut donc se réjouir des 2 000 places supplémentaires créées en BTS. Néanmoins, si des mesures d'orientation ne sont pas prises, ce ne seront pas ceux qui devraient s'y inscrire qui le feront. Quelles mesures souhaitez-vous mettre en place pour que ce soit le cas ?

Par ailleurs, on ne peut que se réjouir de la volonté de simplifier les masters. Aujourd'hui, il y a presque plus de masters que d'étudiants en master !

M. Jean-Léonce Dupont. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez annoncé un espace de réflexion sur la gestion des flux en master. Entendez-vous boucler ce dossier cette année et pouvez-vous nous décrire précisément la méthodologie de la réflexion engagée et les premières pistes envisagées ?

J'en viens à l'organisation de l'année universitaire et à la seconde session d'examen. De plus en plus d'universitaires déplorent que la seconde session soit organisée pour un nombre extrêmement faible, voire dérisoire d'étudiants. On parle quelquefois de plus de 70 % d'absentéisme. Les syndicats étudiants ont eu gain de cause devant la justice lorsqu'ils se sont opposés à des initiatives d'universités renonçant à la seconde session. Quelle est votre position sur le sujet ? Faut-il faire évoluer le droit et renoncer à la seconde session qui est parfois une session fantôme ?

Je crois à votre sincérité personnelle sur le sujet de l'autonomie des universités. Comment évaluez-vous l'état de l'autonomie des universités ?

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Monsieur Gosperrin, il est très important que le *continuum* entre le bac-3 et le bac+3 soit au cœur des réflexions d'évolution du système. De ce point de vue, le travail que j'accomplis avec Najat Vallaud-Belkacem est remarquable. L'orientation qui est au cœur des problématiques que nous évoquons est également pour nous une priorité.

La recherche a été sanctuarisée. Vous avez rappelé un certain nombre d'épisodes. Ce qui compte, c'est que les économies envisagées n'aient pas été réalisées. Je me suis demandé pourquoi, malgré l'engagement du Président de la République, on constatait de temps en temps des tentations de prélever tel ou tel élément du sanctuaire. La réponse est assez simple : la culture de la recherche, la spécificité de la recherche ne sont pas assez connues dans l'administration française. Ceux qui préparent les budgets ne comprennent pas qu'un chercheur ait besoin à la fois de projection dans le temps, de durée, de continuité, toutes choses qui sont d'une autre nature que les procédures budgétaires annuelles.

J'en tire une autre conclusion : plus il y aura de docteurs dans les postes de responsabilité de l'administration publique, mieux cela se passera. Nous réfléchissons à des moyens d'augmenter la part de ceux qui connaissent la recherche dans les lieux de décision.

Vous dites que l'on a tardé à répondre aux problématiques du master 2. Cela fait quatorze ans que le problème existe : nous avons tardé collectivement ! Aujourd'hui, nous l'avons réglé. À mon sens, le dispositif est sécurisé au plan juridique.

Il reste du travail à faire pour éradiquer le tirage au sort. On est en train de faire baisser ce système de manière systématique. Les résultats sont déjà tout à fait considérables. Si l'on veut que l'enseignement supérieur accueille les étudiants qui sont de plus en plus nombreux à frapper à sa porte, il faut se rendre cette évidence : à moyens constants, on n'y

arrivera pas ! Je le dis, la StraNES, France Stratégie le disent. L'une des façons de supprimer le tirage au sort, c'est l'orientation ; c'est aussi donner plus de moyens à un système qui accueille de plus en plus d'étudiants.

Madame Gillot, vous m'avez interrogé sur les PIA, la reconnaissance de l'excellence, l'insuffisance des dispositifs actuels. Nous avons mis sous tension notre système de recherche et d'universités de recherche en proposant à ces derniers d'avoir des financements substantiels, s'ils modifient leurs règles de gouvernance. Cela prend du temps. Nous avons raison de nous fixer ce niveau d'exigence, mais il faut une barre intermédiaire. J'ai à peu près fait le tour de toutes les universités, j'ai vu des gens absolument remarquables, qui ont une spécialité en matière de recherche, mais ne pourront jamais être ni IDEX ni I-SITE, même s'ils mériteraient d'être soutenus par la puissance publique au regard de cet effort d'excellence. C'est l'un des objectifs du PIA 3 de créer ces outils qui permettront d'allier diversité des potentiels du territoire national et reconnaissance de l'excellence. Une ligne de crédit assez significative a été créée dans le PIA 3 – de l'ordre de 300 millions d'euros – à cette fin.

Sur la question des taux d'intérêt, il n'y a pas de crainte à avoir.

Nous venons de prendre trois types de mesures très importantes, qui vont radicalement changer les systèmes de valorisation tels qu'ils ont été développés depuis dix ans.

Premièrement, nous avons simplifié drastiquement les règles de la propriété intellectuelle entre acteurs publics. Le décret est en signature : désormais, le mandataire unique est obligatoire dans toutes les équipes mixtes. Il y aura donc un seul référent pour la propriété intellectuelle.

En outre, dans tous les secteurs de la recherche publique, les équipes mixtes auront quatre mois maximum pour se mettre d'accord sur la répartition des bénéfices liés à la propriété intellectuelle. Si elles n'y parviennent pas, la règle forfaitaire s'appliquera.

L'autre réforme, c'est l'évolution des outils du PIA 1 : sociétés d'accélération du transfert de technologies, ou SATT, instituts de recherche technologique, ou IRT. Le pouvoir est redonné aux actionnaires des SATT ; l'État se retire de la gouvernance pour que ces dernières soient gérées par leurs actionnaires, c'est-à-dire les universités et les organismes de recherche dans les territoires. Au regard des rôles nouveaux que les régions jouent en matière de développement économique, il faut aussi que celles-ci puissent, si elles le souhaitent, devenir actionnaires.

Troisièmement, on lève la contrainte de rentabilité des SATT à dix ans. Grâce au rapport de Suzanne Berger, professeur de sciences politiques au *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), on sait que, partout dans le monde, aucune structure de ce type ne gagne de l'argent ! Il n'est pas possible d'être rentable quand on est intermédiaire entre la recherche publique et les entreprises ; c'est forcément une activité d'investissement.

Ces trois réformes ont été décidées. D'autres réformes, telles que le regroupement dans la SATT d'autres fonctions, mesure expérimentée actuellement à Bordeaux et à Montpellier, sont prévues.

Pour la puissance publique, il faut aussi un plus juste retour de la valeur créée par les entreprises grâce aux innovations issues des laboratoires de la recherche publique, c'est-à-

dire des IRT. La recherche publique met des chercheurs à disposition dont elle paye 30 % des salaires, qui travaillent en collaboration avec des chercheurs des entreprises. Le produit de l'éventuelle recherche partenariale appartient à l'IRT ; il est exploité ensuite *via* des licences par les entreprises, ce qui est bien normal. Il se trouve qu'il n'y a jamais de retour financier pour les universités, lesquelles se retrouvent un peu comme les dindons de la farce. C'est pourquoi elles hésitent à mettre leurs meilleurs chercheurs dans un dispositif qui ne leur est pas favorable. Désormais, une convention sera signée. Cette contrainte a été levée par le Commissariat général à l'investissement. Je me félicite de ces évolutions très importantes.

Introduire un chapitre sur le Conseil national stratégique dans le Livre blanc est une très bonne idée que je retiens.

Une première version autorisant de fouiller les données a été votée par amendement à l'Assemblée nationale : elle était très performante pour la recherche, mais très inquiétante pour de nombreux secteurs, notamment le monde de la culture, avec toutes les problématiques liées au droit d'auteur. Le Sénat a proposé une version beaucoup plus lourde en matière de possibilité de fouille de données.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous souhaitez travailler à une solution permettant de conserver les avantages de la version issue des débats de l'Assemblée nationale sans les inconvénients que le Sénat avait justement soulignés. Si vous y parvenez, chapeau et bravo ! Vous rendrez un immense service à la recherche française, en lui permettant de ne pas être dépassée par la recherche britannique et allemande.

Madame Bouchoux, il reste des difficultés préoccupantes concernant les ÉSPÉ. Je les ai à l'esprit, mais je n'en tire pas de règle générale. C'est très variable selon les sites.

Il faut aussi travailler à la question des enseignants-chercheurs, à leur évaluation et au fait que la fonction d'enseignement n'est pas assez valorisée dans leur carrière. On ne peut pas dire qu'il faut accueillir de plus en plus d'étudiants et qualifier de plus en plus d'enseignants-chercheurs et les évaluer sur leurs seules publications. Je ne vois pas ce que notre système perdrait à valoriser ceux qui s'investissent vraiment dans la pédagogie.

J'aimerais parler plus précisément avec vous de l'ENA. Je suis très intéressé par l'idée d'avoir un travail sur les contributions que l'enseignement supérieur pourrait apporter à une bonification des enseignements à l'École. Je crois à l'ENA : il faut des cadres supérieurs de la République ; on en a plus que jamais besoin, mais il faut qu'ils soient formés de manière beaucoup plus collaborative, beaucoup plus diversifiée qu'ils ne le sont aujourd'hui. Vous avez raison de souligner la qualité de l'université de Strasbourg. Peut-être y a-t-il des modalités intelligentes à trouver.

Madame Gonthier-Maurin, je l'ai dit, à budget constant, cela ne marche pas ! Rendez-vous dans quelques semaines probablement.

Le Gouvernement porte l'engagement du Président de la République de sanctuariser le crédit d'impôt recherche sur la durée du quinquennat. L'appel d'offres est en préparation, j'ai l'intention de saisir une équipe indépendante, probablement issue d'une université, pour vérifier l'impact micro-économique du CIR, pour expliquer l'inélasticité de la dépense des entreprises en matière de recherche aux dépenses de CIR. Il faut donc analyser ce phénomène avec attention. J'entreprends cette démarche sans *a priori*, car le crédit d'impôt

recherche est un dispositif qui présente beaucoup d'avantages et d'intérêts, mais il est opportun d'avoir une démarche scientifique sur un outil qui coûte de l'argent à la nation.

Monsieur Carle, pour résoudre le problème du taux d'abandon, je propose deux réponses. Il faut aller beaucoup plus loin en matière d'orientation, nous n'en sommes qu'au début. La préparation de l'accès à l'enseignement supérieur doit devenir une matière à temps plein dans l'enseignement secondaire. En France, 80 % des jeunes qui entrent dans l'enseignement supérieur en sortiront diplômés en quatre années, contre 70 % dans la moyenne des pays de l'OCDE. C'est un chiffre excellent qui montre qu'il n'y a pas de gaspillage massif de ressources ou de talents dans l'enseignement supérieur français.

Monsieur Dupont, on est en train de discuter d'une modalité d'expérimentation à droit constant avec la conférence des présidents d'université sur l'évaluation.

Sur l'autonomie, il ne faut pas se satisfaire de l'état actuel. C'est un premier pas, il faut aller plus loin, notamment sur la question de l'immobilier. On peut imaginer renforcer encore cette autonomie dans d'autres domaines. Il n'y a pas de salut en dehors d'établissements qui soient vraiment adultes, insérés à une politique nationale.

M. Patrick Abate. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez fait état de France Stratégie et de la note sur la mobilité sociale en rappelant que la proximité était le déterminant de cette mobilité. Il y a un autre déterminant, la capacité d'accueil des établissements dans le domaine de la vie quotidienne : logements, restauration, bourses.

En la matière, les CROUS ont une place centrale. En 2015, un rapport de la Cour des comptes appelait de ses vœux une réorganisation des CROUS, une réécriture du positionnement du CNOUS dans le pilotage de ces établissements, voire une clarification de ses missions. Dans le même temps, nombre d'organisations étudiantes posaient le problème des difficultés que rencontraient les étudiants, notamment en termes de logements. Malgré les efforts consentis, l'offre reste insuffisante et encore assez mal répartie. Pouvez-vous dresser un état des lieux de la situation en la matière et nous livrer vos objectifs ?

M. Michel Savin. – Alors que l'enseignement à distance connaît un large essor en France, quelles mesures en faveur de son développement et de sa réussite comptez-vous mettre en place ? Par ailleurs, quels moyens de contrôle et de certification des formations existent aujourd'hui ?

Mme Colette Mélot. – Monsieur le secrétaire d'État, je souhaite vous interroger sur les inscriptions en ÉSPÉ. Les ÉSPÉ attirent-elles davantage les étudiants, en particulier dans les académies déficitaires comme à Créteil, où deux concours ont été organisés l'année dernière ?

Sur le TDM, le texte adopté par l'Assemblée nationale a été rejeté par le Sénat, puisqu'il créait une exception au droit d'auteur qui contrevenait à la directive européenne. La solution retenue par le Sénat, si elle ne libère pas complètement le TDM, permet toutefois la fouille de tous les textes en organisant des relations contractuelles entre les organismes de recherche ou les bibliothèques et les éditeurs ; elle donne satisfaction aux éditeurs. Reste que cette solution serait transitoire en attendant que la directive européenne soit à nouveau modifiée.

L'exception au droit d'auteur permettrait la fouille de tous les contenus culturels et donnerait lieu à beaucoup de contentieux. Il faut que ces débats soient organisés à l'échelon européen pour que la réforme de la directive européenne en tienne compte. J'ai cru comprendre qu'une position intermédiaire était étudiée. J'espère que la commission mixte paritaire parviendra à une solution.

Mme Françoise Férat. – Monsieur le secrétaire d'État, j'ai été interpellée par le collectif des travailleurs précaires de l'enseignement supérieur et de la recherche, composé de chercheurs, d'enseignants, de personnels administratifs et techniques. Les exemples qu'ils ont donnés sont assez frappants et décrivent des situations assez nombreuses. L'instabilité qui dure devient au fil du temps tout à fait insupportable. Quelles mesures sont ou seront mises en œuvre pour résorber la précarité de bon nombre de travailleurs de l'enseignement supérieur et de la recherche ?

Mme Sylvie Robert. – Le dispositif APB apporte une réponse partielle au tirage au sort, notamment dans les filières STAPS, en permettant aux futurs étudiants d'être affectés dans l'académie qu'ils souhaitent. Mais cela ne résout pas complètement le problème.

APB est un processus très complexe. Ne pourrait-il pas y avoir une évaluation, notamment dans le positionnement d'un certain nombre de lycées, plutôt les plus fragiles, sur l'accompagnement des lycéens dans cette procédure ? Dans certains lycées sont organisées des réunions de présentation. Sans un accompagnement presque personnalisé, les jeunes n'ont pas les moyens de comprendre dans leur famille ce que recouvre telle formation, notamment les doubles cursus. À Rennes, j'ai vu des jeunes complètement perdus. Sans cet accompagnement, on risque une rupture d'égalité en matière d'orientation et d'accès à ces formations. Il faut donc une évaluation de cette nouvelle démarche d'APB.

J'en viens à la vie étudiante et à l'accueil des étudiants, qui est mon cheval de bataille. Je vous remercie du plan « bibliothèques ouvertes » : cela va dans le bon sens et montre qu'une réflexion est menée sur la question des horaires d'ouverture des bibliothèques. Mais il faut s'attaquer à Paris, qui ne fait pas partie de ce plan. Aujourd'hui, il faut faire deux heures et demie de queue à la Bibliothèque publique d'information le dimanche et cela augmente. Là aussi, c'est une question d'égalité. Paris est un sujet en soi. Il faut aider la mairie de Paris à régler ce problème qui prend de l'ampleur.

Mme Françoise Cartron. – Sur la question des filières sous tension, on voit enfin la tendance s'inverser.

Dans cinq universités, une expérimentation autour du contrôle continu a été conduite. Où en sommes-nous de l'évaluation de cette méthode ?

Le Brexit va-t-il bouleverser les coopérations entre le Royaume-Uni et les États membres de l'Union européenne, en particulier la France ? Le Royaume-Uni est un partenaire important pour la France dans le domaine de la recherche. Quel est l'état de la recherche et des infrastructures de recherche dans ce grand pays ?

M. Christian Manable. – Monsieur le secrétaire d'État, la gouvernance de l'université Picardie-Jules Verne est dans l'impasse depuis plusieurs mois, faute d'entente entre deux candidats qui ont réalisé exactement le même score aux élections universitaires. La situation de blocage semble absolument inextricable. Certes, les universités sont

souveraines et autonomes, mais comment débloquer cette situation avant la prochaine rentrée universitaire ?

M. Pascal Allizard. – On a bien compris, sur la problématique du tirage au sort, que nous nous heurtons à des problèmes d'offre et de demande dans certaines filières et que les moyens budgétaires étaient limités. Ne pourrait-on pas réfléchir à un autre mode de sélection ? Je trouve étonnant que l'on ait recours à cette technique un peu lâche du tirage au sort pour trancher des sujets aussi cruciaux pour les étudiants concernés. J'entends bien qu'il n'y a pas de solution miracle, mais ne peut-on travailler à une méthode alternative ?

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Monsieur Abate, d'ici à la fin 2007, 43 000 logements auront été livrés au cours du quinquennat. Peut-être faudra-t-il un nouveau plan dans un prochain quinquennat, car tous les problèmes n'auront pas été réglés. D'ores et déjà, plus de 23 000 logements sont mis à la disposition des étudiants : le tarif d'accessibilité est assez modéré puisque, une fois déduites les différentes aides dont les étudiants peuvent bénéficier, il varie entre 120 euros et 180 euros pour des logements neufs. Il faut poursuivre les efforts.

M. Savin, dont on connaît l'attachement constant à encourager l'enseignement à distance, m'interroge sur la nécessité de développer cet enseignement, de certifier et de sécuriser les formations. Le projet de loi pour une République numérique le rassurera sans doute : dans ce texte, des articles permettent d'ouvrir les enseignements à distance et la reconnaissance des formations en tout ou pour partie numériques. On offre donc une sécurisation juridique. Dans le financement des PIA 3, des crédits pourront être mobilisés pour renforcer les programmes et les innovations et pour développer l'enseignement à distance.

Madame Mélot, les viviers des ÉSPÉ sont à peu près reconstitués pour l'ensemble des disciplines, même s'il reste quelques difficultés en mathématiques et en anglais. Nous maintiendrons le deuxième concours dans l'académie de Créteil, qui a donné de très bons résultats l'année dernière. Aujourd'hui, les ÉSPÉ forment plus de 55 000 jeunes.

Sur le TDM, il ne m'appartient pas d'intervenir sur le débat qui aura lieu cet après-midi. Si vous parvenez à trouver une solution intermédiaire qui parte des remarques justes du Sénat sur la nécessité de protéger le droit d'auteur et qui permette aux chercheurs de réaliser les fouilles de textes et de données, vous aurez accompli un travail parlementaire remarquable. À ceux qui en doutent, vous aurez montré toute l'utilité de la navette parlementaire.

Madame Féret, la question des précaires est l'une de mes préoccupations majeures. Je ne la déconnecte pas des préoccupations et des besoins budgétaires. Je connais cette situation, elle est à de nombreux égards injuste. Elle doit être traitée dans la durée.

Je propose une répartition des tâches. Nous réfléchissons à cette question d'un point de vue budgétaire. Vous-même pouvez insister dans votre formation politique sur le fait que des réductions massives d'agents publics annoncés dans vos programmes à hauteur de 500 000 agents sur huit ans conduiront immanquablement à diminuer dans des proportions massives des fonctionnaires de l'enseignement supérieur. Certains candidats à la primaire des Républicains proposent de réduire de 250 000 le nombre d'agents publics, ce qui représente 100 000 agents dans les universités. Il est clair que des suppressions aussi massives feront immanquablement diminuer l'emploi dans les universités, donc les possibilités de transformer des contrats précaires en contrats durables.

Madame Robert, je suis totalement d'accord avec vous ! Pourquoi faire d'APB un choix individuel à la maison ? Si l'on veut lutter contre les inégalités, ce choix doit se faire en classe, avec quelqu'un qui vous accompagne, qui vous connaît. C'est une matière à part entière. Il est indispensable d'aller dans cette direction. Cela demande de l'accompagnement, une formation des enseignants, du temps. Mme la ministre partage ce point de vue.

Vous avez raison d'insister sur le plan « bibliothèques ouvertes ». On a réussi à ouvrir significativement le nombre de bibliothèques le week-end ou le dimanche, mais il y a un problème à Paris. J'ai eu l'occasion de m'en entretenir très récemment avec la maire-adjointe chargée de ces sujets : nous allons travailler de concert pour que l'effort que nous sommes parvenus à accomplir dans toute la France soit réalisé aussi à Paris.

Madame Cartron, les expérimentations relatives au contrôle continu à cadre réglementaire constant donnent de très bons résultats. C'est une piste. Dans le monde universitaire et scientifique, les positions de principe fondées contre la réalité des faits ne tiennent pas. Il faut rassurer ceux qui, à juste titre, considèrent qu'il faut prendre des précautions avant d'étendre encore le contrôle continu. Dans la mesure où cela marche, il faut poursuivre la réflexion.

Sur le Brexit, vous posez une question très importante. Je transmettrai à votre commission une note d'information sur les conséquences du Brexit que nous avons imaginées pour l'enseignement supérieur et la recherche, selon que le Royaume-Uni devienne un pays associé ou pas. C'est une première projection élaborée en quarante-huit heures qui permet tout de même de cadrer les choses.

Sur ERASMUS+, les mobilités étudiantes entre la France et l'Angleterre sont considérables : 20 % des Français qui font leur mobilité se rendent au Royaume-Uni et 30 % des Britanniques qui font leur mobilité viennent en France. Évidemment, selon le statut du Royaume-Uni, les conséquences seront très lourdes.

En outre, l'appareil universitaire anglais est très nettement bénéficiaire, à 134 % des crédits qu'il donne à l'Europe. Les retours sont donc supérieurs aux crédits. Cela posera des difficultés sérieuses à la recherche et aux universités, dans un pays où le budget de la recherche publique et privée confondue représente 1,6 % du PIB ! On est loin des 3 % !

Monsieur Manable, je comprends combien la question que vous soulevez est terrible pour les étudiants et pour les enseignants. Ceux qui postulent aux responsabilités de l'université se sont placés dans une situation insoluble. Nous avons placé un administrateur provisoire. Doit-on aller plus loin ? Dans ce cas, *quid* de l'autonomie des universités ? Je suis attaché à l'autonomie des universités et à la responsabilité de ceux qui veulent diriger ces établissements. J'espère qu'ils parviendront à dépasser les blocages actuels.

Monsieur Allizard, je souhaite que l'on parvienne à éradiquer la procédure du tirage au sort. La récente réforme d'APB a permis de diminuer de 60 % les filières dans lesquelles cela va se produire. Pour le reste, il faut probablement renforcer l'orientation pour faire baisser la pression sur certaines filières en tension. Il faut également des moyens supplémentaires pour augmenter les capacités d'accueil.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie infiniment de toutes ces précisions utiles. Les questions ont été nombreuses et franches ; vos réponses l'ont été tout autant. (*Applaudissements.*)

Mission d'information sur l'orientation - Présentation du rapport d'information

La commission procède à l'examen du rapport de M. Guy-Dominique Kennel sur la mission d'information sur l'orientation scolaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'orientation est un sujet d'actualité, comme vient de le montrer l'audition de Thierry Mandon. C'est pourquoi j'avais proposé, au printemps 2015, de nous en saisir, afin que nous disposions d'un travail de référence qui fait suite au rapport d'information de Christian Demuynck, *France, atout jeunes*. Je remercie donc Jacques-Bernard Magner et Guy-Dominique Kennel, respectivement président et rapporteur de la mission d'information, ainsi que ses quinze membres, d'avoir mené à terme ce travail qui va nous apporter des éclairages utiles.

M. Jacques-Bernard Magner, président de la mission d'information. – Je vous remercie de l'attention que vous portez à ce travail que nous menons, en effet, depuis un peu plus d'un an. Je salue l'esprit convivial qui a présidé à nos échanges et remercie notre rapporteur, qui a su associer étroitement les membres de la mission à ses travaux, dont nous avons adopté, hier, les conclusions.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur. – Je remercie à mon tour notre présidente de son initiative. J'ai eu grand plaisir à travailler avec Jacques-Bernard Magner et remercie les membres de la mission pour leur présence efficace et constructive. Loin de toute approche politique, j'ai entendu me fonder sur des réalités concrètes, pour émettre des recommandations pratiques.

Face à l'immensité du sujet, j'ai circonscrit mon travail au champ de compétence de notre commission, c'est-à-dire l'orientation scolaire au collège et au lycée, en vue de l'enseignement supérieur.

Je n'ai pas souhaité m'appesantir sur le constat, au profit d'un rapport plus opérationnel et tourné vers les propositions. Le constat des dysfonctionnements de l'orientation a été fait avant moi, en particulier par le Haut Conseil de l'éducation ou la Cour des comptes. Ce constat est simple : l'orientation par l'échec demeure une réalité.

Loin d'être un *continuum*, elle agit comme un couperet : le sort des élèves se joue en quelques mois dans certaines classes « palier » – la troisième, la seconde et, dans une certaine mesure, la terminale – et sur le seul fondement des notes obtenues par les élèves. Dans un système scolaire strictement hiérarchisé, au sein duquel la voie générale, et à l'intérieur de celle-ci la filière S, matérialise la réussite scolaire, l'orientation se fait véritablement par l'échec : sont progressivement écartés ceux qui n'ont pas les résultats pour aller en seconde générale et technologique, puis ceux qui ne peuvent pas aller dans la voie générale. Dans ce processus, l'élève est encore trop souvent passif et le travail en vue de l'orientation d'un élève de troisième demeure ponctuel et sans vraie cohérence d'ensemble. Il se limite bien souvent à la distribution de la brochure de l'ONISEP, une séquence d'observation en milieu professionnel de cinq jours, un entretien avec le conseiller d'orientation-psychologue et un autre avec le professeur principal.

De surcroît, l'affectation, qui répartit les élèves entre les différentes formations selon leurs capacités d'accueil, dément parfois les décisions d'orientation et mène ainsi à des orientations subies, en particulier dans la voie professionnelle. La répartition des élèves entre

les filières ne dépend pas de leurs seules notes, mais aussi de leur origine sociale, de leur lieu d'habitation ou de leur sexe. Les statistiques sont éclairantes sur la question.

La complexité du système scolaire, le foisonnement d'une information de qualité variable et l'opacité des procédures d'affectation font de l'orientation un sujet d'anxiété pour de nombreuses familles, et pénalisent particulièrement les plus éloignées de la culture scolaire.

Mettre en avant une vision de l'orientation comme un choix éclairé et positif, élaboré par l'élève lui-même et en toute connaissance de cause : tel est le cap que je me suis fixé. Vous remarquerez que je m'inscris ainsi dans la droite ligne de la loi de refondation de l'école, et n'ai pas entendu adopter une posture critique univoque.

Je considère que la nouvelle ambition pour l'orientation que j'appelle de mes vœux nécessite, d'une part, une clarification des objectifs et d'autre part, une simplification de l'organisation du système éducatif.

Il s'agit, en premier lieu, de faire de l'insertion professionnelle des diplômés un objectif majeur du système éducatif, au même titre que les objectifs de qualification académique. L'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement professionnel est très décevante ; elle est meilleure pour les diplômés de l'enseignement supérieur, où la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU) a fait de l'orientation et de l'insertion professionnelle une des missions du service public de l'enseignement supérieur. Mais les chiffres optimistes masquent de fortes disparités selon les filières et l'acceptation d'emplois sous-qualifiés, au prix de l'éviction des moins qualifiés. Les objectifs de qualification, que je ne remets pas en cause, doivent être plus clairement étendus à la formation continue : il s'agit de dédramatiser l'orientation et de l'inscrire dans une continuité.

Je propose, en second lieu, de simplifier l'organisation des acteurs de l'orientation, qui forme un paysage complexe : la multiplication des interventions, outre qu'elle coûte cher, aboutit à une information pléthorique, dispersée et parfois incohérente sur les métiers et les filières de formation. L'enjeu n'est pas tant d'accéder à l'information que de discerner celle qui est fiable et pertinente. En matière de pilotage, la loi du 5 mars 2014 a organisé un partage entre l'État et la région : à l'État l'accueil, l'information et l'orientation des publics scolarisés, à la région tout le reste. Or, ce que des responsables du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CÉREQ) qualifiaient de « schizophrénie publique » engendre confusion et déperdition d'énergie : le rôle de coordination dévolu aux régions reste relativement flou, puisque l'orientation au sein du système éducatif lui échappe et que nombre d'organismes à déclinaison régionale, comme l'ONISEP, Pôle Emploi, ou le réseau Information Jeunesse, restent sous gouvernance nationale.

Je propose donc de regrouper physiquement, autant que faire se peut, les différents acteurs de l'orientation sur des sites uniques et de promouvoir une culture commune de leurs agents. Je préconise également de transférer aux régions la responsabilité de l'accueil, de l'information et de l'orientation des publics scolarisés en dehors des établissements scolaires – l'orientation et l'affectation des élèves demeurant une compétence régionale de l'État. Cela implique le transfert vers les régions de l'animation du réseau « Information Jeunesse » et des Centres d'information et d'orientation (CIO). Les conseillers d'orientation-psychologues auraient le choix entre le transfert aux régions ou le maintien dans l'éducation nationale. Ils exerceraient alors dans les établissements ; leur mission serait recentrée sur l'appui aux équipes éducatives et le traitement des cas difficiles.

Enfin, j'appelle à réaffirmer la place centrale, dans les missions des enseignants, du conseil en orientation, mentionné dans leur statut et pour lequel ils perçoivent l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE). Leur formation initiale et continue en la matière doit être renforcée. La fonction de professeur principal, notamment en classes de troisième et de seconde, devrait être mieux reconnue et valorisée.

La deuxième partie de mon rapport s'attache au déroulement concret de l'orientation et de l'affectation des élèves dans le second degré, qui fait le cœur du sujet. Mes recommandations s'articulent autour de deux objectifs principaux : que l'orientation devienne réellement un parcours progressif dont chaque élève est l'acteur et que l'affectation, au sens large, devienne plus juste et transparente.

L'idée d'un parcours progressif, cohérent et personnel trouve son incarnation dans le parcours Avenir (ex-PIIODMEP), créé par la loi du 8 juillet 2013 et qui constitue un progrès notable. Mais il convient de lui consacrer un horaire dédié, de l'ordre d'une heure hebdomadaire, qui soit entièrement fongible à l'échelle de l'année, afin de prévenir sa marginalisation dans le contexte de la réforme du collège.

Le stage de troisième, qui constitue l'instrument principal de découverte du monde économique et professionnel, doit voir sa place et ses modalités repensées : je recommande ainsi de multiplier les immersions brèves au collège (trois fois deux jours, par exemple) et d'introduire un stage plus long au lycée général et technologique.

Quant aux décisions d'orientation, je considère qu'elles doivent appartenir à l'élève et à sa famille, faute de quoi l'orientation choisie ne restera qu'un vain mot. Si elle n'a pas bouleversé l'orientation en fin de troisième, l'expérimentation du « dernier mot » aux familles a mis en évidence le besoin d'accompagner les familles et de renforcer le dialogue avec elles, en particulier celles qui sont les plus éloignés de la culture scolaire. Cela doit passer par l'instauration, dès la classe de sixième de rendez-vous réguliers entre l'élève, ses parents et l'équipe éducative portant sur le déroulement général de la scolarité, les aspirations et les parcours possibles. En retour, les parents, qui constituent une ressource, doivent être associés au travail d'orientation dans l'établissement.

Sur quels critères fonder l'orientation et l'affectation des élèves ? Si les notes obtenues dans les matières générales peuvent indiquer l'aptitude des élèves à réussir dans les voies générales, elles ne peuvent faire état de leur aptitude à réussir dans telle ou telle filière ou à exercer tel métier. Pourtant, les notes restent le principal facteur pris en compte pour l'affectation dans la voie professionnelle. Il convient donc de repenser l'évaluation pour prendre en considération les compétences et la motivation des élèves.

Se pose, enfin, le double problème, maintes fois soulevé, de la précocité des choix d'orientation, notamment pour la voie professionnelle, dans laquelle ils sont déterminants, et du cloisonnement du lycée, qui rend difficilement ratrappable une orientation subie. Pour y remédier, je recommande de développer les classes de seconde professionnelle à spécialisation progressive et de faciliter les transitions entre les filières et les voies de formation. Cela passe par le développement des « parcours montants », qui permettent de changer de voie sans perdre une année, des stages de remise à niveau et suppose de faire du lycée polyvalent la structure d'organisation du lycée. Outre les bénéfices incontestables en matière de mixité sociale et scolaire, le lycée polyvalent facilite les changements de formation qui se font de manière informelle au sein du même établissement.

J'en viens à l'affectation, soit la répartition les élèves entre les établissements et les formations, qui, souvent douloureuse, reste une problématique mal appréhendée. Succédant aux décisions d'orientation, qu'elle dément parfois, l'affectation revêt une grande importance, en particulier dans la voie professionnelle où elle est déterminante. Si un élève orienté en seconde générale et technologique peut être amené à ne pas intégrer le lycée de son choix ou à ne pas pouvoir suivre l'enseignement d'exploration souhaité, un élève souhaitant une spécialité professionnelle précise peut se voir affecté dans une spécialité qui ne l'intéresse pas ou qui ne correspond pas à ses aptitudes, voire être affecté contre son gré en seconde générale et technologique.

En 2004, le rapport Thélot avait proposé de fusionner la décision d'orientation et la décision d'affectation : c'est ambitieux mais irréaliste, compte tenu de l'écart entre les demandes des élèves, l'offre de formation et les débouchés desdites formations. Ainsi, des formations aux débouchés limités sont très demandées, souvent en vertu de stéréotypes, quand d'autres, présentant d'excellents taux d'insertion, ne font pas recette.

En conséquence, je recommande de rendre la définition de l'offre de formation plus réactive, sans verser dans l'adéquationnisme, de réduire le nombre de spécialités professionnelles et de rénover le fonctionnement des commissions professionnelles consultatives.

La transparence de la procédure d'affectation AFFELNET et du portail Admission post bac (APB) doit également être améliorée. De fait, la méconnaissance des procédures favorise les initiés, nourrit l'anxiété des élèves et des familles et les conduit parfois à adopter des stratégies contre-productives, consistant par exemple à émettre un premier vœu « raisonnable » par crainte de ne pas être affecté, alors que l'algorithme AFFELNET récompense la sincérité dans l'ordonnancement des préférences. Il s'agit notamment de mener un travail de pédagogie et d'explicitation du barème et des critères auprès des élèves et de leurs parents. La publication des algorithmes et des codes sources des différents systèmes serait de nature à lever toute ambiguïté sur leur fonctionnement.

L'orientation vers l'enseignement supérieur gagnerait également à être améliorée. Le *continuum* bac-3/bac+3 reste encore à construire – nos collègues députés ont travaillé sur ce sujet l'année dernière. Il s'agit d'abord de mieux informer les futurs étudiants sur le contenu des formations et les débouchés de chaque diplôme : APB doit évoluer en un outil de présentation des taux de réussite et d'insertion de toutes les formations. Une année de césure post bac, consacrée à des stages en milieu professionnel ou à un service civique, permettrait de laisser le temps à ceux qui en ont besoin pour choisir leur voie.

J'en arrive à une question sensible, celle de la sélection à l'entrée de certaines filières universitaires, notamment les licences à capacité limitée. Si la sélection est un tabou, force est de constater qu'elle a pourtant déjà lieu, selon deux modalités, qui me paraissent l'une et l'autre scandaleuses : le tirage au sort et l'échec en première année de licence. Considérant qu'il n'est pas possible de multiplier à l'infini les places dans des formations très demandées mais déjà saturées et souvent sans débouchés, comme les sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ou la psychologie, je préconise l'édition de prérequis transparents et affichés dans APB pour l'accès à toutes les formations à effectifs limités. Enfin, les commissions d'orientation du supérieur, proposées par la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (STRANES), et expérimentées dans cinq académies, ainsi que l'a évoqué Thierry Mandon ce matin, permettent d'effectuer un travail de conseil plus efficace auprès des étudiants.

Enfin, la dernière partie du rapport porte sur l’approfondissement des relations entre l’éducation nationale et le monde économique, levier important d’amélioration tant de la qualité de l’orientation que de l’enseignement.

Le souci de valoriser la voie professionnelle et de l’apprentissage est une constante du discours politique depuis des décennies. Pourtant, l’enseignement professionnel demeure le laissé-pour-compte du système éducatif. Les recommandations que je viens d’évoquer, qui visent à améliorer les processus d’orientation et d’affectation, participent de sa valorisation. C’est une voie d’excellence, comme en témoignent ses nombreuses réussites, qui mériteraient d’être mieux mises en avant. Le développement des parcours mixtes, dans lesquels les élèves peuvent allier formation en alternance et sous statut scolaire, permettrait d’accroître la complémentarité des deux modes de formation, tout comme la mixité des publics dans les enseignements. Enfin, un effort particulier doit être fait pour encourager la mobilité des lycéens professionnels et des apprentis : l’offre de formation n’est pas extensible à l’infini et suivre la formation de son choix nécessite souvent de se déplacer, alors même que les élèves appartiennent pour beaucoup aux catégories sociales les moins mobiles. D’où ma proposition d’accompagner cette mobilité, soit par l’internat soit par une augmentation de la bourse.

Enfin, le monde économique doit être davantage associé à la vie des établissements et aux actions menées dans le cadre du parcours Avenir, c’est là une des conditions de leur efficacité. Cela passe par une meilleure connaissance mutuelle de l’école et de l’entreprise ; à cette fin, je préconise l’introduction de stages obligatoires en milieu professionnel pour les jeunes enseignants, la présence d’un représentant du monde professionnel au sein des conseils des écoles supérieures du professorat et de l’éducation (ESPÉ) et l’encouragement des opérations de parrainage entre établissements et entreprises.

Faire venir les professionnels dans les établissements à la rencontre des enseignants et des élèves peut être une autre facette de cette association entre l’école et le monde professionnel et servir l’ambition d’un travail d’orientation tout à la fois enraciné dans son environnement local et élargissant, pour les élèves, le champ des possibles. Les parents d’élèves, je l’ai dit, constituent une ressource précieuse, et les établissements devraient faire plus systématiquement appel à eux.

Enfin, la place des représentants du monde économique dans la gouvernance des établissements, en particulier dans les conseils d’administration des lycées, doit être consolidée. J’appelle à engager l’expérimentation qu’avait prévue par la loi de 2005 mais qui n’a jamais été mise en œuvre, et qui visait à confier la présidence du conseil d’administration de l’établissement à une personne extérieure. Je n’ignore pas la franche opposition des syndicats de chefs d’établissements, mais une expérimentation dans certains établissements volontaires permettrait peut-être de lever les réticences. Ajoutons que cette pratique existe de longue date dans l’enseignement agricole, où elle est appréciée et fonctionne bien.

À cet ensemble de conclusions je suis tenté, après l’audition de Thierry Mandon, d’en ajouter une dernière : pourquoi pas un ministre chargé de l’orientation et de l’insertion professionnelle dans le prochain Gouvernement ?

L’ampleur du sujet m’a conduit à brosser à larges traits les recommandations que je formule. J’aurais souhaité pouvoir vous présenter chacune d’entre elles en détail ; vos questions permettront sans nul doute de préciser certains points.

En conclusion, l'instauration du parcours Avenir va résolument dans le bon sens - il faudra néanmoins du temps et des efforts pour qu'il tienne ses promesses. En deuxième lieu, j'ai été impressionné par le dynamisme et la qualité du travail réalisé sur le terrain, lorsqu'une volonté forte et partagée existe. Sachons saluer et faciliter ces initiatives. Enfin, et cela dépasse le champ de mon rapport, je crois qu'une véritable réflexion doit être ouverte sur l'avenir du lycée et notamment de l'enseignement professionnel, qui en est le maillon souffrant de l'éducation nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de cet excellent rapport qui pose un diagnostic approfondi et propose des orientations concrètes.

Mme Corinne Bouchoux. – Ce rapport est informé, documenté, libéral dans tous les sens du terme. Il se veut pragmatique et témoigne d'une connaissance fine du système éducatif. Nous avons eu, pour en discuter, une réunion très ouverte et mon groupe ne manquera pas d'apporter une contribution, car si nous avions tenu la plume, nous aurions sans doute écrit les choses autrement. Je mentionnerai, pour l'heure, deux points susceptibles de susciter des tensions.

Le premier concerne le transfert des Centres d'information et d'orientation (CIO) vers les régions. Je n'ai pas de doctrine en la matière, et si on laisse aux conseillers d'orientation-psychologues le choix de leur tutelle, l'idée ne me choque pas. Les personnels IATOS (ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service) transférés aux régions et aux départements en 2004 ne l'ont pas regretté.

Le deuxième point concerne la gouvernance. J'avoue que je pensais que les ÉSPÉ comptaient déjà des représentants du monde économique. Quant aux conseils d'administration des établissements scolaires, les chefs d'établissements ne sont pas prêts à renoncer à leur présidence, ce qui peut se comprendre. À titre personnel, je suis tentée de dire que les enseignants, individuellement, sont tous passionnés et prêts à donner énormément, mais que collectivement, il reste une difficulté à appréhender le changement : si pour y remédier, il faut en passer par le prisme d'un regard extérieur, c'est une option qu'il ne faut pas *a priori* rejeter.

Oui, il faut revoir l'orientation et, même si nous ne sommes pas d'accord sur tout, nous reconnaissions que vous ouvrez des pistes. J'attire cependant l'attention sur un point. Certes, plus on individualisera l'orientation, en nouant tôt la relation entre les adultes et l'enfant, plus les réussites pourront être versées au compte de l'enfant qui réussit. Mais je crains qu'en revanche, lorsque cela ne fonctionnera pas, on ait du même coup tendance à voir dans l'échec d'un jeune, à rebours des enseignements de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron dans *La reproduction*, la seule responsabilité d'un individu. Or, en particulier dans le contexte politique que nous connaissons, il importe de marteler que l'école ne peut plus produire des enfants en échec. Le rapport n'y insiste peut-être pas assez : 150 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans diplôme. Ce n'est pas admissible. L'orientation doit se donner pour but d'éradiquer l'échec scolaire.

Mme Maryvonne Blondin. – Je salue le climat très confiant dans lequel se sont déroulées nos réunions, qui a permis à chacun de participer pleinement. Pour avoir été membre de la mission d'information qui a donné lieu au rapport Demuynck de 2009, je dois dire que je retrouve ici certaines préconisations. Autant dire que je m'interroge : seront-elles un jour mises en œuvre ? Rapprochement entre éducation nationale et monde économique, orientation choisie plutôt que subie, rôle du CIO et des acteurs comme Pôle emploi sont autant de préconisations que nous avions déjà formulées. À quoi s'ajoute, et c'est la marque

de votre rapport, l'accent porté sur le rôle des parents et ce qui, avec le parcours Avenir, ressort de la loi de refondation de l'école. Vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, la bonne volonté des personnels y est pour beaucoup. Quand une équipe décide de mettre l'innovation professionnelle à l'ordre du jour, que cette volonté est portée par les personnels de direction et inscrite dans le projet d'établissement, on arrive à des résultats. Comme dans toute réforme, il y faut une volonté de terrain, sans laquelle on peine à avancer. Renforcer l'accompagnement dans l'orientation, pour lutter contre l'inégalité des chances dont parlait tout à l'heure Sylvie Robert, tel est l'objectif sur lequel il convient d'insister. Il nous faudra être très vigilants sur la question du référentiel métiers des futurs psychologues de l'éducation nationale.

Souhaitons, encore une fois, que ce rapport ne reste pas lettre morte. Ce qui y est préconisé l'avait déjà été, pour une bonne part, en 2009. À nous de faire en sorte que ces préconisations se concrétisent.

M. Jean-Claude Carle. – Je félicite notre rapporteur pour son travail fouillé et le climat serein qu'il a su imprimer à nos réunions. Vous dites, à juste titre, qu'une bonne orientation commence par une bonne information. Or, l'information ne manque pas, au contraire, son abondance est telle qu'il est complexe de l'organiser. Que l'on ne soit pas parvenu à réunir en un seul portail Centre Inffo et l'ONISEP en dit long sur l'inertie du système.

Vous insistez également à juste titre sur la nécessité d'approfondir les relations entre le monde économique et l'éducation nationale, sans pour autant verser dans un dangereux adéquationnisme. J'y ajouterais la relation avec les élus locaux, auxquels les lois de décentralisation ont conféré des compétences en la matière.

Voilà dix ou vingt ans que l'on répète qu'il faut passer d'une orientation subie à une orientation choisie. On est là face à un enjeu culturel, qui demande à s'inscrire dans les pratiques plus que dans les textes, mais il faut, comme le disait Corinne Bouchoux, s'en soucier dès le plus jeune âge. Songeons que parmi les 150 000 jeunes qui sortent chaque année du système sans diplôme ni qualification, un sur deux a connu un accident de parcours dans le premier cycle. C'est à cela qu'il faut s'attaquer, dans un pays où le déterminisme social est total. Si l'on veut rétablir l'égalité, il faut rompre avec un système qui privilégie ceux qui savent, bien souvent les enfants d'enseignants, ou ceux qui ont les moyens de trouver ailleurs que dans le système éducatif les connaissances nécessaires à la réussite. Vous préconisez la création d'un ministère chargé de l'orientation. Je ne sais si cette solution, de nature à renforcer les cloisonnements, est la bonne. Car il y faut une vision transversale, prenant en compte à la fois la politique de la famille, de la ville et de l'éducation, soit la moitié de l'effort de la nation.

Encore une fois, je vous félicite pour cet excellent rapport, dont j'espère qu'il ne fera pas qu'enrichir les rayons de la bibliothèque du Sénat.

M. Claude Kern. – Je salue à mon tour la qualité de ce rapport et l'entente qui a régné au sein de notre mission, sous la houlette du président Magner. Le groupe de l'UDI-UC se retrouve complètement dans les conclusions de ce rapport, qui doit insuffler une nouvelle ambition à l'orientation scolaire. Comme chacun, je souhaite qu'il ne se solde pas par un classement sans suite, mais que ses recommandations soient suivies d'effet.

Hier soir, je rencontrais des chefs d'entreprise, qui s'inquiètent de ne pas trouver de personnel qualifié, alors que la relance s'annonce. Des postes sont ouverts, notamment

dans le bâtiment mais aussi dans le commerce, que l'on ne parvient pas à pourvoir, faute de candidats qualifiés. On m'a même cité l'exemple d'un poste de couvreur pour lequel Pôle emploi n'a trouvé à envoyer qu'un jeune avec une formation STAPS.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je salue le travail qui a débouché sur ce rapport dont, vous vous en doutez, je ne partage pas toutes les conclusions.

Nous avons tous pu mesurer combien la question de l'orientation est complexe, et nous sommes tous d'accord sur l'exigence d'en finir avec l'orientation par l'échec. Mais je ne vois pas comment on y parviendra, eu égard aux déterminismes sociaux que pointait Jean-Claude Carle, sans se préoccuper des mécanismes qui conduisent à l'échec scolaire. C'est en ce sens que je suis prête à vous rejoindre sur la nécessité de prendre en compte l'amont : on ne s'émancipera pas de l'orientation par l'échec sans entreprendre de lutter contre l'échec scolaire. Il ne s'agit pas, ce faisant, d'orienter plus en amont ; un enfant de sixième, voire de troisième n'est pas en mesure de choisir un métier, alors que les métiers ne cessent d'évoluer et exigent une élévation permanente des connaissances. Le groupe CRC plaide plutôt pour une orientation plus tardive et un allongement des temps de scolarité, pour autoriser des périodes de remédiation. Il est certain qu'il faut envisager une réarticulation de tous les cycles et penser des passerelles. Je peux partager l'idée de l'année de césure, qui laisse le temps de prendre de la maturité, mais je ne saurai vous suivre sur d'autres options et ne partage pas la philosophie générale de votre rapport. Si nous procérons par examen individuel de vos recommandations, nous pourrions vous suivre sur certaines, mais en gardant à l'esprit qu'elles requerront des moyens qui se font rares aujourd'hui. Voyez la formation continue des enseignants, qui fait partie des données du problème : il n'en reste pour ainsi dire rien.

Mme Françoise Férat. – Même si nous sommes au fait du problème au point que nous pouvons avoir le sentiment d'enfoncer des portes ouvertes, entendre rappeler ici la situation fait mal. Je suis parfaitement d'accord avec ce qu'a dit Jean-Claude Carle sur l'école primaire. Comment voulez-vous qu'un enfant de sixième qui est incapable de lire couramment et de comprendre l'énoncé d'un problème soit en confiance pour aborder l'avenir ? Nous avons un vrai travail de fond à mener.

Je salue nombre de préconisations audacieuses mais également marquées au coin du bon sens. Je m'arrêterai sur deux d'entre elles. Vous recommandez, tout d'abord, un transfert des CIO aux régions. Pour avoir travaillé à plusieurs reprises, sur sollicitation des ministres de l'agriculture, à l'exception du dernier, sur l'enseignement agricole, j'ai pu mesurer l'intérêt de la proximité. Ce qu'a dit Claude Kern tout à l'heure est très juste. Dans la voie professionnelle, c'est en s'appuyant sur tous les maillons de la chaîne, région par région, car chacune a ses spécificités, que l'on apportera des solutions. C'est aussi pourquoi il me semble intéressant qu'un chef d'entreprise puisse présider le conseil d'administration d'un établissement scolaire. C'est lui qui, connaissant les besoins de son territoire, peut faire en sorte que la formation soit au plus près de ces besoins. Comme mes collègues, je forme le vœu que les pistes ouvertes par ce rapport ne restent pas inexplorées.

Mme Marie-Pierre Monier. – J'ai longtemps été professeur principal de collège et je retrouve, dans vos propos, certaines de mes interrogations. Je ne peux que vous suivre lorsque vous préconisez que les conseillers d'orientation soient davantage présents dans les établissements. Les professeurs principaux font un travail remarquable, mais ils ont besoin de s'appuyer sur un référent.

Vousappelez à un travail dans la continuité et je vous suis également sur ce point. Pour avoir travaillé, dans des classes de quatrième, à des mises en situation en entreprise, j'ai pu en mesurer le bénéfice. Mais le problème, c'est que l'on nous a enjoins, par la suite, de réserver de tels stages à la classe de troisième.

Le choix d'orientation doit être le fruit d'un processus. Car si l'information est bel et bien disponible, elle est extrêmement vaste. Cela suppose de travailler avec les enfants, comme j'ai eu l'occasion de le faire, depuis la sixième jusqu'à la troisième, pour leur faire mesurer ce que signifie faire un choix. C'est un travail important, qui doit être fixé dans l'emploi du temps, par petits groupes. Le temps d'orientation est un travail, dont les modalités doivent être formalisées. Cela peut passer, aussi, par des visites dans les établissements. Bien souvent, les enfants font des choix par défaut parce qu'ils hésitent à s'éloigner de chez eux.

M. Jacques Gosperrin. – Je félicite à mon tour le rapporteur, le président et l'ensemble des membres de la mission, dont on perçoit qu'elle a travaillé dans un esprit républicain. Le problème de l'orientation est ancien, et j'espère comme tous que ce rapport ne finira pas sur une étagère. Il s'agit, ainsi que l'a souligné le rapporteur, de repenser l'évaluation et les compétences. Car les choix retenus pour l'heure font du collège un petit lycée, lequel est lui-même devenu une préparation à l'université. Le brevet en est la preuve et il ne serait pas mauvais de le supprimer. Si l'on ne s'interroge pas sur l'évaluation, qui, à la différence du contrôle de connaissances, est un processus dynamique, car il s'agit de comprendre comment l'élève travaille et les difficultés qu'il rencontre, on ne remédiera pas aux problèmes de l'orientation.

Je m'interroge également sur la suppression, en 2012, des dispositifs qui permettaient d'initier les élèves à une filière professionnelle dès la classe de quatrième. Je comprends le souci d'aller aussi loin que possible dans les enseignements généraux, pour éviter de placer les élèves dans un système tubulaire, mais il reste que certains enfants ont besoin d'une orientation rapide, parce que le système scolaire ne leur permet pas de réussir ou parce qu'ils ont d'autres appétences. C'est l'enseignement qui est obligatoire jusqu'à 16 ans, pas la scolarité : *quid* des enfants qui ne vont pas à l'école ? Ils sont certes évalués chaque année, mais ce n'est pas simple. Qu'en est-il de leur orientation ?

Le conseiller d'orientation exerce un vrai métier. Il serait sans doute préférable qu'il ne reste pas cantonné au système scolaire, dans un exercice endogène, et puisse aller voir comment fonctionnent les choses ailleurs.

Mme Marie-Christine Blandin. – J'ai apprécié l'exposé qui vient de nous être livré par le rapporteur. J'abonde dans le sens de l'une de ses propositions, pragmatique. Il ne suffit pas, a-t-il dit, d'élaborer des parcours d'orientation, encore faut-il donner à l'orientation un temps clairement identifié, faute de quoi elle se dissoudra sous l'effet des exigences des autres disciplines.

Mes louanges ne s'arrêtent pas là. Je vous suis reconnaissante pour une autre proposition que vous mettez en avant : mettre dans la même classe des apprentis et des élèves sous statut scolaire, en donnant aux premiers les mêmes avantages qu'aux seconds. Plus que les appels lancés dans l'hémicycle pour abaisser l'âge légal de l'apprentissage, une telle mesure constitue un signal fort pour faire comprendre que les métiers manuels ne sont pas de deuxième ordre, et que l'orientation vers ces métiers ne se fait pas par défaut. C'est en asseyant les jeunes côté à côté sur les mêmes bancs que l'on créera le respect, que l'on suscitera des vocations dans les deux sens et que l'on irriguera, sous cette impulsion,

l'orientation. Je vous recommande, chaque fois que vous serez dans l'hémicycle, de promouvoir cette idée pour peu que le sujet le permette, et chaque fois que vous n'y serez pas, je le ferai en votre nom.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur. – Corinne Bouchoux m'interroge sur le transfert des CIO aux régions. J'ai été dix ans durant directeur d'un centre de formation d'apprentis, j'ai été chef d'établissement, j'ai été inspecteur chargé de l'apprentissage dans l'académie de Strasbourg : je ne suis pas un théoricien. Pour que quelque chose marche, il faut un pilote, un responsable, telle est ma conviction. Or, en la matière, une clarification s'impose, d'autant que la loi NOTRe a changé la donne. Reste le problème des conseillers-psychologues : leur proposer un droit d'option me semble de nature à le lever. On a vu ce que cette solution raisonnable a donné avec les IATOS.

Éradiquer l'échec scolaire est le maître-mot, avez-vous dit. N'oubliez pas, cependant, que cette mission ne porte pas sur le fonctionnement de l'éducation nationale, mais sur la question, plus circonscrite, de l'orientation. Cela étant, il est évident que l'on ne peut dissocier orientation et échec scolaire. C'est pourquoi je préconise une orientation suivie dès le plus jeune âge, pour définir, dans une sorte de passeport, les compétences et les appétences de l'élève au long de son parcours. Je suis intimement convaincu que chaque jeune a des atouts, qu'il faut pouvoir prendre en compte pour construire positivement son avenir professionnel. L'orientation fait partie de la mission de chaque enseignant, mais on n'a jamais mis cette exigence au même rang que les disciplines. Il faut prendre la question à bras-le-corps, et c'est pourquoi je rappelle que si les CIO mériteraient d'être décentralisés, l'éducation nationale n'en reste pas moins le principal acteur de l'orientation et des affectations. Ce qui pour moi importe, c'est d'apporter un regard plus attentif à l'orientation, tout au long de la vie scolaire.

Beaucoup se sont inquiétés du sort malheureux que pourrait connaître, après d'autres, ce rapport. Je n'en suis pas sûr. À mes yeux, ce n'est pas tant par la loi que par une volonté politique claire qu'un certain nombre de ces recommandations peuvent trouver à s'appliquer. Certes, il faudra en passer par une proposition de loi, mais ces recommandations doivent être portées avant tout par une volonté du Gouvernement, pour ce qui relève du domaine réglementaire, et des établissements eux-mêmes, au travers du projet d'établissement. C'est au ministre d'avoir une vision globale, pour les en convaincre.

Mme Blondin relève que certaines de mes préconisations ont déjà été formulées. Je ne le récuse pas, car c'est une force : j'ai été agréablement surpris de constater, lors de l'audition que nous venons d'avoir avec le secrétaire d'État chargé de l'enseignement et de la recherche, que certaines des recommandations que j'émets commencent à se traduire dans la réalité. C'est le signe que les choses avancent, et qu'il y faut, avant tout, une volonté politique.

J'ai salué le parcours Avenir, mais je crains que, si on ne lui affecte pas un horaire précis, même globalisé pour plus de souplesse, il ne disparaisse ou ne reste embryonnaire.

Jean-Claude Carle a raison de dire que l'information existe, mais qu'elle est profuse. C'est pourquoi je propose la fusion d'un certain nombre d'instances, qui relèvent, pour l'heure, de ministères différents. Les jeunes, *via* internet, ont accès à ces informations, mais comment les trier, les hiérarchiser, pour en tirer profit ? C'est bien pourquoi il doit y avoir un accompagnement.

Il est vrai, comme le souligne Claude Kern, que l'on ne trouve plus de candidats formés pour certains postes. C'est pourquoi il importe de valoriser les réussites, dans le bâtiment ou l'alimentaire, pour montrer que ce ne sont pas de sots métiers, mais des métiers de réussite. Et c'est pourquoi je dis, madame Gonthier-Maurin, qu'il faut mieux associer le monde professionnel : il s'agit d'en donner une image positive et de montrer le patron non comme un exploiteur, mais comme quelqu'un qui permet aux jeunes de réussir : un jeune maçon, un jeune boucher, un jeune coffreur a de l'avenir, et dans bien des métiers en manque de vocations, on gagne plutôt bien sa vie. Quiconque a dû acquitter la facture d'un plombier venu le dépanner me comprendra.

Mais encore une fois, il ne faut pas stigmatiser d'entrée de jeu, et c'est pourquoi je mets en avant la notion de lycée polyvalent. Affecter les jeunes dans un établissement polyvalent – ou dans un réseau d'établissements, car je reste réaliste – évite de coller une étiquette d'entrée de jeu. La création de classes mixtes est également essentielle à mes yeux, et je remercie Marie-Christine Blandin de son soutien à cette proposition. Je l'ai constaté sur le terrain, mêler des élèves sous statut scolaire et des apprentis, voire des personnes en formation continue, modifie complètement l'état d'esprit et le climat de la classe. L'approche de l'enseignant diffère du tout au tout, la qualité d'écoute en est transformée et la complémentarité joue à plein. On peut, grâce à la porosité qu'autorise une telle mixité, passer d'un statut à l'autre sans perdre une année, contrairement à ce qui se passe à l'heure actuelle.

Marie-Pierre Monier s'interroge sur le temps de présence dans les établissements des conseillers d'orientation-psychologues. Ces conseillers, qui jouent un rôle important, sont tirailés entre de nombreuses tâches, dont beaucoup ne relèvent pas de l'orientation *stricto sensu*. Il faut clarifier leur mission et les intégrer dans un réseau d'établissements, ce qui les rendra plus disponibles pour accompagner le professeur principal, en particulier dans les cas difficiles.

Sur la question de l'échec scolaire, madame Gonthier-Maurin, je crois vous avoir répondu. Vous dites que celles des propositions auxquelles vous pourriez souscrire supposent des moyens, qui manquent. Mais je n'accepte pas que l'on excuse l'échec par l'absence de moyens. Pour moi, il est plus juste de parler de manque de priorités que de manque de moyens. Et définir des priorités est d'autant plus nécessaire lorsque les moyens sont réduits.

J'ai souvent cité l'enseignement agricole qui vous tient à cœur, madame Férat, parce qu'il est bon de s'inspirer de ce qui marche. Qu'un professionnel puisse être, dans ces établissements, président du conseil d'administration n'enlève rien au proviseur.

M. Jacques-Bernard Magnier, président de la mission d'information. – Madame Gonthier-Maurin, ne nous faites pas dire ce que nous n'avons pas dit ! Il ne s'agit pas de préconiser une orientation précoce mais, au contraire, de la retarder lorsque cela est possible. N'assimilons pas non plus l'échec scolaire à un défaut d'orientation. C'est loin d'en être la seule cause.

Je salue le souci de valoriser l'enseignement professionnel, dont on parle beaucoup mais pour lequel on fait peu, et la méthode de l'alternance, qui profite à l'orientation car c'est en expérimentant que l'on peut mesurer si l'on est capable et intéressé. Je félicite encore une fois Guy-Dominique Kennel pour son rapport.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie de votre implication dans ce travail, qui n'est pas destiné à prendre la poussière sur une étagère mais

doit au contraire se traduire rapidement en actes. Ainsi que l'a souligné le rapporteur, toutes ses propositions n'ont pas vocation à se traduire dans un texte de loi, car beaucoup relèvent du règlement. Je note cependant que celle qui consiste à transférer les CIO aux régions mérite une initiative législative. Il faut, à tout le moins, poursuivre la réflexion sur ce sujet. Je vous proposerai donc, pour que vive ce rapport, de demander un débat en séance publique pour la rentrée. D'autant que la commission des affaires sociales et la délégation aux entreprises a récemment formulé quelques propositions sur l'apprentissage, ce qui nourrira nos échanges.

Il y a urgence à prendre des mesures fortes et à engager, comme le précise le rapporteur, certaines expérimentations.

La commission autorise la publication du rapport.

La réunion est levée à 12 h 30.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président, puis de M. Louis Nègre, vice-président -

Alerte et prévention des risques en France – Audition conjointe de MM. Ludovic Blay, Patrick Chassagneux, Philippe Le Moing-Surzur, Stéphane Pénet et Hervé Vanlaer

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Cette table ronde fait suite à la visite de notre commission dans les Alpes-Maritimes le 23 octobre dernier, après les inondations du 3 octobre causées par des précipitations d'une intensité record. Le phénomène avait été anticipé par Météo France, avec une alerte orange et un avertissement pluies intenses à l'échelle des communes (Apic), mais pas son extrême concentration dans le temps. On a déploré vingt victimes, mais le bilan aurait pu être beaucoup plus élevé si les pluies n'étaient pas survenues un soir de week-end. Le coût financier des dégâts s'est élevé à 600-650 millions d'euros, mais atteint le milliard si l'on prend en compte les conséquences indirectes, liées par exemple à la fermeture forcée d'un central téléphonique, la circulation interrompue des trains ou l'indisponibilité des distributeurs automatiques de billets.

Il convient de tirer les enseignements de cet épisode : comme les récentes inondations en Île-de-France le montrent, d'autres catastrophes se produiront et appellent des réactions plus efficaces à tous les niveaux : prévision, alerte et prise en compte par la population. En effet, les habitants ne savent pas toujours quoi faire lorsqu'ils sont alertés. Il faut par conséquent travailler sur la transmission des informations et la mobilisation des secours. C'est pourquoi nous réunissons aujourd'hui, à la demande de Louis Nègre, les acteurs de gestion de la crise. Le 16 novembre, notre collègue a présenté devant notre commission un premier bilan des inondations du 3 octobre ; il avait également rédigé avec Pierre-Yves Collombat, en 2012, un rapport sur les inondations qui avaient touché le Var et le Sud-Est dont toutes les préconisations n'ont toujours pas été prises en compte.

M. Louis Nègre. – La prévention des risques naturels, et notamment des inondations, est d'une actualité particulière. En novembre dernier, j'avais conclu à l'insuffisance de la prévention, dans les discours comme dans les faits. J'avais souhaité que soit identifié le rôle des acteurs dans le déclenchement des alertes et que soit abordé un sujet trop peu traité, la culture du risque. Pour ce faire, nous recevons Patrick Chassagneux, chef du département missions institutionnelles de Météo France, Hervé Vanlaer, adjoint au directeur général de la prévention des risques (DGPR) au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises au ministère de l'intérieur, Stéphane Pénet, directeur des assurances de biens et de responsabilité à la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et Ludovic Blay, consultant risques et crises, co-fondateur de l'association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (Visov).

La visite de notre commission dans les Alpes-Maritimes nous a conduits à nous interroger sur la pertinence de l'alerte et son niveau : l'alerte rouge ne s'imposait-elle pas,

plutôt que l'alerte orange ? De plus, une fois l'alerte déclenchée, l'organisation des secours sur place, l'articulation entre les différents services mais surtout la liaison avec les élus locaux ont laissé à désirer : moi-même alors que ma commune de Cagnes-sur-Mer était touchée, je n'ai pas été prévenu. Enfin, nous avons constaté le manque de culture du risque en France : alors que l'inondation est le premier risque naturel sur notre territoire et touche un habitant sur quatre, la population reste peu informée. Comme en 2010, certaines personnes sont décédées parce qu'elles étaient descendues dans leur garage afin de sauver leur véhicule. Il est essentiel de mettre en place une culture du risque consistant, en cas d'inondation, à rechercher les points hauts, à ne pas se réfugier dans les sous-sols, mais également à organiser des simulations grandeur nature. Je me félicite du document établi par la préfecture des Alpes-maritimes qui, pour la première fois, balaie l'ensemble du spectre en 47 actions.

Je souhaiterais que ces catastrophes soient abordées sous l'angle de la prévention. Après les inondations catastrophiques des années 1950, les Pays-Bas ont pris le taureau par les cornes et ne déplorent plus de victimes dans les inondations. Quant à nous, nous déplorons chaque année plus d'un milliard d'euros de dégâts, remboursés à moitié par les assureurs, sans compter les pertes humaines ; chaque année, un rapport en tire les conséquences pour rejoindre une étagère, et tout recommence l'année suivante... Nous sommes au XXI^e siècle, dans un pays très développé : ne faudrait-il pas être plus efficace ?

M. Chassagneux, pouvez-vous, le premier, nous présenter notre système d'alerte ? Y a-t-il un phénomène d'accoutumance de la population ? En tant qu'élus locaux, nous sommes les premiers vers qui les habitants se tournent ; c'est pourquoi je vous serais reconnaissant de proposer deux ou trois mesures qu'il conviendrait de prendre dans votre domaine d'action pour faire évoluer les choses. Peut-être serait-il opportun de réduire la liste des 47 actions pour lui donner une portée plus pédagogique.

M. Patrick Chassagneux, chef du département missions institutionnelles de Météo France. – Mis au point voici quinze ans après la grande tempête de 1999, notre système de vigilance météorologique repose, au-delà des seules données chiffrées, sur la notion de risque et de danger. Il part de deux constats : la prévision météo, aussi bonne soit-elle, ne suffit pas à gérer le risque ; et il y a un décalage considérable entre les connaissances et le comportement adopté.

La procédure Vigilance est un dispositif d'avertissement en amont de la chaîne d'alerte, pilotée par la Direction de la sécurité civile ; nous alimentons cette chaîne, tout en informant – innovation notable – le public du danger. Nous avons adopté un codage simple en quatre couleurs, pour une diffusion aussi rapide que possible par les médias. C'est un dispositif à l'échelle départementale, pour les 24 heures à venir. Il est interministériel (les ministères de l'intérieur, de l'environnement et de la santé sont impliqués), régi par une circulaire et en cohérence avec les plans Orsec. Il doit aussi être pris en compte, si possible, dans les plans communaux de sauvegarde (PCS). Des évaluations annuelles sont conduites, non seulement sur la prévision elle-même mais aussi sur les conséquences de l'événement. C'est donc un dispositif différent de la prévision météorologique, où l'évaluation est seulement chiffrée. Enfin, un sondage annuel est conduit auprès du public.

Le code couleur est le suivant : le vert indique que tout est normal ; le jaune invite les personnes particulièrement exposées au risque à se montrer attentives ; l'orange concerne l'ensemble de la population, avec des bulletins de suivi informant des développements du phénomène, et les pouvoirs publics délivrent des conseils de comportement. Malheureusement, les bulletins sont peu lus, sans doute en raison de leur complexité. Enfin, le

rouge ne concerne que les phénomènes dangereux d'intensité exceptionnelle et donne lieu à des consignes – et non plus des conseils – de la part des autorités.

Pour passer d'une couleur à l'autre, les seuils météorologiques ne suffisent pas à établir un niveau de vigilance. Il est tenu compte du climat local, de l'acclimatation des citoyens – ainsi on peut rouler jusqu'à dix centimètres de neige en Savoie, deux à trois en région parisienne – et de la précocité dans l'année, dans la mesure où la population est moins sensible aux conseils de protection contre la canicule au mois de juin. Nous modulons aussi les seuils de passage en fonction du relief – la pente pouvant aggraver les ruissellements en cas de précipitation – des agglomérations concernées pour la neige, des départs en vacances et, enfin, des pics de pollution et d'humidité en cas de canicule. Les seuils aussi évoluent au cours du temps en fonction du retour d'expérience.

Pour les inondations, nous utilisons les données fournies par le *service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations* (Schapi) et les services de prévention des crues (SPC) ; pour les phénomènes biométéorologiques comme le grand froid et la canicule, nous travaillons avec le ministère de la santé.

La procédure est évaluée par un groupe de suivi se réunissant trois fois par an, sur la base des retours du ministère de l'intérieur et de la DGPR. La pertinence du dispositif mis en place pour chaque événement est examinée. Ce n'est pas une évaluation météorologique. Nous nous efforçons de recenser le nombre de sorties pompiers et d'autres interventions, ce qui n'est pas toujours facile à corrélérer avec l'événement. Enfin, un comité de pilotage annuel réunit la DGPR, la Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et Météo France pour décider des évolutions à apporter à la procédure. Un bilan annuel, cosigné par les intervenants, est présenté.

Je propose deux évolutions : intégrer la vulnérabilité pour moduler la vigilance, ce qui impliquerait de descendre à un échelon inférieur au département ; et utiliser autant de moyens de communication que possible. Nous avons commencé à utiliser SnapChat, très utilisé par les moins de vingt ans, car les jeunes ont une influence sur leurs parents.

M. Louis Nègre. – Je vous remercie. Monsieur Vanlaer, pouvez-vous nous rappeler le rôle de votre direction dans la chaîne d'alerte ? Sous quelles modalités contribuez-vous au développement d'une culture du risque dans la population ? Quelles mesures concrètes suggérez-vous en ce sens ?

M. Hervé Vanlaer, adjoint au directeur général de la DGPR au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. – Les services d'annonce des crues ont été remplacés en 2006 par des services de prévision rattachés à la DGPR et implantés dans 22 régions. Ils surveillent plusieurs milliers de kilomètres de cours d'eau. Nos prévisions intègrent les données de Météo France sur les précipitations ou le degré d'humidité des sols, ainsi que la température. Notre code couleur est le suivant : le jaune pour les débordements localisés sans grandes conséquences, sauf pour certains campings plus exposés ; l'orange pour les crues causant des dégâts ; et le rouge pour les crues exceptionnelles. Dans le dernier épisode d'inondations, seul le Loing relevait du rouge. Notre système est plus adapté à ces crues qu'à des épisodes comme les inondations des Alpes-Maritimes, où la montée des eaux a été très rapide.

En cas de changement de couleur, nous informons les préfectures qui relaient auprès des maires. Les directions départementales du territoire ont développé une fonction de référent inondation apportant un appui technique au préfet dans la gestion de crise.

La carte Vigicrues a pour objectif de donner davantage de visibilité à notre système. Nous travaillons avec Météo France, à qui nous transmettons nos niveaux d'alerte ; nous nous efforçons aussi de renforcer certaines stations et d'améliorer la prévision des inondations. Le travail de cartographie des zones à risque d'inondation, très complexe, sera achevé en 2018 ; les récents épisodes de la Seine, où les cartes ont déjà été réalisées, ont démontré leur utilité. Identifier les quartiers susceptibles d'être inondés permet de prévoir les évacuations. En revanche, l'une des limites du système est que certains cours d'eau ne faisant pas partie du réseau, ils ne sont pas surveillés.

La culture du risque, vous l'avez souligné, n'est pas assez développée en France. Certains documents comme le dossier départemental des risques majeurs (DDRM) ne sont pas élaborés partout. Ils sont également peu consultés. Ainsi, le portail Géorisques souffre d'un manque de notoriété. Nous encourageons la pose de repères de crue pour conserver la mémoire des événements. La ministre de l'environnement, Mme Royal, a engagé une action de sensibilisation auprès de 400 000 collégiens dans 700 établissements de l'arc méditerranéen. Un appel à projets doté de 20 millions d'euros a été lancé sur 122 territoires à risque important d'inondation pour des actions de sensibilisation de la population confiées à l'initiative locale. Enfin, une campagne sur les pluies intenses dans l'arc méditerranéen – les épisodes dits cévenols – a été lancée. C'est un dispositif identifiant huit comportements à adopter, mis en place sur la base d'un travail de la préfecture du Gard et consistant en des affiches, une série de spots radio et des éléments pour internet, à diffuser lorsque ces épisodes se produisent, entre début septembre et mi-décembre.

En matière de prévention, il conviendrait d'intervenir dès l'aménagement, à travers les plans de prévention du risque inondation. Il est très difficile de prédire le risque de ruissellement urbain ; de plus, l'artificialisation des sols aggrave les conséquences des inondations. Des actions responsabilisent les territoires, à travers la directive inondations identifiant 122 territoires à risque important dans lesquels une stratégie doit être élaborée. Le programme d'action et de prévention des inondations (Papi) prévoit ainsi des actions concrètes comme la mise en place ou le renforcement de digues, pas seulement sur les grands fleuves.

M. Louis Nègre. – Les huit comportements que vous évoquez sont un élément essentiel d'une politique de culture du risque. Monsieur Le Moing-Surzur, l'Intérieur est au cœur de l'alerte et de la gestion de crise. Selon quelles modalités intervenez-vous ? Le Système d'alerte et d'information de la population (SAIP), limité pour le moment au risque attentat, devrait être étendu à tous les risques, y compris naturels. Pouvez-vous présenter ce dispositif ?

M. Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises au ministère de l'intérieur. – Le lien entre la phase de vigilance et la phase d'alerte est très important. Des mécanismes d'alerte sont prévus dans le code de la sécurité intérieure, au titre du pouvoir administratif général du maire, du préfet ou du Premier ministre suivant le niveau considéré. Le ministre de l'intérieur et les préfets reçoivent les bulletins de vigilance météorologique et hydrographique et définissent le niveau de vigilance à appliquer. La vigilance technique relève de Météo France. En phase rouge, le préfet peut prendre des décisions comme le pré-positionnement des moyens de secours en fonction de la

nature du risque, voire l'évacuation des populations. C'est pourquoi le niveau n'est pas systématiquement relevé au rouge lorsque la réalisation du risque sur le territoire n'est pas connue. La notion de vigilance est essentielle.

Il est possible de faire des prévisions sur des portions de territoire de deux kilomètres de côté ; en revanche, on ne pourra jamais prévoir des concentrations particulières en certains endroits. Il faut reconnaître les limites du dispositif induites par les incertitudes scientifiques.

En 2008, le ministère a refondu le système national d'alerte, mis en place dans les années 1950 dans le contexte de la guerre froide. Lorsque les sirènes retentissaient, la population devait se réfugier à la cave : le risque identifié à l'époque était celui d'un bombardement soviétique... Très simple, ce système a été étendu à l'ensemble des risques. Il est très apprécié des élus locaux comme un moyen de sidérer la population, de la sortir de ses habitudes en lui faisant comprendre qu'un événement exceptionnel survient.

Nous avons modernisé notre communication grâce aux systèmes d'information. En cas de nuage toxique, il faut se calfeutrer ; en cas d'inondation, aller dans les hauteurs : il s'agit de comportements à adopter comme des réflexes. Le système d'alerte est à la main des maires, car c'est pour eux une obligation première. Dans le cadre de son pouvoir de substitution, le préfet peut agir si le maire n'est pas en situation de propager l'alerte ; au niveau national, le Premier ministre peut déclencher l'alerte sur une partie du territoire. Ce fut le cas en 2009 pour la tempête Klaus : l'alerte a été déclarée pour 67 départements. La mesure est également prévue pour le cas d'un aéronef en perdition, notamment un satellite qui tomberait, dont il est possible de calculer la trajectoire.

Les sirènes ayant été implantées là où l'on pouvait craindre des bombardements, une modernisation s'imposait. En 2010, les préfectures ont réévalué les zones de risque immédiat : lorsque celui-ci ne l'est pas, la diffusion par les médias est plus efficace. 2 800 sirènes sont ainsi en cours de réinstallation, et plus de mille sont opérationnelles.

À la demande du Premier ministre, le dispositif SAIP a été mis en place pour la durée de l'Euro de football ; prévu en cas d'attentat, il sera étendu à l'ensemble des risques naturels le 1^{er} septembre. C'est une alerte, téléchargeable sous forme d'application, qui rappelle les bons comportements à adopter.

Trois pistes sont à explorer : l'extension du SAIP ; une réflexion sur le régime des catastrophes naturelles et, dans l'après-crise, une modulation de franchise lorsque le risque est prescrit mais non évalué ; enfin, un travail sur les PCS, les maires étant des maillons essentiels du système.

M. Louis Nègre. – Je vous remercie. Monsieur Pénét, l'anticipation est au cœur de votre métier. Quelles sont les modalités de la détection et de la gestion *a posteriori* ? Cherchez-vous à développer la culture du risque auprès de vos assurés ?

M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de biens et de responsabilité à la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA). – Vous avez évoqué une moitié de dommages couverts ; nous sommes plutôt à 75 ou 80 %, la France étant l'un des pays où la couverture est la plus élevée. Le législateur a voulu un dispositif universel : tous les biens sont couverts pour la catastrophe naturelle. C'est une assurance comme les autres, dans la mesure où la prime des bonnes années est mise à contribution dans les périodes plus difficiles. Le

dispositif est entièrement encadré par la loi : les assureurs ne peuvent en moduler les garanties. Enfin, c'est une extension obligatoire à tous les contrats d'assurance. Le tarif est solidaire : le législateur a voulu qu'il soit le même pour tous, quelle que soit l'exposition du bien. Les assureurs ont la possibilité de se réassurer de manière illimitée auprès de la Caisse centrale de réassurance. La garantie ultime, en cas de sinistre qui mettrait à mal les bilans des assureurs et des réassureurs, est apportée par l'État.

Au cours des quinze dernières années, les aléas naturels ont coûté deux milliards d'euros par an aux assureurs et 1,5 milliard sur les 25 dernières années, tous périls confondus. Les inondations représentent un tiers de ce total. Les dégâts causés par le vent ont pesé le plus lourd. L'événement exceptionnel qu'est la tempête de 1999 a coûté 15 milliards d'euros à lui seul.

Les prévisions sont réalisées par des actuaires ; mais en matière d'aléas naturels, un même événement peut avoir des effets différents à dix ou vingt ans d'écart. Sur la base des scénarios du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec), des modèles climatiques, de nos connaissances sur l'évolution économique de notre pays, le coût des aléas naturels devrait être de 92 milliards d'euros sur les 25 prochaines années contre 48 milliards pour les 25 dernières. Ce quasi-doublement a trois raisons : l'enrichissement – plus de richesses entraînant plus de dégâts – ; un effet de répartition des richesses, une croissance de 10 % pouvant se traduire par une vulnérabilité augmentée de 30 ou 40 % en certains endroits ; et enfin, le changement climatique à proprement parler qui se traduira par des événements plus intenses et importants, en particulier dans les cas de submersion marine et de sécheresse. Une forte croissance des inondations est également prévue, mais pour des raisons liées à l'aménagement du territoire davantage qu'au changement climatique.

En matière de prévention et de protection, nous avons constaté que, depuis Xynthia, le ministère de l'environnement avait accéléré son action : affinement des outils de vigilance, mise en conformité avec la directive inondations, Papi de deuxième génération, fonds Barnier, autant d'outils appropriés pour une bonne politique de prévention. Le problème résiderait plutôt dans leur utilisation. Nous constatons bien souvent que les plans de prévention des communes remontent à fin des années 1990, quand la modélisation était embryonnaire ; il arrive aussi que le PCS n'ait pas été établi, or il divise par deux ou trois les conséquences financières d'un événement ; enfin, des plans de prévention sont absents ou non annexés au PLU. Les blocages locaux sont nombreux.

Nous avons élaboré un livre blanc contenant plusieurs propositions concrètes : individualiser l'information sur l'exposition aux risques et l'alerte au moment de l'événement, comme les assureurs le font auprès de leurs assurés ; former les jeunes à la culture du risque en étendant les actions évoquées à tous les collèges ; sensibiliser les entreprises au risque naturel et mettre en place auprès d'elles l'équivalent des PCS.

M. Louis Nègre. – Cela va décidément mieux en France, puisque 75 % des assurés sont désormais remboursés... Si ma voiture, assurée au tiers, est emportée par une inondation, me sera-t-elle remboursée ?

M. Stéphane Pénét. – Si vous ne vous assurez que pour les dommages causés aux autres, vous ne serez pas remboursé. Cela relève du choix de l'assuré. Les 25 % non couverts sont constitués par les voiries, les ouvrages d'art, les franchises et les quelques cas d'absence d'assurance.

M. Louis Nègre. – Si vous parcourez les journaux de ma région, vous vous rendrez compte que l'assuré a parfois des difficultés à entendre ce discours...

Monsieur Blay, votre association, créée en janvier 2014, est la première communauté virtuelle francophone de volontaires numériques en situation d'urgence. Dans vos interventions auprès des acteurs publics, comment contribuez-vous à la prévention et à la gestion des risques ?

Ludovic Blay, consultant risques et crises, co-fondateur de l'association des volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (Visov). – Contrairement aux autres intervenants qui représentent de grandes institutions, je fais partie d'une association de bénévoles et de citoyens, dont les dimensions sont très modestes.

92 % des Français ont un téléphone portable : un smartphone pour 58 %, un téléphone classique pour les 34 % restants. On peut par conséquent toucher à peu près la totalité du public, y compris les visiteurs étrangers, *via* le portable. C'est pourquoi nous avons choisi ce vecteur pour alerter et transmettre l'information.

Une « appli », telle que le SAIP, doit être téléchargée dans un magasin en ligne ; l'utilisateur doit ensuite la laisser activée, accepter la géolocalisation et donner son consentement pour qu'elle utilise sa batterie. Après une forte progression au moment du lancement, les utilisateurs se lassent et suppriment l'appli de leur téléphone. Nous avons par conséquent choisi d'agir autrement et de nous rendre sur l'outil déjà utilisé par le citoyen : les médias sociaux que sont SnapChat, YouTube ou Instagram. À travers eux, il est possible de toucher une partie de la population, notamment les plus jeunes.

Auparavant, la communication de crise impliquait le maire ou le préfet, qui communiquaient en direction de la population, entourés de la police, de la gendarmerie et des pompiers mais aussi de certains opérateurs publics et privés, comme le gestionnaire de l'eau. Désormais, le message n'est plus seulement descendant : un échange se crée. Le citoyen est davantage impliqué dans la sécurité civile depuis la loi de 2004. L'information remonte auprès des autorités. Ainsi, lors des attentats du 13 novembre, une adolescente de 15 ans, Marie, qui habitait en Franche-Comté et n'était pas liée aux événements en cours, a décidé de créer un compte Twitter pour mettre en contact les personnes qui voulaient des nouvelles de leurs proches et d'autres qui, victimes ou témoins des attentats, avaient vu, par exemple, un voisin de terrasse évacué en ambulance. Cette initiative, menée en très peu de temps, n'a pas nécessité le concours des institutions. Lors des récentes inondations, nous avons également pu localiser les parents d'une jeune fille qui était sans nouvelles.

Nous jouons ainsi un rôle de volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel, à la disposition des élus, ministères et préfectures en tirant parti des réseaux sociaux. Nous recueillons de l'information opérationnelle et fiable grâce à nos compétences en matière de *monitoring* de réseaux sociaux. Visov regroupe 60 bénévoles de profils variés, bénéficiant souvent d'une expérience en sécurité civile – sapeurs-pompiers volontaires, radioamateurs, psychologues d'urgence – mais aussi de compétences techniques en marketing ou en cartographie. Grâce à notre maillage territorial, je peux suivre, depuis le Havre, la situation dans le Sud mais aussi dans tout l'espace francophone, ce qui nous permet une veille en continu.

VISOV propose aux autorités un classeur de déploiement, qui filtre et synthétise les informations transmises par les bénévoles. Ce classeur est diffusé dans les salles de crise,

où certaines de ses parties peuvent être surlignées pour signaler les éléments les plus urgents. Il peut également être présenté sous la forme d'une carte.

Il serait bon que tous les acteurs – y compris les simples citoyens – s'organisent pour tirer parti de ces informations. Les MSGU doivent être intégrés dans l'ensemble des moyens d'alerte et de remontée d'information. Ils favoriseront l'implication dans la sécurité civile des citoyens, qui seront mieux écoutés, même en amont des crises. Pour cela, les réserves communales de sécurité civile peuvent être mises à contribution, comme à Nice.

Les réseaux sociaux révèlent en France un problème de compréhension des niveaux de vigilance lorsque les couleurs utilisées par les différents services ne sont pas les mêmes.

M. Louis Nègre. – Nous avons du mal à comprendre ce qu'est la vigilance. Alerte, avertissement, niveau, consigne, seuil... Cette terminologie trop complexe sème la confusion. Mettons-nous d'accord sur des termes plus simples ! D'ailleurs, quelle différence entre vigilance et alerte ? Simplifions. Les élus sont-ils membres du comité de pilotage que vous avez évoqué ? Il est effectivement troublant de voir des couleurs différentes entre plusieurs services de l'État.

Répétons que, même au 21^{ème} siècle, il est impossible de tout prévoir. Nos concitoyens font trop souvent une confiance aveugle en Météo France, qui n'a pourtant pas émis d'alerte rouge lors des inondations à Draguignan ou dans les Alpes-Maritimes.

Je ne suis pas sûr que le chiffre des 75 % indiqué par les assureurs soit bien compris. Il faudrait un langage de vérité. Quant aux réseaux sociaux, il est grand temps, en 2016, de les mettre à profit ! Entre les réseaux sociaux et les sirènes des années cinquante, nous devons progresser !

M. Pierre Médevieille. – On me demande de financer des dispositifs anti-grêle. Sont-ils vraiment efficaces ?

M. Hervé Poher. – Je fais partie des élus qui souffrent du syndrome du nuage gris : ayant subi plusieurs inondations, je passe mon temps à scruter les cieux ! De fait, ma commune est inondée en moyenne tous les quatre ans depuis le 16^{ème} siècle. Mais au 21^{ème} siècle, ses habitants ne s'en accommodent plus. Nous sommes tombés dans l'excès de prudence : au moindre risque, une alerte. Dans quatre cas sur cinq, il ne s'agit que d'une pluie banale. Et, dans le cinquième, il peut y avoir des torrents de boue... Je sais bien qu'il est très difficile de localiser précisément une alerte. Mais la conséquence de leur multiplication est que les conseillers municipaux n'y prêtent plus vraiment attention.

J'ai été le champion de France des catastrophes naturelles. Quand l'état de catastrophe naturelle est déclaré pour une commune, une maison ayant subi les mêmes dommages mais située en dehors de son territoire n'en bénéficie pas. Anormal !

M. Charles Revet. – C'est vrai !

M. Hervé Poher. – Le premier PLU du Pas de Calais a été fait pour ma commune, et j'ai essayé d'y introduire la vulnérabilité. J'ai constaté qu'elle faisait immédiatement baisser les prix du foncier et de l'immobilier. C'est donc une notion à manier avec prudence... La culture du risque, pourquoi pas ? C'est l'activité humaine qui est bien

souvent responsable, surtout pour les inondations. Aux communes d'agir : il faut modifier les PLU, faire la chasse aux permis de construire de complaisance, bref, être raisonnable !

Les services de l'État nous cherchent parfois des poux dans la tête ! Ainsi, j'ai voulu installer une pompe pour assécher un marais. L'eau aurait été versée dans un canal, qui aboutissait à la mer. On me l'a refusé, car l'État me soupçonne de vouloir rendre la zone constructible – alors que c'était impossible. L'autre raison était que je risquais de tuer des anguilles. Je crains que ce type d'argument ne passe pas dans la population ! Après la première inondation que j'ai vécue comme maire, en 1997, j'ai demandé à l'État de faire un plan de prévention du risque inondation (PPRI), pour que les responsabilités soient partagées. Il l'a accepté. Nous sommes en 2016, et j'attends toujours.

Enfin lorsqu'une commune réalise d'importants travaux et que les inondations et autres catastrophes diminuent, pourquoi ne toucherait-elle pas un bonus ? J'ai investi plusieurs centaines de milliers d'euros, avec l'aide du département, de la région et de l'État, et depuis six ou sept ans nous n'avons plus d'inondations. Un rabais sur la prime d'assurance ne serait pas injustifié !

M. Didier Mandelli. – Un accident a toujours plusieurs causes, et parfois des conséquences dramatiques. Ce fut le cas de Xynthia. L'afflux de dons qu'elle a suscité a été géré par l'association des maires de Vendée, dont je suis le secrétaire général. Nous avons défini trois priorités : financer ce qui n'était pas remboursé par les assurances, comme la réfection de voiries ; aider la protection civile, qui n'était pas équipée pour faire face à de tels phénomènes ; et recruter pour trois ans un chargé de mission, qui a incité chacune des 282 communes du département à élaborer un plan communal de sauvegarde. La vulnérabilité ne concerne pas uniquement Météo France, mais aussi les acteurs locaux, dont l'implication accélérera les choses.

À Madagascar, le système de prévention des cyclones est très simple : il y a trois drapeaux d'alerte, hissés par des enfants dans chaque village. Nous pourrions nous en inspirer sur nos réseaux sociaux !

Mme Nicole Bonnefoy. – Mon département a subi d'importants dommages lors de la tempête de 1999, qui y a même fait des morts. Il n'y avait pas eu d'alerte, ou s'il y en a eu, elle a été émise après la destruction des réseaux électrique et téléphonique. Heureusement, la situation s'est améliorée depuis. Les alertes se sont multipliées. Mieux vaut cela que l'inverse, bien sûr, mais le résultat est qu'elles perdent de leur pouvoir mobilisateur. Quant aux alertes par téléphone mobile, encore faut-il que ses destinataires soient dans des zones couvertes ! Une coulée de boue a eu lieu dans l'Est du département récemment, sans faire de victimes heureusement. Elle faisait suite à un orage, et venait de champs récemment labourés, qui étaient autrefois une zone d'élevage. C'est parce que les sols sont rendus hermétiques par la transformation de leur usage que nous sommes confrontés à ce type de phénomènes. Les anciens du territoire n'avaient jamais vu ça. Toutes les alertes du monde n'enlèvent rien à l'impact dévastateur de la bêtise humaine !

M. Charles Revet. – Une personne assurée au tiers n'est pas indemnisée, si je comprends bien. Pourtant, ce n'est pas elle qui a déclenché la catastrophe naturelle ! Les autres assurances qu'elle paie contribuent-elles au financement mobilisé ? En Normandie, la verdure était partout. Les évolutions culturelles et la politique européenne ont changé cette couleur, et certaines vallées ont connu des inondations catastrophiques. La grêle n'est pas prise en compte, sauf à être assuré, ce qui coûte fort cher.

Mme Nicole Bonnefoy. – Certains le sont, pourtant.

M. Charles Revet. – Or la grêle est l'exemple même du phénomène difficile à prévoir. Le téléphone sonne désormais trop souvent chez les maires, pour les avertir du moindre risque. Le mieux est l'ennemi du bien : il faudrait cerner plus précisément les risques.

M. Michel Vaspert. – Oui, nous recevons trop d'alertes, souvent injustifiées. On nous demande de les valider en appuyant sur une touche de notre téléphone. Je sens que mes collègues ne sont pas à l'aise avec ce dispositif.

Je suis maire depuis 24 ans. Autrefois, les deux tiers des sorties des SDIS et des pompiers étaient suscitées par des incendies. Nous avons fait des investissements considérables pour prévenir ce risque, dont l'occurrence a fortement diminué. Tant mieux ! Mais les cotisations aux assurances ont-elles diminué ? Après tout, cet argent public a été investi en partie au profit des assurances...

L'association VISOV nous fait prendre conscience de la révolution numérique que nous traversons. Les services publics doivent se montrer à la hauteur. Si des associations se substituent à eux, il faudra craindre que le rejet dont ils font déjà l'objet chez nos concitoyens ne s'amplifie.

M. Jean-François Longeot. – Vous avez indiqué que la ministre souhaitait laisser l'initiative au terrain. Très bien ! Les mieux placés pour connaître les inondations sont les maires. Je le sais pour en avoir vécu beaucoup dans la commune que j'ai dirigée pendant 21 ans. J'ai fini par m'apercevoir qu'elles venaient d'un ruisseau engravé. Hélas, pour le nettoyer, nous devons solliciter l'avis de la police de l'eau, qui arrive parfois trop tard. La dernière fois, on nous a interdit de nettoyer nos pièges à sédiment en raison de la présence d'écrevisses à pattes blanches. Elles doivent aller vite, car je n'en ai jamais vu ! Il faut faire davantage confiance aux maires.

Mme Annick Billon. – La prévention n'est pas fiable, notamment parce qu'elle n'anticipe pas la conjonction de phénomènes. Ainsi, les petits cours d'eau ne sont pas pris en compte, alors qu'on a vu récemment l'importance qu'ils pouvaient prendre. Il y a donc des améliorations à faire. Xynthia a eu le mérite de déclencher un vrai travail sur les plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Les élus ont été entendus, et ont pris conscience du risque. Adjointe à l'urbanisme, j'ai été très satisfaite du dialogue avec les services de l'État. La chaîne humaine est importante, mais le manque de couverture numérique dans certaines zones l'interrompt. Les règles de sécurité et d'alerte doivent être simples et uniformes sur le territoire.

Mme Chantal Jouanno. – J'ai lu que le budget consacré à la prévention des risques naturels et hydrauliques avait baissé de 40 % depuis 2012. Est-ce exact ? La répartition des compétences est désormais plus claire : la région s'occupe des bassins d'expansion des crues, de la réhabilitation de zones naturelles ou humides, et l'État des infrastructures. Celles-ci sont parfois nécessaires, mais pas toujours.

La dernière crue en Ile-de-France ne correspondait pas aux modèles de prévision : elle a eu lieu au printemps et non en hiver, elle fut plus rapide que prévu, elle est arrivée par le Loing... On dit aussi que le capteur de Paris, dont l'État est responsable, était bouché. Un retour d'expérience serait bienvenu, auquel la région doit être associée, comme elle l'est aux

modélisations, car elle est responsable du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF).

Certains agriculteurs, et en particulier des maraîchers, n'étaient pas couverts par leur police d'assurance. Où en est-on sur le problème des autorisations de curage des fossés et des mares ?

M. Philippe Madrelle. – Un agriculteur a été définitivement condamné dans le Libournais. C'est injuste ! Quant à la grêle, c'est un risque assurable, et cela ne coûte pas si cher. Une loi d'Haroun Tazieff, dans les années 1980, a mis en place une convention avec les assurances à ce sujet. Il faut faire de la pédagogie sur ce point.

M. Hervé Maurey, président. – Je suis allé dans le Sud-Est avec M. Nègre. Pourquoi n'a-t-on émis qu'une alerte orange ? Comment mieux transmettre l'information ? Le recours au numérique exige que la couverture du territoire soit améliorée, et que les destinataires se connectent régulièrement. Nous devons développer notre culture du risque : il y a trop de comportements aberrants dans des situations d'urgence.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Je me réjouis de votre intérêt pour ces sujets, mais ne partage pas toutes vos conclusions. Le système national existe, et il est cohérent. Je confesse notre incapacité à faire comprendre la différence entre vigilance et alerte. Vous-mêmes avez sans cesse parlé d'alerte alors que vous aviez en tête la vigilance. La vigilance est l'information selon laquelle un phénomène naturel va concerner votre territoire, et qu'il peut avoir des suites. L'alerte est émise lorsque ledit phénomène est là et que ses conséquences sont certaines.

Mme Nicole Bonnefoy. – C'est le niveau rouge.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Non : la vigilance elle-même peut être rouge, alors même que le phénomène n'a pas commencé. Ayant été directeur de cabinet du préfet de la Réunion, je vous assure que la vigilance cyclonique fonctionne parfaitement là-bas.

M. Louis Nègre. – Vous voyez bien : il vous a fallu deux minutes pour expliquer la différence, et encore, devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ! Nous aurons du mal... Vigilance, pourquoi pas, mais alerte ? C'est trop tard, le phénomène est arrivé, la bombe est tombée. Il faudrait un autre terme.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – L'administration ne fait qu'appliquer la loi. Vous pouvez changer le code de la sécurité intérieure...

M. Hervé Maurey, président. – Je vous signale tout de même que, dans mon département, les services de l'État émettent des alertes météo pour dire qu'il pleuvra peut-être !

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Certes, un travail de maillage fin s'impose. Météo France a en charge la vigilance météorologique, mais nombre d'autres opérateurs relaient des analyses issues d'autres institutions. C'est cela qui brouille la notion de vigilance, qu'aucun corpus juridique ne protège.

L'application SAIP n'est pas la panacée, bien sûr. Outre la question des zones blanches, elle repose sur la volonté de chacun de s'identifier ou non – le ministère de l'intérieur a cependant imposé qu'aucune information individuelle ne lui soit transmise. Les

alertes peuvent être reçues soit en sélectionnant les codes postaux des villes qui vous concernent, soit en faisant filtrer les alertes par le téléphone, qui sait toujours, par géolocalisation, où vous vous trouvez. L'application sera débridée le 1^{er} septembre pour couvrir tous les risques, et constituera un outil appréciable pour les maires et les préfets.

Nous travaillons à la valorisation des signalements issus du terrain. C'est un travail important, qui implique aussi de repenser les chaînes de mobilisation des services de secours. Une convention est en voie de signature avec VISOV, après plusieurs années de coopération. Ainsi, lors de l'accident de Brétigny, VISOV nous a beaucoup aidés à relayer les consignes de sécurité et à gérer la crise.

M. Stéphane Pénét. – Dans une catastrophe naturelle, les véhicules ne représentent que 10 % du coût. Aussi, les 15 % de véhicules non-assurés ne pèsent pas lourd... Si vous souhaitez que la garantie contre les catastrophes naturelles soit obligatoire, cela ne tient qu'à vous !

Il existe un malus pour les communes qui, suite à un certain nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle, n'ont pas mis en place de plan de prévention. Les franchises sont alors majorées. Nous pensons que ce système n'est pas bon. Un chef d'entreprise qui a subi 100 000 euros de dégâts doit-il voir sa franchise de 10 000 euros multipliée par trois ou quatre parce que sa commune n'a pas fait un plan de prévention ? C'est un peu rude. Aussi avons-nous proposé des aménagements à ce système dans le livre blanc.

Les récoltes non engrangées ne sont pas couvertes par le dispositif prévu pour les catastrophes naturelles. Jusqu'en 2005, toutes les récoltes non engrangées étaient couvertes par le fonds de garantie des calamités agricoles, mais celui-ci fonctionnait assez mal. Aussi, à la demande du ministère, avons-nous développé des contrats d'assurance couvrant les exploitants agricoles contre tout type de périls : grêle, inondation, sécheresse... Mais cela a un coût ! Du coup, les exploitants agricoles ne peuvent pas tous souscrire à ce type de contrats, malgré les subventions les y aidant. Beaucoup de céréaliers et d'exploitants viticoles en ont souscrit, mais les maraîchers ou les arboriculteurs ont plus de mal à le faire. Ils restent donc dépendants du fonds, devenu fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), qui compense plus qu'il n'indemnise.

- Présidence de M. Louis Nègre, vice-président -

M. Louis Nègre, président. – Il me semble que la loi dite GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) avait prévu la diminution de la prime d'assurance des collectivités territoriales qui avaient fait des travaux réduisant les risques. Qu'en est-il ?

M. Stéphane Pénét. – Le tarif est fixé par la loi, et c'est le législateur qui a voulu que le système d'assurance des catastrophes naturelles soit solidaire. Nous nous contentons donc d'appliquer le taux de 12 % prévu par les textes, sans prendre en compte l'exposition individuelle. A l'inverse, en Grande-Bretagne, le système est totalement libéralisé, et 30 % des acteurs ne sont pas assurés. En cas de sinistre, il y a 30 % de détresse financière. Et on a vu lors des grosses inondations en Allemagne, qui ont coûté entre 6 et 7 milliards d'euros, qu'un Allemand sur deux n'était pas assuré.

M. Louis Nègre, président. – Je comprends, mais ce n'est pas ce qui est prévu par la loi GEMAPI. Il y a là une contradiction que nous devons signaler et résoudre.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Je préside la Commission de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. La réglementation prévoit un mécanisme de modulation de franchise, à l'impact toutefois limité. Pour répondre à M. Poher, le maire ne fait que demander à l'État la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, il ne reconnaît pas cet état par lui-même. S'il ne fait pas la demande, l'instruction n'est pas faite, sauf décision politique de très haut niveau prise après des événements exceptionnels.

M. Hervé Poher. – Le maire ne fait pas cette demande si une seule maison est touchée...

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Il peut la faire. Ce n'est pas l'intensité des dégâts qui compte mais celle de l'évènement climatique, qui doit être supra-décennal.

M. Louis Nègre, président. – C'est la limite ?

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Oui, du moins pour notre commission, qui ne fait que rendre un avis. En effet, les infrastructures d'écoulement d'eau sont conçues en fonction du risque décennal.

M. Louis Nègre, président. – Merci pour cette précision, qu'il faut diffuser à nos collègues maires.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Nous avons en effet un gros travail de pédagogie à conduire.

M. Louis Nègre, président. – Les élus sont-ils associés à votre comité de pilotage ?

M. Philippe Le Moing-Surzur. – J'en suis le vice-président ! Il s'agit d'une instance réunissant une fois par an des techniciens de la vigilance. Un rapport annuel est publié par mon directeur général et celui de Météo France. Celui de 2015 devrait être signé incessamment.

M. Louis Nègre, président. – L'association des élus locaux à vos décisions nous paraît insuffisante. Il faut leur faire confiance ! Je demanderai au président de réunir de nouveau notre commission sur ce thème dans un an, pour faire le point. Assez de paroles en l'air !

M. Hervé Vanlaer. – Non, le budget de la prévention des risques n'a pas baissé de 40 % depuis 2012 : les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier, ont augmenté. En tout, le budget en question s'est donc plutôt accru.

Oui, la lutte contre les inondations ne doit pas se limiter à la construction de digues ou d'infrastructures, il faut aussi adapter l'occupation des sols en trouvant un juste équilibre après une analyse poussée des coûts et des bénéfices. Le curage d'un cours d'eau peut réduire localement les inondations mais, s'il accélère l'écoulement, il peut avoir des conséquences en aval.

Il y a eu en effet un dysfonctionnement sur un capteur du pont d'Austerlitz. Sans doute faudra-t-il dédoubler le matériel dans les endroits sensibles. Cela dit, la prévision a globalement bien fonctionné.

Mme Chantal Jouanno. – Et l'association de la région ?

M. Hervé Vanlaer. – Je ferai passer le message.

M. Patrick Chassagneux. – Je comprends l'ennui qu'occasionne la multiplication des vigilances, et celle-ci ne va pas s'arrêter ! *Google* va en créer une sur la France, et nous n'y pouvons rien. Cela posera des problèmes, car il pourra y avoir des prévisions contradictoires.

M. Louis Nègre, président. – Toutes n'ont-elles pas les mêmes sources ?

M. Patrick Chassagneux. – Non. D'ailleurs, plusieurs organismes, à l'étranger, effectuent des prévisions météo concernant notre territoire. Lors d'une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, nous rendons un avis uniquement sur le territoire des communes qui ont déposé un dossier. L'impression qu'il y a trop de vigilances vient peut-être du fait que celles-ci sont émises par département, et que le bulletin qui leur est associé est peu lu – sans doute est-il trop complexe.

M. Jean-Jacques Filleul. – Aujourd'hui à Paris, la vigilance est verte. Donc il ne se passe rien.

M. Patrick Chassagneux. – Si ! On est toujours en vigilance.

Mme Nicole Bonnefoy. – Toujours en alerte !

M. Patrick Chassagneux. – Dans le cas des Alpes-Maritimes, nos prévisionnistes ont émis une vigilance orange le matin, pour 24 heures.

M. Louis Nègre, président. – Vous faites une mise à jour toutes les trois heures.

M. Patrick Chassagneux. – Uniquement du bulletin, sauf en cas de phénomène très violent.

M. Louis Nègre, président. – C'était le cas.

M. Patrick Chassagneux. – Lorsque nous l'avons compris, le phénomène avait déjà commencé. Fallait-il passer en vigilance rouge ?

M. Louis Nègre, président. – La confusion est complète !

M. Philippe Le Moing-Surzur. – La prévision statistique se fait en amont. Grâce aux radars, les prévisionnistes découvrent en temps réel que le phénomène dépasse leurs prévisions. J'ai demandé à Météo France que, dans ce cas, une alerte soit immédiatement émise. Cela ne signifie pas que, dans ce cas précis, il aurait fallu émettre une vigilance rouge, car cela n'était pas possible en l'état de nos capacités.

M. Louis Nègre, président. – Je suis maire de Cagnes-sur-Mer. Si nous avions reçu une vigilance rouge, même tardivement, nous aurions pu mieux réagir. Avec la vigilance orange, nous avons tous dormi tranquillement alors que le ciel nous tombait sur la tête.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Techniqueusement, nous ne sommes pas capables de procéder à une objectivation scientifique aussi rapidement. Nous y travaillons.

M. Louis Nègre, président. – Le prévisionniste basé à Toulouse ne voit pas tout, sans doute. Mais le pluviomètre de Théoule-sur-Mer, lui, savait ce qu'il se passait ! Vos prévisionnistes savaient une heure avant que nous aurions un grain très particulier. Et on ne nous a rien dit. J'espère que vous travaillez sur ce dysfonctionnement.

M. Patrick Chassagneux. – Nous comprenons qu'il faut introduire la vulnérabilité dans la vigilance, mais nous hésitons sur la manière de le faire.

M. Louis Nègre, président. – C'est là que les élus pourraient vous aider.

M. Philippe Le Moing-Surzur. – Le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets de réactiver les conseils départementaux de sécurité civile.

M. Patrick Chassagneux. – Quant aux évolutions numériques, elles ont fait l'objet des travaux du dernier conseil supérieur de la météorologie. L'enjeu est de bien traiter les remontées d'information. Nous disposons déjà d'un compte *Twitter*.

Mme Nicole Bonnefoy. – Il faut aussi que les réseaux n'aient pas été détruits. Peut-être l'emploi de téléphones satellitaires doit-il être envisagé.

M. Louis Nègre, président. – À condition qu'ils ne soient pas stockés au sous-sol...

M. Patrick Chassagneux. – Contre la grêle, les filets sont efficaces, mais assez coûteux.

M. Ludovic Blay. – Dans les zones blanches, nous ne pouvons pas faire grand-chose. Cela dit, en libérant le wifi des particuliers – box ou téléphones portables – on peut créer des réseaux. Avec l'aide d'associations comme Urgence-Télécom, nous pouvons aussi mettre en place une bulle tactique, en installant une grande antenne sur une remorque.

Nous devrions songer à créer des réseaux d'observateurs, comme il en existe pour les cours d'eau. Avec les réseaux sociaux, nous avons des yeux partout et en permanence. Il faut les utiliser. Certes, la parole d'un simple citoyen peut être jugée moins fiable que celle d'un professionnel, mais si dix personnes affirment qu'une rue est inondée, il y a peu de chances que l'information soit erronée. Et cela impliquerait nos concitoyens dans la prévention.

M. Louis Nègre, président. – Merci à tous. Et rendez-vous dans un an pour faire le point !

La réunion est levée à 12 h 10.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen des amendements complémentaires

La réunion est ouverte à 9 h 04.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'examen des amendements complémentaires de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis, sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Mme Michèle André, présidente. – Notre rapporteur général, Albéric de Montgolfier, va nous présenter des amendements complémentaires sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Je vous présente des amendements complémentaires, dont beaucoup d'amendements techniques, sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Mon amendement n° INC.1 supprime, dans l'habilitation accordée au Gouvernement pour légiférer par ordonnance, des dispositions superfétatoires relatives aux collectivités et territoires d'outre-mer. Le Conseil d'État considère que dès lors qu'il y a une habilitation à légiférer par ordonnance, le pouvoir législatif est compétent pour adapter le droit dans les collectivités et territoires d'outre-mer sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans l'habilitation. L'habilitation emporte de plein droit l'adaptation aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie. Il convient donc de ne pas ajouter des dispositions emportées de plein droit par l'habilitation ; c'est l'objet de ces amendements.

M. Daniel Raoul. – Cet élément est étonnant, dans la mesure où pour une loi, il revient au pouvoir législatif de prévoir les conditions d'application aux collectivités ultramarines.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – En effet, nous devons le prévoir pour la loi ; de même, il appartient à l'ordonnance de le prévoir. En l'espèce, il s'agit de l'habilitation à légiférer par ordonnance, qui, elle, n'a pas à préciser qu'elle s'étend aux modalités d'application aux collectivités d'outre-mer. Nous vous communiquerons l'avis du Conseil d'État pour comprendre ces précisions.

L'amendement n° INC.1 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° INC.2 est un amendement de coordination.

L'amendement n° INC.2 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° FINC.3 a pour objet de préciser et sécuriser le plafond de sanction applicable devant l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), en le fixant à 10 % du chiffre d'affaires. Afin de respecter le principe de proportionnalité des peines, cet amendement précise également la liste limitative des manquements auxquels cette sanction serait applicable. La sanction prévue par cet amendement s'inscrit en regard des sanctions applicables devant l'Autorité des marchés financiers (AMF), qui peuvent aller jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires.

M. Richard Yung. – Cet amendement abaisse donc le plafond de sanction de 15 % à 10 %. S'agit-il d'une demande des banques ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Non. C'est moi-même qui ai proposé que le plafond de 15 % pour les sanctions applicables devant l'AMF soit étendu aux sanctions devant l'ACPR. Mais en fixant un plafond identique à 15 % du chiffre d'affaires pour les sanctions devant l'ACPR, nous créons une distorsion par rapport au plafond de 10 % déjà applicable en vertu des textes communautaires pour les infractions aux normes prudentielles. Par ailleurs, si nous ne précisons pas les infractions, nous pouvons craindre que la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la proportionnalité des peines ne s'applique, considérant que le plafond de sanctions est trop élevé.

M. François Marc. – Qu'en est-il du périmètre retenu pour le chiffre d'affaires ? Est-il facilement identifiable ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Il s'agit du périmètre du groupe consolidé.

L'amendement n° FINC.3 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement n° FINC.4 porte de nouveau sur l'habilitation à légiférer par ordonnance en vue de procéder aux adaptations ultramarines. L'amendement n° FINC.5 est rédactionnel.

L'amendement n° FINC.4 et l'amendement n° FINC.5 sont adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° FINC.6 introduit une disposition pour laquelle nous sommes confortés par notre visite avec la présidente et Antoine Lefèvre au parquet national financier (PNF). Récemment, Éliane Houlette nous a indiqué que le PNF n'était pas destinataire des notes d'information de Tracfin, qui saisit directement les parquets territoriaux. Cet amendement prévoit donc une simple information systématique du procureur de la République financier.

Mme Michèle André, présidente. – L'amendement n° FINC.7 est rédactionnel.

L'amendement n° FINC.6 et l'amendement n° FINC.7 sont adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° FINC.8 porte sur les investissements qualifiés d'atypiques, qui font régulièrement l'objet de scandales. Une étude réalisée pour le compte de l'AMF à ce sujet montre que 5 % des Français ont déjà réalisé des investissements atypiques, et que 40 % d'entre eux déclarent avoir été victimes d'une arnaque. Or les dispositions actuelles ne sont pas assez protectrices pour les investissements atypiques, qui échappent au contrôle *a priori* et

au pouvoir de sanction de l'AMF. La seule solution est donc de saisir *ex post* la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Aussi, cet amendement propose d'introduire un contrôle systématique de l'AMF préalablement à toute communication à caractère promotionnel ou démarchage. Par ailleurs, les intermédiaires ne respectant pas leurs obligations pourraient désormais être sanctionnées par l'AMF.

Sans doute s'agit-il d'un amendement d'appel, dans la mesure où l'AMF ne dispose pas actuellement des moyens nécessaires en interne pour contrôler ces produits. Toutefois, la situation actuelle revient à encombrer les tribunaux avec des affaires d'escroquerie de grande ampleur. Or parmi les investisseurs concernés, il y a certes des personnes qui prennent des risques, mais il y a aussi des personnes naïves auxquelles on promet des rendements mirifiques qui se révèlent être des escroqueries. Les gens se trouvent ruinés, alors même que souvent il ne s'agit souvent pas de gros épargnants, et que ces investisseurs décident de placer toute leur épargne dans ces produits atypiques. Le cadre en vigueur implique que les affaires soient jugées dix ans plus tard, ce qui donne lieu à des situations personnelles dramatiques.

Il convient donc de traiter ce sujet.

M. André Gattolin. – Je suis les préconisations du rapporteur. Il est également déterminant de dire où ces entreprises minières sont cotées. Pour la plupart, ces entreprises spéculatives, appelées junior minières, sont cotées sur la place de Toronto selon le droit ontarien. Des scandales avaient eu lieu il y a quelques années, lorsque la bourse de Vancouver proposait ces produits dans une certaine opacité. On a depuis un peu régulé, mais encore aujourd'hui, la bourse de Toronto sur les matières premières est considérée comme un paradis fiscal minier. Même la *Securities and Exchange Commission* (SEC) américaine déplore que certaines entreprises d'exploration soit autorisées à entrer en bourse non pas sur des réserves évaluées, mais sur des réserves supposées. Or, dans 80 % des cas, les mines d'or, de diamant et d'uranium sont cotées sur le marché de Toronto. C'est pourquoi spécifier l'endroit de cotation de ces entreprises est une source d'information très importante.

M. Richard Yung. – Cet amendement est cohérent avec les dispositions prévues par ailleurs dans le projet de loi pour interdire la publicité sur les produits hautement spéculatifs. Le plus surprenant à ce sujet est la crédulité générale de gens qui se précipitent pour investir dans des produits très incertains.

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° FINC.9 vise à étendre les dispositions de la loi dite « Eckert » relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence aux contrats de retraite supplémentaire. Les montants en jeu sont importants : l'ACPR a révélé que l'encours des contrats dont le capital ou la rente n'a pas été liquidé alors même que le souscripteur a atteint l'âge légal de départ en retraite s'élevait en 2015 à 6,7 milliards d'euros. Certains titulaires ne sont donc vraisemblablement pas bien informés.

Mme Michèle André, présidente. – Oui, c'est cohérent avec la loi « Eckert ».

Les amendements n°s FINC.9, FINC.10, FINC.11 et FINC.12 sont adoptés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° FINC.13 permet de clarifier la rédaction de l'article 45 *quater* B, qui crée un registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés. Il s'agit plus particulièrement d'adapter la rédaction aux règles de fonctionnement du registre du commerce et des sociétés prévues par le code de commerce

L'amendement n° FINC.13 est adopté.

Contrôle budgétaire – Contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers - Communication

La commission entend ensuite M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, sur le contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Les aides sociales directes dont bénéficient les étudiants issus des milieux les plus modestes sont destinées à favoriser l'égal accès à l'enseignement supérieur en réduisant les inégalités sociales. Les bourses sur critères sociaux constituent le cœur du dispositif.

Les aides sociales directes bénéficient ainsi à plus du tiers des étudiants inscrits dans une formation y ouvrant droit (35,8 %), ce qui est considérable. Le nombre de boursiers sur critères sociaux a considérablement augmenté, pour atteindre 660 000 étudiants au cours de l'année universitaire 2014-2015 et cette tendance devrait se poursuivre compte tenu de l'augmentation permanente du nombre d'étudiants.

Parallèlement, en moins de dix ans, les bourses sur critères sociaux ont été renforcées, avec notamment le versement d'un dixième mois, la création de nouveaux échelons ainsi que le relèvement des montants de bourses et des plafonds de ressources.

Sous l'effet de l'ensemble de ces éléments, la dépense publique afférente aux aides sociales directes des étudiants a atteint plus de deux milliards d'euros en 2014.

En contrepartie de cette aide financière, l'étudiant boursier doit suivre la formation pour laquelle il bénéficie de cette aide. Ainsi, un décret du 16 avril 1951, codifié à l'article D. 821-1 du code de l'éducation, précise que « *si l'étudiant ne remplit pas les conditions générales de scolarité et d'assiduité auxquelles est subordonné son droit à la bourse, il est tenu auversement des sommes indûment perçues* ». Selon la circulaire annuelle qui fixe les modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux, l'étudiant doit ainsi être assidu aux cours et présent aux examens.

L'étudiant est donc soumis à une obligation de moyen - suivre les cours, passer les examens - mais n'a pas d'obligation de résultat, à tout le moins dans un premier temps. En effet, c'est seulement à compter de son troisième droit à bourse que l'étudiant devra tout de même justifier de sa progression avec la validation d'un nombre minimal de crédits ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*), de semestres ou d'années.

Ces aides doivent profiter à des étudiants qui suivent réellement les enseignements pour lesquels ils se sont inscrits. Pourtant, j'ai pu constater que cela n'allait pas de soi en pratique.

Ce contrôle budgétaire ne vise pas à rechercher des économies sur le budget de l'enseignement supérieur ...

M. Michel Bouvard. – Dommage !

M. Philippe Adnot. – ...ni à réduire les aides sociales versées aux étudiants. Au contraire, l'objectif est d'améliorer la qualité et l'efficacité de la dépense publique, afin de préserver les bourses sur critères sociaux qui permettent aux étudiants issus des milieux les plus modestes d'étudier dans de bonnes conditions.

Pour ce contrôle, j'ai réalisé plusieurs déplacements, à Toulouse, à Rennes, entendu de nombreuses personnes en audition et envoyé un questionnaire à l'ensemble des universités. 80 % d'entre elles m'ont répondu.

Plusieurs constats s'imposent à la suite de ce travail de contrôle.

Premier constat, le nombre actuel d'étudiants boursiers déclarés non assidus serait, selon le ministère de l'enseignement supérieur, très faible.

Si l'on suit les résultats de l'enquête annuelle menée par la direction générale de l'enseignement supérieure et de l'insertion professionnelle (DGESIP), seuls 3 % des étudiants boursiers seraient déclarés non assidus, soit un peu moins de 14 000 étudiants pour l'année 2013-2014. Nous sommes, à mon sens, loin de la vérité.

Le défaut d'assiduité serait ainsi principalement constaté à l'université (avec 86 % des non-assidus pour 79 % des boursiers), avec une forte concentration sur la première année de licence. Les ordres de versement ne représenteraient que 12,72 millions d'euros.

Si la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'a pas été en mesure de m'indiquer le taux de recouvrement global des sommes indûment perçues, les directions régionales des finances publiques (DRFiP) que j'ai eu l'occasion de rencontrer ont estimé qu'environ 30 % étaient effectivement recouvrés.

Le nombre réduit d'étudiants déclarés non assidus peut s'expliquer par le fait qu'un certain nombre d'établissements ne contrôlent que très partiellement cette assiduité.

Deuxième constat, le contrôle est réalisé selon des pratiques très hétérogènes par les établissements d'enseignement supérieur et, à l'intérieur même de ces établissements, par les différentes unités de formations et de recherche.

Le contrôle d'assiduité aux cours et de présence aux examens relève de la responsabilité des présidents d'universités, des chefs d'établissements, pour les lycées ayant des classes préparatoires aux grandes écoles ou des sections de techniciens supérieur, et des directeurs d'école.

J'ai été frappé par l'absence d'harmonisation et la grande hétérogénéité des pratiques, entre les établissements mais également au sein même de certaines universités.

Ainsi, dans les lycées, les écoles et les instituts universitaires de technologie (IUT), le contrôle est particulièrement poussé puisque les absences, qui se mesurent en demi-journées, y sont en général faiblement tolérées. En outre, la présence des élèves est vérifiée à chaque heure de cours.

En revanche, au sein des universités, le contrôle de l'assiduité des étudiants est bien plus limité et peut s'avérer quasi inexistant.

Tout d'abord, l'assiduité aux cours des étudiants boursiers n'est vérifiée que de façon très aléatoire. Cela se comprend aisément pour les cours magistraux, en particulier dans les amphithéâtres, encore que certains établissements pratiquent des contrôles. Certains n'y sont, en revanche, pas favorables par principe.

En revanche, il est beaucoup moins compréhensible que, s'agissant des travaux dirigés et des travaux pratiques, où le nombre d'étudiants s'avère beaucoup plus limité. Moins de la moitié des universités ont indiqué s'appuyer sur l'assiduité aux travaux dirigés car les contrôles n'y seraient, soit par réalisés, soit peu fiables. Certains enseignants seraient même hostiles à l'idée de faire l'appel, considérant qu'ils travaillent avec de jeunes adultes responsables !

Dans de nombreux cas, le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers se limite donc uniquement à leur présence aux examens. Si cela peut paraître trop peu, il faut savoir que, dans plusieurs universités, il suffit même d'être présent à une seule épreuve pour justifier du versement de dix mois de bourse, ce qui paraît déjà très contestable. Or, à ceci s'ajoute le fait que, dans le cadre de l'épreuve, le boursier peut se contenter de rendre une « copie blanche » pour que sa présence soit validée. Je ferai de ce scandale des « copies blanches » le titre de mon rapport.

Les établissements justifient cette pratique, qui n'est pas exceptionnelle, en indiquant que la circulaire prévoit bien une « présence aux examens » et non l'obligation pour l'étudiant de rendre une « vraie » copie ni d'obtenir une note minimale.

Certaines épreuves peuvent ainsi enregistrer entre 30 % et 50 % de copies blanches. Ces étudiants sont clairement identifiés puisqu'ils s'installent dans l'amphithéâtre sans réaliser un seul effort pour faire l'examen et attendent que la durée de présence minimale exigée soit écoulée. Cela peut perturber ceux qui sont venus pour passer réellement leur examen.

Bien entendu, ces « faux étudiants » ne sont pas nécessairement des boursiers sur critères sociaux et peuvent être là pour bénéficier plus simplement du statut d'étudiant. Certaines unités de formations et de recherche (UFR) sont apparemment connues pour être plus légères dans la réalisation de leur contrôle d'assiduité.

Enfin, cas le plus extrême, il arrive également que certaines universités ou UFR ne déclarent aucun étudiant comme non assidu au cours d'une année. Ces situations s'expliquent, soit par la défaillance de l'organisation administrative, soit par une volonté délibérée des enseignants ou de l'université.

Cette situation conduit donc à ce que des étudiants non assidus bénéficient, sans difficulté, de dix mois de bourses, tout en créant une importante différence de traitement entre boursiers.

Certaines universités tentent de renforcer leurs modalités de contrôle d'assiduité et à harmoniser les pratiques. Elles se heurtent toutefois à la définition imprécise de l'assiduité dans la circulaire mais aussi aux réticences de certains enseignants et étudiants.

Troisième constat, à la faiblesse du contrôle réalisé s'ajoute le fait que l'information remonte généralement bien trop lentement vers les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Les universités attendent généralement la fin du premier semestre pour leur signaler les étudiants non assidus, après que les CROUS leur ont fait parvenir la liste des étudiants boursiers.

Au mieux, les retours se font, pour le premier semestre, en mars ou avril. L'information de la non-assiduité de l'étudiant parvient au CROUS bien trop tard, les universités ne renvoyant parfois ces listes qu'en juillet ! Cela rend, de fait, impossible la suspension de la bourse et difficile le recouvrement des indus.

Quatrième constat, du point de vue de la procédure, la multiplicité des acteurs crée, par ailleurs, dilution des responsabilités et lenteur de mise en œuvre.

Quatre acteurs différents interviennent pour la gestion des bourses et, plus spécifiquement, dans le cadre du contrôle d'assiduité : les rectorats, les CROUS, les présidents d'universités, directeurs d'école ou chefs d'établissement et les DRFiP.

Comme le dit la Cour des comptes, le circuit d'instruction et de paiement est complexe. En conséquence, aucun de ces quatre protagonistes ne se sent réellement responsable de l'effectivité du contrôle d'assiduité. Les CROUS ont, toutefois, manifesté leur intérêt pour que les pratiques évoluent. Je n'ai pas senti la même volonté des rectorats qui auraient pourtant dû, en principe, jouer un rôle d'impulsion dans l'harmonisation et la qualité des pratiques.

En outre, l'interaction de ces multiples acteurs conduit à allonger considérablement les délais de traitement des dossiers des boursiers déclarés non assidus. Les ordres de versement sont émis très tardivement, rendant difficile le travail des DRFiP. Celles-ci se retrouvent ainsi à envoyer des titres de perception pour demander le recouvrement de sommes plusieurs mois, voire plusieurs années après la fin de l'année universitaire en cause.

En tout état de cause, on comprend que le recouvrement des bourses ne peut constituer une priorité pour les DRFiP, compte tenu des faibles montants généralement en jeu, avec 2 300 euros en moyenne par titre. Ce travail peut également s'avérer très difficile car la population étudiante est très mobile et généralement peu solvable.

À partir de ces constats, il apparaît qu'une réforme du contrôle des conditions de maintien des droits à bourses s'avère indispensable, avec un réel suivi de l'assiduité de l'étudiant boursier. Il convient, à tout le moins, de s'assurer que l'étudiant boursier a bien procédé à son inscription pédagogique, et non seulement à son inscription administrative.

En outre, l'hétérogénéité des pratiques actuelles crée une inégalité de traitement entre les étudiants qui ne peut être acceptée. Cela vaut non seulement entre étudiants boursiers mais également vis-à-vis de ceux qui ne le sont pas et qui, pour réussir leurs études, doivent travailler, sans aucune aide de l'État. Il convient de s'assurer que le versement de la bourse a bien sa contrepartie, à savoir suivre des études.

Il convient avant tout de garantir une plus grande équité entre les étudiants et l'attestation du « service fait ». Pour cela, sans remettre en cause l'autonomie des universités,

les modalités du contrôle d'assiduité attendues des établissements d'enseignement supérieur doivent être plus précisément définies au niveau national.

Ensuite, et je rejoins sur ce point l'analyse de la Cour des comptes, il convient, soit de développer un véritable contrôle d'assiduité des étudiants, soit d'instaurer, en complément ou en substitution, une obligation de réussite. Si la Conférence des présidents d'universités m'a indiqué que le développement du contrôle continu permettrait un meilleur suivi de l'assiduité, il convient aussi d'adapter nos procédures aux nouveaux modes d'enseignement, notamment avec le développement de l'enseignement à distance, pour lesquels l'obtention d'un résultat minimal pourrait être la solution.

Pour renforcer le contrôle d'assiduité, la présence aux cours devrait se concentrer sur les travaux dirigés et les travaux pratiques où l'appel ou l'émargement devrait être systématique.

Parallèlement, il conviendrait d'imposer la présence à tous les examens. L'émargement à une seule épreuve, pour laquelle une simple copie blanche serait rendue, ne saurait suffire.

Dans l'hypothèse où les universités seraient réticentes ou dans l'incapacité de réaliser un tel contrôle, une obligation de réussite pourrait également être instaurée dès la première année.

Ainsi, en l'absence de contrôle d'assiduité aux cours, les universités pourraient coupler l'exigence de présence aux examens à l'obtention d'un nombre minimal de crédits ECTS ou d'une moyenne plancher sur l'ensemble des épreuves. L'obligation d'obtenir un résultat minimal pourrait même se substituer intégralement à l'obligation d'assiduité dans certains cas.

Ensuite, alors que le recouvrement des sommes indûment perçues s'avère difficile, il convient de suspendre au plus vite les bourses d'étudiants non assidus et de réduire les délais actuellement constatés.

Tout d'abord, les étudiants boursiers qui ne souhaiteraient pas réellement suivre les cours doivent être repérés le plus rapidement possible.

À cet effet, il convient de rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique de l'étudiant à compter d'une certaine date. Dans l'idéal, lorsque le calendrier de la formation universitaire le permet, le premier versement de la bourse devrait même être conditionné par l'inscription pédagogique de l'étudiant.

Les systèmes d'information et leur interfaçage devraient également être améliorés afin de faciliter le travail des personnels concernés et d'automatiser les contrôles. Actuellement, les interventions humaines sont trop nombreuses et il paraît incroyable que des fichiers Excel continuent d'être échangés entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur. Les universités devraient, en outre, être en mesure de suspendre elles-mêmes l'aide versée en cas d'identification d'un boursier non assidu, comme c'est déjà le cas pour les lycées ou les écoles. Cela aurait également pour mérite de les responsabiliser davantage.

Enfin, afin de simplifier les procédures avec l'intervention de quatre acteurs, le transfert de la gestion complète des bourses au réseau des œuvres universitaires et scolaires

pourrait être étudié. Il pourrait également être envisagé de confier cette compétence aux universités.

Pour que le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers soit effectivement réalisé, l'ensemble des acteurs doit se sentir investi. Les établissements d'enseignement supérieur ont, en tout état de cause, tout intérêt à s'assurer de l'assiduité de leurs étudiants. La présence de « faux » étudiants nuit à l'image des établissements universitaires qui les accueillent, notamment en faisant chuter leur taux de réussite. En outre, l'affluence d'un nombre important d'étudiants à la rentrée universitaire crée ainsi des difficultés aux universités en termes de prévision des moyens, comme le soulignent certains présidents d'établissements.

Afin d'inciter davantage les universités à réaliser ces contrôles, ceux-ci pourraient constituer un indicateur de leur performance pour déterminer leur dotation annuelle.

Enfin, il convient d'éviter que d'éventuels abus ne se prolongent trop longtemps. À l'heure actuelle, un étudiant pour lequel un ordre de versement a été émis en raison d'un défaut d'assiduité peut bénéficier d'un nouveau droit à bourse dès l'année universitaire suivante, sans avoir procédé au remboursement requis. Cela ne me paraît pas normal. Aussi, je vous propose de revenir sur ce principe, en prévoyant que, tant que le remboursement n'a pas été opéré, le CROUS ne peut accorder un nouveau droit à bourse.

En conclusion, tous les étudiants ne sont, naturellement, pas des fraudeurs et les étudiants « fantômes » ne sont pas tous boursiers. Surtout, un des principaux défis de l'enseignement supérieur concerne l'orientation des étudiants. En effet, parmi les non-assidus, ne figurent pas nécessairement que des étudiants « fantômes » qui viennent profiter d'un système, mais bien de nombreux jeunes qui se sont inscrits dans une formation qui, soit ne leur convient pas car ils étaient mal renseignés ou indécis, soit ne constituait pas leur premier choix. Lorsqu'un dispositif efficace aura été mis en place pour l'orientation des étudiants, le suivi de leur assiduité pourra réellement être assuré.

J'ai eu beaucoup de surprises avec ce contrôle et j'ai pu constater à la fois des personnes très engagées et d'autres, au contraire, très désinvestis. Le nombre de boursiers non assidus est probablement bien plus élevé que le pourcentage de 3 % qui ressort actuellement de l'enquête annuelle du ministère. Certains ont avancé le chiffre de 30 %, cela me paraît excessif mais si atteignait 15 % à 20 %, les sommes en jeu seraient bien plus conséquentes et doivent servir à aider les étudiants qui, travaillant pour réussir leurs études, le méritent.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est utile que la question du contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers, généralement peu examinée, ait pu faire l'objet d'un travail approfondi de Philippe Adnot. Il ne fait aucun doute, comme il l'a souligné, que les moyens consacrés aux étudiants boursiers gagneraient à être mieux utilisés.

Je souhaiterais insister sur les difficultés inhérentes à la gestion des indus et à leur recouvrement, ainsi que sur les coûts administratifs qui en découlent. Il faudrait impérativement s'attacher à limiter l'apparition des indus et, pour ce faire, faciliter les contrôles. Ceci pourrait, notamment, être permis par le développement des systèmes d'information. Y a-t-il, aujourd'hui, un manque de volonté ou encore une insuffisance des moyens informatiques qui seraient susceptibles de faire obstacle à un renforcement des contrôles ?

M. Michel Bouvard. – Dans le cadre de mes activités à la Cour des comptes, j'avais également eu à connaître du problème identifié par Philippe Adnot. Ainsi, il m'était apparu que plusieurs « leviers » pouvaient être mobilisés en vue de le résoudre. En premier lieu, les recteurs d'académie, qui sont également chanceliers des universités, devraient davantage être mis à contribution dans le pilotage du contrôle de l'usage des bourses. En second lieu, les dotations versées aux universités pourraient être mobilisées afin d'inciter les établissements à mieux contrôler l'assiduité des étudiants boursiers. Auparavant, ces dotations n'intégraient pas la compensation de l'exonération des frais d'inscription de ces derniers ; or, tel n'est plus le cas aujourd'hui ! Par conséquent, l'on pourrait envisager une minoration de l'enveloppe compensatoire dès lors que le système de contrôle d'un établissement se révèle défaillant.

En outre, un affermissemement des contrôles permettrait de mieux appréhender le coût réel des « faux étudiants », qui perçoivent non seulement des bourses d'étude, mais aussi des aides personnelles au logement... Il s'agit probablement d'un autre gisement d'indus.

Enfin, s'agissant du recouvrement des bourses indues, il pourrait être utile, à mon sens, d'examiner la situation fiscale des étudiants concernés. Dans l'hypothèse où un bénéficiaire abusif serait rattaché au foyer fiscal de ses parents, il ne serait pas illégitime que ces derniers puissent être appelés à reverser les sommes indûment perçues.

M. André Gattolin. – Méfions-nous des approches strictement comptables pour davantage examiner la réalité des choses. Mes fonctions d'enseignement m'ont permis de constater que le contrôle de l'assiduité se faisait sans difficulté dans le cadre des masters, où les effectifs sont généralement réduits. Mais comment effectuer un contrôle de la présence des étudiants lors des cours d'amphithéâtre donnés en licence, qui peuvent réunir plusieurs centaines de personnes ? Les moyens administratifs dont disposent les universités ne le permettent certainement pas. Par ailleurs, le contrôle de l'assiduité peut se révéler fortement chronophage pour les enseignants eux-mêmes ; à l'occasion d'interventions dans des formations continues, j'ai pu être amené, pour chaque cours donné, à consacrer une vingtaine de minutes au contrôle de la présence des participants ainsi qu'aux démarches administratives y afférent ! S'il faut sans doute renforcer les contrôles en la matière, il convient toutefois de rester réaliste quant à leur mise en œuvre...

M. Maurice Vincent. – Le travail réalisé par Philippe Adnot soulève un véritable problème. Toutefois, ce dernier concerne essentiellement les premières années des filières généralistes. Une fois le « cap » de la première année de licence franchi, les étudiants se montrent généralement assidus. Concernant le contrôle de la présence des étudiants, je tiens à souligner que celui-ci n'est possible que dans le cadre des travaux dirigés, mais pas dans celui des cours magistraux, dont les effectifs sont trop importants. Par ailleurs, un renforcement des contrôles peut se heurter, d'une part, à la « culture » des professeurs des universités et des maîtres de conférences et, d'autre part, à la diversité des acteurs intervenant en première année de licence, qui comprennent des vacataires, des personnes issues du secteur privé, etc.

Certaines préconisations que vous faites me paraissent intéressantes, notamment pour réduire le nombre d'intervenants dans la procédure. En revanche, j'estime injuste l'idée que l'attribution d'une bourse universitaire puisse être conditionnée à la réussite aux examens. Un étudiant peut parfaitement se montrer assidu mais échouer aux examens...

Pour finir, si l'on souhaite améliorer l'équité et l'efficacité de la dépense publique et améliorer le système de financement de l'enseignement supérieur, il convient de considérer

le cloisonnement entre les filières sélectives, où la dépense publique est considérable, et les autres. Compte tenu de l'origine sociale de la majorité des étudiants inscrits dans des formations sélectives et de leur bonne intégration au marché du travail, les droits d'inscription dans ces dernières pourraient être significativement accrus.

M. Roger Karoutchi. – Je considère que la remise en question des bourses au mérite a constitué une grave erreur. Le système actuel d'attribution des bourses, fondé sur des critères généraux, est injuste, dans la mesure où il ne permet pas un examen personnalisé et donc adapté au dossier de chaque étudiant.

Contrairement à André Gattolin, je ne pense pas que les moyens administratifs à la disposition des universités pour procéder au contrôle de la présence des étudiants boursiers soient insuffisants. Le problème réside, en réalité, dans le refus des dirigeants universitaires de s'occuper de telles questions.

Rétablissement des critères de réussite conditionnant le maintien des bourses ne me paraîtrait pas inopportun ; certes, il ne s'agirait pas d'exiger la réussite à tous les examens, mais, selon moi, à tout le moins, l'obtention d'une moyenne générale minimale.

M. Marc Laménie. – Le problème identifié par le rapporteur recouvre certainement des situations hétérogènes selon les établissements universitaires. Pour autant, serait-il possible à Philippe Adnot de m'indiquer s'il a été observé, au cours des dernières années, une augmentation du montant des bourses indûment perçues ? Est-il parvenu à recueillir des données chiffrées sur ce point ?

M. François Marc. – Deux exigences me semblent devoir effectivement guider une meilleure gestion des bourses étudiantes. Tout d'abord, il est essentiel d'assurer la cohérence des pratiques entre les universités. Ensuite, les systèmes d'information devraient être mieux utilisés à des fins de contrôle, comme le préconise d'ailleurs le rapporteur.

Je constate que les problèmes d'assiduité concernent avant tout les premières années universitaires. Aussi, selon moi, cette situation n'est pas sans lien avec les difficultés relatives à l'orientation des étudiants, qui produit indubitablement des effets pervers.

Je souhaiterais formuler deux remarques concernant les recommandations avancées par Philippe Adnot. Premièrement, les enseignants-chercheurs n'ont pas vocation à être des « contrôleurs », en particulier dans des amphithéâtres réunissant quelques centaines d'étudiants. Je ne suis pas convaincu que ce soit aux universités de suspendre les bourses. Deuxièmement, conditionner le maintien des bourses à la réussite aux examens pourrait s'avérer problématique dès lors que l'on sait que, pour financer leurs études, beaucoup d'étudiants sont contraints de travailler...

M. André Gattolin. – Près de 45 % d'entre eux !

M. François Marc. – ...ce qui peut conduire à des échecs. Je ne suis pas certain qu'un tel critère doive être retenu.

M. Éric Doligé. – Je remercie Philippe Adnot pour ce rapport extrêmement concret et intéressant. J'ai entendu Maurice Vincent qui a indiqué qu'il fallait optimiser les dépenses de l'État mais je constate, au fil des interventions, qu'il y a toujours des arguments pour éviter d'aller jusqu'au bout. Cela me rappelle les arguments entendus lors de l'examen d'une proposition de loi sur le revenu de solidarité active (RSA) que j'avais déposée : dès que

l'on souhaite contrôler, cela pose un certain nombre de problèmes. Ceci étant, j'aimerais savoir s'il existe une réflexion analytique sur le coût global des phénomènes décrits, au-delà des indus. Si 1 % à 2 % des étudiants inscrits ne suivent pas les cours, cela pose des problèmes de fonctionnement général, d'ordre administratif ou encore de mise à disposition de locaux. Le rapporteur s'est-il penché sur la question de la course à l'inscription dans les universités ? Certaines universités mettent en effet en avant le nombre d'étudiants inscrits et leur progression pour demander des moyens supplémentaires. On s'aperçoit ensuite qu'un certain nombre de ces étudiants sont peu assidus. Y a-t-il une durée maximale pour l'attribution de bourses sur critères sociaux ? Dans certaines universités, on trouve en effet des étudiants inscrits depuis plus de dix ans.

M. Daniel Raoul. – Je pense que le problème se situe essentiellement en première année universitaire. Certains étudiants sont affectés dans des disciplines ou des filières qui ne correspondent pas à leurs souhaits initiaux ou à leurs aptitudes, ce qui peut advenir après avoir inscrit ses vœux dans le système informatisé « Admission post-bac ». Le deuxième groupe d'étudiants absents en première année correspond à ceux qu'on appelle les « faux étudiants », qui s'inscrivent pour accéder aux services du CROUS ou à certaines prestations comme les aides personnelles au logement.

Je ne suis pas d'accord avec la proposition de rendre obligatoire le critère de réussite à l'examen pour bénéficier d'une bourse. Il faut laisser un droit au redoublement. De plus, avec le système de crédits ECTS, dans lequel on peut passer dans une année supérieure sans avoir validé la totalité des crédits, comment définit-on la réussite ? En revanche, une obligation de présence aux épreuves d'examen me paraît être le minimum. Quant à la présence physique aux travaux dirigés et aux cours, elle me semble moins nécessaire avec les moyens technologiques actuels et l'accès aux enseignements en ligne.

M. Jean-Claude Boulard. – Dès lors qu'une obligation d'assiduité au Sénat a été instaurée, il ne me paraît pas contestable d'étendre une telle obligation aux étudiants dans les universités. Personnellement, je n'avais jamais été rémunéré pour ma présence mais pour la qualité de mon travail. J'ai appris à pointer, je l'ai accepté. Deuxièmement, je suis consterné d'entendre que ce ne serait pas le rôle des professeurs de rappeler les règles d'assiduité et de contrepartie due à la collectivité. Dans mon école, au village, une règle de morale était écrite chaque jour au tableau et commentée. Une connaissance ne sert à rien si elle n'est pas intégrée dans des règles de comportements. Cette carence est grave. Toutes les excuses et tous les laxismes sont possibles mais la solidarité ne peut être durablement mise en œuvre que si elle s'accompagne de rigueur. Bien sûr, il faut des critères clairs et objectifs. Bien sûr, le contrôle est plus difficile dans les amphithéâtres, mais je crois qu'il en va de l'honneur de l'ensemble des étudiants de sanctionner un certain nombre de comportements, tel que celui des « copies blanches » que je découvre, afin de redonner du crédit collectif à l'ensemble de l'université.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Pour répondre au rapporteur général, je confirme que le rapport coût-efficacité peut être jugé trop faible pour lancer des procédures permettant de récupérer les indus de bourse. Le plus simple serait donc d'appliquer le principe selon lequel une personne qui présente des indus non recouvrés ne peut recevoir une nouvelle bourse.

Comme Michel Bouvard, je considère que le recteur devrait jouer un rôle essentiel en tant que responsable de la gestion des bourses. Pour les universités, jouer sur la compensation boursière serait en effet plus simple. Le coût réel est une question importante

car, aujourd’hui, un étudiant peut être déclaré non assidu tout en continuant à bénéficier de l’ensemble des avantages du système.

André Gattolin a souligné qu’il était difficile de contrôler dans les amphithéâtres mais mon propos sur l’assiduité portait surtout sur les travaux dirigés. Par ailleurs, il est vrai que l’essentiel des difficultés se concentre sur la licence.

Il n’était pas du tout dans mon intention d’exiger le critère de réussite totale à l’examen. Mais il faut un minimum de notation ou de travail justifiant que la personne a bien étudié. Certains étudiants m’ont fait observer, comme Daniel Raoul, qu’il existe aujourd’hui des moyens pour étudier sans être présent aux cours et tout de même réussir. Mais il faut faire la preuve d’un effort pour étudier. Je suis d’accord avec Maurice Vincent sur l’augmentation des droits d’inscription que, pour ma part, j’appliquerais toutefois à toutes les filières. Cette augmentation donnerait en effet des marges de manœuvre aux universités, d’autant plus que les étudiants boursiers sont dispensés de droit d’inscription.

En réponse à Éric Doligé, je souhaitais indiquer que l’on ne peut obtenir les sept droits à bourse sans progression dans ses résultats à compter de la troisième année.

Roger Karoutchi a raison de souligner que le système d’attribution n’est pas efficace. Le bon fonctionnement du système dépend en grande partie des personnes responsables. Nous avons constaté que, dans des universités comptant un très grand nombre d’étudiants, le contrôle d’assiduité existe, tandis qu’il n’existe pas nécessairement dans certaines universités plus petites.

Je souhaitais préciser à Marc Laménie que le problème est que les statistiques sont très récentes et que les administrations responsables ne disposaient pas nécessairement des modalités de contrôle pratiquées, celles qui vous ont été présentées provenant du questionnaire que j’ai adressé.

Je suis assez d’accord avec François Marc concernant l’amélioration de la pratique de l’orientation. Cela éviterait d’avoir des décrocheurs et des gens qui ne suivent pas les cours, tout simplement parce qu’ils se sont trompés d’orientation. Vous indiquez que le rôle des enseignants n’est pas de faire office de « contrôleur » mais, à l’instar de Jean-Claude Boulard, je considère qu’il est normal de s’intéresser aux résultats de ses étudiants. Plus on s’y intéresse, plus vite l’on peut identifier les « décrocheurs » et les réorienter.

Comme l’a souligné Éric Doligé, la question du coût global est en effet essentielle. La course au nombre d’inscrits a bien existé mais le nombre d’étudiants n’est plus aussi déterminant pour l’attribution des dotations budgétaires.

Je suis tout à fait d’accord avec les propos de Daniel Raoul : il convient d’entendre obligation de réussite comme une obligation de résultat minimal, c’est-à-dire qu’il y ait au moins la démonstration d’un effort d’étudier.

M. François Marc. – La question n’est pas celle du suivi des étudiants. Il est évident que chaque professeur a envie que ses étudiants réussissent mais doit-il être le poinçonner à l’entrée de l’amphithéâtre pour s’assurer que tous les élèves sont présents ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Dans les recommandations qui vous ont été distribuées, vous

constaterez que je propose de concentrer l'obligation d'assiduité sur la présence aux travaux dirigés. J'ai bien dit que cela ne concernait pas nécessairement les cours en amphithéâtre.

La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Adnot et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) - Communication

La commission entend enfin MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sur les travaux du groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La réunion est ouverte à 10h15.

Mme Michèle André, présidente. – Charles Guené et Claude Raynal vont nous présenter un remarquable travail qui, de façon inédite, a été réalisé avec l'Assemblée nationale. En ce moment même, leurs homologues Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie présentent aux députés le document qui vous a été distribué. Je salue la présence parmi nous de Jacques Mézard, co-rapporteur, avec Philippe Dallier et Charles Guené, du rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) prévue par l'article 150 de la loi de finances pour 2016 a été reportée au 1^{er} janvier 2017, compte tenu de la révision de la carte intercommunale et des dysfonctionnements constatés au cours du débat parlementaire.

Le Sénat, puis l'Assemblée nationale, ont créé des groupes de travail transpartisans afin d'identifier des pistes d'amélioration pour lever ces points de blocage, tout en conservant l'architecture proposée par le Gouvernement.

Afin de disposer d'analyses, d'enrichir ses propositions et de pouvoir simuler les différentes pistes de réforme envisagées, le Sénat a sélectionné un cabinet de conseil : Ressources consultants finances (RCF) qui a accompagné nos travaux.

Un comité de pilotage conjoint regroupant les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du Sénat et les deux rapporteuses nommées par l'Assemblée nationale s'est réuni régulièrement afin de préparer les séances des groupes de travail et de coordonner les travaux des deux assemblées.

Par ailleurs, le groupe de travail a entendu les ministres Jean-Michel Baylet et Estelle Grelier, et consulté les associations d'élus, celles-ci ayant été sollicitées pour l'envoi de contributions écrites et invitées à participer à une table ronde.

À la suite de l'annonce par le Président de la République du report de la réforme à 2018, nous vous proposons d'en rester, à ce stade, à un rapport d'étape. Celui-ci prévoit toutefois certaines mesures à prendre dès 2017, dans la mesure où les modalités de répartition actuelles de la DGF posent certains problèmes – nous en avons identifié quatre – qu'il convient de régler le plus tôt possible : il s'agit des « DGF négatives », du financement de la

péréquation verticale, de l'effet de seuil de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et du fonctionnement en enveloppes de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans un deuxième temps, nous avons étudié les principes pouvant constituer le socle d'une future réforme de la DGF à partir de 2018, étant entendu que tout scénario de réforme devra être accompagné de simulations pluriannuelles exhaustives.

J'en viens tout d'abord aux points à réformer dès le projet de loi de finances pour 2017 avec, en premier lieu, le rebasage de la DGF des communes et des EPCI.

Selon l'article 150, aucune commune ne pourrait voir sa contribution au redressement des finances publiques (CRFP) représenter plus de la moitié de sa dotation forfaitaire : la question des « DGF négatives » est traitée en redonnant une dotation forfaitaire aux communes qui n'en percevaient plus, et donc en les exonérant d'une partie de leur CRFP, alors même que ces communes perçoivent d'importantes recettes par ailleurs.

Le groupe de travail propose, au contraire, de « rebaser » la DGF notamment en élargissant le support de la CRFP à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et en jouant sur les attributions de compensation (AC).

En effet, la CRFP ne doit pas être considérée comme un prélèvement sur la DGF, mais comme une ponction sur les recettes réelles de fonctionnement (RRF). Actuellement, cette contribution s'impute sur la DGF, mais rien n'empêche qu'elle le soit sur d'autres vecteurs. Certaines communes font d'ailleurs aujourd'hui l'objet d'un prélèvement sur leurs recettes fiscales, ce sont les « DGF négatives ».

Nous proposons de définir une dotation de référence, calculée notamment à partir de l'ancienne dotation de base, pour chaque commune, ce qui permettrait de supprimer les « DGF négatives » sans remettre en cause la contribution au redressement des finances publiques et d'améliorer ainsi la lisibilité du système.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter : soit le montant support est suffisant pour absorber la CRFP, auquel cas la fraction résiduelle de dotation est ajoutée au montant de la dotation de base pour former la dotation de référence de la commune. Soit le montant support est insuffisant, et le reliquat de CRFP dû est alors acquitté par l'EPCI auquel appartient la commune, qui le répercute automatiquement et obligatoirement sur la commune à travers une minoration de son attribution de compensation. Pour les communes isolées, l'ajustement se ferait à travers leur contribution ou attribution au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

En outre, nous proposons de faire remonter la compensation part salaires (CPS) et la DCRTP des communes au niveau des EPCI. Cette opération est neutre pour chaque commune et chaque EPCI, en jouant sur les attributions de compensation, et permet d'homogénéiser la DGF des communes et celle des EPCI en globalisant toutes les compensations de l'ancienne taxe professionnelle au niveau des EPCI, quel que soit leur statut fiscal. Les comparaisons entre communes et entre EPCI auront ainsi plus de sens qu'aujourd'hui.

S'agissant des EPCI, la logique du rebasage est la même : il s'agit de définir une dotation de référence après la CRFP.

Avant et après rebasage, les ressources des communes et des EPCI sont strictement identiques, tant au niveau global que pour chacun d'entre eux. Cette neutralité est assurée à travers la variation des attributions de compensation. De même, ce système est budgétairement neutre pour l'État. Les ministères ont confirmé la neutralité du système, notamment pour l'État. Ce rebasage permet de régler un grand nombre de problèmes, notamment les cas des « DGF négatives ».

J'en viens au deuxième point qu'il faudra régler dès le projet de loi de finances pour 2017 : le financement de la péréquation verticale.

Depuis 2015, l'écrêttement – destiné à financer notamment la hausse de la péréquation verticale – prend la forme d'un prélèvement péréqué portant sur la dotation forfaitaire, plafonné à 3 % de cette dernière. Ce plafonnement à 3 % a plusieurs conséquences sur le financement de la péréquation, aggravées par la CRFP. Tout d'abord, le plafonnement implique que les communes concernées contribuent moins à la péréquation que ce qu'elles devraient. Par ailleurs, la dotation forfaitaire de chaque commune diminue du fait de la CRFP, et donc plus une commune a de RRF, moins elle contribue à la péréquation. Enfin, les 168 communes qui ont une dotation forfaitaire nulle du fait de la CRFP ne contribuent pas au financement de la hausse de la péréquation. Il en résulte un report sur les autres communes qui sera de plus en plus important, et qui s'élève déjà, en 2016, à 51 millions d'euros.

Entre 2013 – dernière année avant la CRFP – et 2015, plus de 10 000 communes ont vu leur prélèvement augmenter plus que proportionnellement à la hausse globale du prélèvement. Pour plus de 7 000 communes, ce prélèvement a augmenté de plus de 50 % et même de plus de 100 % pour 4 500 communes. Ceci a pu expliquer certaines incompréhensions en mars dernier, lors des notifications de la dotation forfaitaire.

Pour mettre fin à ce problème, il pourrait être envisagé de faire évoluer le plafonnement, en le supprimant ou en augmentant progressivement le taux, étant entendu que le rebasage résoudrait déjà une partie du problème.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je précise que nos quatre propositions de réformes pour le projet de loi de finances pour 2017 ont été travaillées avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et Bercy. Nous ne vous proposons rien qui ne soit réalisable.

En troisième lieu, donc, nous vous proposons de recentrer la DSU et de corriger ses effets de seuil.

À titre de rappel, l'article 150 de la loi de finances pour 2016 prévoit de réformer les trois dotations de péréquation verticale. Il propose ainsi de supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP) afin d'abonder les enveloppes de dotation de solidarité rurale (DSR) et de DSU ; de réserver la DSU aux deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants et de répartir la progression de la DSU entre l'ensemble des communes éligibles et non plus entre les 250 premières communes dites « DSU cible », avec un coefficient de 0,5 à 2 en fonction du rang de classement à l'indice synthétique.

Afin d'éviter le saupoudrage de la DSU et de limiter les effets de seuils, nous proposons de réformer la DSU dès le projet de loi de finances pour 2017. En revanche, il est préférable de ne pas réformer l'architecture des dotations de péréquation en 2017. Nous

proposons une opération *a minima* pour traiter la question de la DSU. Une refonte de la péréquation devra nécessairement s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus large de la DGF.

Il apparaît donc souhaitable de conserver la DNP en l'état, dans l'attente d'une réforme globale, qui pourrait reposer sur deux enveloppes (DSU et DSR élargies) ou trois enveloppes (DSU, DSR et DNP), car il serait sans doute difficile de recréer une dotation générale de péréquation une fois la DNP supprimée.

S'agissant de la DSU, dans la continuité de ce que prévoit l'article 150 de la loi de finances pour 2016, nous proposons de recentrer l'éligibilité à la DSU des communes de plus de 10 000 habitants des trois premiers quarts aux deux premiers tiers et de passer ainsi de 751 à 667 communes. Le Comité des finances locales (CFL) travaille actuellement également en ce sens. Nous proposons aussi de répartir l'augmentation annuelle de la DSU sur les 667 communes éligibles et non plus seulement sur les 250 premières – à défaut, les écarts deviendraient excessifs. Cette répartition pourra être affectée d'un coefficient multiplicateur pour tenir compte des écarts de ressources et de charges.

Enfin, pour 2017, nous souhaitons corriger le fonctionnement en enveloppes de la dotation des EPCI. À l'heure actuelle, l'enveloppe fonctionne par catégorie juridique d'EPCI. Cette année, les changements de catégories de certains EPCI ont mis en tension la dotation d'intercommunalité, notamment celle des communautés d'agglomération.

En effet, l'enveloppe de dotation d'intercommunalité de chaque catégorie d'EPCI est calculée en fonction de la population et d'un montant par habitant. Cette enveloppe est ensuite répartie en fonction de critères, tels que le coefficient d'intégration fiscal (CIF), le potentiel fiscal, la population, etc... Ainsi, l'enveloppe des communautés d'agglomération est égale à 45,40 euros multiplié par le nombre d'habitants, mais le montant que chaque communauté d'agglomération perçoit effectivement est compris entre 9 euros et 128 euros par habitant.

Les 28 communautés d'agglomération qui sont devenues communautés urbaines ou métropoles en 2016 percevaient en moyenne 35,10 euros par habitant. Toutes choses égales par ailleurs, la dotation d'intercommunalité perçue par les communautés d'agglomération restantes a diminué d'environ 50 millions d'euros en raison du seul changement de catégorie juridique de ces 28 communautés. Il faudra donc trouver un moyen de résoudre ce problème qui peut avoir des conséquences particulièrement importantes pour les communautés d'agglomération. Il existe quelques solutions techniques, mais elles ne sont pas simples, d'autant que l'enveloppe globale est constante.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous en arrivons aux éventuelles améliorations à apporter ultérieurement à l'article 150.

Faut-il un report d'un an de l'article 150 afin de s'assurer que la réforme sera bien menée, ou bien est-il préférable de le supprimer ? Avec nos collègues de l'Assemblée nationale, nous préférons reporter la réforme d'un an plutôt que de laisser croire qu'elle n'a pas ou plus lieu d'être.

Deux orientations majeures de la réforme soulèvent des difficultés sérieuses : le choix de proposer une dotation universelle au montant relativement élevé, 75,72 euros par habitant dans l'article 150, réduit les marges de manœuvre restantes pour prendre en compte la diversité des situations des communes et les garanties dont elles bénéficient. En second

lieu, la redistribution, à l'aveugle, de toutes les garanties, a des effets particulièrement brutaux pour certaines communes en difficulté : toutes les garanties ne sont en effet pas injustifiées.

En ce qui concerne la structure de la dotation forfaitaire, l'article 150 prévoit une dotation de base, une dotation de centralité partagée entre l'EPCI et ses communes membres en fonction de la part de la population communale dans l'EPCI portée à la « puissance 5 » – ce qui nous avait laissés pantois – et une dotation de ruralité.

Cet article pose plusieurs difficultés majeures : la non-prise en compte des nouveaux périmètres intercommunaux alors qu'ils sont déterminants dans la répartition de la dotation de centralité ; l'utilisation de la « puissance 5 » entraîne des résultats absurdes sur certains territoires polycentraux ; l'appréhension difficile de la notion de charges de centralité ; la sensibilité de la question de la territorialisation d'une part de la dotation forfaitaire des communes ; l'illisibilité du coefficient de majoration et du tunnel.

Les groupes de travail proposent donc de remanier fortement la dotation de centralité. Nous abandonnerions la territorialisation en créant une nouvelle dotation de centralité réservée aux communes au-dessus d'un certain seuil de population et répartie en fonction d'un coefficient logarithmique pour prendre en compte les charges des communes. Une majoration serait prévue en fonction du poids démographique de la commune dans le département, en considérant les charges spécifiques des communes centres qui offrent des équipements et des services aux populations alentours. Ce nouveau système serait bien préférable à la « puissance 5 » qui ne fonctionnait absolument pas.

Nous proposons aussi d'adapter à la marge la dotation de ruralité. Elle serait réservée aux communes en deçà de seuils démographique et de densité et serait répartie en fonction de la densité et de la population, majorée pour les communes accueillant un parc naturel, et pourrait être assortie de plafonds (par habitant, voire par hectare).

Nous souhaitons également un changement de logique de la dotation de base : au lieu de déterminer, en amont, le montant par habitant de cette dotation, celle-ci serait considérée comme le solde de l'enveloppe restant après le calcul des enveloppes dédiées à la centralité et à la ruralité. L'avantage de cette formule serait que chaque année, le montant total de la dotation forfaitaire serait réparti sans nécessiter l'introduction d'un coefficient de majoration, ce qui amélioreraient sensiblement la lisibilité de la répartition.

La dotation forfaitaire serait répartie exclusivement en fonction de critères de charges et les dotations de centralité et de ruralité seraient exclusives l'une de l'autre, en fonction d'un seuil de population. Nous rencontrons néanmoins une difficulté : l'article 150 prévoit une suppression de toutes les garanties comprises au sein de la dotation forfaitaire des communes. Mais derrière un même montant de garanties, se cachent des communes à la situation financière très différente. La répartition du complément de garantie par habitant de toutes les communes en fonction de leur potentiel fiscal par habitant montre qu'il n'y a absolument aucune corrélation entre les deux. C'est pourquoi il est indispensable d'envisager la création d'une dotation spécifique, qui consoliderait les anciennes garanties de certaines communes, par exemple en fonction d'un seuil de potentiel financier et d'effort fiscal. Certes, la création d'une telle dotation n'est pas satisfaisante puisqu'elle revient à cristalliser une partie du passé. L'alternative serait d'augmenter significativement le caractère péréquateur de la DGF, ce qui pourrait être complexe à mettre en œuvre.

J'en arrive à la structure de la péréquation verticale. Les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne nationale ne sont pas uniquement des communes en grande difficulté, mais également des « communes moyennement pauvres », qui doivent également bénéficier de la solidarité nationale.

Trois principes à l'œuvre dans l'article 150 appellent une analyse particulière au regard de ces « communes moyennement pauvres ». Dès lors que la dotation de base absorbe les trois quarts de la dotation forfaitaire et qu'elle est répartie en fonction de la population, il en découle que les communes qui ne bénéficieront pas de la péréquation verticale seront pratiquement traitées de façon identiques entre elles, alors que les différences de richesse peuvent être considérables.

L'article 150 prévoit de réduire le nombre de communes bénéficiaires de la DSU et de la DSR afin d'éviter le saupoudrage et de supprimer la DNP. Les « communes moyennement pauvres » risquent ainsi d'être exclues de toute péréquation verticale et traitées de la même façon que des communes beaucoup plus riches. Il est donc proposé de conserver une dotation de péréquation générale, en miroir de la dotation de base, soit en reconduisant en son sein le montant de la DNP, soit en l'abondant de la DSR péréquation et de la DSU « non cible ».

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – S'agissant de la structure de la DGF des EPCI, outre la question spécifique de la dotation de centralité, la proposition du Gouvernement était considérée comme insoutenable pour certains EPCI, notamment les plus peuplés, en raison de la remise en cause brutale de la dotation de compensation qui aurait été totalement redistribuée. Les capacités financières des territoires industriels seraient donc totalement redistribuées, ce qui semble insoutenable. Un système de garanties était prévu pour les EPCI dont le CIF était supérieur à 50 %. Il suffisait donc que tous ces territoires augmentent leur CIF au-dessus de ce seuil pour vider de ses effets la réforme.

La solution étudiée par les groupes de travail vise à recycler progressivement la dotation de compensation, sur une période de dix ans : chaque année, 10 % de son montant abonneraient la dotation d'intercommunalité. Celle-ci serait composée de trois parts : une dotation d'intégration, prenant en compte le CIF ; une dotation de péréquation, prenant en compte des critères de richesse et, enfin, une dotation territoriale, qui serait répartie en fonction de critères relatifs à l'ensemble intercommunal, mais serait perçue uniquement par l'EPCI. L'enjeu de la DGF des EPCI est donc de trouver un rythme de recyclage de la dotation de compensation qui soit acceptable, en lien avec la croissance des autres ressources de l'EPCI.

Le dernier point concerne le système de transition. Le tunnel proposé par l'article 150 a trois défauts : le système de garanties n'est pas autofinancé car les garanties des uns ne sont pas automatiquement financées par les écrêtements des autres, ce qui rendait nécessaire le maintien d'un coefficient de majoration dans la dotation forfaitaire. En outre, une commune dont la dotation aurait dû à terme augmenter de 50 % gagne autant la première année qu'une commune dont la dotation aurait dû à terme augmenter de 5 %. Enfin, la réforme n'était entièrement mise en œuvre qu'au bout de quarante ans.

Nous vous proposons donc de mettre en place une transition progressive sur dix ans : la première année, chaque commune percevrait 10 % de sa nouvelle dotation forfaitaire et 90 % de sa dotation de référence, puis 20 % et 80 %, etc. C'est d'ailleurs ce qui avait été fait lors de la réforme de la DGF en 1985.

En conclusion, il est nécessaire dès 2017 de remédier à quatre problèmes posés par la DGF actuelle : rebaser la DGF en élargissant le support de la CRFP, afin notamment de supprimer les « DGF négatives ». Aujourd’hui, certains élus comparent l’évolution de leur DGF alors qu’ils devraient comparer l’évolution de leurs recettes réelles de fonctionnement.

En second lieu, il faut un financement équitable de la péréquation verticale en réformant le plafonnement à 3 % de l’écrêttement de la dotation forfaitaire des communes. Si l’on ne procède pas à cette modification, le système ne pourra perdurer.

En troisième lieu, il convient de réformer la DSU pour éviter son saupoudrage et limiter les effets de seuil. Il est anormal que tout ceci ait été gelé pendant des années.

Quatrièmement, nous devons remédier aux effets de transfert de DGF des EPCI liés aux changements de catégories juridiques.

Pour le reste, nous souhaitons fixer les principes d’une réforme de la DGF du bloc communal à partir de 2018, notamment en ce qui concerne la dotation forfaitaire des communes, avec un système de transition efficace, les dotations de péréquation et la DGF des EPCI.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous vous avons présenté un rapport d’étape. La répartition actuelle de la DGF comporte de nombreuses injustices et une réforme est nécessaire.

La situation de l’outre-mer est particulière et difficile à appréhender avec les dispositions de droit commun. Il convient donc, le cas échéant, de les adapter aux spécificités des communes d’outre-mer.

Dans la perspective de la réforme de la DGF, qui devra préalablement faire l’objet de simulations pluriannuelles, nous devrions mettre les prochains mois à profit pour continuer à travailler sur la question des indicateurs et notamment sur le potentiel fiscal, le potentiel financier, l’effort fiscal, le coefficient d’intégration fiscale et sur la définition de la « population DGF ». Nous devrons également réfléchir aux effets cumulés de la péréquation verticale et de la péréquation horizontale, c’est-à-dire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Par ailleurs, l’appréhension des charges des collectivités passe trop souvent par des indices synthétiques et des logarithmes, qui ne suffisent plus à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n’est jamais consensuelle. À ce titre, le système italien des « besoins de financement standard » pourrait être utile.

À notre avis, la réforme de la DGF devrait beaucoup plus tenir compte des ressources et des charges qu’il convient de redéfinir de façon bien plus précise et contemporaine.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci pour ce travail sur un sujet aride et complexe. Faut-il sauver l’article 150 ou proposer une autre réforme ? Je regrette le manque d’ambition de cette réforme, qui ne supprime pas les mécanismes incompréhensibles, comme le FPIC. On reprend d’une main ce qu’on accorde de l’autre ? Il suffirait que la DGF tienne compte de la réalité pour ne plus avoir besoin de péréquation horizontale.

M. Michel Bouvard. – Tout à fait !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comment accepter des « DGF négatives » ? Ne faut-il pas aller au-delà de l'article 150 ?

M. Jacques Mézard, vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. – Si nous n'avons pas toutes les solutions, l'essentiel des questions vient d'être posé.

Comme vient de le dire le rapporteur général, nous devons revisiter l'ensemble du système de financement de nos collectivités, devenu incompréhensible pour nos collègues élus locaux et pour nos concitoyens. En attendant, des solutions concrètes doivent être trouvées dès 2017.

Le Cantal et la Lozère seraient durement touchés par cette réforme, alors que nous connaissons leur situation financière. Si le système actuel est maintenu, ma communauté d'agglomération sera étranglée en raison de la transformation d'autres communautés d'agglomération en communautés urbaines ou métropoles. Or lors de l'examen du projet de loi sur les métropoles au Sénat, au cours duquel la ville de Dijon avait été bien défendue, le Gouvernement s'était formellement engagé à maintenir l'enveloppe pour les communautés d'agglomération qui ne changeaient pas de statut. Mais, une fois de plus, les engagements pris en séance n'ont pas été tenus. J'espère que la commission des finances fera des propositions pour gommer ces injustices.

Puisqu'il n'est plus urgent d'aller très vite, profitons-en pour faire le ménage.

M. Philippe Dallier. – Le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein ?

Je salue le travail de nos rapporteurs et la démarche commune avec l'Assemblée nationale. Il y a longtemps qu'on aurait dû procéder de la sorte pour se réapproprier les sujets difficiles et jusqu'à présent souvent traités en dehors du Parlement. Grâce à vous, la question de « DGF négatives » sera traitée. Le déplafonnement était également fondamental : vos propositions vont dans le bon sens. Nous allons sortir de ces sept longues années durant lesquelles l'augmentation de la DSU aura été concentrée sur 250 communes. Cependant, je regrette que vous ne reveniez pas sur la cristallisation de la DSU perçue par les communes « non cible ».

Concernant la réforme de la DGF, il faut avoir le courage de dire les choses : l'article 150 ne fonctionne pas. Autant le supprimer plutôt que de repousser son application à 2018. En revanche, les chiffres que nous avons étudiés en groupe de travail montrent que nous n'avons pas de solution de rechange « clé en main ».

Nous partons d'une situation tellement inextricable qu'il nous faut tout remettre à plat, y compris le FPIC et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Pourquoi ne pas utiliser des critères de charges objectifs ?

Le travail a été intéressant, mais n'est pas parvenu à une réforme alternative. J'espère que le futur Gouvernement aura le courage de remettre l'ouvrage sur le métier.

M. Vincent Delahaye. – Comme l'a dit Philippe Dallier, le groupe de travail a bien travaillé, mais une revue d'ensemble devrait être effectuée. Les simulations ont démontré des anomalies dues notamment aux garanties. Il faut donc repartir sur de nouvelles bases, en abrogeant l'article 150, même si des ajustements doivent être effectués dès 2017.

Les propositions sur l'intercommunalité me semblent peu claires. Pourquoi accorder plus de dotations aux EPCI qui sont les plus intégrés ? J'ai toujours pensé que ces intégrations devaient permettre de réaliser des économies et donc ne justifiaient pas des dotations en hausse.

Comment financerons-nous à l'avenir les effets d'aubaine des changements de statut de certaines communautés ? Les dotations des communautés urbaines étant plus intéressantes que les communautés d'agglomération, la tentation existe... Faut-il accepter que certaines y gagnent au détriment des autres ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je salue le travail considérable mené par les deux groupes de travail et qui montre que notre résistance de l'an passé était justifiée. Il y a un paradoxe à se féliciter du report tout en commençant à opérer le malade. Nous venons de rappeler la nécessité d'avoir une vue globale en ces matières : faut-il commencer à réformer ? N'oublions pas qu'en Île-de-France, la première couronne connaît des effets qui n'ont pas encore été examinés.

Le rebasage sera neutre pour les communes, les EPCI et l'État, mais attention aux flux entre les EPCI et les communes. Si tout n'est pas automatique, certaines communes feront de la résistance pour conserver leurs dotations. Prenons garde aux usines à gaz !

Comme nous avons coupé le lien entre les communes et les projets de développement économiques, certaines n'ont pas envie d'investir. Dans la première couronne de l'Île-de-France, le système est déresponsabilisant : si les établissements publics territoriaux n'équilibrent pas leurs comptes, les impôts des communes augmentent automatiquement.

Certes, il faut éviter le saupoudrage pour la DSU, mais vous dites aussi que les « communes moyennement pauvres » doivent être aidées. Or, la DSU leur apporte une petite bouffée d'oxygène.

Vous estimatez que la démographie est l'élément majeur qui doit être pris en compte pour la dotation de centralité. Certaines communes peuvent faire fonction de ville centre, car elles ont beaucoup d'équipements, sans être pour autant les plus peuplées.

M. Michel Bouvard. – Je m'associe aux remerciements que mes collègues ont adressés aux rapporteurs. Leur tâche était ingrate et les observations du rapporteur général sont fondées. Le document finalisé a le mérite d'identifier les problèmes majeurs soulevés par l'article 150 et de formuler quatre propositions pour remédier à des difficultés actuelles. Elles me paraissent fonctionner sous réserve de vérifier la soutenabilité des effets de la suppression du plafonnement.

En revanche, comme l'a dit Charles Guéné, nous manquons de critères objectifs pour refléter les charges, car on ne peut pas sérieusement s'en tenir au revenu moyen par habitant. Une mécanique d'identification des charges par catégorie de collectivités s'impose, qui prendra en compte des critères comme la présence de logements sociaux, les contraintes liées à la géographie ou au relief, etc.

La définition de la population DGF est également essentielle pour les communes où l'on constate un écart considérable entre la population permanente et la population saisonnière. C'est un critère d'autant plus important que la dotation touristique qui figurait autrefois dans la dotation forfaitaire a été définitivement enterrée. À ne pas le prendre en

compte, on risque de tuer l'outil de travail que constituent les équipements touristiques pour un certain nombre de communes, avec les conséquences qui s'ensuivent en matière d'emploi, de performance et de compétitivité.

Je regrette que l'on n'ait pas intégré dans le potentiel financier les sommes prélevées ou reçues par les communes au titre des dotations de solidarité ou du FPIC. C'est pourtant une évidence : on n'est pas riche de ce que l'on a donné et on améliore sa situation à recevoir une dotation.

Le mérite principal du rapport reste d'avoir identifié la difficulté à traiter les garanties. Les simulations d'application de la réforme sur le bloc communal ont fait apparaître des distorsions qui touchent les communes, mais pas les intercommunalités, car le poids des garanties pèse davantage sur les communes que sur les EPCI. Il faudra en tenir compte pour ne pas déstabiliser le mode de fonctionnement d'un certain nombre de collectivités.

Le président Mézard disait tout à l'heure que les promesses faites devant les parlementaires n'étaient pas toujours tenues. Je tiens également à dire combien je suis choqué : le Gouvernement avait pris l'engagement d'autoriser le cumul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et du fonds de soutien à l'investissement local, engagement confirmé par une circulaire du Premier ministre adressée aux préfets. Or, l'un des préfets de la République considère que cette disposition n'est pas applicable sur une partie du territoire de la République, en l'occurrence la région Auvergne-Rhône-Alpes. C'est inacceptable. D'autant qu'on pénalise ainsi les territoires qui contribuent le plus au FPIC et qui subissent les plus fortes baisses de dotation. C'est précisément là qu'on aurait besoin d'un soutien à l'investissement. Pourquoi nous interdire ce cumul alors qu'il est autorisé sur le reste du territoire ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce genre de problèmes se résout le mercredi matin en conseil des ministres. Je suis estomaqué.

M. Maurice Vincent. – Ce n'est peut-être pas le seul critère qui préside à la nomination et au maintien en place d'un préfet.

Mme Michèle André, présidente. – Les élus d'Auvergne-Rhône-Alpes sont très mobilisés sur ce sujet. Pour avoir travaillé avec le préfet en question, je crois qu'il est homme à s'adapter à toutes les situations. Nous ne pouvons que nous étonner de cette manière de procéder. Il y a sans doute une explication.

M. Jacques Genest. – Le groupe de travail a réalisé un gros travail. J'y ai participé modestement. Les résultats sont peu satisfaisants et même surprenants. On a trouvé des lièvres ; on ne les a pas encore tués. Remplacer un système compliqué et injuste par un autre système qui multiplie ces défauts ne peut être que dangereux.

Je suis un homme pragmatique. Plutôt que de philosopher, j'ai préféré regarder les tirs à blanc du groupe de travail, en partant des simulations. Elles montrent qu'en Ardèche, la situation serait beaucoup plus catastrophique si l'on n'appliquait pas l'article 150. Par exemple, la commune la plus riche de l'Ardèche, où l'on a implanté une centrale nucléaire, et qui compte parmi les plus riches de la région Auvergne-Rhône-Alpes touche davantage que les petites communes bourg-centres.

Dans la mesure où la dotation de base serait un solde, il risque d'être pénalisant pour les petites communes rurales. Elles souffriront également de la suppression de la DNP. Par ailleurs, le fonctionnement par strates est injuste. Lorsqu'elles ont été instituées, les garanties avaient leur raison d'être, restons prudents avant de les supprimer. Pour l'instant, les pistes explorées par la réforme pénalisent les bourg-centres qui supportent les mêmes charges qu'auparavant. Comme le disait Michel Bouvard, le revenu moyen par habitant ne veut absolument rien dire. Deux retraités de l'industrie avec de gros salaires suffisent à classer une petite commune parmi les communes riches, même si le reste de la population est pauvre. Cela n'aurait aucun sens d'y augmenter les impôts. Mieux vaudrait adopter des critères objectifs.

En ce qui concerne la voirie, à aucun moment on ne prend en compte les zones de montagne. Le département accordait des aides aux petites communes pour le déneigement ; elles risquent de disparaître. Comment feront les maires ? Si on ne déneige pas, les gens ne viendront pas. Le critère d'altitude et de montagne doit pouvoir jouer. La commune bourg-centre supporte également les charges des élèves scolarisés, ainsi que celles des logements sociaux en milieu rural. La vie associative est un autre critère important. Plus elle est développée, plus la commune aura de frais.

Le travail est excellent ; le résultat l'est moins. Il est urgent d'attendre. Les deux premiers points de l'article 150 étaient bons ; le troisième pose problème. Abrogeons l'article et reportons la tâche sur le prochain Gouvernement.

Je ne peux être que très favorable à ce qu'ont dit Michel Bouvard et le rapporteur général au sujet de l'attitude du préfet de Auvergne-Rhône-Alpes. Il est inadmissible qu'un préfet n'applique pas les directives de l'État. C'est dire si l'État est devenu faible.

M. Yannick Botrel. – Je tiens à complimenter nos collègues pour leur aisance à traiter ce dossier très technique, qui me laisse avec une conviction : on ne pourra pas prévoir de manière précise les conséquences des options retenues. Si l'on prévoit dix ans pour mettre en place cette réforme, on risque fort de devoir se soumettre à une réévaluation permanente du dispositif en fonction des conséquences réelles de la réforme.

Dans le département des Côtes-d'Armor, nous allons passer de 32 à 8 intercommunalités. En plus d'un pôle structurant, il faut dégager des pôles d'équilibre correspondant aux anciens chefs-lieux de canton, pour jouer un rôle de proximité auprès de la population. Certains d'entre eux peuvent ne pas être très peuplés. En Bretagne, la densité de population s'accroît à mesure que l'on approche de la côte, et inversement.

Quels critères appliquer pour définir la dotation de centralité ? Si les communes participent en général au fonctionnement de l'école, l'investissement reste à la charge de la commune-centre. Le déficit du restaurant scolaire est un autre critère très concret, tout comme la présence d'équipements sportifs ou culturels à la charge du bourg-centre. Le seuil de population doit être envisagé par rapport à la situation globale de l'intercommunalité et ne peut pas être décrété sans tenir compte de la réalité du territoire.

M. Marc Laménie. – Compliments à nos rapporteurs pour ce travail très complexe. Comment construire un système idéal ? Vous connaissez tous l'historique de la DGF et de ses composantes. Comment simplifier la péréquation, qu'elle soit verticale ou horizontale ? J'ajouterais une interrogation annexe : quel devenir pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ?

M. François Marc. – Les rapporteurs ont été largement remerciés et félicités, à juste titre, pour leur prestation sur un sujet à la fois technique et exigeant. J'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec eux. Je me félicite de la contribution du cabinet RCF. Grâce à lui, nous disposons de simulations pour construire l'avenir. Restent à définir les perspectives de notre projet. Je suis d'accord avec les orientations qui ont été dégagées pour mettre en œuvre cette réforme dès 2017, car il faut effectivement aller vite. Je ne suis pas non plus en désaccord avec les principes qui ont été définis pour la réforme de la DGF du bloc communal.

En revanche, je ne partage pas la position de Jacques Genest selon laquelle il est urgent d'attendre, en espérant qu'un autre gouvernement trouvera les moyens de faire plaisir à tout le monde. Plus on tarde à agir, plus on affaiblit le statut communal. Si l'on n'est pas capable de répondre au problème souligné par Jean Germain et Christine Pires Beaune sur les inégalités très fortes entre communes créées par la DGF, la seule solution technique qui s'imposera sera la dotation communautaire à répartir au sein de chaque territoire. Ceux qui plaident pour un report sont donc en train d'enterrer la commune.

Je partage la totalité des conclusions du rapport et des orientations qui s'en dégagent. À titre personnel, je reste convaincu que l'on aurait pu finaliser cette réforme fin 2015, moyennant quelques aménagements sur la centralité. Avec les améliorations apportées et les nouvelles simulations dont nous disposons, nous sommes en capacité de la mettre en œuvre dès l'année prochaine, quitte à déposer un amendement conséquent sur l'article 150. C'est la seule manière de préserver la commune. Si on ne corrige pas les inégalités, avec le temps, c'est la dotation communautaire qui s'imposera.

M. Bernard Delcros. – J'adresse mes remerciements aux rapporteurs qui ont animé ce groupe de travail avec autant d'engagement que de compétence. Je salue la démarche qui a consisté à réunir des groupes de travail des deux assemblées, de sorte que le Parlement s'est approprié ce sujet extrêmement important. C'est une stratégie à reprendre dans d'autres domaines.

La réforme de la DGF est déterminante pour l'avenir des territoires. La contribution au redressement des finances publiques a accru les inégalités territoriales, en s'appuyant uniquement sur les recettes des collectivités sans prendre en compte leur capacité contributive. Les enveloppes de dotation sont constantes ou en baisse. Pour une DGF plus juste, il faut que certaines collectivités acceptent de recevoir moins pour que d'autres reçoivent plus. D'où la difficulté de la réforme. D'autant qu'on ne connaît pas encore l'impact sur les dotations de la réorganisation territoriale et du changement de statut d'un certain nombre de collectivités.

Je suis favorable aux quatre dispositions à mettre en œuvre dès la loi de finances pour 2017. Il est urgent de procéder à un rebasage pour éviter les « DGF négatives ». Comment accepter que les collectivités qui ont le plus de capacités contributives ne participent pas à l'effort de redressement des finances publiques ? *Idem* pour le financement de la péréquation verticale avec la suppression du plafonnement à 3 %. Enfin, il faut approfondir la réflexion sur le fonctionnement de la DGF des EPCI, en prenant en compte les modifications de statut.

Faut-il reporter ou non l'article 150 ? S'il s'agit d'améliorer le système de la DGF, mieux vaut le maintenir, car son architecture est bonne et seule la définition des critères et des curseurs est à revoir. Quant à choisir la voie d'une réforme plus globale, c'est la meilleure façon de ne rien faire. En ce qui concerne les curseurs, dans la mesure où le montant par

habitant reste très important, soit un peu plus de 75 euros, l'enveloppe pour la péréquation est faible. La dotation de ruralité fonctionne aussi sur un montant par habitant, alors qu'il faudrait introduire d'autres critères.

Je suis favorable à l'idée de relativiser le poids démographique des communes en le rapportant à la démographie du département : un petit bourg de 1 500 habitants peut jouer le rôle de bourg-centre et de rassemblement de services dans un petit département, alors que ce ne sera pas forcément le cas dans un département plus important. Je crois également qu'il faut ramener le dispositif de transition à dix ans plutôt que quarante ans.

Quant au cumul de la DETR et du fonds de soutien à l'investissement local, il doit être possible car il permet de mieux financer certains projets, mais implique d'en financer moins. Dans le Cantal, nous avons préféré financer davantage de projets en ne cumulant pas la DETR et le fonds de soutien à l'investissement. Plutôt que d'appliquer une règle générale, mieux vaut faire preuve de bon sens en fonction des particularités de chaque département.

Je suis favorable à ce que l'on prenne en compte l'effort fiscal, mais avec précaution. On ne peut pas vouloir d'un côté alléger la pression fiscale sur les habitants et de l'autre pénaliser les collectivités qui le font. S'il faut effectivement prendre en compte l'effort fiscal, on ne peut pas le déconnecter du revenu par habitant.

Je m'associe à mon collègue de l'Ardèche. Il faut conserver le doublement de la voirie communale en zone de montagne. En revanche, la dotation de superficie et donc sa majoration dans les zones de montagne est supprimée. Les communes de montagne comptent peu d'habitants, mais doivent faire face à des charges supplémentaires liées à l'altitude, aux grands espaces, aux longueurs de voirie, au déneigement, à la dégradation des routes... Ce serait une mesure d'équité et de justice que de les prendre en compte, d'autant que les sommes à engager seraient relativement faibles au regard de la DGF.

M. Vincent Eblé. – Une fois n'est pas coutume, je partage les convictions de collègues d'autres groupes que le mien et notamment de Philippe Dallier qui réclame une réforme ambitieuse et lourde. Notre difficulté à concrétiser l'intention de la réforme ne vient pas d'un obstacle technique, mais d'un manque de volonté politique pour s'engager dans une réforme où certains ont à perdre. À toute chose malheur est bon. La décision du Parlement de limiter le cumul des mandats de parlementaire et de membre d'un exécutif local devrait donner de la hauteur à notre positionnement politique et favoriser l'intérêt général. Je suis favorable à une réforme qui refonde les modalités de contribution de l'État au financement des collectivités territoriales.

Puisque la réforme de la DGF du bloc communal a été ralentie voire interrompue, pourquoi n'avons-nous pas profité de cette année pour réformer la DGF des départements, tout aussi inéquitable et scandaleuse ? Nous aurions pu définir ainsi quelques principes pour établir un différentiel de charges entre les collectivités. Chacun y va de son couplet, la ruralité, l'urbanité, la mer, la montagne... On gagnerait à exploiter les agrégats financiers pour identifier les charges et leur adosser ensuite les critères de contribution financière. Composition de la population, contraintes territoriales, voirie, montagne : intégrons toutes ces charges selon ce qu'elles représentent dans le budget des collectivités territoriales. Nous aurons ainsi les modalités de pondération des dotations financières.

Cette réforme est indispensable, car le système craque de partout. Preuve en est, les dispositifs correctifs sont légion : péréquations spécifiques à l'Île-de-France, ou qui valent

au niveau national, péréquations à l'intérieur du bloc communal ... Si nous maintenons tous ces systèmes sans les refonder, nous risquons l'explosion. Priver quelqu'un d'une recette pour la donner à plus pauvre : si le principe est bon, la réalité est difficile à vivre et ne pourra susciter que réticences et blocages. Arrêtons avec les péréquations et travaillons à ce que la dotation initiale dont les collectivités peuvent bénéficier pour conduire les politiques publiques soit juste. C'est ainsi qu'on évitera les jalousies. Je suis favorable à une révolution de la DGF, révolution tranquille, mais révolution tout de même.

M. Thierry Carcenac. – Une grande réforme est toujours intéressante. Je ne crois pas pour autant que le grand soir pourra se réaliser. Je félicite les rapporteurs pour leur pragmatisme. Le rebasage, le déplafonnement du prélèvement à 3 % et les modifications de la péréquation verticale sont de bonnes mesures grâce auxquelles nous pourrons régler certains problèmes dès 2017. Que faire de l'article 150 ? Si on le supprime, la réforme deviendra trop complexe à mettre en œuvre. Maintenons-le, quitte à le modifier plus tard.

Votre approche de la dotation forfaitaire est très intéressante. Nous avons eu une réforme de la DGF des départements en 2005. Je me rappelle le grand débat qu'avait suscité la proposition de Gilles Carrez, avec pour résultat l'institution d'une dotation forfaitaire pour les départements, fixée à 74,02 euros. Il s'agissait de donner la même chose à tout le monde, ce qui a naturellement entraîné la création de dotations de garantie et de compensation. Imaginez : les 100 départements bénéficiaient de la dotation. Il a fallu attendre le dernier moment pour en exclure les Hauts-de-Seine qui recevaient encore 5 euros par habitant. Le sujet mérite réflexion. L'inversion que vous réalisez en privilégiant les dotations de ruralité et de centralité nous invite à définir précisément ces notions pour mettre en place les critères adaptés. En tout état de cause, il est plus intéressant de travailler à partir d'une dotation de base prévue dans le cadre d'une enveloppe définie en aval plutôt qu'en amont.

Plutôt que la population départementale, je prendrais en compte la densité de population par territoire. Je suis président d'un conseil départemental, dans un territoire où coexistent des zones de montagne peu denses et des métropoles très peuplées. La densité de population par territoire reflète ce déséquilibre.

Enfin, l'effort fiscal et le revenu par habitant vont de pair. Nous n'aurons pas d'autre choix que de procéder à une révision des valeurs locatives, si nous souhaitons plus de justice.

M. Michel Canevet. – J'apprécie les propositions de nos excellents rapporteurs. La répartition de la dotation de centralité dans l'article 150 était inadaptée. Il est beaucoup plus pertinent que la dotation de base soit un solde. Je partage les regrets de François Marc : cette réforme est indispensable, ne la retardons pas. Je ne crois pas que le non-cumul des mandats nous sera très favorable : il risque au contraire de nous faire perdre en expertise.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte particulier de participation à l'effort de réduction des dépenses publiques. Nous devons nous attendre à ce que le Gouvernement demande de nouveaux efforts aux collectivités territoriales. La réforme n'en sera que plus difficile. D'où l'importance de l'engager rapidement. Les évolutions sur le périmètre intercommunal favoriseront les effets d'aubaine, car un certain nombre de communautés de communes se transformeront en communautés d'agglomération et bénéficieront à ce titre de dotations supplémentaires. De plus, le coefficient d'intégration fiscale n'intègre pas les mêmes ressources pour les communautés de communes et pour les communautés

d'agglomération : par exemple, la redevance assainissement n'est prise en compte que pour les communautés d'agglomération.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous avons travaillé de manière transpartisane sur les bases de l'article 150. Les analyses du cabinet RCF nous ont aidé à mettre en lumière ses limites. Nous en avons tiré des conclusions utiles et nous avons défini les modifications immédiates auxquelles nous devons procéder. Cela ne signifie pas pour autant que nous sommes contre une réforme globale. L'article 150 appartient au système actuel des finances locales, un système vieux de près d'un demi-siècle. Mais notre fiscalité locale ne correspond sans doute plus à notre époque.

Si l'on engage une réforme, il faudra veiller à ce qu'elle appréhende la totalité des recettes et la réalité des charges. Il y a cinquante ans, chaque territoire pouvait dégager des recettes ; ce n'est plus le cas. Quant aux charges, on était à l'époque à peine sortis de la gestion en bon père de famille des biens communaux. Rien à voir avec les montants actuels. Par conséquent, il faut une remise en cause complète de notre système de fiscalité locale. Tous les pays voisins pratiquent des impôts nationaux avec des taux nationaux. Il faudra également mettre fin à une schizophrénie : on peut appréhender les charges sur un territoire sans pour autant tuer la commune. Inspirons-nous des Italiens qui ont pu définir des coûts standards pour étudier les charges. Demain, il y aura 1 250 territoires en France. Cela nous facilitera peut-être la tâche.

Et maintenant, qu'est-ce qu'on fait ? Notre rapport est une étape. Devons-nous attendre le projet de loi d'un Gouvernement ou continuer à travailler au Parlement ? Ce n'est pas seulement à moi de répondre.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je remercie nos collègues qui ont participé à ce groupe de travail dans une ambiance positive, où a primé la recherche de solutions, sur des sujets difficiles. Les premières simulations que nous avons réalisées méritent d'être approfondies. Nous avions tenté de maintenir le montant par habitant de la dotation de base à ce que prévoyait l'article 150. Peut-être faudrait-il prendre un peu plus sur la dotation de base pour mieux redistribuer, comme le suggérait Thierry Carcenac ? Pour éviter de conserver certaines garanties, qu'elles se justifient par leur ancienneté ou par leur logique, il faudrait des systèmes de péréquation très forts et une dotation de base faible. Je suis plutôt favorable au maintien de l'article 150. Chacun pourra ainsi se saisir de la question chaque année pour la faire progresser. Supprimer l'article 150 reviendrait à enterrer la réforme plutôt qu'à l'améliorer.

Mme Michèle André, présidente. – Au nom de la commission, je souhaite que nous poursuivions ce travail pour pouvoir l'exploiter au moment de la prochaine loi de finances. Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras, comme on dit en Auvergne.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs spéciaux et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Questions diverses

Mme Michèle André, présidente. – Autorisez-vous notre rapporteur pour avis sur le projet de loi « Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie

économique » à déposer les amendements n^{os} FINC.5, FINC.9, FINC.10 et FINC.13 que nous avons adoptés ce matin après leur avoir apporté des corrections rédactionnelles ?

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 12 h 15.

- Présidence commune de Mme Michèle André, présidente et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales -

Situation et les perspectives des finances publiques - Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, et conjointement avec la commission des affaires sociales, la commission des finances entend de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

La réunion est ouverte à 15 h 05

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Les commissions des affaires sociales et des finances sont réunies pour entendre Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, présenter le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui constitue un élément d'information du Parlement important en vue du débat d'orientation des finances publiques, qui se tiendra le jeudi 7 juillet prochain en séance publique.

Pour préparer ce débat, nous bénéficierons également du rapport que le Gouvernement doit, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), remettre au Parlement avant le 30 juin. De plus, nous prendrons connaissance des communications et des rapports d'information préparés par les rapporteurs généraux de nos deux commissions. Nous retrouverons le Premier président dès demain après-midi, dans le cadre du colloque organisé conjointement par la Cour des comptes et le Sénat, qui est consacré à la comptabilité générale de l'État, à l'occasion du dixième anniversaire de sa mise en place.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales est attentive aux rapports de la Cour des comptes, et particulièrement réceptive à ses propositions. Notre commission souhaiterait pouvoir voter non pas une loi de financement de la sécurité sociale, mais une loi de financement de la protection sociale, afin de disposer enfin d'une vue d'ensemble. Venant d'ouvrir un colloque sur la robotique et sur l'espace ambulatoire, j'ajoute que nous serons particulièrement attentifs à l'évolution du coût des soins ambulatoires lors de l'examen de la loi de financement pour 2017.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je suis, comme toujours, très heureux d'être entendu par vos commissions pour vous présenter le rapport que la Cour des comptes a publié ce matin sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Ce rapport est établi chaque année conformément à la LOLF, pour que le Parlement puisse préparer de la manière la plus opérationnelle possible le débat d'orientation sur les finances publiques. Il examine les finances publiques françaises à l'aune des objectifs fixés et des engagements pris par les pouvoirs publics. Le rôle de la Cour des comptes est d'apprécier les résultats obtenus au regard de ces objectifs et de ces engagements mais ce n'est pas la Cour qui les détermine.

Cette publication se situe dans le prolongement du rapport sur le budget de l'État en 2015, qu'il complète. Elle concerne, en effet, l'ensemble des administrations publiques, y compris la sécurité sociale et les administrations publiques locales, et analyse la trajectoire d'évolution des finances publiques à l'horizon 2019. Il est par ailleurs tenu compte des travaux du Haut Conseil des finances publiques, notamment sur les prévisions de croissance associées au programme de stabilité d'avril dernier.

Pour vous présenter ce rapport, j'ai à mes côtés Raoul Briet, président de chambre, qui préside la formation interchambres chargée de sa préparation, Christian Charpy et Éric Dubois, conseillers maîtres, ainsi que Vianney Bourquard, conseiller référendaire.

Dans ce rapport, la Cour des comptes dresse trois constats principaux. Premièrement, le mouvement de réduction du déficit public a repris en 2015, mais la situation des finances publiques de la France reste en décalage avec la moyenne de l'Union européenne. Deuxièmement, l'objectif de réduction du déficit public pour 2016, plus modeste qu'en 2015, est atteignable, en dépit des risques qui pèsent sur les dépenses de l'État et sur les dépenses sociales. Troisièmement, en l'état des décisions connues, l'atteinte de l'objectif 2017 est très incertaine et le respect de la trajectoire 2017-2019 des finances publiques peu réaliste. Avant de conclure mon propos, je ferai un rapide point sur les évolutions récentes en matière de gouvernance des finances publiques.

J'en viens au premier constat du rapport : la situation des finances publiques s'est légèrement améliorée en 2015, mais cette situation reste en décalage avec celle de la plupart des autres pays de l'Union européenne.

Interrompu entre 2013 et 2014, le mouvement de réduction du déficit public a repris en 2015. La légère amélioration observée est plus rapide que prévu dans la loi de programmation des finances publiques : le déficit public, qui devait être de 4,1 points de PIB en 2015, a finalement été de 3,6 points de PIB. La Cour des comptes observe que cette amélioration d'un demi-point de PIB avait déjà été largement acquise en 2014, avec 0,4 point de déficit en moins qu'anticipé. Cette amélioration doit en outre être nuancée à plusieurs titres. D'une part, le déficit public reste à un niveau élevé en 2015. La réduction des déficits publics est essentiellement imputable aux collectivités territoriales, qui ont significativement infléchi leurs dépenses de fonctionnement (+ 1,0 % en 2015 après + 2,7 % en 2014), et diminué de manière marquée leurs dépenses d'investissement pour la seconde année consécutive. Une situation légèrement moins dégradée des comptes sociaux contribue également de manière plus marginale à ce résultat.

D'autre part, l'amélioration des déficits publics a bénéficié de phénomènes qui ne sont pas forcément récurrents. La modération des dépenses a été facilitée par la baisse des charges d'intérêts et par la chute de l'investissement local. Or ces évolutions ne peuvent pas être considérée comme pérennes. La dette publique continue d'augmenter, ce qui conduira les charges d'intérêts accrus si les taux d'intérêt remontent. La chute de l'investissement local,

qui résulte en partie du cycle électoral, devrait cesser de favoriser la baisse des dépenses en 2016.

Nous examinons chaque année la situation des finances publiques au regard de celle de nos voisins européens. Cet examen conduit à plusieurs constats. En premier lieu, le niveau du déficit public reste élevé en France relativement à nos voisins. Seuls quatre pays de l'Union européenne conservent un déficit effectif plus dégradé que celui de la France : la Grèce, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni. Cet écart touche également le déficit structurel. La France continue d'accuser un décalage par rapport aux autres économies européennes dans l'ajustement de ses finances publiques. Quatre pays seulement ont un déficit structurel plus élevé que celui de la France : le Royaume-Uni, l'Espagne, la Slovénie et la Belgique. La réduction du déficit public en France, de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2015, est à peu près équivalente à celle observée en moyenne au sein de la zone euro et de l'Union européenne. Cela signifie que la France doit poursuivre ses efforts de réformes structurelles, si elle souhaite mettre fin au décalage observé aujourd'hui avec les autres pays européens ou *a minima* le réduire significativement.

En second lieu, les dépenses publiques en France ont continué d'augmenter en volume, à un rythme supérieur à celui de la plupart des autres pays de l'Union européenne. Si la maîtrise de la dépense fait désormais partie de la stratégie gouvernementale pour redresser les finances publiques, cette stratégie apparaît cependant moins marquée que dans d'autres pays, même ceux qui ont accru en 2015 leurs dépenses publiques, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne. Mais si l'on s'intéresse à l'ensemble de la période 2010-2015, l'Allemagne est le seul de ces pays à avoir connu une dynamique de la dépense publique supérieure à celle de la France depuis 2010. La situation des finances publiques y est nettement plus favorable.

En troisième lieu, la trajectoire d'endettement de la France diverge désormais non seulement de celle de l'Allemagne, mais aussi de celle de la moyenne des pays de la zone euro. Alors que le poids de la dette publique a diminué en moyenne dans la zone euro (- 1,3 point de PIB) et dans l'Union européenne (- 1,6 point de PIB), il a continué à augmenter en France (de 0,4 point de PIB).

De manière à infléchir la dépense publique, le Gouvernement a annoncé un plan de 50 milliards d'euros d'économies de dépenses sur la période 2015 à 2017, dont la Cour des comptes a examiné la mise en œuvre pour 2015. Lors de l'annonce de ce plan, le Gouvernement avait réparti les économies sur les trois années 2015 à 2017, avec une première tranche de 21 milliards d'euros d'économies en 2015, puis deux tranches de 14,5 milliards d'euros chacune, en 2016 et 2017. Cette répartition a été modifiée progressivement au cours de l'année 2015 jusqu'au programme de stabilité d'avril 2016. Dans ce document, le montant d'économies a été révisé à la baisse pour 2015 et 2016. L'effort le plus important a alors été reporté sur l'exercice 2017 (18,7 milliards d'euros). La Cour des comptes observe que le montant des économies correspond à un effort par rapport à une évolution tendancielle des dépenses publiques. Or l'examen des hypothèses retenues par le Gouvernement révèle qu'elles conduisent à une évaluation plutôt élevée de la croissance tendancielle. Elles comportent ainsi un biais majorant d'autant les économies affichées. La première tranche d'économies de plus de 18 milliards d'euros en 2015 a été examinée dans ce rapport. Même si l'effort des pouvoirs publics est réel, la Cour des comptes estime que le montant d'économies s'élève plutôt à 12 milliards d'euros, du fait essentiellement d'une moindre contribution de l'État : ses dépenses (hors prélèvements sur recettes, hors charges d'intérêts, hors pensions) ont en effet continué d'augmenter de 3,2 milliards d'euros entre 2014 et 2015, alors qu'elles

auraient dû diminuer de près d'un milliard. De surcroît, certaines mesures d'économies présentées par le Gouvernement ne peuvent pas être comptabilisées comme des économies réelles. En particulier, le ralentissement de la dépense des programmes d'investissements d'avenir (PIA) correspond davantage à des décalages de paiements qu'à une vraie économie. La dépense est reportée dans le temps et non pas annulée. Les crédits totaux destinés aux PIA affectés aux opérateurs restent, en effet, inchangés.

Au total, l'effort sur les dépenses publiques en 2015 a été réel, mais moindre que celui correspondant aux engagements européens. L'effort structurel qui aurait permis de respecter les engagements européens de la France est de 0,5 point de PIB par an. Or l'effort structurel tel qu'évalué par le Gouvernement est de 0,3 point de PIB hors charge d'intérêts, avec la croissance potentielle retenue par le Gouvernement, et serait de 0,2 point de PIB avec la croissance potentielle estimée par les organisations internationales.

L'objectif de réduction du déficit public pour 2016, modeste, est atteignable, en dépit des risques qui pèsent sur les dépenses de l'État et sur les dépenses sociales.

Dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014, le déficit public prévu pour 2016 était de 3,6 points de PIB. Dans le programme de stabilité d'avril 2016 transmis par le Gouvernement à la Commission européenne, cette prévision a été abaissée à 3,3 % du PIB. Les résultats, meilleurs que prévu en 2014 et en 2015, associés à une conjoncture économique orientée plus favorablement, sous réserve d'effets possibles du résultat du référendum au Royaume-Uni, permettent ainsi d'envisager une situation financière un peu améliorée en 2016. Les risques apparaissent limités sur les prélèvements obligatoires. La prévision de recettes repose sur un scénario de croissance du PIB et d'inflation jugé réaliste par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le dernier programme de stabilité. Les indicateurs de conjoncture publiés depuis cet avis le confortent, sous réserve des conséquences éventuelles du « Brexit ».

Les recettes publiques apparaissent correctement calibrées. Elles devraient progresser en 2016 au rythme d'une croissance économique, en amélioration par rapport à 2015, comme le retient la prévision du Gouvernement, toujours sous réserve des conséquences éventuelles de la sortie annoncée du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Si le scénario relatif aux recettes publiques apparaît relativement prudent, la trajectoire de déficit ne saura être durablement respectée sans une maîtrise rigoureuse des dépenses. Des tensions fortes existent, notamment en ce qui concerne l'évolution des dépenses de l'État. Elles sont plus importantes en 2016 qu'en 2015. Les risques de dépassement pourraient représenter en 2016 entre 3,2 et 6,4 milliards d'euros, contre des risques estimés entre 1,8 et 4,3 milliards d'euros à la même époque l'année dernière. Ces dépassements sont avant tout liés aux annonces de mesures nouvelles et aux sous-budgétisations. Les annonces nouvelles recensées par la Cour des comptes pourraient conduire à accroître les dépenses de l'État de 2,5 milliards d'euros. Cet accroissement serait principalement le fait du plan d'urgence pour l'emploi, des aides accordées aux agriculteurs et aux éleveurs et de la hausse des dépenses du ministère de la défense. Les sous-budgétisations seraient d'environ 2 milliards d'euros en 2016, soit un ordre de grandeur comparable à celui observé en 2015. Malheureusement, les sous-budgétisations sont récurrentes. Elles concernent en particulier les missions « Défense », « Travail et emploi », et « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ces sous-budgétisations nuisent à la sincérité du vote du Parlement sur la loi de finances. Elles rognent dès le début de l'année les marges de manœuvre nécessaires pour maîtriser l'exécution de la dépense budgétaire.

Par ailleurs, la masse salariale de l'État, hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », devrait progresser de 1 à 1,5 % en 2016, contre 0,4 % en 2015. Il faut remonter à 2007 pour retrouver un tel rythme d'évolution. Les trois facteurs qui avaient permis de modérer la masse salariale de l'État depuis près de dix ans contribuent maintenant à cette accélération. Les effectifs augmentent depuis 2015. La valeur du point de la fonction publique sera majorée au 1^{er} juillet 2016 puis au 1^{er} février 2017. Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé de nouvelles mesures catégorielles depuis le début de cette année.

Le Gouvernement a accentué, en début d'exercice, la réserve de précaution pour tenir l'objectif de dépense de l'État. Il a décidé de geler les reports de crédits de manière transversale, pour la première fois depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006. Par ailleurs, l'élaboration, en juin 2016, du premier des trois décrets d'avance prévus dans l'année a déjà donné lieu à des arbitrages difficiles, le Gouvernement ayant renoncé à certaines des annulations prévues initialement. Au regard de l'ampleur des risques de dépassement de crédits, le respect de l'objectif de dépenses incluses dans la norme de dépenses en valeur sera particulièrement difficile en 2016, même s'il reste atteignable. À titre de comparaison, malgré des risques de dépassement moindres en 2015, la norme de dépenses n'avait été respectée que facialement, grâce à la baisse du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne et à des contournements notables (3 milliards d'euros).

Le respect de l'objectif pourrait devenir impossible si de nouvelles dépenses supplémentaires venaient à être décidées d'ici la fin de l'année. Des risques de moindre ampleur pèsent également sur les dépenses des administrations de sécurité sociale. En particulier, l'économie de 800 millions attendue en 2016 de la renégociation de la convention de l'Unedic paraît désormais hors d'atteinte à la suite de l'échec de cette négociation.

Au total, si l'objectif, plus modeste qu'en 2015, de réduction du déficit reste atteignable, il exigera une gestion très stricte des moyens. Il ne laisse aucune place à des décisions nouvelles conduisant à des hausses de dépenses. Les annonces successives de nouvelles dépenses publiques, qui ne sont, en l'état de nos connaissances actuelles, ni financées ni gagées par des économies pérennes, font peser un risque sur les finances publiques en 2016 mais plus encore sur les années suivantes. Parmi les dépenses supplémentaires annoncées au cours de l'année 2016, celles concernant la masse salariale pèsent en effet essentiellement à partir de 2017 et continueront de monter en charge ensuite.

J'en arrive au troisième et dernier constat de la Cour des comptes : au regard des décisions d'ores et déjà connues, l'atteinte de l'objectif 2017 est très incertaine et le respect de la trajectoire 2017-2019 des finances publiques peu réaliste, au regard des nouveaux engagements pris. Pour les années 2017 à 2019, le programme de stabilité d'avril 2016 prévoit une trajectoire de redressement des finances publiques revue à la baisse par rapport à la loi de programmation. L'amélioration du déficit public est en effet moindre que celle présentée dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014, alors même que le déficit de 2015 est d'un demi-point inférieur. Le résultat, meilleur que prévu, n'est donc pas mis à profit pour réduire plus rapidement le déficit public et infléchir nettement la trajectoire de dette.

Le Gouvernement a, dès le programme de stabilité d'avril 2015, révisé à la hausse la croissance potentielle pour 2016 et 2017. Elle se situe désormais à un niveau sensiblement supérieur à celui retenu par les organisations internationales. Elle permet ainsi au Gouvernement d'afficher un solde structurel à l'équilibre en 2019 malgré un déficit effectif

s'élevant encore à 1,2 point de PIB. Cependant, avec les estimations de PIB potentiel des organisations internationales, le déficit structurel serait d'environ un point de PIB. Sur la base d'hypothèses de croissance potentielle plus prudentes, une trajectoire plus ambitieuse de finances publiques serait nécessaire pour respecter, en 2019, l'objectif de moyen terme de solde structurel fixé à - 0,4 point de PIB par la loi de programmation.

L'analyse du programme de stabilité montre en outre que l'atteinte d'une cible de déficit effectif de 1,2 point de PIB en 2019 suppose une maîtrise sans précédent du volume de la dépense publique compte tenu de la baisse visée du taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point par an. La dépense publique en volume (hors charges d'intérêts) devrait être stable en 2017 puis baisser légèrement en 2018 et en 2019, ce qui n'a jamais été le cas dans notre histoire budgétaire récente, sauf en 2011 compte tenu des effets des PIA. Cela devrait impliquer un effort accru par rapport à la période récente puisque cette dépense en volume a progressé en moyenne de 1,1 % entre 2010 et 2015 et de 2,6 % entre 2000 et 2009. Pour que l'objectif soit atteint, il faut donc aller au-delà, en ralentissant encore la dépense publique. Pour le moment, le Gouvernement ne présente pas de réforme nouvelle qui permette de conforter ses objectifs. Au contraire, la hausse programmée des dépenses militaires, les mesures annoncées en début d'année concernant l'emploi, la modération de l'effort demandé aux communes et intercommunalités et, surtout, la progression de la masse salariale vont pousser les dépenses à la hausse, à hauteur d'environ 0,3 point de PIB en 2017, soit de l'ordre de 6 milliards d'euros. En particulier, la masse salariale des administrations, qui représente près du quart des dépenses publiques, augmentera, dès 2017, à un rythme marquant une forte rupture avec les évolutions constatées depuis dix ans. Aucun des trois leviers - stabilité des effectifs, gel du point d'indice et limitation des mesures catégorielles - ne sera actif. De ce fait, la masse salariale de l'État pourrait progresser en 2017 à un rythme supérieur à celui enregistré au total sur l'ensemble de la période 2009-2015, soit plus de 2 %. La réforme des grilles salariales négociée dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » va entraîner également une hausse des dépenses de personnel. Sa montée en charge progressive représenterait à l'horizon 2020 entre 2 et 2,5 milliards d'euros pour la seule fonction publique d'État, et entre 3,5 et 4,5 milliards d'euros pour l'ensemble des composantes de la fonction publique.

Les travaux de la Cour des comptes montrent que les risques pesant sur la réalisation de cette trajectoire sont très importants. Pour atteindre la cible du programme de stabilité, les mesures annoncées dans le cadre du plan d'économies à 50 milliards d'euros devraient être effectivement mises en œuvre et comporter des mesures supplémentaires qui, pour le moment, font défaut.

Un mot sur la gouvernance des finances publiques : la crise financière de 2008, puis celle des dettes souveraines, ont conduit les États membres de l'Union européenne, en particulier ceux de la zone euro, à revoir leur gouvernance budgétaire. Plusieurs textes sont intervenus qui prévoient trois innovations : une règle d'équilibre structurel ; l'instauration d'un mécanisme de correction automatique ; la création d'institutions budgétaires indépendantes. Afin d'accompagner la mise en œuvre de la maîtrise des dépenses, la Cour des comptes s'est penchée sur la mise en œuvre de ces règles. Les textes européens imposent désormais la fixation d'un objectif d'équilibre de moyen terme, défini en termes structurels, qui ne peut pas être supérieur à 0,5 point de PIB. Le pilotage de la politique budgétaire à partir d'un objectif de solde structurel, plutôt que nominal, est, dans son principe, économiquement souhaitable : il permet de limiter le risque d'une politique budgétaire trop relâchée en période de croissance forte ou trop rigoureuse en période de récession et il permet aussi de refaire de la politique budgétaire un instrument contra-cyclique. En France, cet

objectif est inscrit dans les lois de programmation des finances publiques. Révisables à tout moment, celles-ci ne lient pas le législateur financier. Le mécanisme de correction automatique, qui impose une correction en cas de déviation significative de la trajectoire de solde structurel, n'a en pratique pas fonctionné en 2014. Ce mécanisme a été déclenché au printemps 2014 mais le Gouvernement, plutôt que de revenir sur la trajectoire de finances publiques de la loi de programmation alors en vigueur, a choisi de modifier cette trajectoire en présentant une nouvelle programmation pluriannuelle.

Les nouvelles règles de gouvernance ont imposé la création d'organismes budgétaires indépendants. Dans ce cadre, la France a créé le Haut Conseil des finances publiques. Les organisations internationales considèrent que ces institutions incitent les pouvoirs publics à davantage de prudence dans l'estimation des recettes publiques, élément clef pour le respect des trajectoires de solde.

Quelques améliorations pourraient renforcer la gouvernance des finances publiques. D'abord, l'objectivation de la croissance potentielle paraît nécessaire pour ne pas biaiser les cibles de solde structurel. Autant d'économistes, autant de prévisions, certes. Mais il serait intéressant de rapprocher les hypothèses de travail. Lorsque les prévisions de croissance sont révisées, il conviendrait que les comités budgétaires indépendants puissent être consultés et exprimer leur avis. Nous constatons que le programme de stabilité annuel est devenu la pierre angulaire du dialogue avec l'Union européenne et, à bien des égards, plus structurant que les lois de programmation, qui ne donnent d'ailleurs lieu qu'à un examen limité, tant par le Parlement que par le Haut Conseil des finances publiques. Plus de solennité à l'approbation des programmes de stabilité ne nuirait pas.

Ensuite, les règles européennes de gouvernance budgétaire pourraient être simplifiées. Si la référence au solde structurel permet de vérifier la soutenabilité de long terme de la politique budgétaire et doit donc être conservée dans son principe, elle gagnerait à être complétée par une règle de dépense, plus facile à expliciter *ex ante* et à vérifier *ex post*. Une telle règle pourrait prendre la forme d'un objectif de dépenses décliné annuellement pour l'ensemble des administrations publiques, fixé en euros courants, en fonction d'une cible de solde structurel compatible avec le respect de l'objectif structurel de moyen terme. Un tel schéma imposerait de réfléchir à un mode de gouvernance associant l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. Il faudrait en préciser sa définition et les modalités de son suivi.

En conclusion, je rappellerai d'abord que la Cour des comptes ne méconnaît pas les efforts réalisés ces dernières années par les pouvoirs publics pour procéder au redressement des finances publiques. Pour autant, elle redoute que l'amélioration de la conjoncture conduise une nouvelle fois à interrompre ce mouvement. Les travaux de la juridiction financière, en mettant notamment en lumière les expériences de nos voisins européens, montrent au contraire que l'effort structurel ne doit pas être relâché au moment où les pouvoirs publics bénéficient d'une conjoncture économique favorable et de taux d'intérêt extrêmement bas. Les ajustements structurels des finances publiques qui doivent intervenir dans des phases de conjoncture moins favorables sont généralement beaucoup plus douloureux.

En dépit des progrès réalisés dans la période récente, la politique de maîtrise de la dépense menée jusqu'à présent a davantage visé à la contenir qu'à la réduire. Les résultats ne sont pas complètement au rendez-vous, alors que les travaux des juridictions financières soulignent les marges d'efficacité et d'efficience de l'action publique dans notre pays. Nous

mettons toujours en avant le décalage qu'il peut y avoir entre le niveau des dépenses publiques et les résultats des politiques publiques.

Faire des choix explicites, s'attaquer aux principales sources d'inefficacité de la dépense, réexaminer les missions des administrations publiques prises dans leur ensemble et mieux cibler les dépenses d'intervention : tout cela aiderait à mieux maîtriser les dépenses publiques tout en permettant d'affirmer les priorités politiques voulues par les pouvoirs publics.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Votre analyse pour les années à venir rejoint malheureusement celle de la commission des finances, tant pour 2015 que pour les exercices suivants.

En 2015, la réduction des déficits a reposé, en grande partie, sur les collectivités territoriales. Certes, le solde structurel s'est amélioré en 2015, mais nous en connaissons les raisons, et la Cour des comptes souligne la grande différence entre la trajectoire budgétaire française et celles de nos voisins, notamment avec l'Allemagne en matière de dette.

Vous estimatez qu'il existe un risque significatif de non-respect des objectifs pour 2017. Est-il déjà trop tard pour respecter nos engagements européens ? Ou bien devrons-nous réduire drastiquement nos dépenses ? Pour parvenir à l'objectif de 3 % du PIB. Quel montant d'économies supplémentaires devra être prévu dans le projet de loi de finances pour 2017 ?

Vous avez rappelé divers risques, sans parler de la dépense explosive du revenu de solidarité active (RSA) dans les départements. Des dépenses imprévues pourraient intervenir. Quels pourraient être les risques inhérents aux contentieux communautaires, comme celui concernant la CSG des non-résidents ou le précompte ? Sont-ils pris en compte ?

Le « Brexit » aura immanquablement d'importantes conséquences. Quelle appréhension la Cour des comptes a-t-elle des incidences budgétaires de ce « Brexit », dont la commission des finances a montré qu'elles pourraient être significatives, voire de ses effets sur la croissance économique ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Certes, le mouvement de réduction du déficit public a repris, mais vous soulignez la moindre maîtrise des dépenses, comme notre commission le constatait ce matin en ce qui concerne les comptes sociaux.

Le programme de stabilité 2016-2019 a révisé les hypothèses de taux d'intérêt à court terme en estimant qu'ils seraient négatifs cette année et nuls en 2017. Quels traitements réserver à la dette logée à l'Acoss – soit 16 milliards d'euros aujourd'hui et près de 30 milliards d'euros en 2019 – qui est exposée au risque des taux, à la conjoncture et au « Brexit » ?

Avec le plan de 50 milliards d'économies, la part des administrations de sécurité sociale a été revue à la baisse. Quelle est la part des économies réellement acquises à la fin 2015 et celle des reports de charges ? Je pense en particulier à l'Ondam hospitalier et aux coûts de gestion des caisses.

Nous avons observé des écarts importants entre les prévisions et les résultats, notamment pour la CSG sur les revenus de remplacement, mais aussi pour les prélèvements

sociaux sur les revenus du capital. Quel est le sentiment de la Cour des comptes sur les prévisions de recettes affectées à la sécurité sociale ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – En 2016, nous identifions des risques plus importants qu'en 2015. En 2015, le respect des objectifs en matière de dépenses a été difficile à tenir et si le résultat affiché est facialement correct, il a été présenté au prix de quelques contournements par rapport aux règles budgétaires classiques. Nous les avons chiffrés aux environs de 3 milliards d'euros.

Pour 2016, les risques nous apparaissent plus forts qu'en 2015. Nous invitons le Gouvernement à être extrêmement vigilant afin de maîtriser la dépense. Pour respecter l'objectif, il ne faut pas en rajouter, bien évidemment. Or, certaines mesures auront déjà des effets sur 2016, notamment celles en faveur des jeunes, de l'emploi, de la masse salariale avec l'augmentation du point d'indice... L'objectif reste néanmoins atteignable.

Pour 2017, l'objectif de maîtrise de la dépense est beaucoup plus ambitieux que pour 2016, puisqu'il prévoit une stabilité en volume de la dépense. Alors même que l'on ne voit pas ce qui pourrait permettre de parvenir à cet objectif, des dépenses supplémentaires sont annoncées, sans être gagées, qui rendent encore plus difficile le respect de l'objectif de 2,7 %. Par rapport à la stabilité en volume de la dépense publique en 2017, les promesses qui ont été faites correspondent à 0,3 % de PIB, soit 6 milliards d'euros.

Nous n'avons pas pu analyser les conséquences du « Brexit » sur la croissance au Royaume-Uni, en Europe et en France, et les résultats qu'il peut avoir sur le scénario des finances publiques. Pour 2016, les effets seront sans doute maîtrisés. Pour 2017, si la croissance est entamée par une récession Outre-Manche, les recettes, et donc le scénario des finances publiques, en seront affectées. Le Haut Conseil des finances publiques avait d'ailleurs identifié ce risque. L'incertitude n'est certes pas un facteur de consolidation de la croissance. Pour le moment, personne ne peut dire avec certitude quelles seront les conséquences réelles sur les hypothèses macroéconomiques de la France.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Au moment de l'audit de 2012, nous avions constaté l'absence de prise en compte d'un certain nombre de contentieux dans le programme de stabilité du printemps 2012. Les informations entre les trois directions de Bercy qui sont co-responsables de ce sujet sont désormais plus fluides et transparentes. L'expérience a montré que les estimations étaient prévisionnelles car beaucoup dépend des décisions et du rythme de travail des différentes juridictions appelées à trancher définitivement ces contentieux. Dans les années précédentes, nous avons eu des inscriptions prudentes en programme de stabilité et de bonnes surprises en termes budgétaires liées à une dépense inférieure aux prévisions.

Le provisionnement actuel se fait dans des conditions raisonnables, solides et professionnelles, et la réalité de la dépense est fonction de paramètres extérieurs à l'administration.

Pour 2016 et 2017, le programme de stabilité prévoit respectivement 2,6 milliards et 1,7 milliard d'euros de décaissements. C'est significativement plus que pour 2014 et 2015. Le montant n'est donc pas sous-estimé, même si les aléas restent importants.

M. Didier Migaud. Premier président de la Cour des comptes. – Nous reviendrons sur la dette sociale lors de la présentation du rapport sur la loi d'exécution de la

sécurité sociale. Nous rappellerons que l'existence d'une dette sociale est, en soi, une anomalie, car cela traduit l'accumulation de déficits sociaux qu'aucun de nos voisins n'accepte à ces niveaux et sur cette durée, car cela consiste à reporter sur les générations futures le financement de simples dépenses de transfert. La Cour des comptes a toujours attaché une grande importance à la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, dont l'horizon avait initialement été fixé à 2017 et a été décalé au-delà de 2019. Nous sommes préoccupés par la persistance d'une dette sociale et nous recommandons que son amortissement intervienne au plus vite. Fin 2016, la Cades aura saturé sa capacité de reprise de dettes pour un amortissement complet prévu à l'horizon 2024. Dans ces conditions, la dette résiduelle portée par l'Acoss se monte à près de 16 milliards d'euros fin 2016 et potentiellement à 30 milliards d'euros fin 2019. Cette dette ne peut être reprise par la Cades sans nouvelle disposition législative et sans y associer des ressources nouvelles permettant son amortissement complet aux termes prévus. Nous avons déjà recommandé dans le passé l'organisation de la reprise par la Cades des dettes constituées à l'Acoss en prévoyant, bien sûr, les recettes nécessaires à l'amortissement complet de la dette sociale. Cette recommandation s'applique, en particulier, aux 16 milliards d'euros de dette résiduelle portée par l'Acoss. La situation est fragile car nous sommes exposés à l'évolution des taux d'intérêt. Certes, ils peuvent rester bas encore un certain temps du fait du « Brexit », mais une remontée n'est pas à exclure alors même que la croissance resterait atone. Nous devons nous mettre à l'abri d'éventuels retournements.

M. Raoul Briet. – Le tableau d'estimation des mesures d'économie pour 2015 a été établi sur la base des schémas du Gouvernement. Nous avons comparé le réalisé aux objectifs du programme. Le montant affiché par le Gouvernement était de 18 milliards d'euros ; notre estimation est de 12 milliards d'euros. Les deux principales zones d'écart sont le budget général de l'État – 3,3 milliards d'euros d'économies pour un affichage à 7,4 milliards d'euros – et le décalage de l'engagement des crédits des programmes d'investissements d'avenir (PIA), qui est un report dans le temps et non une économie.

Les économies réalisées au titre de l'Unédic et du respect de l'Ondam n'appellent pas d'objection ; en revanche, une certaine opacité subsiste sur les économies réalisées dans la catégorie des autres dépenses des organismes de sécurité sociale, dont l'analytique ne nous a pas été fourni. Nous avons essayé de reconstituer l'impact des mesures prises dans le champ du régime général, parvenant à un total de 1,6 milliard d'euros identifié pour 2,6 milliards d'euros affichés. Ce décalage d'un milliard d'euros s'ajoute aux cinq milliards d'euros d'écart dans le réalisé des dépenses de l'État. Au total, nous sommes aux deux tiers des économies annoncées au titre de 2015 – 12 milliards d'euros pour 18 milliards – sur la base d'évaluations qui demeurent fragiles et conventionnelles.

L'effort structurel sur la dépense, plus facilement objectivable, est estimé par le Gouvernement à 0,4 point de PIB. Déduction faite de la baisse liée à la charge d'intérêts, qui n'est pas attribuable au Gouvernement, ce total est ramené à 0,3 point voire, d'après les estimations des organisations internationales, à 0,2 point. C'est un effort réel, mais inférieur à l'objectif de 0,5 point fixé par la Commission européenne pour la maîtrise des dépenses publiques.

Concernant le pilotage, la Cour des comptes constate un écart entre les prévisions et le réalisé dans le champ du régime général, somme de légers décalages affectant des fractions de recettes de CSG. C'est simplement un point d'attention.

M. Vincent Delahaye. – J’apprécie vos analyses percutantes et pertinentes. Je vous remercie d’avoir rappelé que la réduction du déficit public est imputable, pour près des deux tiers, aux collectivités territoriales en 2015.

Ne peut-on sortir d’une logique d’examen des économies réalisées fondée sur le tendanciel d’évolution des dépenses, qui complique inutilement les discussions autour des finances publiques ? Le tendanciel est plus difficile à expliquer à la personne de la rue que les économies réelles.

Dans le rapport présenté voici deux semaines, vous évaluez ces économies à 1,7 milliard d’euros, pour 7,4 milliards annoncés. Or le chiffre ici présenté est de 3,3 milliards. Pourquoi cette différence ?

Mme Laurence Cohen. – Les rapports de la Cour des comptes sont une mine d’informations précieuses. L’effort important demandé aux collectivités territoriales a été évoqué ; mais le discours sur les économies à réaliser fait peser un risque sur les politiques sociales, et notamment sur les plus fragiles. Il y a de l’humain derrière ces chiffres. La négociation sur la convention d’assurance chômage aurait dû permettre de dégager 800 millions d’euros d’économies ; tous les syndicats réunis ne demandaient qu’une augmentation de 0,5 % de la cotisation patronale. Cet échec va encore affaiblir les plus fragiles. La réduction des dépenses finit par poser la question de la limite, et de l’impact de ce mouvement sur les politiques sociales ; elle nous renvoie aussi à celle des nouvelles recettes, qu’il faudra nécessairement aborder. Quel objectif veut-on atteindre vis-à-vis des populations destinataires de ces politiques ?

Il conviendrait également d’évaluer l’impact réel, en termes d’activité et de créations d’emplois, des aides aux entreprises accordées sous la forme du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) et du crédit d’impôt recherche (CIR).

M. François Patriat. – Je salue le sérieux et l’objectivité de votre rapport, tout en observant que la partie consacrée aux *satisfecit* est toujours beaucoup plus courte que celle des critiques... Reste que les efforts portent leurs fruits et que, comme vous le reconnaissiez, l’objectif d’un déficit inférieur à 3 % en 2017 est atteignable. Ceux qui ont creusé ce déficit rivalisent de zèle, désormais, pour le combler... Chacun doit prendre sa part des efforts à consentir. Les résultats sont meilleurs que prévu.

Quelles mesures suggérez-vous de prendre en matière de réduction du déficit structurel ?

M. Éric Doligé. – Vous parlez de ralentissement de l’augmentation de la dépense ; il serait plus clair, pour l’homme normal que je suis, de dire que la dépense continue à augmenter...

La nouvelle taxe d’aménagement annoncée lundi dernier devrait rapporter 600 millions d’euros ; c’est une résultante de la loi NOTRe, puisqu’elle financera la dépense supplémentaire des régions. N’est-ce pas une création de taxe ?

Vous évoquez, dans votre rapport, un plan de 50 milliards d’euros d’économies, dont la réalisation est progressivement repoussée dans le temps : cela revoie la part la plus importante de l’effort à 2017. Puisque vous jugez cela insuffisant, à combien estimez-vous l’effort nécessaire pour un budget équilibré ? Cent milliards d’euros ?

M. Marc Laménie. – Je remercie la Cour des comptes de ce travail de grande qualité qui nous interpelle. Vous avez mis en évidence un décalage entre le chiffrage des économies par le Gouvernement et vos propres estimations. Il y a toutefois un seuil au-delà duquel on ne peut plus réduire les moyens humains, indispensables au fonctionnement des administrations. Comment appréhendez-vous cette problématique ?

M. Serge Dassault. – Permettez-moi d'être pessimiste. L'effort d'économies a surtout concerné les collectivités territoriales à travers la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; on ne voit pas où sont les réductions des dépenses de santé. Au total, les économies sont de 12 milliards d'euros, mais sans aucune réduction réelle de dépenses. Au contraire, on multiplie les dispositifs inefficaces : contrats aidés, aide médicale d'État (AME), prime d'activité... Quant aux réductions d'impôts pour les moins favorisés, c'est gentil pour eux, mais cela représente quelques milliards de recettes perdues. L'objectif d'un déficit ramené à 3 % du PIB ne sera pas tenu parce que rien n'est fait pour. Regardons la vérité en face.

L'Europe nous surveille de près : nous sommes exposés au risque d'une augmentation des taux d'intérêt, parce que nous perdons la confiance des prêteurs. Or ces augmentations vont aggraver le poids de la dette... Les candidats à l'élection présidentielle ne semblent pas se rendre compte de la très mauvaise situation dans laquelle nous nous trouvons.

M. Richard Yung. – Entré optimiste dans cette salle, j'en sortirai pessimiste ! Je me disais qu'à 1,6 %, la croissance repartait, qu'avec un déficit à 3,6 % du PIB au lieu des 3,8 prévus, l'objectif des 3 % – fétichisme des chiffres... – devenait atteignable pour 2017. Vous remettez ce beau scénario en cause. Excès de pessimisme ? La prévision est un exercice délicat, et nous sommes tout de même sur la voie du rétablissement. Mais certains trouvent que 50 milliards d'euros, ce n'est pas assez, et parlent de 100 milliards... Notre créativité est sans limites.

La croissance potentielle fait partie, comme le semestre européen, de ces notions floues que la Commission européenne nous fait utiliser. D'abord, c'est difficile à cerner : une sorte de croissance idéale dans un monde sans inflation ni interférences extérieures. De plus – sans critiquer la Cour des comptes qui ne fait qu'appliquer les règles européennes – le mode de calcul est sujet à caution, à commencer par la prise en compte des deux années passées. Nombre d'économistes estiment qu'il faudrait davantage quatre années. Nous avons écrit, avec d'autres parlementaires, à Pierre Moscovici pour l'alerter sur ce sujet.

La Cour des comptes relève l'existence d'une différence significative entre l'estimation de l'écart de production retenue par le Gouvernement et celle avancée par la Commission européenne. Toutefois, la réalisation de nos objectifs budgétaires en retenant l'hypothèse de la Commission conduirait à tuer la croissance, comme le docteur Diafoirus qui, en tuant le malade, prétend l'avoir guéri ! Nous avons raison de lisser notre effort et d'avancer progressivement vers la résolution des déficits, la croissance et la création d'emplois.

M. André Gattolin. – Avec 8 %, la réserve de précaution a atteint un niveau record cette année. L'usage qu'en fait le Gouvernement s'inscrit-il dans une logique de gestion des aléas d'exécution ? La Cour des comptes a-t-elle des préconisations quant au niveau qu'elle estime convenable ?

Le mois dernier, vous avez relevé dans votre rapport sur le budget de l'État en 2015, le trompe-l'œil qu'est le désendettement par l'émission d'obligations sur des souches

anciennes, qui aura pour conséquence d'accroître le service de la dette. Au-delà du constat, cette politique vous semble-t-elle relever d'une bonne gestion des deniers publics sur le long terme ?

M. François Marc. – Le déficit budgétaire est inférieur aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques, c'est rassurant, tout comme le fait que les anticipations du Gouvernement pour 2016 sont jugées现实的. Enfin, les apports de la rénovation de la gouvernance des finances publiques, en particulier le Haut Conseil des finances publiques et les lois de programmation, sont à saluer : ils permettent une analyse plus satisfaisante de la situation et des perspectives.

Vous estimatez que des efforts plus importants sont nécessaires pour améliorer durablement la situation de la France en comparaison des autres pays européens. Une baisse conséquente des dépenses publiques devrait être annoncée et bientôt précisée. Quel est, à vos yeux, l'équilibrage le plus pertinent ? Les 50 milliards d'euros d'économies de la loi de programmation sont répartis entre les dépenses de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. L'augmentation que vous préconisez devra-t-elle porter davantage sur l'une ou l'autre de ces composantes ?

Mme Michèle André, présidente. – Le rapporteur général de la commission des finances présentera prochainement un « consensus » de la croissance potentielle, notion certes abstraite et très débattue mais essentielle – je songe aux apports de Jean-Pierre Caffet à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012. Avez-vous une idée de l'*« épure »* de la trajectoire de PIB potentielle qui devrait être retenue pour construire la prochaine loi de programmation ?

M. Didier Migaud. – Au niveau européen, des élus ont demandé à la Commission européenne d'être plus transparente sur ses hypothèses de croissance potentielle et de les confronter à celles d'autres organisations internationales ou pays. Mais nous constatons un accroissement de l'écart entre les hypothèses du Gouvernement français d'un côté, et celles de la Commission et des organisations internationales de l'autre. Le Haut Conseil des finances publiques a fait des observations en ce sens. Nous sommes prêts à poursuivre les échanges, mais il convient de conserver l'idée, avancée par la France et d'autres pays, qu'en période de récession il ne suffit pas de raisonner en termes de déficit nominal. La notion de croissance potentielle vise justement à dépasser l'analyse conjoncturelle.

Toutefois, dans l'intérêt de la transparence et de la simplification, nous proposons, *in fine*, l'instauration d'une règle fondée sur l'évolution de la dépense. Cela permet de couper court aux débats sur une évaluation de l'économie à partir de l'évolution tendancielle – une notion à distinguer de la croissance potentielle. Là aussi, l'estimation du Gouvernement nous semble élevée.

Les hypothèses retenues ont une influence importante sur le solde structurel et la réalité des économies. Le Parlement doit être associé à la définition de ces paramètres.

Vous m'interrogez sur le montant d'économies à réaliser et l'effort supplémentaire à demander à l'État, à la sécurité sociale ou aux collectivités territoriales ; nous ne souhaitons pas nous élever au-dessus de notre condition. Il ne nous appartient pas de faire des choix politiques : nous raisonnons à partir de vos choix et de vos objectifs, en mesurant l'écart éventuel entre ceux-ci et les mesures mises en œuvre pour les atteindre.

J'ai toujours considéré l'équilibre des comptes sociaux comme une priorité absolue. Un déficit sur une ou deux années est concevable, mais sur une période aussi longue cela devient dangereux et injuste, puisqu'il incombera aux générations futures de financer notre dette.

Les collectivités territoriales ont certes contribué à la réduction du déficit public, mais leurs dépenses de fonctionnement continuent à augmenter – même si cette augmentation se ralentit.

Nous ne sommes ni fétichistes, ni dogmatiques. Il est vrai que la réduction de la dépense a des conséquences humaines, mais il faut plutôt prendre en compte le décalage entre le niveau de la dépense et le résultat. Beaucoup de politiques publiques ont des effets d'aubaine. Il convient de s'interroger, comme le Sénat le fait, sur la réalité de l'exécution. Certaines politiques ne sont-elles pas insuffisamment ciblées ? Il faut faire des choix clairs, mettre fin aux politiques inefficaces avant de mettre en place de nouveaux dispositifs, réexaminer les missions des administrations publiques... Chacun de nos rapports met en évidence un décalage qui soulève en France une relative indifférence : un niveau de dépense publique objectivement très élevé pour des résultats jugés médiocres ou passables. Notre pays possède des marges d'efficience élevées. Plus l'on est attaché à l'action publique, plus l'on devrait s'attacher à bien identifier les besoins et à apporter les bonnes réponses, y compris en matière d'investissement. Certains projets ne sont pas pertinents au regard du critère coût/efficacité de la dépense publique, par exemple deux gares TGV ou deux stations d'épuration très proches l'une de l'autre.

Le problème n'est pas tant le niveau de la réserve de précaution que les sous-budgétisations récurrentes, de l'ordre de deux milliards d'euros, bien souvent identifiées dès le vote du budget. Cela met en doute la sincérité des inscriptions budgétaires et complique l'exécution. Ce n'est pas satisfaisant.

Tenir vos engagements réclame par conséquent un effort supplémentaire. L'effort de maîtrise de la dépense est réel, mais pas en ligne avec l'objectif affiché dans le pacte de stabilité.

M. Raoul Briet. – Nous présentons dans notre analyse les estimations de croissance potentielle du Gouvernement et celles de l'OCDE et du FMI, qui sont proches de celles de la Commission européenne. La politique budgétaire a un rôle pertinent à jouer dans la compensation des creux économiques. Ainsi, en 2007-2008, l'Allemagne, grâce à des marges de manœuvre que nous n'avions pas, a pu mener une politique de stimulation budgétaire. La croissance potentielle est une boussole pour le pilotage de la politique budgétaire, à condition de mener des politiques vertueuses en période de croissance. La question du *quantum* est un autre sujet.

Vincent Delahaye nous a interrogés sur le décalage entre l'estimation des économies réalisées sur le budget de l'État, fixée à 1,7 milliard d'euros puis à 3,3 milliards d'euros. Ce sont deux manières de lire l'économie : au regard de la dépense sous norme telle que fixée en loi de finances initiale ou révisée dans la loi de finances rectificative. En 2015, le Gouvernement a modifié la norme en fin d'année. Nous avons considéré que pour rendre la démonstration incontestable, il fallait retenir la norme telle que réalisée en fin d'année ; mais les deux approches sont défendables.

La réserve de précaution a vocation à financer les aléas de gestion et les décisions nouvelles en court d'année ; l'utiliser pour pré-financer des dépenses est un dévoiement. Des huit ou neuf milliards mis en réserve, trois ou quatre sont ainsi annulés ; les deux milliards de sous-budgétisation assumée dès le début de l'exercice représentent ainsi la moitié de l'utilisation possible, en moyenne période, de la réserve.

Notre analyse vis-à-vis de l'émission d'obligations sur souches anciennes est de nature technique. C'est une pratique ancienne et constante, même si ces émissions ont beaucoup progressé en 2015 ; de plus, la situation de marché se caractérise par des taux d'une faiblesse inhabituelle. Dans le cadre de sa logique de réponse aux demandes des investisseurs, l'Agence France Trésor a estimé que ces émissions constituaient la meilleure gestion possible de la dette publique. Il ne nous appartient pas de le confirmer ou de l'infirmer. Cela n'a pas d'effet en solde maastrichtien ; mais en comptabilité budgétaire, ce qui a été encaissé sous forme de primes d'émission donnera lieu à décaissement sous forme de charge d'intérêts dans les prochaines années. Enfin, le niveau de la dette aurait été supérieur en fin d'année si l'on avait moins recouru aux primes à l'émission.

La réunion est levée à 16 h 50.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 28 juin 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Modalités d'inscription sur les listes électorales - Examen des amendements sur les textes de la commission

La commission examine les amendements sur ses textes n° 688 (2015-2016) pour la proposition de loi n° 653 (2015-2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, n° 689 (2015-2016) pour la proposition de loi organique 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 n° 690 (2015-2016) pour la proposition de loi organique n° 655 (2015-2016) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission, sur la proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, sur la proposition de loi organique 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 sur la proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne ferai aucun commentaire sur la réaction de l'Association des maires de France (AMF), qui se fait le défenseur de services parisiens ; ces derniers auraient un peu de mal à appliquer la loi en raison de la baisse de leurs effectifs.

Mme Jacqueline Gourault. – Quels services parisiens ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai reçu un courrier du président de l'AMF qui s'appuie sur l'avis rendu par un comité et qui se fait le représentant des grandes communes uniquement. Pour la ville de Paris, cela fera beaucoup de papier et donc demandera du temps, nous dit-on...

EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI (MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES)

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 8

L'amendement de coordination n° 38 est adopté.

Article 11

L'amendement de coordination n° 39 est adopté.

Article 13

L'amendement de précision n° 40 est adopté.

Article 15

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cet amendement vise à s'assurer que l'État fera son affaire d'éventuelles charges directes résultant de la mise en œuvre de cette réforme. J'ai reçu l'*imprimatur* de la commission des finances. Du reste, le Gouvernement nous a donné l'assurance qu'il n'y aura aucune dépense supplémentaire... C'est donc un amendement de précaution.

L'amendement n° 41 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE***Articles additionnels avant le titre 1^{er}***

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous en venons, après mes amendements, aux amendements de séance au texte de la commission. L'amendement n° 11 rectifié institue le vote obligatoire sauf cas de force majeure. Nous l'avons déjà rejeté. Avis défavorable.

L'amendement n° 17 abaisse à seize ans la majorité électorale. Avis défavorable également.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 17.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 12 rectifié instaure la reconnaissance des votes blancs. Nous l'avons déjà rejeté. Avis défavorable.

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

Article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 15 et 22 rectifié bis ont déjà été rejetés par notre commission. Maintenons l'avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 15 et 22 rectifié bis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 23 rectifié bis réduit de cinq à deux ans la durée de présence requise sur les rôles fiscaux pour être électeur. Pour montrer un certain attachement à la commune de cœur il faut bien cinq ans, et non deux ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié bis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 16 supprime le cas par lequel les indivisaires d'un bien dont ils paient l'impôt foncier depuis cinq ans pourraient solliciter l'inscription sur les listes électorales. Cela ne pose aucun problème pour une

personne propriétaire par le biais d'une société civile immobilière. Mais dans certains territoires objets de spéculation foncière, avec un terrain, divisé entre un grand nombre d'indivisaires, chacun d'eux deviendrait électeur... Même un terrain en zone inconstructible, s'entend.

Mme Jacqueline Gourault. – Ce sont des trucs politiques ! On ne connaît pas cela dans le Berry...

M. Alain Richard. – Il y a deux cas : l'acquisition en indivision, éventuellement révélatrice d'une manœuvre ; mais aussi l'indivision résultant d'une succession. Dans certaines régions, c'est l'usage de rester en indivision entre héritiers. Ceux d'entre eux qui le souhaiteraient ne pourront plus avoir un vrai lien avec la commune...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si la personne paie régulièrement des impôts, elle peut être électeur à ce titre. Avis favorable.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 37 autorise le nu-propriétaire d'un bien qui paie la taxe foncière depuis cinq ans à solliciter son inscription sur la liste électorale communale. Avis défavorable, un même bien produirait plusieurs électeurs : l'usufruitier et le nu-propriétaire. Le code général des impôts prévoit que l'usufruitier paie la totalité des impôts sur le bien. Il n'y a aucune raison de donner un avis favorable à cet amendement.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous pourrions en débattre en séance ; voyez le nombre de réactions, depuis notre précédent débat en commission, de personnes inquiètes de constater qu'elles ne pourraient plus rester inscrites sur la liste électorale de la commune où elles ont un bien !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce serait rendre légal ce qui ne l'est pas actuellement. Nul ne peut exciper de sa propre turpitude...

M. Jean-Yves Leconte. – On fixe justement de nouvelles règles !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si ces personnes veulent vraiment être inscrites, elles trouveront un moyen de l'être.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 36 aligne la procédure d'inscription d'office pour les personnes accédant à la nationalité française sur celle applicable aux nouveaux majeurs. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mme Benbassa tient beaucoup à son amendement n° 27. Limitons-nous cependant à l'objet du texte, à savoir les modalités d'élaboration des listes électorales... qui suscitent suffisamment de perturbations. La mort dans l'âme, j'émet un avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur se fait violence...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Même argumentaire pour l'amendement n°28...

M. Philippe Bas, président. – ... qui concerne les personnes sans domicile stable.

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

Article 2

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié augmente de 30 à 60 jours avant le scrutin le délai limite d'inscription sur les listes électorales. C'est ce que demande l'AMF. Mais alors, à quoi servirait cette réforme : pour des élections durant la deuxième quinzaine de mars, le bénéfice pour l'électeur serait de 15 jours !

Mme Catherine Tasca. – Autrement dit, quasi-nul.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette proposition de loi a pour finalité de forcer, en quelque sorte, à un changement d'attitude, à une inscription des électeurs tout au long de l'année. Si chacun joue le jeu, on devrait aboutir à un résultat correct. Le délai de 30 jours est tenable. Plus le temps passe, plus l'habitude sera prise. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Il faudrait peut-être en discuter en commission mixte paritaire. Car cela se posera dans un seul cas, l'élection présidentielle. Compte tenu des recours possibles après la clôture des listes, celles-ci sont définitives au 28 février, raison pour laquelle, jusqu'à présent, les élections se tenaient en mars. Désormais il n'y aura plus aucune raison à cela. Reste que l'afflux d'inscriptions se produira toujours au moment de l'élection présidentielle – il est plus lié à des changements d'adresse qu'à de nouvelles inscriptions. Le délai de 45 jours peut être un bon compromis, mais je suivrai le rapporteur.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 29 a déjà été rejeté lors du débat sur le projet de loi pour une République numérique. Maintenons l'avis du Sénat. Avis défavorable.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 29 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 20 augmente de cinq à dix jours le délai laissé au maire pour statuer sur une demande d'inscription sur la liste électorale. Ce délai supplémentaire ne changera pas grand-chose. J'ai essayé de ne pas m'écartier de la proposition initiale afin que nous parvenions rapidement à une solution solide. Certes, on peut en débattre... Mais l'avis est défavorable.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié supprime la notification transmise par le maire lorsque celui-ci procède à l'inscription d'un électeur. Ce n'est pas une procédure si compliquée... Avis défavorable.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié relève du domaine réglementaire. Il doit être transmis au président du Sénat pour examen de sa recevabilité...

La commission demandera au Président du Sénat de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n° 7 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 35 prévoit, pour le recours administratif préalable obligatoire de l'électeur devant la commission de contrôle, un délai de cinq jours. Je propose qu'il soit de sept jours, par cohérence avec l'article 4 de la proposition de loi ; et que ce délai coure à compter de la notification de la décision du maire – seule valable juridiquement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 35, sous réserve de rectification.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 30 rectifié est une bonne chose : en cas de non-réponse, il faut trancher ! Je propose un délai de trente jours au lieu de vingt, si cela convient à l'auteur, M. Richard.

M. Alain Richard. – Bien sûr.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 30 rectifié, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision n° 34, de même qu'à l'amendement de conséquence n° 31 rectifié bis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les amendements n°s 21 et 1 rectifié portent sur la sanction pénale prévue à l'encontre des maires coupables de fraude. Nous en avons longuement débattu. Il faut prouver une intention frauduleuse. Si la commission joue un rôle actif et que le maire est présent, cela éliminera des erreurs matérielles. Avis favorable à l'amendement n° 21 dont je préfère la formulation ; retrait sinon rejet de l'amendement n° 1 rectifié.

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

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 1 rectifié et à défaut, y sera défavorable.

Article 3

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié tire les conséquences d'un allongement du délai limite à 60 jours. Quant à la composition de la commission de contrôle, objet de l'amendement n° 5 rectifié, l'Assemblée nationale a été

expéditive. Un œil étranger ne serait pas inutile. Cependant, évitons d'avoir des commissions pléthoriques comme le propose l'amendement... Avis défavorable à ces deux amendements.

La commission sollicite le retrait des amendements n°s 3 rectifié et 5 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de conséquence n° 4 rectifié.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 4 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Puisqu'on change la procédure en prévoyant une inscription au fil de l'eau, pourquoi maintenir l'article L. 30 du code électoral ? Les députés y tiennent, estimant qu'il n'est pas cohérent de prétendre faciliter les inscriptions d'un côté et de supprimer de l'autre du code une procédure qui autorise une inscription jusqu'à dix jours avant le scrutin, en cas de déménagement pour raisons professionnelles. Soit... S'il apparaît dans l'avenir que cet article L. 30 n'est plus utile, un parlementaire aura toujours la possibilité de déposer une proposition de loi pour le supprimer.

Mme Jacqueline Gourault. – Vous proposez donc de le conserver tel quel ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Oui. Même si je conçois que l'on se pose la question... Avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié bis.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 24 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 8 rectifié concerne la notification des décisions du maire. Il est contraire à la position de la commission, avis défavorable.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 8 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 7

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 9 rectifié prévoit la communication en mairie uniquement et non en préfecture des listes électorales demandées par les électeurs. Pourquoi revenir sur cette faculté qui existe actuellement ? Il est plus facile de s'adresser à la préfecture que de faire le tour des mairies ! Je ne comprends pas l'inspiration de cet amendement.

Mme Jacqueline Gourault. – Il est curieux !

M. Philippe Bas, président. – Un simple électeur ne pourrait demander la liste de tous les électeurs du département, mais seulement la liste électorale de sa commune. C'est ainsi que je comprends l'esprit de l'amendement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Oui mais les listes sont publiques ! L'*open data* qui inonde la terre ne s'appliquerait pas dans ce cas ? Avis défavorable.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'usage commercial des listes électorales est interdit. Les généalogistes sont marris de cette disposition qui les empêcherait de faire leur travail. Pourquoi faire une exception pour eux ? Ils ne travaillent pas uniquement par altruisme ! Lorsqu'ils interviennent pour un tribunal ou un notaire, ils ont une mission de « service public », pour laquelle ils auront accès sans doute aux listes. Les usages de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) ne sont pas restrictifs – j'en ai été témoin comme ancien membre. La Cada cherche plutôt à communiquer un maximum de documents. Or, elle s'oppose à un droit d'accès général aux listes électorales pour les généalogistes. Avis défavorable à l'amendement n° 26 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 10

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les amendements n°s 10 rectifié, 13 rectifié et 14 rectifié me semblent relever du domaine réglementaire.

La commission demandera au Président du Sénat de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n° 10 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution. Elle fera de même pour les amendements n°s 13 et 14 rectifiés.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 18 met fin, en cas d'égalité des voix aux élections municipales, à l'élection au bénéfice de l'âge, au profit de l'organisation d'une nouvelle élection. Ce n'est pas le sujet de la présente loi. Avis défavorable.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 18 et, à défaut, y sera défavorable.

Elle demandera au Président du Sénat de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n° 25 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 12

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 33 revient sur une disposition votée par l'Assemblée nationale à l'initiative de députés des Français de l'étranger, avec l'appui du Gouvernement. Les listes électorales consulaires ne sauraient être utilisées à des fins de politique intérieure dans le pays d'accueil des Français de l'étranger. Il y a eu certains problèmes, notamment en Suisse, avec des risques d'ingérence. Après m'être longuement interrogé, j'émets un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

Article 13

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 19 modifie la composition de la commission de contrôle dans les communes comptant des communes

associées en Polynésie, et il allonge de 30 à 60 jours le délai d'inscription sur la liste électorale, pour des raisons d'éloignement géographique. Gardons le délai de 30 jours. Par contre, retenons la modification de la composition de la commission de recours, car on peut assimiler ces communes à celles de moins de 1 000 habitants. J'ai fait part de ma proposition à Mme Tetuanui.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19, sous réserve de rectification.

Article 15

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai proposé de reculer d'un an, au 31 décembre 2019, la date ultime d'entrée en vigueur de la réforme. L'amendement n° 32 l'avance de nouveau à 2018. Il sera toujours possible d'avancer par décret en Conseil d'État cette date si les choses progressent plus vite que prévu, mais j'en doute : établir une concordance exacte entre le répertoire national et les listes communales n'est pas facile. Après la réforme, si l'on n'est pas inscrit sur le répertoire national, on ne sera plus inscrit sur une liste communale – qui en est une extraction. Il faudra régler les logiciels, former les 40 000 agents pour les habituer à la transmission informatique des données... Seules 8 % des communes procèdent actuellement ainsi. Cela ne se fera pas en un claquement de doigts ! Quoi qu'il en soit, un décret en Conseil d'État suffirait à avancer la date. La différence sur le moment de l'entrée en vigueur concerne uniquement les élections européennes en 2019. Ce n'est qu'à partir de 2020 que les nouvelles dispositions s'appliqueront à des élections à portée significative. C'est une solution prudente. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES RESSORTISSANTS D'UN ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE)

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

L'amendement de coordination n° 2 est adopté.

Article 2

L'amendement de clarification n° 3 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 3

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1 sur la date d'entrée en vigueur de la réforme, comme précédemment.

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

**EXAMEN DES AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE
(MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES FRANÇAIS
ÉTABLIS HORS DE FRANCE)**

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Les amendements de coordination n°s 9 et 10 sont adoptés.

Article 3

L'amendement de clarification n° 11 est adopté, de même que l'amendement de coordination n° 12.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 7 prévoit que les conseils consulaires sont consultés lors de l'établissement de la liste et donc du périmètre des bureaux de vote. En France, la décision relève du préfet, le conseil municipal n'est pas consulté. Pourquoi un régime différent ici ? Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 5 prévoit un délai de sept jours au lieu de cinq pour former le recours administratif préalable. Avis favorable sous réserve de rectification, comme précédemment.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5 sous réserve de rectification.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Par coordination, avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 6 apporte une précision utile.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié précise les conditions de rejet implicite par la commission de contrôle. Avis favorable.

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

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'amendement n° 4 modifie la composition de la commission de contrôle, pour prendre en compte l'existence de plusieurs

conseils consulaires et donc de vice-présidents. Cela n'apporte aucune précision. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Le texte mentionne « le vice-président du conseil consulaire ». Or dans certaines circonscriptions il existe deux conseils consulaires élus, en Grande-Bretagne par exemple. On ne peut pas dire qu'un conseil consulaire ne compte pas parce qu'il est plus éloigné de l'ambassade qu'un autre ! Ne considérons pas que le conseil consulaire en Écosse ne vaut rien.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On ne raisonne pas par circonscription électorale mais par circonscription consulaire. Il y en a deux en Grande-Bretagne.

M. Jean-Yves Leconte. – L'évolution du réseau consulaire a pour conséquence qu'une même liste électorale peut valoir dans plusieurs circonscriptions consulaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette question dépasse mes capacités.

M. Philippe Bas, président. – Et celles de notre commission toute entière.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Avis du Gouvernement ?

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 4 et 3.

Article 4

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous avons déjà dit non plusieurs fois à l'amendement n°8...

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

La réunion est levée à 10 h 10

La commission adopte les avis suivants :

PROPOSITION DE LOI N° 688 RÉNOVANT LES MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 8 Liste d'émargement – Diverses coordinations		
M. COLLOMBAT, rapporteur	38	Adopté

Article 11 Établissement des listes électorales complémentaires pour le vote des ressortissants communautaires aux élections européennes		
M. COLLOMBAT, rapporteur	39	Adopté
Article 13 Actualisation de dispositions applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et maintien du droit en vigueur en Nouvelle-Calédonie		
M. COLLOMBAT, rapporteur	40	Adopté
Article 15 Entrée en vigueur et mesures transitoires		
M. COLLOMBAT, rapporteur	41	Adopté

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant le titre I^{er} (dispositions relatives au répertoire électoral unique et aux listes électorales)		
M. GRAND	11 rect.	Défavorable
Mme BOUCHOUX	17	Défavorable
M. GRAND	12 rect.	Défavorable
Article 1^{er} Conditions d'inscription sur la liste électorale d'une commune		
M. P. DOMINATI	15	Défavorable
M. MAUREY	22 rect. bis	Défavorable
M. MAUREY	23 rect. bis	Défavorable
M. GENEST	16	Favorable
M. LECONTE	37	Défavorable
M. LECONTE	36	Favorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme BENBASSA	27	Défavorable
Mme BENBASSA	28	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2		
Délai d'inscription sur les listes électorales - Répertoire électoral unique - Compétence du maire pour les inscriptions et radiations		
M. GRAND	2 rect.	Défavorable
Mme BOUCHOUX	29	Demande de retrait
M. GRAND	20	Demande de retrait
M. GRAND	6 rect.	Défavorable
M. GRAND	7 rect.	Saisine en cours du Président du Sénat (art. 41)
M. LECONTE	35	Favorable si rectifié
M. RICHARD	30 rect.	Favorable si rectifié
M. LECONTE	34	Favorable
M. RICHARD	31 rect. bis	Favorable
M. REICHARDT	21	Favorable
M. GRAND	1 rect.	Demande de retrait
Article 3		
Conditions d'affichage des listes électorales - Composition des commissions de contrôle		
M. GRAND	3 rect.	Demande de retrait
M. GRAND	5 rect.	Demande de retrait
Article 6		
Cas particuliers d'inscription sur les listes électorales jusqu'à dix jours avant le scrutin		
M. GRAND	4 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	24 rect. bis	Demande de retrait
M. GRAND	8 rect.	Demande de retrait
Article 7		
Décompte des délais en jours calendaires - Modalités de communication des listes électorales		
M. GRAND	9 rect.	Défavorable
M. MAUREY	26 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après l'article 10		
M. GRAND	10 rect.	Saisine en cours du Président du Sénat (art. 41)
M. VASSELLE	13	Saisine en cours du Président du Sénat (art. 41)
M. PERRIN	14 rect.	Saisine en cours du Président du Sénat (art. 41)
M. RAISON	18	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	25 rect.	Saisine en cours du Président du Sénat (art. 41)
Article 12 Coordinations relatives à l'élection des députés des Français de l'étranger - Droit de communication des listes électorales consulaires		
M. LECONTE	33	Défavorable
Article 13 Actualisation de dispositions applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie et maintien du droit en vigueur en Nouvelle-Calédonie		
Mme TETUANUI	19	Favorable si rectifié
Article 15 Entrée en vigueur et mesures transitoires		
M. LECONTE	32	Défavorable

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 689 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**

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Établissement des listes électorales complémentaires pour le vote des ressortissants communautaires aux élections municipales		
M. COLLOMBAT, rapporteur	2	Adopté
Article 2 Actualisation de dispositions applicables en Polynésie française et à Wallis et Futuna et maintien du droit en vigueur en Nouvelle-Calédonie		
M. COLLOMBAT, rapporteur	3	Adopté

AUTRE AMENDEMENT DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Entrée en vigueur		
M. LECONTE	1	Défavorable

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N° 690 RÉNOVANT LES MODALITÉS
D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er}		
Modalités d'inscription sur les listes consulaires des Français de l'étranger		
M. COLLOMBAT, rapporteur	9	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	10	Adopté
Article 3		
Diverses coordinations		
M. COLLOMBAT, rapporteur	11	Adopté
M. COLLOMBAT, rapporteur	12	Adopté

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Modalités d'inscription sur les listes consulaires des Français de l'étranger		
M. LECONTE	7	Demande de retrait
M. LECONTE	5	Favorable si rectifié
M. RICHARD	2 rect.	Favorable si rectifié
M. LECONTE	6	Favorable
M. RICHARD	1 rect. bis	Favorable
M. LECONTE	4	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	3	Avis du Gouvernement
Article 4		
Entrée en vigueur et mesures transitoires		
M. LECONTE	8	Défavorable

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45

Réforme de la justice – Création d'une mission d'information - Demande au Sénat des prérogatives d'une commission d'enquête

M. Philippe Bas, président. – Le bureau de notre commission s'est réuni ce matin pour délibérer de la création d'une mission d'information sur le renouveau de la justice, comprenant un représentant de chacun des groupes politiques représentés dans notre commission, et qui rendrait son rapport en fin d'année ou au début de l'année prochaine. Je soumets à votre approbation cette proposition, assortie de la demande au Sénat de doter, à ce titre, la commission des mêmes pouvoirs d'investigation qu'une commission d'enquête, conformément à l'article 22 ter de notre Règlement.

Il en est ainsi décidé.

Modalités d'inscription sur les listes électorales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

M. Philippe Bas, président. – La commission doit désigner des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, de la proposition de loi organique 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 de la proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

Merci aux membres de la commission présents hier en séance publique pour l'examen de ces textes : il arrive que, faute de la bonne information que permettent les travaux de commission, nos collègues aient tendance à détricoter ce qui relève de l'horlogerie fine. Hier soir, nous avons dû faire preuve de patience dans un débat où il fallait faire la part entre la réalité et les fantasmes.

MM. Philippe Bas, Pierre-Yves Collombat, Christophe-André Frassa, Mmes Catherine Troendlé et Lana Tetuani, MM Jean-Yves Leconte et Christian Favier sont désignés en qualité de membres titulaires Mmes Jacky Deromedi, Catherine Di Folco, MM. François Grosdidier, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur, MM. René Vandierendonck et François Zocchetto sont désignés en qualité de membres suppléants.

Mme Esther Benbassa. – Depuis le début de l'année, aucun membre de mon groupe n'a été désigné pour une CMP. Nous sommes minoritaires, certes, mais nous existons et pourrions être suppléants...

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes soumis à des règles de proportionnalité strictes.

Mme Esther Benbassa. – Je ne viens donc que pour lever la main... Peut-être faudrait-il réfléchir à l'évolution de ces règles.

M. Philippe Bas, président. – Les groupes de l'opposition pourraient s'entendre pour vous laisser une place de temps en temps.

Mme Esther Benbassa. – Hier, dans le débat sur le Brexit, seuls des hommes ont pris la parole : les hommes à la tribune, les femmes à la cuisine !

Loi de finances pour 2017 - Nomination des rapporteurs pour avis

Sont nommés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2017 :

- sur l'administration territoriale, M. Pierre-Yves Collombat (mission « Administration générale et territoriale de l'État ») ;
- sur l'asile, Mme Esther Benbassa, et sur l'immigration, l'intégration et la nationalité, M. François-Noël Buffet (mission « Immigration, Asile et Intégration ») ;
- sur l'outre-mer, M. Thani Mohamed Soilihi (mission « outre-mer ») ;
- sur les juridictions administratives et sur les juridictions financières, M. Michel Delebarre (mission « Conseil et contrôle de l'État ») ;
- sur le développement des entreprises et de l'emploi, M. André Reichardt (mission « Économie ») ;
- sur la fonction publique, Mme Catherine Di Folco (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») ;
- sur l'administration pénitentiaire, M. Hugues Portelli, sur la justice judiciaire et l'accès au droit, M. Yves Détraigne, et sur la protection judiciaire de la jeunesse, Mme Cécile Cukierman (mission « Justice ») ;
- sur la coordination du travail gouvernemental, les publications officielles et la modernisation de l'État, M. Alain Anziani, et sur la protection des droits et libertés, M. Jean-Yves Leconte (mission « Direction de l'action du Gouvernement ») ;
- sur les pouvoirs publics, M. Jean-Pierre Sueur (mission « Pouvoirs publics ») ;
- sur les relations avec les collectivités territoriales, Mme Jacqueline Gourault (mission « Relations avec les collectivités territoriales ») ;
- sur la sécurité, M. Alain Marc (mission « Sécurité ») ;
- sur la sécurité civile, Mme Catherine Troendlé (mission « Sécurité civile »).

M. Philippe Bas, président. – Mme Benbassa est nommée rapporteure pour avis pour la mission Asile ; nous nous en réjouissons !

Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale - Communication

Puis la commission entend une communication de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck et Pierre-Yves Collombat, co-rapporteurs de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale.

M. Philippe Bas, président. – Nous écoutons maintenant le deuxième rapport d'étape de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck et Pierre-Yves Collombat, co-rapporteurs de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale. Cette communication fait suite à de nouveaux déplacements de la mission.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon propos portera sur la réforme des intercommunalités. Dans chacun des déplacements que nous avons effectués, le premier souhait des acteurs que nous avons rencontrés est une meilleure différenciation territoriale. Les réformes sont loin d'être appliquées uniformément.

Les prescriptions des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) arrêtés au 31 mars 2016, établissent, s'ils sont appliqués en l'état, 14 métropoles, 12 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération et 1 003 communautés de communes au 1^{er} janvier 2017 – soit respectivement + 1, + 1, + 17 et 839 de moins qu'en 2016. Il est heureux que les travaux du Sénat sur la loi NOTRe aient permis de sauver le département. Le cadre départemental n'est pas seulement dans la loi, c'est une réalité vécue : très peu d'intercommunalités dépassent les limites du département.

Dans la réorganisation territoriale, il faut d'abord respecter autant que possible la volonté des élus locaux pour assurer la réussite des projets de territoire. Les commissions départementales de la coopération intercommunale sont parfois plus ambitieuses que les projets préfectoraux en allant au-delà des seuils fixés par la loi.

Il faut aussi se soucier de la proximité. La mise en place de la réforme dans des délais trop contraints a généré des frustrations. La proposition de loi de Jacques Mézard, adoptée par le Sénat le 8 mars dernier, pourrait donner du temps aux élus, une année de plus, pour les fusions d'intercommunalités mais ce texte est bloqué à l'Assemblée nationale. Si, dans certains départements, les choses se passent naturellement, il peut être difficile ailleurs de fusionner des intercommunalités dans un temps record. Après s'être concentrés sur la question de l'exercice des compétences, les élus prennent maintenant conscience des conséquences fiscales des recompositions des communautés et c'est très anxiogène.

Des territoires ruraux ou semi-ruraux peuvent être amenés à fusionner avec des territoires urbains, ce qui peut avoir pour conséquence de rendre des compétences orphelines, les compétences de proximité aujourd'hui assumées par les communautés rurales n'étant pas nécessairement reprises par la future intercommunalité. Les grandes intercommunalités ne souhaitent en effet pas reprendre telle compétence des petites, qui constituait parfois le fait générateur de leur création, le périscolaire par exemple. Il faudra donc imaginer des modes de gestion différenciés au sein des grandes intercommunalités ; dans le cas contraire, cela pousserait les communes à créer à nouveau des structures dédiées, à l'encontre des objectifs de simplification de la loi Notre.

Il serait prématuré d'avoir un avis tranché sur la question de la gouvernance dans les 123 nouvelles intercommunalités dites « XXL », celles qui comprennent plus de cinquante communes. Il faudra mettre en place des conférences des maires, des organisations *ad hoc*, de la déconcentration et des modes de gestion différenciés, pour que les particularités de micro-territoires ou d'infra-territoires puissent être prises en compte. Le problème de la coexistence entre ville et campagne se pose au sein de communautés urbaines ou de métropoles comme Reims ou Rouen.

Aux 13 métropoles existantes depuis le 1^{er} janvier 2016 s'ajoutera dans deux jours le Grand Nancy. On y retrouve la coexistence de territoires ruraux et urbains. À Bordeaux se pose l'épineuse question de la répartition des compétences entre la métropole, le département et la région. Monsieur le président de la métropole lyonnaise, qui exerce à la fois les compétences de l'intercommunalité et du département, votre collectivité est en effet la seule pour l'instant à avoir trouvé une solution. La question sous-jacente est celle de la redistribution des ressources : il n'y a eu de pacte financier qu'à Lyon.

Les capitales régionales perdant leur statut, comme Poitiers et Limoges, vont former de nouvelles communautés urbaines qui devront faire face à un fort tropisme de la nouvelle capitale régionale, qu'il faudra contrebalancer par des pôles d'équilibre sur l'ensemble du territoire de la nouvelle région. Châlons-en-Champagne, l'ancien chef-lieu de région, aujourd'hui à l'est de la région Grand Est, de son côté, subit l'attraction de Paris, bien plus que de Strasbourg, très éloignée.

Nous avons vu tout l'intérêt qu'il y a à suivre ces problèmes dans la durée : chaque mois apporte en effet de nouveaux enseignements. Il y a de plus un écart colossal dans l'application de ces réformes, par exemple pour les fusions de communes entre la Normandie et le Maine-et-Loire d'une part, et le Sud-est de la France, par exemple.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – La Normandie et le Maine-et-Loire détiennent le record absolu des créations de communes nouvelles. Cela s'explique par la motivation des élus locaux, mais pas seulement : il faut aussi que les préfets de département soient « autotractés », pour faire savoir aux élus intéressés non seulement le maintien de la dotation globale de fonctionnement – voire à une majoration dans certains cas – mais aussi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), si elle était perçue par l'une des communes fusionnées. Nous avons rencontré pléthore d'élus convaincus, dont bon nombre ont profité de ce processus pour réfléchir sur leurs politiques publiques, réduire leur coût et augmenter la qualité du service public. Certes, ces communes témoignaient souvent, avant même la fusion, d'une solide *affectio societatis*, souvent au sein d'un syndicat intercommunal à vocation scolaire ou d'une communauté de communes. La proposition de loi sur le maintien des communes associées en tant que communes déléguées de notre collègue M. Bruno Sido et l'annonce du Président de la République au dernier congrès des maires de prolonger les avantages financiers incitatifs à la fusion de communes jusqu'au 31 décembre 2016 ont levé les dernières préventions.

Nous avons travaillé étroitement sur cette question avec la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dont le rapport intitulé *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse* de Françoise Gatel et François Manable a été précieux. Dans la Marne, nous avons cherché longtemps des communes nouvelles ; le maire de la seule qui a été créée à ce jour, Aÿ-Champagne, regrettait amèrement l'absence d'investissement de l'État. Rien ne peut en effet se faire si le préfet et ses services ne se sentent pas responsables de la légitimité de la démarche.

Vous vous souvenez certainement combien Jean-Jacques Hyest et Philippe Bas avaient insisté auprès de Mme Lebranchu sur la nécessité de synchroniser la réforme territoriale et la réorganisation des services déconcentrés de l'État – c'est plutôt raté ! En Normandie, l'État comme les régions ont la même préoccupation d'équilibre territorial, mais réorganisent leurs services sans se concerter : Caen est capitale de la région, où siège le conseil régional, mais l'État privilégie Rouen, où réside le préfet de région. La région y a toutefois implanté certains services, mais sans tenir compte des services de l'État présents dans la ville. D'après Mme Marie-Françoise Guguin, vice-présidente du conseil régional de Normandie, le choix du conseil régional pour parvenir à un équilibre entre les deux capitales, s'est fait « *indépendamment des choix opérés par l'État* ». C'est dommage !

Nos deux déplacements en Nouvelle Aquitaine nous ont confirmé cette étanchéité entre l'organisation des services de l'État et de la région. Alain Rousset nous a expliqué qu'il gardait à Bordeaux son état-major – son directeur général des services et les principaux directeurs généraux adjoints – et que parallèlement à l'harmonisation des politiques publiques régionales, loin d'être identiques dans les trois régions, il réorganisait les services avec une certaine différenciation territoriale. Il privilégie également le conventionnement avec les EPCI, éventuellement groupés en pays ou en PETR comme dans le Limousin. On retrouve ici la vieille thèse plaidée par Alain Lambert, selon laquelle la réforme territoriale devait aller de pair avec la contractualisation.

Les départements n'ont pas encore achevé leur travail de deuil, notamment sur le développement économique et les transports scolaires. Mais leurs observations sont pertinentes. Des présidents de conseils départementaux nous l'ont dit : ils veulent bien être délégataires de la région de la compétence transports scolaires, à condition d'avoir un véritable pouvoir d'organisation du service ; ils ne veulent pas être là seulement pour subir les récriminations dans les comités de lignes ! En outre, la délégation entre régions et départements en matière de transports scolaires soulève la question des subdélégations entre départements et les autres autorités organisatrices, avec les problèmes juridiques que cela pose, la subdélégation n'étant pas possible.

En général, la démarche d'évaluation au long cours du Sénat, joignant des élus des différentes sensibilités, a été très bien perçue sur le terrain – en plus d'être une belle expérience collective.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je vous livre tout d'abord ce que je retiens de tous ces déplacements. C'est improprement que l'on parle d'application de la loi ; ce que nous observons, c'est du bricolage – le mot n'est pas dépréciatif dans ma bouche. Selon les deux acteurs concernés, le préfet et les élus, et les rapports de forces qui existent entre eux, le résultat peut être très variable. À la différence des autres réformes territoriales, on n'observe pas uniquement des tentatives de retardement ; pour la première fois il me semble, des élus, par une forme de passage à la limite, vont plus loin que ce que prévoyait la loi : voyez, en zone rurale, des communautés de communes qui en regroupent 70 ! Il s'agit, comme au judo, d'utiliser la force de l'adversaire contre lui-même. Comme si le corps, dans un phénomène allergique, réagissait violemment à ce qui est perçu comme une agression.

Cela produit des paradoxes, comme lorsqu'une commune doit de nouveau assumer une compétence exercée auparavant au sein d'un syndicat ou d'une intercommunalité, parce que la nouvelle intercommunalité n'en veut pas. À l'inverse, certaines grandes intercommunalités ne souhaitent pas exercer, ou du moins veulent moduler l'exercice de certaines compétences qui sont pourtant essentielles et qui justifient leur

vocation, comme les transports. Les besoins augmentent en effet, sans que l'augmentation des moyens soit perceptible ; cela entraîne un freinage contraire à l'objectif de la réforme.

S'agissant du sujet dont je suis plus particulièrement chargé, la réorganisation des services régionaux de l'État, elle s'est faite selon deux principes : les directions régionales relevant d'une seule grande région devaient fusionner, sans obligatoirement avoir leur siège dans la nouvelle capitale régionale, mais en privilégiant un fonctionnement multi-sites suivant une logique de spécialité. L'intention est bonne : concilier la modestie des effectifs avec le maintien de la présence de l'administration sur le territoire. Mais la réorganisation des services de la région a été décalée à cause des élections de décembre dernier. La plupart des exécutifs des nouvelles régions ne semblent pas voir de lien entre la réorganisation de leurs services et la réorganisation des services de l'État – ce qui laisse rêveur quant à la cohérence d'une réorganisation territoriale censée renforcer les compétences et pouvoirs des régions alors que l'essentiel du travail en commun des services de l'État et des acteurs de terrain continuera à s'effectuer au niveau départemental !

Les services de l'État devront donc composer avec une organisation des services des conseils régionaux elle-même multi-sites. Avec pour conséquences une forte hausse du nombre et du temps de déplacements, et la fatigue qui va avec. Ce qui parfois conduit à privilégier l'envoi sur le terrain non pas de l'agent le plus compétent, mais le plus proche...

À la dispersion des acteurs s'ajoute la différence de doctrine d'application des politiques de l'État entre les anciennes directions régionales – preuve de la créativité locale. Il est nécessaire, dans le cadre de la nouvelle région, d'harmoniser ces doctrines.

Entre l'éloignement des agents et le décalage entre les fonctionnements, les motifs d'inquiétude ne manquent pas pour les services de l'État, dont je salue l'effort d'équilibre : ils n'ont pas habillé Paul en dépouillant Pierre. Mais quelle sera leur évolution, quand la politique générale est à la réduction des effectifs ? Face à la tendance à la centralisation des services de la région dans son chef-lieu, l'État pourra-t-il continuer à disperser ses services ?

Il faut des moyens matériels suffisants pour travailler en multi-sites, qu'il s'agisse de télétravail ou de déplacements. La tendance est au progrès, mais ce progrès est lent. Dans l'attente d'une solution optimale, chacun se débrouille, le déploiement étant prévu jusqu'à la fin 2018.

Les services de ressources humaines ont fourni un effort d'anticipation, de dialogue social, d'accompagnement individuel des agents. Généralement, cet effort a été apprécié, même si certains syndicats ont exprimé leur mécontentement. Sur 8 000 agents concernés, 400 ont effectué une mobilité géographique, 1 800 une mobilité fonctionnelle, et seuls 150 ont refusé toute mobilité. Il n'y a eu aucune mobilité géographique obligatoire. Les agents souffrent néanmoins d'une inquiétude métaphysique quant au sens de leurs missions. Comment, en outre, l'encadrement peut-il être assuré partout et adapté à une gestion multi-sites ? Malgré les difficultés, la fatigue, les tensions dues à l'adaptation à des pratiques nouvelles, les agents ne sont pas pessimistes même s'ils souhaitent un avenir plus calme.

Je salue le stoïcisme des services de l'État, leur engagement et leur créativité. Il serait catastrophique que l'accumulation de réformes, assortie de la réduction endémique des moyens, finisse par décourager la fonction publique de qualité dont la France bénéficie.

Nous n'avons jamais réussi à obtenir de chiffres sur l'évolution des effectifs des services centraux et déconcentrés ; or j'ai l'impression que la baisse est surtout mise en œuvre loin de Paris.

J'ai une marotte : la nomination des préfets. Il est anormal que si peu de sous-préfets deviennent préfets. L'ami du prince est nommé sans expérience des territoires, or en matière d'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale, on distingue ceux qui connaissent le terrain de ceux qui appliquent sans discernement des mesures absurdes.

M. Philippe Bas, président. – Merci aux trois rapporteurs. La dynamique d'application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République échappe en partie aux intentions du législateur. Ce processus vit une vie propre, faisant naître un sentiment de grande hâte pour les nouvelles intercommunalités qui n'avaient pas atteint leur régime de croisière au moment où la loi les a bousculées.

La volonté des préfets de constituer de très grandes intercommunalités rurales de plus de 50, voire 100 communes, n'a jamais fait l'objet de discussions, ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat. Pourtant, il va falloir aider les élus à les mettre en place. Nous n'avons pas non plus pensé à l'articulation entre les intercommunalités et les communes nouvelles issues de fusions. Les petites communes ont besoin d'une gestion de proximité. Lors de la création des grandes régions, on a pensé aux compromis entre grandes villes avec la volonté de satisfaire tout le monde, au détriment de l'efficience des nouvelles collectivités. Le regroupement des services au siège de la collectivité n'est pas suffisant, par exemple en Normandie. Cette situation justifie pleinement notre rôle. Nous devons laisser les collectivités territoriales s'organiser. Le temps d'une pause législative est venu, hormis pour quelques ajustements destinés à combler les imprécisions de la loi, comme en matière de communes déléguées.

M. Gérard Collomb. – Le témoignage des rapporteurs est extrêmement intéressant. On retiendra de cette législature qu'elle a mis la France en mouvement. L'idée de départ n'était pas forcément d'une précision extraordinaire. On a procédé par tâtonnements mais, dans les territoires, à tous les échelons, les élus locaux se sont emparés des lois de réorganisation pour façonnner des nouveautés. L'uniformité de l'organisation territoriale héritée du passé est remise en cause. Chacun trouve les moyens de s'adapter aux réalités nouvelles, de façon diverse.

Effectivement, la métropole de Lyon a trouvé un modèle nouveau, avec une dotation de 72,3 millions d'euros entre la métropole et le département du Rhône assurant un autofinancement brut égalisé. Les métropoles vampirisent-elles leurs territoires ou créent-elles de la richesse ? Depuis un an, nous avons demandé une enquête à M. Laurent Davezies, qui s'est appuyé sur des statistiques de la Direction générale des finances publiques et des différents organismes de sécurité sociale pour calculer le produit intérieur brut de la métropole et les mouvements financiers entre celle-ci et les territoires qui l'environnent. Celui de la métropole est de 58 milliards d'euros ; 8 milliards d'euros sont exportés sur les territoires voisins tels que les départements du Rhône, de l'Isère ou de l'Ain, ou plus lointains tels que la Drôme, l'Ardèche ou la Savoie où sont implantées des résidences secondaires. L'appareil statistique français, très bon à l'échelle nationale, ne fournit aucune explication sur les mouvements territoriaux. Le Sénat doit demander des analyses, sans quoi nous resterons impressionnistes dans des discussions majeures. La déshérence de la France périphérique, beaucoup évoquée, ne repose sur aucune statistique. Si nous nous penchions sur la réalité,

nous nous apercevrons que la difficulté de la troisième couronne, en France, est moins due à un manque de richesses qu'à un manque d'organisation. La troisième couronne de la métropole de Lyon connaît une grande création de richesses – des entreprises s'y installent – mais celle-ci est extrêmement morcelée. Nous étendons le pôle métropolitain, une belle création, pour mettre en cohérence des éléments épars. Pour le Sénat, représentant des collectivités locales, des collectivités locales, s'atteler à la tâche de voir à quoi ressemble la France des territoires d'aujourd'hui est extrêmement intéressant.

Mme Jacqueline Gourault. – Merci aux rapporteurs de leurs exposés. Dans mon département du Loir-et-Cher, deux communautés de communes sont transdépartementales.

Oui, nous sommes allés plus loin.

Le Sénat a débattu de la nécessité de garantir dans les régions à faible densité de population des exceptions par rapport à l'obligation de faire croître les communautés de communes : nous avons été plus loin, parfois à l'initiative des préfets ou des élus locaux, concernés ou non. La vision territoriale de certains grands élus n'est pas toujours dénuée d'intérêts personnels...

La question des compétences orphelines a parfois été réglée par la création de communes nouvelles ou de syndicats, contrairement au but recherché qui était d'en diminuer le nombre.

Les régions et les départements géraient des zones d'activité économiques. Les seconds ne le peuvent plus. Pourtant, l'État est resté statique et ne les oblige pas à les transférer aux intercommunalités concernées. On attend la position de l'État sur la compétence économique, qui pose un problème de transferts financiers. Quant à la compétence touristique, rien n'a changé, ce qui pose un sérieux problème sur les territoires et ne constitue pas une façon rationnelle de gérer l'argent public.

Enfin, malgré la régionalisation et l'inadéquation de la présence des services de la région et de l'État sur les territoires, on note un retour du rôle du préfet de département.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Alain Vasselle. – Les rapporteurs nous ont éclairés sur l'application de la loi NOTRe. Je m'en félicite. Le président de notre commission devrait le faire savoir au président Larcher.

Aucun des trois rapporteurs n'a abordé les économies que la loi NOTRe devait générer. On nous l'avait affirmé comme justifiant les dernières réformes ; or cela ne transparaît pas. À combien s'élèvent finalement ces économies ? Ou peut-être les surcoûts...

La secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, Estelle Grelier, a fait part à la commission départementale de coopération intercommunale de l'Oise de mesures sur les compétences orphelines évoquées par M. Darnaud : le Gouvernement va autoriser deux communes qui fusionnent à conserver la situation en l'état, pendant cinq ans, si l'une disposait d'un plan local d'urbanisme intercommunal et l'autre non. Il en ira de même pour les communes qui avaient mis en place, pour les unes, des taxes sur les ordures ménagères (TEOM) et, pour les autres, des redevances sur les ordures ménagères (REOM). Pourquoi ne pas généraliser la coexistence des compétences optionnelles orphelines, pendant cinq ans, avant de décider de leur attribution ?

Le département de l’Oise a une politique volontariste en matière de transports scolaires : la gratuité est totale pour les élèves de primaire. Les départements étaient au départ favorables au souhait de la région de déléguer cette compétence, avant de faire marche arrière. La situation est-elle comparable dans d’autres régions ?

Les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux (PETR) se mettent-ils en place ? La région Hauts-de-France exercerait sa compétence économique uniquement par des aides aux entreprises. Le foncier serait toujours du ressort du département. Est-ce conforme à la loi ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La méthodologie du comité de suivi s’inscrit dans le contrôle de l’application des lois, exercé régulièrement tout au long de l’année. Les rapporteurs se sont concentrés sur les compétences de la commission des lois sans déborder sur les aspects économiques, qui relèvent d’autres commissions, en particulier celle des finances.

M. François Zocchetto. – Je salue la pertinence des commentaires des rapporteurs, fidèles à ce que nous vivons sur le terrain.

Les délais posent problème. Il est difficile de mettre au point de nouvelles intercommunalités pour le 1^{er} janvier 2017 quand les élus ne sont pas tous enthousiastes. Les préfets doivent rendre leurs décisions en septembre ; il restera trois mois pour défaire des intercommunalités et créer de nouvelles entités. La convergence fiscale est particulièrement délicate. Le ministre des collectivités territoriales a répondu négativement à une demande de report mais des problèmes concrets se poseront.

Il n’est pas possible d’étendre toutes les compétences à tout un territoire. Certains besoins n’existent que sur une partie du territoire. Le mode de gestion différencié posera la question de l’égalité des citoyens devant le service public. Ne retombons pas dans l’obligation de créer des syndicats.

La gouvernance pose des problèmes pratiques. Quand un maire, vice-président d’une agglomération, préside une commission thématique, il doit être présent pour les réunions auprès de la commune, de l’intercommunalité, de la conférence des maires… La répétition est pédagogique, mais lassante. Nous devrons guider les élus.

Il faut mettre en place des mesures transitoires susceptibles de créer un enthousiasme pour les nouvelles collectivités territoriales. On ne peut pas éliminer au milieu de leur mandat des élus qui se sont beaucoup investis. Lors de la phase de concertation des schémas départementaux de coopération intercommunale, les élus municipaux ont acquiescé, mais pour le mandat suivant.

Les propos de M. Gérard Collomb doivent être ajoutés au rapport. Il faut changer la vision du territoire. Les outils statistiques, datés, ne prennent pas en compte la transformation des relations territoriales et n’aident pas les citoyens à mieux comprendre les mutations.

M. Jacques Bigot. – Merci aux rapporteurs pour leur point d’étape, à peine quelques mois après la mise en œuvre de la loi. Les élus ont besoin d’analyser les choses. Ils ne peuvent aller au rythme attendu.

Notre espoir, évidemment, est que nous soyons capables d'accepter que les territoires ne s'organisent pas tous de la même manière, malgré la tentation de l'uniformité dans notre État centralisé.

L'organisation des compétences économiques sera extrêmement compliquée. On disait depuis longtemps que les trois agences de développement économique d'Alsace devaient fusionner. Depuis la loi, c'est chose faite pour celle des deux départements, en association avec la métropole. Il n'est pas pour autant question de parvenir à une seule agence dans le Grand Est qui est une région énorme. Tout cela prendra du temps.

S'il est exact que les préfets ont parfois imposé les schémas départementaux de coopération intercommunale à marche forcée, en agrandissant des intercommunalités, s'il y avait eu des amendements suffisants et si les deux tiers de votes négatifs au nom de la commission départementale de la coopération intercommunale avaient été réunis, ces schémas n'auraient pas été suivis d'effet. Globalement, ces schémas ont donc été acceptés. Dans la communauté urbaine que je présidais avant 2014, une communauté de cinq communes devait fusionner avec 28 autres communes de la communauté urbaine. Il est évident que les compétences de la petite enfance ne sont pas portées par l'intercommunalité. On risque la création d'un syndicat mixte. Mais rien n'interdit à l'intercommunalité de prendre la compétence des crèches intercommunales. Des solutions de financement intelligentes peuvent être trouvées, sans ajouter de structures nouvelles. Laissons les territoires imaginer des solutions avant d'adapter la législation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je félicite les rapporteurs qui ont beaucoup travaillé. Le rapport sera très utile pour poursuivre la réflexion. J'ai compris que beaucoup de responsables politiques réclamaient la nécessité d'une pause. C'est une bonne idée.

Ce rapport me rend optimiste. Le binôme pour les élections départementales a suscité des contrariétés ; or il a apporté la parité, qui n'est pas remise en cause, et du renouveau. Beaucoup de craintes s'avèrent injustifiées.

Les communes nouvelles sont une solution très positive à condition que l'on s'abstienne de toute propagande et que les communes se saisissent librement de cet outil. La marche forcée préfectorale est contre-productive.

Nous avons eu raison de favoriser les grandes communautés de communes. L'existence d'un service économique, par exemple, se justifie surtout au-dessus de 15 000 habitants.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ne fonctionne pas et aboutit à des disparités énormes. Les points de vue diffèrent selon les préfets, comme lors de la fusion partielle de deux communautés de communes : dans certains cas, on va devoir revoter pour les délégués communautaires mais pas pour le président.

Le modèle de la métropole de Lyon est-il reproductible ? Quel est le devenir des départements résiduels ? Être une métropole est actuellement le *nec plus ultra* au point que des agglomérations le demandent, ou s'appellent ainsi de leur propre chef car elles jugent que c'est plus valorisant.

Le sujet qui mérite le plus de réflexion est la région. Sa compétence économique ne peut être exercée que par une agence très forte. Une réflexion complémentaire doit être

menée, dans les grandes régions, sur le rapport entre les élus et la population, quand le conseiller régional siège à plusieurs centaines de kilomètres.

Mme Sophie Joissains. – Je salue le travail des rapporteurs, qui doit se poursuivre car il est encore partiel. La métropole de Lyon fonctionne bien mais elle a été créée sans beaucoup de risques puisqu'elle existait *de facto* depuis 1975. D'autres métropoles, telles que Paris et Aix-Marseille-Provence, posent davantage de problèmes. Je souhaiterais une communication rapide sur cette dernière, le transfert de compétences des communes étant prévu pour 2018 sur des sujets tels que la voirie et l'eau, qui ne seront pas retransférables. L'évaluation et le contrôle doivent être effectués en amont. Il faut tenir compte du degré de satisfaction de la population et des élus. En surface, Aix-Marseille-Provence représente six fois la métropole lyonnaise, quatre fois la parisienne. Or elle connaît des problèmes majeurs. Le vice-président chargé du budget a déclaré il y a un mois et demi que la métropole était en situation de faillite.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les rapporteurs poursuivront leur mission sur les métropoles, dont la vôtre, puisqu'elles relèvent des dernières lois de réforme territoriale.

M. Yves Détraigne. – Je félicite les rapporteurs, dont le travail sent le terrain. En moins de quarante ans, l'organisation du pays est passée du jardin à la française à une adaptation aux situations particulières. Le travail des élus au sein des commissions départementales de coopération intercommunale est très pragmatique. Aucun modèle unique ne s'est imposé, ce qui est assez nouveau dans l'ère moderne. La maturité des élus les rend capables de pragmatisme. Les compétences dévolues par la loi à tel niveau de collectivités territoriales pourraient être exercées par une autre, à un autre échelon par convention.

M. Alain Richard. – L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales a été introduit afin de permettre aux collectivités territoriales de déléguer une compétence à une autre collectivité par convention, moyennant un règlement financier. Les préfets ne savent pas que cet article existe et la direction générale des collectivités locale n'en assure pas la publicité. Cet outil légal peut empêcher la recréation de syndicats puisque des compétences peuvent être confiées par convention. Évidemment, cela donne un peu de travail à l'administration et change ses habitudes. Les rapporteurs en ont-ils entendu parler au cours de leurs déplacements ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le préfet du Haut-Rhin a fait savoir qu'il faudrait travailler par convention sur la base de cet article.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ce qu'évoque M. Alain Richard est bien pris en compte, notamment en matière de transports scolaires en Gironde.

Les propos de M. Vasselle sur les PETR illustrent le point commun entre les interventions des uns et des autres : la différenciation territoriale. Un PETR préfigure parfois une grande intercommunalité future pour certains, prend la suite d'un pays pour d'autres, ou reconstitue un territoire créé *ex nihilo* pour porter des politiques régionales *via* des contrats de développement. Il y a plusieurs PETR et chacun s'assure qu'ils s'adaptent à la problématique du territoire.

Je partage les propos de M. Zocchetto sur les délais, qui constituent une tendance lourde. Il ne sera pas possible de fusionner dès le 1^{er} janvier 2017 des ensembles

intercommunaux dont certains ne seront connus qu'en octobre. La proposition de loi de M. Mézard prenait tout son sens sans évoquer l'esprit de la loi en offrant une souplesse d'adaptation, à périmètre intercommunal constant au regard des SDCI. Il y a également beaucoup à redouter en matière de fiscalité.

Des évolutions législatives, même petites, seront inévitables. En Gironde, un maire d'une commune peu peuplée n'a même pas de suppléant au conseil métropolitain où il siège, si bien que s'il est absent, sa commune n'est plus représentée au conseil communautaire.

J'insiste sur la différenciation territoriale. Aucune loi ne peut répondre exhaustivement aux besoins de tous les territoires de façon uniforme car notre pays est divers. Les élus doivent se saisir des problématiques intercommunales pour établir un rapport de force.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous n'avons pas été partout ni examiné toutes les situations possibles : nous avons commencé par l'essentiel. On n'a pas encore trouvé les économies, que, selon mon intime conviction, on ne fera pas.

On parle d'adaptation ou de variabilité, comme si notre territoire n'avait jamais été uniforme. Il ne l'était qu'en apparence ! La preuve, les services de l'État découvrent que les pratiques sont très différentes d'un chef-lieu à un autre. Il y a toujours eu cette symbiose entre l'État et les élus locaux, sans vous renvoyer à l'État périphérique.

Durant cette phase de mutation, j'espère que nous conserverons la même cohérence que dans notre ancien système. Certes, grâce aux conventions, on peut faire ce que l'on veut. Mais il aurait été plus simple que le conseil départemental conserve les transports scolaires, plutôt qu'il fasse la même chose mais par délégation. Nous voudrions avoir notre mot à dire mais c'est la région qui a le pouvoir. Les relations risquent d'être un peu musclées...

Il y a toujours eu une certaine créativité entre les élus locaux et le pouvoir central. Le résultat dépend de la qualité des deux, des objectifs poursuivis, et de leur conception de l'intérêt général. Ne soyons pas aveugles, certaines intercommunalités ont des formes de circonscriptions électorales... L'intercommunalité est aussi une question de pouvoir – et c'est normal. Oui, des schémas départementaux de coopération intercommunale ont été adoptés, mais dans quelles conditions ?

Prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires - Examen des amendements sur le texte de la commission

La commission examine ensuite les amendements sur son texte n° 706 (2015-2016) pour la proposition de loi n° 677 (2015-2016), présentée par M. Jacques Bigot, tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi, présentée par M. Jacques Bigot, tendant à prolonger le délai de validité des habilitations des clercs de notaires.

Article unique

M. François Pillet, rapporteur. – Par l'amendement n°1, M. Bouvard souhaite que le Gouvernement ajoute au dispositif de passerelle prévu pour les clercs habilités afin qu'ils deviennent notaires salariés un dispositif de validation des acquis de l'expérience professionnelle. Par un décret de mai 2016, certes tardif, le Gouvernement avait organisé une passerelle pour qu'accèdent à la profession de notaire les clercs habilités depuis 15 ans sans contrôle de connaissances, et avec un tel contrôle pour ceux habilités depuis moins longtemps. Cet amendement ne résoudrait pas le problème de la modification de la date d'application des dispositions pour les clercs habilités. En pratique, les clercs sont généralement très spécialisés. Les faire accéder par validation des acquis de l'expérience non seulement à la fonction, mais aussi au diplôme de notaire pourrait être jugé problématique par rapport à ceux qui auront fait l'effort, pour obtenir ce diplôme, d'étudier tous les domaines de l'activité notariale. Surtout il ne me semble pas opportun, en adoptant cet amendement, de prendre le risque de retarder l'adoption de la proposition de loi. Peut-être le Gouvernement aura-t-il des arguments intéressants...

Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François Pillet, rapporteur. – Pour les mêmes raisons d'opportunité, retrait ou avis défavorable à l'amendement n°2, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'État puisse établir la liste des diplômes nécessaires à la validation des acquis de l'expérience, alors que la liste est actuellement établie par la « commission paritaire nationale d'une branche professionnelle. »

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. BOUVARD	1	Demande de retrait
Article additionnel après l'article unique		
M. BOUVARD	2	Demande de retrait

Élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics - Examen des amendements au texte de la commission

Puis la commission examine les amendements sur son texte n° 702 (2015-2016) pour la proposition de loi n° 583 (2015-2016), présentée par Mme Lana Tetuanui, relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 5 corrige une erreur de renvoi.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 2

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 6 tend à préciser et à améliorer la rédaction.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 3

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 7 précise que seule l'absence de candidature parmi les conseillers de la liste arrivée en tête dans la section peut entraîner la désignation d'un conseiller d'une autre liste comme maire délégué.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article additionnel après l'article 10

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 8 étend aux élus communaux de Polynésie française le dispositif du droit individuel à la formation, fixé par la loi du 31 mars 2015 facilitant l'exercice du mandat d'élu local.

L'amendement n° 8 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE***Article 5***

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 1 précise la formulation de l'article 5 sur les marchés publics, définis par le droit applicable localement. Avis favorable.

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

Article 6

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 2 assure une coordination avec l'article 1^{er} *quater* de la proposition de loi de notre collègue Bruno Sido, qui prévoit, si le maire délégué le demande, la fixation d'une indemnité inférieure au taux maximal dans les communes déléguées de moins de 1 000 habitants. Avis favorable.

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

Articles additionnels après l'article 12

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 3 est identique à mon amendement n° 8.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue cette initiative grâce à laquelle une proposition de loi coécrite avec Mme Jacqueline Gourault pourra porter ses fruits jusqu'en Polynésie française. C'est très important !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le rapporteur en a fait un amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et je salue le rapporteur et le Gouvernement qui l'a suivi.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela mérite d'être souligné.

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

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 4 applique aux présidents de syndicats de la Polynésie française les dispositions transitoires que nous avons récemment adoptées qui permettent à ces derniers de bénéficier d'une indemnité de fonction jusqu'au 31 décembre 2019.

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

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mode de scrutin pour l'élection des conseils municipaux en Polynésie française		
M. DARNAUD, rapporteur	5	Adopté
Article 2		
Faculté pour les communes de la Polynésie française et leurs groupements de créer des sociétés publiques locales		
M. DARNAUD, rapporteur	6	Adopté
Article 3		
Modalités d'élection des maires délégués dans les communes associées		
M. DARNAUD, rapporteur	7	Adopté
Article additionnel après l'article 10		
M. DARNAUD, rapporteur	8	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5		
Délégation du conseil municipal au maire en matière de marchés publics		
Le Gouvernement	1	Favorable
Article 6		
Indemnité du maire délégué bénéficiant d'une délégation du maire de la commune		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	2	Favorable
Article additionnel après l'article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	3	Favorable
Le Gouvernement	4	Favorable

Examen des pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 1^{er} octobre 2015

Enfin, la commission examine des pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 1^{er} octobre 2015.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – En application des articles 87 et suivants du Règlement du Sénat, les pétitions adressées au Président du Sénat, une fois inscrites au rôle général, sont renvoyées à la commission des lois. Notre commission peut décider soit de les renvoyer à un ministre ou à une autre commission du Sénat, soit de les soumettre au Sénat, soit de demander au Président du Sénat de les transmettre au Défenseur des droits, soit de les classer purement et simplement. Les pétitions deviennent caduques de plein droit à l'ouverture de la session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle elles ont été déposées.

Nous examinons ce matin une pétition adressée au Président du Sénat depuis le 1^{er} octobre 2015 : la pétition n° 70-274, de M. Sylvain Clément, s'oppose à une disposition du projet de loi relatif à la justice du XXI^e siècle qui autorise la suppression du double registre de l'état civil en cas de sauvegarde électronique des données par les mairies. Le 28 octobre 2015, à l'initiative de son rapporteur M. Yves Détraigne, notre commission a renvoyé à un décret le soin d'assurer la conservation des données en toute sécurité et confidentialité. Le texte adopté par notre assemblée le 5 novembre 2015 a subordonné la dispense de tenue du double registre à la transmission d'une copie des actes au greffe du tribunal de grande instance. L'Assemblée nationale a, pour sa part, approuvé l'allègement des formalités attachées à la tenue des actes de l'état civil mais supprimé la condition de transmission au greffe. Le projet de loi est toujours en cours d'examen par le Parlement. Il conviendrait de répondre directement au pétitionnaire, en lui exposant les motifs qui ont conduit le Sénat à adopter l'article 18 du projet de loi.

M. Michel Delebarre. – Parfait !

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 11 h 45

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mercredi 22 juin 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40

Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature – Commission mixte paritaire sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion 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 une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle se sont réunies au Sénat le mercredi 22 juin 2016.

La commission mixte paritaire sur le projet de loi organique procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. François Pillet, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire sur le projet de loi procède ensuite à la désignation de son bureau constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. Yves Détraigne, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat et MM. Jean-Michel Clément et Jean-Yves Le Bouillonnec, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale.

S'engage d'abord une discussion générale commune sur le 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 le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je remercie nos collègues députés d'être venus jusqu'au Sénat pour ces deux CMP, ce qui compense un peu la frustration de notre assemblée à l'égard des conditions de discussion du projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je suis heureuse de venir discuter ce texte avec mes collègues sénateurs. Je me félicite également de la qualité des échanges avec le rapporteur M. Pillet. Ils ont abouti à une convergence de vues sur certains points et je m'en félicite, s'agissant d'une loi organique portant sur le statut et la déontologie des magistrats.

Le Sénat a beaucoup modifié ce texte. Ses avancées – je les considère comme telles – ont été conservées, parfois amplifiées par l'Assemblée nationale. Ainsi, les déclarations d'intérêts des magistrats, au-delà de l'entretien déontologique, ont été introduites et le champ de la déclaration de patrimoine a été élargi, sans que nous revenions sur ces dispositions. La réflexion a notablement progressé, dans l'objectif partagé de définir ce que doit être la magistrature du XXI^{ème} siècle.

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'abonde dans le sens de ces propos. Le Sénat a enrichi ce projet de loi organique en respectant ses axes principaux ; l'Assemblée nationale a fait de même. Je me félicite de la qualité des échanges menés dans un climat serein en vue de cette CMP qui, je le pense, aboutira, moins par des efforts que nous consentirions qu'en raison des enrichissements apportés.

M. Guy Geoffroy, député. – Ce projet de loi organique n'a pas reçu les suffrages des députés du groupe Les Républicains, non plus que le projet de loi relatif à la justice du XXI^{ème} siècle, pour des raisons qui se conjuguent.

D'abord, le ministre de la justice a insisté devant l'Assemblée nationale, en commission comme en séance, sur les ambitions limitées de ces deux textes. Le Sénat avait, lui, ramené à la mesure de son contenu le titre pompeux du projet de loi relatif à la justice. Notre assemblée a rétabli l'illusion, avec le soutien du Gouvernement.

Quant à la procédure accélérée, le Gouvernement et le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale en revendentiquent l'usage désormais coutumier, la procédure ordinaire devenant l'exception. L'argument selon lequel à moins d'un an de la fin de la législature, il faudrait éviter de perdre du temps en navettes ne nous convainc pas.

De plus, le Gouvernement a imposé à l'Assemblée nationale – et plus encore au Sénat – une quantité extraordinaire d'amendements, violant au passage son engagement de ne les présenter qu'en commission. Une douzaine ont ainsi été présentés dans le cadre de l'article 88 du règlement de l'Assemblée nationale et en séance. Que de contradictions, de renoncements, de tromperies sur le contenu des textes...

Nous le regrettons d'autant plus que certaines dispositions auraient pu recueillir un assentiment général. D'autres, néanmoins, demeurent inacceptables. C'est le cas de la suppression, par pure idéologie, des tribunaux correctionnels pour mineurs, qui est une erreur, et même pire, une véritable faute. Même chose pour la décision de créer une voie conventionnelle de divorce par consentement mutuel, dont le prononcé ne relève plus de la compétence d'un magistrat – une idée qui n'est pas impertinente, qui mériterait débat, mais dont le traitement dans le texte suscite des interrogations – ou encore du transfert des greffes aux mairies de l'enregistrement des pactes civils de solidarité. La réponse du garde des sceaux sur la compensation financière attribuée aux communes pour cette charge supplémentaire n'est pas satisfaisante.

L'esprit, le caractère disparate de ces deux textes, et certaines dispositions décalées, voire dangereuses, ont motivé notre opposition.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Le groupe socialiste du Sénat a souscrit à la démarche unanime de notre commission des lois de demander au Premier ministre une deuxième lecture du projet de loi relatif à la justice avant la CMP. Pourtant, nous apprécions un grand nombre des mesures proposées, ce sont des avancées, que ce soit en matière de

divorce, de justice des mineurs ou de changement d'identité ou de sexe. Mais notre groupe est attaché au bicamérisme.

Je comprends que Jean-Jacques Urvoas soit avant tout préoccupé de faire passer ses réformes ; mais les nombreux amendements à ce texte dont nous n'avons pu débattre posent un problème de méthode. Nous avons souhaité le marquer, quelle que soit notre solidarité politique. Un accord semble se dessiner sur le projet de loi organique, mais il serait logique que, sur l'autre texte, le Sénat débatte du texte au fond. C'est notre conception du fonctionnement parlementaire. Et l'on doit dire à ses amis ce que l'on pense.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Je comprends d'autant mieux la frustration du Sénat que l'Assemblée nationale l'a vécue sur le texte relatif à la criminalité organisée : le Sénat avait ajouté 49 articles, comme notre assemblée en a ajouté 54 au projet de loi relatif à la justice du XXI^{ème} siècle. Il est vrai qu'un accord était possible, ce qui n'est pas le cas ici.

S'il faut que la CMP échoue pour que le Sénat discute sur les articles qu'il n'a pas encore examinés, nous atteignons le degré minimum du bicamérisme !

À l'Assemblée nationale, il arrive que l'examen en commission tienne lieu de première lecture ; la discussion en séance en est souvent une reprise, sinon une redite. Il conviendrait de rationaliser notre travail en évitant les débats redondants – c'est en tout cas la pratique à l'Assemblée nationale. J'estime néanmoins que nous n'étions pas loin d'un accord sur le projet de loi relatif à la justice du XXI^{ème} siècle.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le Sénat n'a pas l'habitude de faire grief aux députés des décisions du Gouvernement. Nous avons dit à celui-ci ce que nous avions à dire. Le Premier ministre a invoqué en réponse l'urgence d'adopter le texte. Or nous proposons une deuxième lecture les 8, 9 et 10 juin, ce qui ne décalait pas la CMP. Autant dire que l'argument de l'urgence ne nous a pas convaincus : d'autant qu'il est maintenant difficile d'espérer une adoption définitive au mois de juillet. Les vraies raisons de la volonté gouvernementale ne nous ont pas été expliquées.

Il n'est pas besoin qu'une CMP échoue pour que la première assemblée saisie débatte de nouveau : il suffit de ne pas réunir de CMP ! Le bicamérisme ne se réduit pas à un accord sur deux ou trois questions essentielles : quand un texte n'est pas assez solidement établi, il peut être amélioré par les deux assemblées. C'est bien pourquoi 60 % des amendements votés par le Sénat sont finalement retenus, alors même qu'une part importante des lois sont adoptées par le seul vote final de l'Assemblée nationale.

Certes, l'absence d'accord autour du projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle est dirimante ; mais la recherche de compromis entre nos deux assemblées fait progresser la qualité rédactionnelle du texte. Nos assemblées sont utiles par le fait qu'elles sont deux.

L'important travail des rapporteurs sur le projet de loi organique a fait coïncider nos points de vue. Sur le projet de loi ordinaire, explicitons au moins nos désaccords et faisons un travail de rédaction.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Puis la commission mixte paritaire passe à l'examen des articles du projet de loi organique.

Article 1^{er}

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4

M. Philippe Bas, président. – Nos rapporteurs ont apporté une légère modification rédactionnelle à l'article 4.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 1 réduit la durée de scolarité à l'École nationale de la magistrature, qui est de 31 mois, pour les docteurs en droit ayant exercé pendant trois ans les fonctions de juriste assistant. Nous voulons faciliter, grâce à des conditions attrayantes, l'ouverture et la diversité dans la magistrature. La formation de ces docteurs et leur expérience de trois ans aux côtés d'un magistrat nous semblent justifier une réduction de moitié de la durée de leur scolarité.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 quater dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction du Sénat.

Article 12

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 13

La commission mixte paritaire adopte l'article 13 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 14

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a voté la désignation du juge des libertés et de la détention par le président du tribunal de grande instance après avis conforme de l'assemblée générale des magistrats. L'Assemblée nationale souhaite la création d'une fonction spécialisée. Le Sénat est attaché à l'exercice de cette fonction par un magistrat d'expérience, comme dans le droit en vigueur, d'autant que le juge des libertés et de la détention est appelé à prendre une importance croissante – surtout en cas de disparition du juge d'instruction...

C'est pourquoi la proposition de rédaction introduit dans le texte même de l'ordonnance organique relative au statut de la magistrature le principe selon lequel ne peut être nommé aux fonctions de juge des libertés et de la détention qu'un magistrat du premier grade ou hors hiérarchie.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 16

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction n° 3 est destinée, pour éviter que le bilan d'activité à établir par les chefs de cour ne

tourne à l'exercice de style, à imposer que le chef de cour réponde aux observations de l'inspection générale de la justice.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 16 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 17

La commission mixte paritaire adopte l'article 17 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 18

La commission mixte paritaire adopte l'article 18 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 4 est le pendant de la proposition n° 3, cette fois pour les procureurs généraux.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 21

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cet article fait l'objet de quelques modifications portées au tableau comparatif et de la proposition de rédaction n° 5.

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Celle-ci aligne la déclaration de situation patrimoniale des magistrats sur celle qui s'applique aux responsables publics, aux agents publics et aux membres des juridictions administratives et financières.

La proposition de rédaction n° 5 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 21 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22

La commission mixte paritaire adopte l'article 22 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 22 bis

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale souhaite que le collège de déontologie des magistrats judiciaires siège aux côtés, et non au sein du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), pour des raisons

constitutionnelles. Mais, sur la proposition de François Pillet, nous avons jugé opportun de supprimer la publicité des avis individuels de ce collège en matière de déontologie pour éviter qu'ils ne « court-circuitent » les recommandations générales du CSM dans ce domaine. C'est l'objet de la proposition de rédaction n° 6.

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je crains que la création d'un collège de déontologie en dehors du CSM ne soit contraire à la Constitution, seuls le président de la République et le CSM garantissant l'indépendance des magistrats. Cette réserve exprimée, je ne m'opposerai pas à cette proposition, je m'abstiendrai.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 22 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 25

La commission mixte paritaire adopte l'article 25 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 25 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 25 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 25 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 25 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 26

La commission mixte paritaire adopte l'article 26 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 27

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes tombés d'accord sur le fait que les magistrats exerçant à titre temporaire et les magistrats honoraires ne peuvent être utilisés dans des proportions excessives dans le fonctionnement des juridictions. C'est pourquoi notre proposition de rédaction n° 7 précise qu'ils ne peuvent exercer qu'une part limitée de la compétence de la juridiction où ils sont nommés. Le Sénat avait voté un *quantum*, mais nous nous sommes entendus sur cette rédaction.

M. Georges Fenech, député. – Les magistrats honoraires sont-ils des magistrats professionnels ?

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce sont d'anciens magistrats professionnels, ils sont payés à la vacation.

M. Georges Fenech, député. – Votre texte mentionne « l'ensemble des magistrats non professionnels ».

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est ainsi que l'on qualifie ceux qui ne sont plus en exercice.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est donc un abus de langage. Nous sommes d'accord sur le fond.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La « part limitée de la compétence » est une expression de la jurisprudence constitutionnelle.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous avons également quelques modifications rédactionnelles dans cet article.

La proposition de rédaction n° 7 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 26 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 27 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 27 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 28 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 29

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 8 étend la compétence des magistrats à titre temporaire en leur permettant d'exercer les fonctions de juge au tribunal de police ou de juge chargé de valider les compositions pénales, par cohérence avec le rattachement du tribunal de police au tribunal de grande instance prévu par le projet de loi ordinaire. Une autre proposition de rédaction, à l'article 35, précise la date d'entrée en vigueur.

La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 29 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 30

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 30.

Article 30 bis

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 30 bis.

Article 31

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Notre proposition de rédaction n° 9 insère dans cet article consacré aux magistrats honoraires les dispositions de l'article 34 bis A remplaçant la réserve judiciaire par une faculté offerte aux magistrats honoraires d'exercer des fonctions non juridictionnelles.

M. Georges Fenech, député. – Vous écrivez dans la suite de l'objet qu'il convient de « *préciser le régime juridique applicable en la matière, puisque les magistrats honoraires exerçant des activités non juridictionnelles ne seront pas soumis, contrairement à leurs homologues exerçant des activités juridictionnelles, à l'ensemble des règles du statut de la magistrature* ». Qu'est-ce qui nous autorise à soustraire ces magistrats aux règles statutaires, notamment l'indépendance des juges du siège ?

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Nous ne faisons que « rapatrier » dans la loi organique les dispositions relatives aux fonctions des magistrats honoraires.

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les intéressés n'accompliront que des activités administratives et d'aide à la décision.

M. Georges Fenech, député. – Vous créez une nouvelle catégorie de magistrats,

sans la garantie constitutionnelle d'indépendance.

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ces magistrats ne

jugeront pas.

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. –

Les magistrats honoraires ont des fonctions non juridictionnelles ; cela ne date pas d'aujourd'hui, mais de la loi de finances pour 2011, sous l'impulsion de Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la justice.

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est l'ancienne

réserve judiciaire.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 31 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 32

La commission mixte paritaire adopte l'article 32 dans la rédaction de

l'Assemblée nationale.

Article 32 bis

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 10 porte sur les déclarations d'intérêts des membres du CSM. L'Assemblée nationale souhaitait que celles des chefs de la Cour de cassation soient transmises au collège de déontologie mis en place aux côtés du CSM ; le Sénat a jugé plus opportun de prévoir une déclaration partagée par l'ensemble des membres du CSM, dont les chefs de la Cour de cassation sont membres. Nous nous sommes ralliés à cette option.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 32 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 33

La commission mixte paritaire adopte l'article 33 dans la rédaction du Sénat.

Article 33 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 33 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 bis A

La commission mixte paritaire supprime l'article 34 bis A.

Article 34 bis

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 34 bis.

Article 34 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 quater dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 quinquies

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction n° 11 traite des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des membres du Conseil constitutionnel. Elle ajoute un dispositif, omis dans la version initiale, de récapitulation des revenus des membres du Conseil constitutionnel dans leur déclaration de patrimoine de sortie de fonctions.

François Pillet a observé que cette disposition pourrait être considérée par le Conseil constitutionnel comme un cavalier législatif. Mais sa jurisprudence sur les cavaliers en matière organique est incertaine ; nous n'avons par conséquent pas de vision très claire sur les probabilités de censure. En 2013, lors de la discussion du projet de loi organique sur la transparence de la vie publique, nous avions déjà souhaité imposer aux membres du Conseil constitutionnel les mêmes obligations qu'aux autres institutions de la sphère publique : notre tentative avait été écartée pour ce motif.

Comment expliquer que le Conseil constitutionnel soit laissé hors d'un dispositif déontologique qui correspond à un souhait fort des Français et qui concerne toute la sphère publique ? Je m'en remets à la sagesse du Conseil dans l'analyse de cette mesure...

M. François Pillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne peux croire comme le professeur Jean Rivero que le Conseil constitutionnel est un tamis qui «*filtre le moustique et laisse passer le chameau* ». Par souci de cohérence, je m'abstiendrai sur les deux propositions de rédaction que vous avez présentées, afin que notre réunion soit conclusive.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Madame la rapporteure, pourquoi le texte de l'Assemblée nationale prévoit-il une intervention de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cas des membres du Conseil constitutionnel mais pas dans celui des membres du Conseil supérieur de la magistrature ?

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le texte prévoit cette intervention dans les deux cas. La différence entre les deux, c'est que la déclaration d'intérêts se fait auprès du collège de déontologie pour les magistrats. La déclaration de patrimoine se fait dans les deux cas auprès de la Haute Autorité. Nous retenons pour la déclaration d'intérêts des membres du Conseil constitutionnel le même dispositif qu'au CSM : la déclaration est partagée par l'ensemble des membres, puis rangée au coffre-fort du président.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Dans le cas du Conseil supérieur de la magistrature, la déclaration de patrimoine est également transmise à la Haute Autorité ?

Mme Cécile Untermaier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Oui.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 34 sexies

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 34 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 35

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les propositions de rédaction n°s 13, 14 et 15 sont de coordination.

Les propositions de rédaction n^os 13, 14 et 15 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 35 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des 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.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des articles du projet de loi.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs n'ont pas trouvé d'accord sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle. Je leur donne la parole pour qu'ils nous rendent compte de leurs réflexions.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je souhaite dire toute l'estime dans laquelle nous tenons notre collègue sénateur, rapporteur sur le texte, malgré le résultat infructueux de notre rencontre. La courtoisie de son accueil et notre envie d'échanger n'ont pas été entamées par cette impossibilité de conclure. Je ne souhaite pas revenir sur la procédure choisie par le Gouvernement et je m'en tiens aux explications du président de notre commission des lois. Nous avons bien évidemment constaté que la situation devenait très compliquée pour les sénateurs...

Quant au texte proprement dit, pour avoir participé pendant plus de deux ans et demi aux travaux initiés par la chancellerie dans tout le pays, nous avons regretté que le projet de loi n'embrasse pas l'ensemble des sujets qui avaient été traités. De grands rapports ont été déposés. Des sommets de nos juridictions ont conclu ces travaux. Il est dommage que le Gouvernement n'ait pas exploité davantage cette démarche originale.

Nous avons pris acte des positions du Sénat, notamment sur la volonté de ne pas laisser le Gouvernement légiférer par ordonnance sur la réforme des juridictions sociales. Nous avons également accueilli les propositions d'amendements déposées par le Gouvernement, et examiné plus de 400 amendements déposés par les députés, d'où sont issues certaines dispositions nouvelles.

À l'Assemblée, le texte a été adopté avec plus de 300 voix et l'abstention d'un groupe appartenant à l'opposition. Si cette belle unité est pour le moins remarquable, elle rend notre tâche de rapporteurs d'autant plus difficile pour trouver un accord avec le Sénat sur les points de divergence : transfert des greffes aux mairies de l'enregistrement des Pacs, divorce par consentement mutuel par acte d'avocats déposé aux minutes d'un notaire, suppression de la collégialité en matière d'instruction... S'agissant de la suppression du tribunal correctionnel pour mineurs, chaque texte pénal soumis à l'Assemblée depuis trois ans comportait une multitude d'amendements en ce sens. Je souhaite tout comme vous que les sénateurs puissent débattre de cette matière. Nous tiendrons compte des éléments intéressants qui seront apportés par les sénateurs ; mais certains désaccords sont impossibles à surmonter. Mieux vaudrait le reconnaître et ouvrir le champ d'une nouvelle lecture à nos deux assemblées. Prenons l'exemple de la médiation : le Sénat souhaitait qu'on ne la rende pas

systématiquement obligatoire ; à l'inverse, nous souhaitons revenir au temps où la conciliation était obligatoire devant les tribunaux d'instance. Nous regrettons bien sûr ces oppositions, mais c'est ainsi.

M. Jean-Michel Clément, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Je souscris totalement aux propos de mon collègue. Je comprends la frustration que les sénateurs peuvent ressentir. Nous souhaitons poursuivre un examen co-construit du texte, au delà des divergences. Nous pouvons progresser sur certaines dispositions : sur l'action de groupe, par exemple, nous sommes d'accord sur de nombreux points. Même si l'étape à venir promet d'être singulière, je crois que nous pourrons la rendre constructive. Ce projet de loi contient des dispositions que nous attendions, que nous avons plusieurs fois introduites dans des textes législatifs par voie d'amendement, et qui ont chaque fois été retirées ou rejetées. Cette frustration va prendre fin.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je comprends qu'après quatre années de frustration, vous souhaitiez enfin vous épanouir dans votre travail de législateur.

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous sommes dans une situation inédite. Je n'ai pas souvenir d'une situation comparable sur un texte de cette importance. Le projet de loi a doublé de volume entre la lecture au Sénat et celle qui a eu lieu à l'Assemblée nationale. Nous aurions souhaité pouvoir examiner en séance, en amont de la CMP, les nouvelles dispositions introduites par nos collègues députés. Nous aurions ainsi pu, au moins, définir notre position.

Néanmoins, j'ai préparé des propositions de rédaction, d'autres collègues également. Il existe des points durs, sur lesquels une formulation commune n'est pas envisageable. Mais je continue d'espérer que nous pourrons faire évoluer d'autres dispositions.

M. Jacques Bigot, sénateur. – Sur un autre texte qui concernait la procédure pénale, le terrorisme et la lutte contre le crime organisé, nous avions réussi à trouver un compromis en CMP. Les conditions n'étaient pas meilleures, puisqu'il a fallu faire avec la procédure d'urgence. Chacun a su faire les concessions nécessaires.

Dans le texte de l'Assemblée nationale enrichi par le Gouvernement, figurent toute une série de propositions qui devraient à mon avis faire consensus, dans la mesure où elles améliorent le fonctionnement de la justice. Bien sûr, des points de blocage existent, comme le divorce par consentement mutuel sans passage devant le juge, ou la suppression des tribunaux correctionnels. On connaît les positions des uns et des autres sur ces sujets. Comme l'a rappelé Jean-Pierre Sueur, nous avons demandé une seconde lecture et l'abandon de la procédure d'urgence. Nous n'avons pas été entendus. Malgré cela, nous aurions pu rechercher un accord, même si quelques dispositions méritent un vrai débat de société, comme la procédure sur le changement de sexe, par exemple. Cela ne nous aurait pas fondamentalement empêchés de trouver un accord. S'il faut en passer par d'autres modalités, comme le suggère le président Raimbourg, pourquoi pas ? J'aurais préféré l'autre voie. J'ai l'espoir que les votes du Sénat lors de la nouvelle lecture seront pris en compte par les députés.

M. Jacques Mézard, sénateur. – La recherche du consensus à n'importe quel prix n'est jamais une bonne chose. Il faut lire dans les amendements que j'ai déposés l'expression de toute ma mauvaise humeur. Je ne crois pas que l'on puisse céder lorsqu'une chambre du Parlement est traitée comme l'est le Sénat par le garde des sceaux et le

Gouvernement. La provocation tient dans les arguments : l'état de la société française justifierait de mettre en œuvre des réformes le plus vite possible, d'où le recours à la procédure accélérée, avec l'idée sous-jacente que le bicamérisme ferait perdre du temps. Et de prendre à témoin l'opinion : « *Qu'est-ce qu'on perd comme temps au Parlement !* ». Le vrai problème, ce n'est pas la navette. Les projets de loi sont fabriqués de telle façon qu'il faut les refaire constamment. Le vrai problème, c'est l'accumulation et le salmigondis juridiques. Quatre tentatives infructueuses à instituer le divorce par consentement mutuel par avocats et devant notaire justifient-elles que l'on passe en force ? Voilà de très mauvaises méthodes. Nous subissons une avalanche de textes en réaction à l'actualité, des textes mal préparés, qui nécessitent constamment des ajouts et des corrections, de sorte qu'on finit par y mettre tout et n'importe quoi. Nous l'avons encore vu ce matin avec la loi « Sapin 2 ». Ce n'est pas acceptable. Il faut dire avec force au Gouvernement et au garde des sceaux que ces méthodes-là sont irrecevables et ne seront pas reçues.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je constate, chers collègues, que vos observations s'adressent principalement au garde des sceaux. Nous aurions tous été heureux de lui en faire part directement. Un voyage au Canada et à Saint-Pierre et Miquelon l'a empêché d'honorer l'invitation que nous lui avions faite. Notre assemblée peut, je crois, revendiquer d'être traitée aussi bien que Saint-Pierre et Miquelon. Je suis sûr que le garde des sceaux aura à cœur de venir nous voir très prochainement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Une CMP est faite pour conclure, sinon, elle n'a pas de raison d'être, ni de durer. Nous ne souhaitons pas entrer dans un débat dont le contenu sera privé des conséquences que nous y attachons mutuellement. Si trouver un accord signifie que nous ne pourrons pas décider autrement dans une nouvelle lecture, cette réunion est sans issue. Il y a une succession d'articles incontournables, où nos positions sont irréconciliaires. Quels engagements pourrions-nous, rapporteurs de l'Assemblée nationale, prendre à l'égard du Sénat alors que le dispositif prévoit une nouvelle lecture dans chacune des chambres ? Cela n'aurait pas de sens. D'autant que certaines de nos positions ne sont pas complètement stabilisées à l'Assemblée nationale : des dispositions du texte « Égalité et citoyenneté » sur la discrimination continuent de poser problème.

Par conséquent, en tant que rapporteurs, nous ne souhaitons prendre auprès de nos collègues sénateurs aucun engagement que nous ne pourrions tenir. La technique de la CMP ne convient pas du tout à la situation. Mieux vaut nous contenter de lister nos points de consensus et de désaccord, pour procéder ensuite à une nouvelle lecture dans chacune des chambres. À l'Assemblée, nous veillerons à donner le plus de poids possible aux positions sur lesquelles nous nous rapprochons.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie d'avoir partagé avec nous votre interprétation de ce que doit être une commission mixte paritaire. Néanmoins, je vais continuer à présider cette commission, non pas en recherchant son aboutissement positif, dont vous dites d'avance qu'il est impossible, mais en veillant à circonscrire nos désaccords, ce qui sera utile à nos deux assemblées pour la suite de l'examen du texte.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Aboutir à un accord ou ne pas y aboutir, telle est la mécanique de la CMP. S'il n'y a pas d'accord, la CMP n'a plus de raison d'être. Pour respecter la forme de l'exercice tout en garantissant l'efficacité de notre réunion, mieux vaut poursuivre la discussion générale sans trop l'allonger, et nous contenter

de faire état de nos points de divergence et de convergence sans nous attaquer à l'examen du texte article par article.

M. Georges Fenech. – Je rejoins complètement cette position. L'endroit est très agréable et convivial, mais nous n'aboutirons à rien.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos collègues députés sont manifestement pessimistes sur l'intérêt de nos travaux et je ne voudrais pas les retenir trop longtemps. Je vous propose de ne guère nous attarder sur les propositions de rédaction, de faire connaître les points d'accord possibles et de discuter de nos désaccords.

M. Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Encore une fois, en tant que rapporteurs, nous ne pourrons faire état d'aucun accord qui rendrait la CMP conclusive. Je prends toutes les précautions par loyauté à votre égard et à l'égard de mes collègues députés.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Monsieur Détraigne, souhaitez-vous prendre position sur les premiers articles ? Êtes-vous d'accord avec la rédaction de l'Assemblée nationale ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Jusqu'à l'article 13, nous sommes d'accord.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est déjà remarquable.

M. Jacques Mézard. – Un débat aurait été utile. Il n'est de pire sourd que celui qui ne veut pas entendre. L'article 2 bis vise à ce que les professionnels de justice proposent à leur clientèle une relation numérique. Dans nombre de territoires ruraux, la relation numérique est strictement impossible en l'état actuel. Dans ces conditions, cette mesure crée une rupture d'égalité entre les justiciables et entre les professionnels du droit. D'où ma proposition de rédaction n° 7 pour supprimer l'alinéa 1.

Quant à ma proposition de rédaction n° 8, elle supprime l'article 3 qui introduit une nouvelle tentative de déjudiciarisation, non opérationnelle. Comment imaginer de faire passer les litiges par les conciliateurs de justice de manière quasi obligatoire, alors que ces conciliateurs ne sont pas en capacité d'assurer l'ensemble des résolutions de différends ? La formule initiale du code de procédure civile qui faisait qu'on citait « *en conciliation et, à défaut de conciliation, en audience de jugement* » était la bonne formule. Toute disposition inapplicable doit être supprimée.

J'applique ce même principe dans ma proposition de rédaction n° 4 qui supprime l'article 4 ter.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La CMP vous donne acte de ces propositions de rédaction. Les rapporteurs de l'Assemblée nationale et celui du Sénat en ont pris bonne note, ils les versent à leur réflexion pour la lecture du texte à venir.

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La mutualisation des greffes engage une réforme de structure des juridictions, pour une meilleure allocation des moyens. Ma proposition de rédaction n° 1 tient compte des objections soulevées par l'Assemblée nationale : elle instaure une codécision, conforme à la dyarchie des juridictions et prévoit l'avis préalable du directeur du greffe, autorité hiérarchique des greffiers concernés.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les rapporteurs de l'Assemblée nationale ne peuvent pas prendre d'engagement. Peut-être pourront-ils nous expliquer pourquoi ils ont adopté une rédaction différente ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur de l'Assemblée nationale. – Nous prenons note de ces propositions de rédaction ; nous n'en prenons pas acte.

L'association des présidents de tribunaux de grande instance est à l'origine de cette rédaction, très critiquée par les magistrats comme par les greffiers. La plupart des magistrats déniennent au président du tribunal de grande instance la capacité de servir l'intégralité des enjeux juridictionnels sur la présence des greffiers. La procédure actuelle est un peu laborieuse, mais donner la compétence au président ou à la dyarchie, comme le suggère le Sénat, ne répondra pas aux craintes.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous considérez qu'il s'agit là d'une vraie question, mais que nous ne pouvons pas la traiter aujourd'hui.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur de l'Assemblée nationale. – Effectivement, on ne peut la traiter que dans le cadre d'un examen précis sur la situation des greffes et du personnel affecté.

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ma proposition de rédaction n° 2 tente un compromis sur la collégialité de l'instruction, qui ne conduirait pas à la suppression pure et simple de cette réforme votée en 2007, tout en écartant les inconvénients principaux de la réforme proposée par le Gouvernement dans le projet de loi déposé en 2013, lequel conduit à la suppression de la fonction de juge d'instruction dans les tribunaux de grande instance dépourvus d'un pôle d'instruction.

À cet effet, il est proposé, en reprenant les grands éléments de la réforme de la collégialité envisagée par le Gouvernement, d'organiser une collégialité pour l'instruction des seules infractions traitées par les juridictions interrégionales spécialisées ou par les pôles d'instruction spécialisés en matière de santé, qui comportent nécessairement un nombre de magistrats instructeurs suffisant pour la mise en place d'une telle collégialité. La réforme pourrait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017. Après un bilan de cette première extension, il pourra être envisagé d'en étendre l'application.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Notre rapporteur est constructif.

M. Jean-Yves le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale a adopté de manière presque unanime la suppression de la collégialité. C'est une histoire connue depuis l'affaire d'Outreau. Nous ne serons jamais en mesure d'assumer une collégialité. La position de l'Assemblée nationale est claire : mieux vaut arrêter sur ce sujet.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – M. Détraigne est d'accord pour abandonner le principe d'une collégialité de l'instruction généralisée. Il la propose exclusivement dans le cas de la criminalité organisée où la co-saisine est déjà autorisée.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Vous nous entraînez dans la discussion. Je resterai courtois, mais ferme : nous ne souhaitons pas prolonger un débat dans lequel seraient actées des positions exprimées par les rapporteurs sans avoir été validées par l'ensemble des députés.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Votre réponse me paraissait globale, alors que le rapporteur du Sénat proposait de restreindre ce principe de collégialité.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Vous tirez le bout de laine ; mieux vaudrait le couper.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – J'étais parmi ceux qui ont porté cet amendement. Le compromis que vous avez trouvé est très adroit. L'affaire d'Outreau était difficile dans la mesure où il s'agissait de juger d'affaires criminelles, de mœurs, dirigées à l'encontre d'honnêtes gens et pas de criminels de métier. Les tribunaux n'ont aucun problème à traiter les criminels professionnels. D'un point de vue intellectuel ou esthétique, le dispositif que vous proposez est admirable. Il ne se justifie pas dans la pratique.

M. Guy Geoffroy, député. – Je regrette d'entrer dans un jeu où je ne souhaitais pas entrer. Notre président fait état de « criminels » – pour les qualifier de non professionnels – dans l'affaire d'Outreau. C'est une erreur involontaire. Je rappelle que la plupart de ceux qui ont été impliqués ont été acquittés.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Pas tous !

M. Guy Geoffroy, député. – L'affaire d'Outreau a été un moment très douloureux pour la justice de notre pays. Il faut éviter toute ambiguïté.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Vous avez raison...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous connaissons également le point de vue de l'Assemblée nationale sur les tribunaux correctionnels. Nous pouvons passer rapidement sur les propositions de rédaction aux articles qui suivent. Réservons-les pour le débat que nous aurons en commission des lois. Venons-en au divorce : M. Détraigne propose une solution de compromis.

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'idée de réduire l'intervention judiciaire dans le divorce par consentement mutuel figurait sous une autre forme déjà dans le projet de loi que nous avions examiné après le rapport Guinchard. Comme rapporteur, je m'y étais opposé à l'époque.

Ma proposition de rédaction n° 4 interdit le recours au divorce par avocats, si le couple a un enfant mineur. Elle rend également le divorce par avocats optionnel, modifiant en cela le texte de l'Assemblée nationale qui interdit aux époux de divorcer par consentement mutuel autrement que par avocats. En outre, nous restons dubitatifs sur les économies qui découleraient d'une telle disposition.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'article adopté par notre assemblée est un reflet fidèle de notre état d'esprit.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous ne prévoyez pas d'infléchir le texte de l'Assemblée nationale ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Non.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Nous sommes arrivés au bout de l'exercice. Un point m'interpelle, cependant : pourriez-vous nous redonner les chiffres qui figurent dans l'article du *Figaro*, en termes d'économies et de coût pour les citoyens ?

M. Yves Détraigne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cela tourne entre 50 et 80 millions d'euros.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – 80 % des divorces sont prononcés alors que les deux membres du couple ont pris le même avocat. La présence de deux avocats ne double pas forcément les honoraires : ces derniers peuvent soit augmenter, s'il faut payer en plus des frais de négociation entre avocats, ou diminuer, si l'on considère que le travail est partagé entre les avocats. La fourchette est calculée à partir du coût moyen des frais d'avocat pour un divorce, soit 1 300 euros, multiplié par le nombre de couples ayant eu recours à un deuxième avocat. On arrive à un résultat entre 50 et 80 millions d'euros. Il serait bon que la chancellerie affine ce chiffre : hélas le garde des sceaux n'a pas été en mesure de chiffrer l'augmentation des frais d'avocat en cas de recours à deux avocats. En revanche, il a su chiffrer les économies pour les tribunaux à un peu plus de 4 millions d'euros. Le rapport entre les dépenses supplémentaires pour les familles et les économies pour la justice est de dix pour un...

Ces hypothèses ont été jugées raisonnables après consultation des spécialistes de la question.

M. Jacques Mézard, sénateur. – Il serait bon de connaître la position du Gouvernement sur le financement de l'aide juridictionnelle. Les avocats seront bien sûr heureux de continuer à exercer leur mission mais, comme nombre de divorces relèvent de l'aide juridictionnelle, une diminution drastique des barèmes risquerait de leur faire perdre le sourire.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je constate à regret que, malgré la bonne volonté d'une partie de ses membres, cette CMP n'a pas réussi à atteindre un accord.

La commission mixte paritaire a par conséquent constaté qu'elle ne pourrait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

La réunion est levée à 18 h 15

Mardi 28 juin 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales du Sénat -

La réunion est ouverte à 19 heures.

Projet de loi de modernisation du droit du travail

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation du droit du travail s'est réunie au Sénat le mardi 28 juin 2016.

Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Alain Milon, sénateur, président, Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente, M. Jean-Baptiste Lemoyne, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Notre commission mixte paritaire (CMP) doit examiner la possibilité d'établir un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s, désormais intitulé projet de loi de modernisation du droit du travail après son adoption par le Sénat. Notre assemblée a consacré dix journées à son examen. Elle l'a adopté cet après-midi lors d'un scrutin solennel par 185 voix contre 156.

Plus de 350 amendements ont été adoptés sur le texte qui nous venait de l'Assemblée nationale, dont environ 200 à l'initiative des rapporteurs. Dans une certaine mesure, le Sénat s'est inscrit dans la logique du projet de loi, même s'il a voulu la pousser plus loin. Il a toutefois élaboré un texte à l'équilibre sensiblement différent de celui qui résultait du passage, bref mais intense, à l'Assemblée nationale. Il semble donc difficile d'envisager l'établissement d'un texte commun.

Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente. – Ne donnons pas l'impression que nous aurions déjà décidé que cette CMP échouerait ! Il s'agit juste de notre sentiment. Vous avez eu la chance de débattre de ce texte dans l'hémicycle, et nous avons suivi vos discussions avec attention. Notre commission des affaires sociales avait toutefois effectué un gros travail et avait considérablement enrichi ce texte, déjà transformé par le Gouvernement avant d'arriver à l'Assemblée par les concertations menées avec les partenaires sociaux mais aussi avec certains parlementaires. Vu les modifications substantielles apportées par le Sénat, je crains fort que nous ne trouvions pas d'accord. Mais qui sait ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le vote du Sénat a eu lieu il y a une heure, et l'encre est à peine sèche ! En effet, nous avons eu la chance de pouvoir mener un débat approfondi dans l'hémicycle. Conscients du caractère indispensable d'une réforme et partageant les constats dressés depuis un an par les différentes commissions missionnées par le Gouvernement, nous nous sommes attachés à rétablir l'ambition initiale du texte tout en l'enrichissant de l'apport de plusieurs travaux sénatoriaux, et en particulier de ceux de la délégation sénatoriale aux entreprises.

Je tiens à rendre hommage à mes deux collègues rapporteurs Jean-Marc Gabouty et Michel Forissier, et à rappeler que la commission des affaires sociales, à notre initiative, a bâti sa réflexion autour de cinq axes. Nous avons tout d'abord veillé à simplifier et sécuriser le cadre juridique applicable aux entreprises. Nous avons également cherché à ce que les salariés bénéficient davantage du résultat de leurs efforts, tout en renforçant la compétitivité des entreprises et en prenant en compte la situation spécifique des TPE et PME, qui étaient les oubliées du texte initial. La commission a également souhaité développer l'apprentissage comme voie de réussite et elle a réaffirmé les missions essentielles de la médecine du travail.

En séance publique, ces orientations ont été confortées. Sans dresser la liste exhaustive des modifications apportées au texte, je soulignerai quelques apports emblématiques.

Une large majorité s'est dégagée pour partager la philosophie de l'article 2, directement inspirée des lois de 2004 et 2008. C'est pourquoi nous avons préservé la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche en matière de durée du travail. La majorité sénatoriale a voulu aller jusqu'au bout de cette logique et permettre de fixer par accord collectif une durée de référence se substituant à la durée légale hebdomadaire et qui ne pourra pas dépasser 39 heures en l'absence d'accord. Le Sénat, au diapason du Gouvernement, s'est opposé aux tentatives de conférer aux branches un pouvoir d'opposition *a priori*.

Nous avons cherché à revigorir de manière pragmatique le dialogue social dans l'entreprise, en ayant notamment à l'esprit la situation particulière des PME. Ainsi, revenant à la philosophie qui avait présidé à l'instauration des comités d'entreprise en 1945, nous avons donné la possibilité à l'employeur de conclure des accords en l'absence de délégué syndical. De plus, soucieux de garantir l'effectivité des dispositions de l'article 2, nous avons maintenu à 30 % la majorité d'engagement et à 50 % la majorité d'opposition. Le Gouvernement avait introduit l'idée d'une consultation ; le parallélisme des formes nous a conduits à donner la possibilité pour l'employeur ou l'un des syndicats signataires d'un accord frappé d'opposition de demander l'organisation d'une consultation des salariés en vue d'entériner cet accord.

En outre, nous avons précisé que tous les accords de branche, même non étendus, doivent comporter des stipulations spécifiques pour les petites entreprises, et nous avons invité l'employeur à informer le délégué du personnel des options retenues lorsqu'il applique un accord type.

Par ailleurs, la majorité sénatoriale a pris au mot l'ancien ministre du travail en desserrant l'étau des seuils sociaux, qui ont été relevés de 11 à 21 salariés pour l'élection des délégués du personnel et de 50 à 100 pour celle des membres du comité d'entreprise.

Le Sénat a accueilli très favorablement la création des accords de préservation et de développement de l'emploi, à l'article 11, dont les premières traces sont à chercher dans les travaux du Sénat sur la loi Macron – et dans ceux de M. Cherpion ! – et qui pourraient à terme devenir un outil d'adaptation interne très précieux pour nos entreprises. En cas de conclusion d'un accord de préservation de l'emploi, notre texte retranscrit la règle créée en 2013 pour les accords de maintien de l'emploi, qui prévoit que la rémunération mensuelle des salariés ne pourra pas descendre en dessous de 1,2 Smic. En revanche, un accord de développement de l'emploi ne pourra pas entraîner de baisse de la rémunération des salariés, ce qui est logique s'agissant d'entreprises en quête de nouveaux marchés. Nous avons ajouté à l'article 11 une clause de retour à meilleure fortune : les accords doivent prévoir les modalités selon lesquelles les salariés seront associés aux résultats de leurs efforts.

Si nous partageons l'objectif d'une sécurité sociale professionnelle, le Sénat a adopté une approche pragmatique du compte personnel d'activité et en a retiré le compte d'engagement citoyen, dispositif inabouti qui brouille les frontières entre les activités civiques, bénévoles ou professionnelles. Nous avons également limité le compte pénibilité aux quatre facteurs de risques professionnels actuellement applicables.

Alors que le projet de loi initial ne comportait que deux articles techniques sur l'apprentissage, le Sénat s'est inspiré des travaux de nos collègues Michel Forissier et Élisabeth Lamure pour relancer cette voie de formation malmenée ces dernières années. Désormais, le texte compte 23 articles sur le sujet, visant à valoriser le rôle des maîtres d'apprentissage, à simplifier les démarches pour les employeurs ou encore à améliorer le

statut des apprentis. Nous avons également jugé indispensable la mise en place d'un pilotage national de cette politique.

Concernant la définition du licenciement économique, le Sénat a estimé que la rédaction qui lui était proposée était peu opérationnelle et fragile juridiquement. C'est pourquoi nous avons prévu – comme cela nous a été suggéré lors de plusieurs auditions – que tout licenciement économique devait reposer sur un faisceau d'indices, qui pourra être précisé par un décret en Conseil d'État, tout en prévoyant qu'une baisse de l'encours des commandes de 30 % pendant un semestre ou la perte d'un marché important constituent une cause réelle et sérieuse de licenciement. Nous avons par ailleurs rétabli le périmètre d'appréciation national du licenciement économique, encadré les délais de jugement et autorisé le juge à demander une expertise extérieure.

Nos travaux ont également réaffirmé l'importance des missions dévolues aux services de santé au travail, et tout particulièrement aux médecins du travail. Si notre assemblée maintient le principe général de la visite d'embauche, elle permet son remplacement par une visite d'information et de prévention *a posteriori* lorsque la nature du poste envisagé le justifie. Nous prévoyons que les médecins du travail adaptent les modalités du suivi périodique au profil de chaque travailleur, aux risques encourus et à l'environnement de travail. À l'initiative du Gouvernement, en séance publique, cette règle a été étendue aux travailleurs de nuit car il n'est pas opportun de prévoir une règle figée en la matière.

Le Sénat partage les objectifs poursuivis par le Gouvernement et l'Assemblée nationale en matière de lutte contre la fraude au détachement. Nous avons apporté notre pierre à l'édifice en permettant à l'acheteur public de résilier un marché lorsque le co-contractant a vu son activité suspendue en raison de manquements à la législation en vigueur et en améliorant l'information des salariés détachés grâce à la nouvelle carte d'identification professionnelle. Au-delà du renforcement de l'arsenal législatif, il faut maintenant multiplier les contrôles, notamment les soirs et week-ends, et pousser à la renégociation de la directive de 1996, à condition que nous puissions entraîner avec nous suffisamment de pays pour déplacer les lignes, ce qui n'est pas toujours le cas sur ce sujet...

En somme, le texte que le Sénat vient d'adopter a son propre équilibre, qui diffère de celui auquel l'Assemblée nationale a consenti en ne s'opposant pas à l'adoption du projet de loi lorsque le Gouvernement a engagé sa responsabilité, mais qui est fidèle à la volonté réformatrice – qu'on veut croire sincère, même si elle est tardive – exprimée par le Gouvernement. C'est dans cet état d'esprit que nous avons souhaité moderniser le droit du travail pour répondre aux défis majeurs que traverse notre pays, et aux attentes de celles et ceux qui restent au bord du marché de l'emploi. Nous tendons la main à l'Assemblée nationale pour parvenir à un accord ambitieux !

M. Christophe Sirugue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Au fil de son parcours à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce texte a substantiellement évolué. À ce stade, 138 articles restent en discussion, ce qui est considérable. Je tiens bien sûr à saluer le travail du Sénat. Certains de ses apports devront être conservés. Vous avez parfois conforté la rédaction de l'Assemblée nationale, par exemple sur l'aide à la recherche du premier emploi ou les dispositifs d'emploi accompagné pour les personnes handicapées.

Néanmoins, malgré l'adoption conforme d'un certain nombre d'articles, nos positions semblent difficilement conciliaires sur certains sujets.

Je pense d'abord à l'article 2 et à l'amendement symbolique adopté par les sénateurs pour supprimer la durée légale du travail, renvoyer à la négociation d'entreprise pour la fixation de cette durée, et prévoir l'application, à titre supplétif, d'une durée de 39 heures. À lui seul, ce symbole justifierait l'échec de notre CMP.

Sur cet article, de nombreuses autres modifications apportées par le Sénat ne pourront être retenues par l'Assemblée. C'est le cas, entre autres, de la suppression du socle légal minimal de 24 heures hebdomadaires pour le travail à temps partiel, qui avait pourtant fait l'objet en janvier 2013 d'un accord national interprofessionnel signé par les trois organisations patronales représentatives. C'est aussi le cas de l'augmentation des périodes de référence pour le calcul de la durée hebdomadaire maximale de travail, de la durée du travail de nuit, ou encore de la modulation du temps de travail par voie unilatérale dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Nous ne pouvons pas non plus souscrire aux modifications des modalités de négociation des accords adoptées par le Sénat. Je pense d'abord à la suppression pure et simple des accords majoritaires prévus à l'article 10, alors qu'il s'agit d'une avancée majeure, demandée par les syndicats de longue date, et qui confère aux accords une très grande légitimité. Je veux évoquer aussi le contournement du mandatement que vous avez entériné, en permettant la validation d'un projet d'accord de l'employeur par une consultation directe des salariés, sans passer par la négociation. Admettez que c'est une étrange conception du dialogue social : pour dialoguer, il faut au moins être deux !

Sur d'autres articles, le Sénat a fait preuve d'une certaine créativité, notamment en fusionnant les accords dits « offensifs » prévus par le projet de loi et les accords de maintien de l'emploi (AME) créés par la loi de sécurisation de l'emploi. Cependant, la créativité ne doit pas s'accompagner de régression sociale. Les accords de préservation de l'emploi prévus par le projet de loi initial comportaient un garde-fou indispensable : le maintien de la rémunération mensuelle des salariés. Faire sauter ce garde-fou, c'est revenir sur l'une des protections essentielles qui leur sont assurées.

Différents articles du texte du Sénat reviennent sur des dispositifs instaurés par la loi du 17 août 2015, tels que l'extension de la visioconférence à l'ensemble des réunions des institutions représentatives du personnel ou la suppression des commissions paritaires régionales interprofessionnelles : nos désaccords sont de même nature qu'il y a un an, et nous sommes évidemment opposés à l'idée de faire évoluer ces dispositifs qui n'ont, pour certains, même pas encore été mis en place. J'ai pourtant constaté avec étonnement que certains de vos débats ont laissé entendre que nous disposerions déjà d'une évaluation de leur efficacité.

Je regrette les différents amendements votés par le Sénat qui suppriment ou restreignent des dispositions introduites par l'Assemblée nationale. Ainsi, de la suppression de la généralisation de la garantie jeunes. Les articles 53 et 54 du texte, qui devaient mieux protéger les salariés contre les licenciements abusifs, ont été également supprimés.

Vous avez vidé le compte personnel d'activité de sa substance en supprimant le compte d'engagement citoyen, en excluant les jeunes de 16 ans n'exerçant pas d'activité et les retraités et en limitant le nombre de facteurs de risques pris en compte dans le cadre du compte personnel de prévention de la pénibilité. Je connais bien le sujet de la pénibilité, ayant rendu l'an dernier un rapport au Premier ministre sur cette question. Sur les critiques formulées dès l'origine à l'encontre de ce dispositif, je serais tenté de dire : qui veut tuer son

chien l'accuse de la rage ! La reconnaissance de la pénibilité est un important progrès social, quels que soient les défauts que l'on relève dans sa mise en œuvre.

S'agissant du motif économique du licenciement, vous avez proposé une réécriture globale de l'article 30, qui pose quelques difficultés. L'Assemblée nationale avait supprimé la prise en compte du périmètre du seul territoire national pour l'appréciation des difficultés économiques. Je vous le dis clairement : nous ne souhaitons pas le rétablir. Il semble difficile d'apprécier la santé financière d'un groupe sans examiner ses implantations à l'étranger. De plus, ne pas faire de distinction selon la taille des entreprises est anachronique. La fixation d'un seuil de 30 % pour toutes est surprenante ! Certes, vous avez augmenté le nombre des critères. Mais le suivi bancaire, ou la puissance de trésorerie, ne sont pas les mêmes pour un artisan ou une grande entreprise... En outre, le renvoi à un décret pour dresser la liste – semble-t-il exhaustive – des critères, tant quantitatifs que qualitatifs, permettant de justifier des difficultés économiques, n'est pas non plus souhaitable, pas plus que ne l'est l'encadrement strict de la procédure juridictionnelle consistant à fixer des délais au juge pour se prononcer sur la cause réelle et sérieuse d'un licenciement économique. Bref, quitte à réécrire cet article complexe, j'aurais préféré que vous le fassiez de manière efficace et réaliste, et non en revenant à la version antérieure.

Le Sénat a introduit une série d'articles additionnels auxquels, malheureusement, mais de manière assez attendue, l'Assemblée ne pourra pas souscrire. Nous voulons tous soutenir l'apprentissage, mais vous faites du jeune mineur un adulte en miniature qui doit participer à l'effort productif de la société. Or l'apprentissage est avant tout une voie de formation pour l'apprenti.

Nous reviendrons aussi, évidemment, sur le relèvement des seuils sociaux, qui constitue un symbole auquel vous semblez très attachés. Les positions de nos deux assemblées révèlent une approche radicalement différente du rôle des institutions représentatives du personnel dans l'entreprise. Relever les seuils revient à considérer qu'un syndicat dans une entreprise est un problème avec lequel il ne faut pas ennuyer les plus petites d'entre elles. Ce n'est pas notre approche.

Vous avez supprimé les dispositifs relatifs à l'information des salariés avant la vente de leur entreprise, mis en place par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire alors qu'ils contribuent à favoriser la reprise d'entreprises par les salariés.

L'Assemblée ne peut pas non plus souscrire au plafonnement des indemnités prud'homales octroyées aux salariés en cas de licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse.

Sur la médecine du travail, les modifications apportées par le Sénat ne correspondent pas à la réalité des enjeux. Il y a pénurie de médecins du travail : 300 postes ne sont pas attribués. Les médecins du travail sont les seuls à ne pas prescrire, ce qui nuit sans doute à l'attractivité de la profession. Personne ne peut donc se satisfaire de la fiction d'un examen d'aptitude effectué avant l'embauche pour chacun des salariés : il y a chaque année 20 millions d'embauches et 3 millions de visites médicales... Entre deux maux, je choisis le moindre, étant précisé que l'aptitude des salariés engagés sur postes les plus exposés continuera à être appréciée par les médecins du travail. Dans le BTP, trente centres médicaux distinguent déjà les salariés relevant des médecins du travail de ceux pris en charge par des équipes pluridisciplinaires placées sous l'autorité de ces derniers. Chez Areva, aussi, une organisation semblable donne satisfaction, alors même que certaines missions justifient un

suivi très particulier. Au-delà de ces divergences, chacun s'accordera à reconnaître qu'il convient de remédier au taux d'attractivité dramatiquement faible de cette profession.

Bref, un accord entre nos deux assemblées me semble difficile à trouver sur ce texte. Cela ne nous empêchera pas de proposer à l'Assemblée nationale d'adopter certains éléments ajoutés par le Sénat, techniques ou non.

M. Gérard Cherpion, député. – Oui, un travail important a été réalisé en commission à l'Assemblée. Dommage que le 49-3 nous ait empêché de débattre de ce texte comme nous en avons l'habitude et de l'enrichir ! Le texte du Sénat a repris beaucoup de nos apports, et je tiens à vous en remercier. En particulier, il revalorise considérablement l'apprentissage. Quant aux seuils sociaux, une évolution est indispensable pour développer l'emploi. Vous avez intégré les accords offensifs au texte, qui évoque aussi les AME. Il n'y manque plus que le texte de Mme Aubry sur les 35 heures, et nous aurons résolu le problème de la cause du licenciement – qui, dans les textes de Mme Aubry, est *sui generis*. Le rescrit social sécurisera les entreprises, surtout les plus petites. Notre groupe souscrit donc unanimement au texte proposé par le Sénat.

M. Dominique Watrin, sénateur. – Membre du groupe CRC du Sénat, je suis radicalement opposé à ce texte, quelle que soit la version considérée. D'abord, il n'a jamais été démontré, même par l'OCDE, qu'il y ait un lien entre la prétendue rigidité du code du travail et le niveau de l'emploi. Ensuite, ce texte, avec l'inversion de la hiérarchie des normes, fait craindre aux PME une course au *dumping* social, puisque les branches régulaient la concurrence. Il est rejeté par plus de 60 % des Français et une majorité des syndicats de salariés, qui voient bien qu'il réduit les protections de salariés et que l'inversion de la hiérarchie des normes, approuvée par les deux assemblées, constitue une régression sociale. Nous pensons que la matrice commune est le Conseil européen, et que ce texte s'inscrit dans un libéralisme des plus durs. Je n'ai donc pas l'intention d'arbitrer entre ses différentes versions, mais le rejette en bloc.

M. Jean-Marc Gabouty, sénateur. – Sur certains sujets, nos objectifs sont les mêmes. Ainsi de la médecine du travail. Le rapport de M. Issindou indique que, sur 22 millions de visites d'embauche, 15 millions concernent des contrats de moins d'un mois. C'est le premier problème à résoudre. Quelle que soit la formule proposée, le flux reste le même. Or les équipes pluridisciplinaires ne comptent guère plus de 3 000 personnes, contre 4 500 médecins du travail environ. Cela ne suffira pas, sauf à remettre aux calendes grecques les visites d'information et de prévention. Nous devons continuer à chercher une solution.

Sur le licenciement économique, le texte de l'Assemblée nationale repose sur des définitions inappropriées, puisqu'il fixe des critères alternatifs qui sont insuffisants. Il ne tient pas compte, pour calculer la rentabilité, du point de départ choisi. Quant à la définition d'une entreprise en difficulté, elle est à géométrie variable en fonction de la taille de l'entreprise. Je vous invite donc à poursuivre la réflexion sur ce sujet, à défaut de pouvoir vous imposer nos solutions !

M. Yves Daudigny, sénateur. – Les membres du groupe socialiste et républicain du Sénat ont, en majorité, apporté un fort soutien au texte issu de l'Assemblée nationale, tout en cherchant à encore l'améliorer. C'était en effet un texte de mobilité sociale, de dynamisme économique, porteur d'innovations et de croissance, fidèle à cette valeur cardinale qu'est la solidarité. Équilibré, il donnait du souffle et de la liberté aux entreprises grâce aux deux mesures phares que sont le compte personnel d'activité et la primauté donnée à l'accord

majoritaire d'entreprise. Nous nous sommes donc opposés à la plupart des modifications proposées par la majorité sénatoriale, qui constituent des régressions ou ignorent les évolutions du monde du travail. Nous nous réjouissons de votre volonté, monsieur le rapporteur pour l'Assemblée nationale, de prendre en compte certains apports du Sénat. Parmi ceux qui me paraissent particulièrement dignes d'intérêt figurent les dispositions relatives aux travailleurs en situation de handicap et aux groupements d'employeurs, qui a fait l'objet de deux amendements adoptés à l'unanimité.

Je souhaite que vous puissiez débattre de ce texte dans l'hémicycle !

M. Alain Milon, sénateur, président. – Nous constatons donc l'impossibilité de trouver un accord.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation du droit du travail.

La réunion est levée à 19 h 45.

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour une République numérique (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**GROUPE DE TRAVAIL PRÉFIGURANT LA COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI « ÉGALITÉ ET
CITOYENNETÉ »**

Mardi 28 juin 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Constitution du bureau

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Moi qui ai longtemps été le benjamin – un statut très précaire – je suis aujourd’hui le doyen d’âge de ce groupe de travail préfigurant la commission spéciale chargée d’examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté », créée par la conférence des présidents. La composition du groupe a été décidée le 22 juin par le Sénat. Le calendrier est contraint, l’examen en séance publique étant prévu pour le mois de septembre.

Y a-t-il un autre candidat que moi-même au poste de président ? Sinon, pouvons-nous nous dispenser d’un vote à bulletins secrets ?

M. Jean-Claude Lenoir est proclamé élu.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie. Les candidates aux postes de rapporteuses sont Mme Françoise Gatel, membre de la commission des affaires sociales, et Mme Dominique Estrosi-Sassone, membre de la commission des affaires économiques. Y a-t-il d’autres candidats ? Non ? Elles sont proclamées élues.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Traditionnellement, les commissions spéciales comptent dix vice-présidents et trois secrétaires, afin que tous les groupes soient représentés selon leur poids respectif. Sont candidats à la vice-présidence, pour le groupe Les Républicains : Mme Sophie Primas et MM. Philippe Dallier et René Danesi ; pour le groupe socialiste et républicain : MM. Jacques-Bernard Magnier, Yves Rome et Jean-Pierre Sueur ; pour le groupe UDI-UC : M. Henri Tandonnet ; pour le groupe CRC : M. Christian Favier ; pour le groupe RDSE : M. Jacques Mézard ; pour le groupe écologiste : Mme Aline Archimbaud. Sont candidats aux postes de secrétaires, pour le groupe Les Républicains : M. Alain Vasselle ; pour le groupe socialiste et républicain : Mme Hélène Conway-Mouret ; pour le groupe UDI-UC : M. Loïc Hervé. Ils sont proclamés élus.

L’Assemblée nationale examine le projet de loi cette semaine. Quelque 1 383 amendements ont déjà été déposés en séance publique. La commission spéciale de l’Assemblée nationale l’a examiné du 14 au 16 juin. Sur les 1 143 amendements déposés, elle en a adopté 352. J’appelle votre attention sur le fait que le texte est passé de 41 à 149 articles.

Le calendrier des travaux du Sénat n’est pas très confortable pour un texte lourd tant sur le plan politique que quantitatif. Rappelons que son but est d’éliminer les causes sociétales propres à notre pays des attentats terroristes qui l’ont ensanglanté, et à ce que M. Manuel Valls avait qualifié d’*apartheid* des banlieues. Transmis en session extraordinaire

d'été, sa première lecture devra être achevée en session extraordinaire de fin d'été, qu'il devrait inaugurer mi-septembre.

Mme Françoise Cartron. – Lors de la dernière conférence des présidents, M. Jean-Marie Le Guen a déclaré que la reprise des travaux aurait plutôt lieu le 26 septembre.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous serons néanmoins obligés de nous réunir de façon anticipée. Je propose que nous tenions d'ici la fin de la session extraordinaire, soit le 21 juillet, les quelques auditions prioritaires en séance plénière. Demain, à 18 heures, nous recevrons le président de l'Agence du service civique, M. Yannick Blanc. Nous recevrons aussi le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, et le président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, M. Thierry Repentin.

Nous ferons venir les trois ministres porteurs du texte dès sa transmission par l'Assemblée nationale pour qu'ils commentent les apports des députés en première lecture : M. Patrick Kanner, sur l'ensemble du texte et plus particulièrement le titre I sur la citoyenneté, la cohésion nationale et la jeunesse ; Mme Emmanuelle Cosse, sur le titre II sur le logement ; Mme Erika Bareigts, sur le titre III sur l'égalité, l'insertion et la lutte contre les discriminations.

Détail important, les convocations aux réunions des commissions spéciales sont dématérialisées. Elles ne font pas l'objet d'un envoi papier.

La commission spéciale travaillera la semaine du 12 septembre. Les rapporteures organiseront des auditions ouvertes à tous ses membres. En séance plénière de commission, outre M. Yannick Blanc, nous recevrons M. Thierry Repentin le 13 juillet à 15 h ; un autre invité, éventuellement, le 18 juillet à 18 h ; Mme Erika Bareigts le 19 juillet à 14 h 30 ; M. Jacques Toubon le même jour à 16 h 30 ; un autre invité, éventuellement, le 20 juillet. Ces auditions seront ouvertes à la presse.

M. Henri Tandonnet. – Si la session extraordinaire reprend le 26 septembre, ne peut-on pas décaler les travaux au 19 septembre ? J'ai déjà pris des engagements la semaine du 12 septembre.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je suis prudent. Il est préférable d'envisager des réunions la semaine du 12 septembre.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – La réserve citoyenne militaire est un sujet très important. Beaucoup de jeunes s'y engagent car elle pallie les effets négatifs de la suppression du service militaire. L'audition de M. Jean-Yves Le Drian serait utile.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Absolument.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Bonne idée. Je vous invite à proposer des personnalités à auditionner.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Ce projet de loi rassemble des sujets d'une très grande diversité. Le titre II, sur le logement, est plus sérieux, mais les titres I et III sont très variés. J'ai entendu les observations de M. Henri Tandonnet. Le calendrier est extrêmement contraint mais si l'examen en séance publique a lieu dès la reprise de la session extraordinaire, il nous faudra du temps avant. Je rappelle que plus d'un millier

d'amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale – je sais que le Sénat est d'une plus grande sobriété. Je suis favorable à la tenue des grandes auditions rapidement.

M. Yannick Vaugrenard. – Il serait intéressant d'auditionner la ministre de l'éducation nationale ainsi que des personnalités associatives.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Selon le niveau de responsabilités des personnes auditionnées, elles seront entendues par la commission ou par ses rapporteures. Effectivement, il peut être intéressant d'entendre la ministre de l'éducation nationale.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le ministère de l'éducation nationale s'est approprié le terme de réserve citoyenne, qui était réservé au ministère de la défense. Il faudra clarifier cette situation.

Mme Françoise Gatel. – Il faut organiser un maximum d'auditions, mais le calendrier est contraint. Certains acteurs, notamment associatifs, pourraient nous apporter des contributions écrites.

Mme Aline Archimbaud. – Il est utile d'entendre directement les acteurs associatifs pour comprendre comment ils vivent l'accès à la citoyenneté sur le terrain.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je le répète, faites des propositions.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteure. – En plus de celles déjà citées, nous avons établi une liste d'auditions avec Françoise Gatel. Dès que les rendez-vous seront confirmés, nous les diffuserons auprès des membres de la commission qui, ainsi, pourront s'y joindre.

M. Francis Delattre. – Une remarque iconoclaste : depuis plus de trente ans, je casse des ghettos. Ils ont une histoire. L'audition d'un historien serait intéressante, car les propositions du projet de loi conduisent directement à leur reconstitution. Le dessaisissement des autorités élues de leurs prérogatives d'aménagement des villes recrée la première condition de la constitution des ghettos.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je retiens votre idée.

Mme Evelyne Yonnet. – Quelle est la définition d'un ghetto ? Est-ce le logement social, un campement de Roms, l'hébergement d'urgence ? Il est un peu tôt pour lancer ce débat.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – N'entrons pas immédiatement dans le débat.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous nous sommes tous inscrits à cette commission spéciale par intérêt pour les objectifs poursuivis par ce projet de loi. Il ne faut pas auditionner uniquement des acteurs institutionnels. Invitons aussi des sociologues, des historiens. Ce serait une erreur de limiter leur audition aux rapporteures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je recueille toutes les propositions, notamment celles relatives à des personnalités qui, du fait de leurs travaux, valent d'être entendues par toute la commission. Nous tiendrons de nombreuses réunions en tenant compte

du délai contraint. Les auditions des rapporteures seront très intéressantes, les autres membres de la commission y seront associés.

La réunion est levée à 19 heures.

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Audition de M. Yannick Blanc, président de l'Agence du service civique

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci, monsieur Blanc, d'avoir accepté de venir devant le groupe de travail préfigurant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté », qui ne sera officiellement constituée qu'à la réception du texte de l'Assemblée nationale. Excusez quelques absents cet après-midi, pris par des réunions sur le Brexit.

Vous êtes préfet, haut-commissaire à l'engagement civique et président de l'Agence du service civique depuis peu, en remplacement de M. François Chérèque, mais vous avez une longue expérience des politiques de cohésion sociale. Une grande partie de votre action a été consacrée à la vie associative. Vous avez représenté l'Etat au sein de la fondation Agir contre l'exclusion et travaillé sur les quartiers prioritaires auprès M. François Lamy lorsqu'il était ministre de la ville. Vous avez été préfet de Vaucluse et du Val-d'Oise, deux départements confrontés à des problèmes de zones urbaines déshéritées entraînant des difficultés d'intégration. Trois membres du groupe de travail, MM. Alain Richard, Francis Delattre et Hugues Portelli, sont sénateurs du Val-d'Oise.

Vous nous direz quels sont les outils créés par le projet de loi pour favoriser l'inclusion sociale. L'Assemblée nationale examine actuellement ce texte ; nous attendons son résultat.

En matière de politique de la ville, de vie des quartiers sensibles, de jeunesse en difficulté et de radicalisation, les élus locaux sont en première ligne. Le Gouvernement souhaite à juste titre développer le service civique mais inflige dans le même temps une purge financière aux communes et aux intercommunalités. Les banlieues, les villes moyennes confrontées à ces problèmes sont aussi bien souvent en difficulté. La réduction drastique de leur budget de fonctionnement les constraint à amoindrir leur engagement dans le service civique quand elles souhaitent au contraire l'augmenter.

Moi qui suis élu dans l'Orne, dont les difficultés sont d'une tout autre nature, je défends ardemment le service civique.

M. Yannick Blanc, président de l'Agence du service civique. – Je me rendrai à Domfront en octobre pour un forum associatif.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'y serai.

M. Yannick Blanc. – Je limiterai mon intervention au titre I du projet de loi. Celui-ci est l'aboutissement d'un cheminement commencé dès le début du mandat du

Président de la République, qui, lorsqu'on lui avait demandé quel serait son grand chantier présidentiel, avait répondu : « l'engagement ». L'opération « La France s'engage », après des débuts modestes, prend de l'ampleur. Elle met en lumière les capacités d'innovation et de réponse originales du monde associatif aux problèmes sociaux.

Après les attentats de janvier 2015, le Président de la République s'est demandé comment s'appuyer sur la capacité d'engagement des citoyens pour répondre aux menaces extérieures et aux risques intérieurs pesant sur la République. Sa conviction s'est renforcée après les attentats de novembre 2015 et l'a conduit, lors de ses vœux à la jeunesse, le 11 janvier, à lancer le défi d'un service civique universel, c'est-à-dire accessible à tous, soit la moitié d'une classe d'âge – environ 350 000 jeunes.

En 2015, le Président de la République a demandé à MM. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et Claude Onesta, sélectionneur de l'équipe de France de handball, de travailler à ce que pourrait être une réserve citoyenne. Ils ont rendu un rapport énonçant des préconisations. Depuis, le débat porte sur les moyens à mettre en œuvre. Avec M. François Chérèque, puis devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale, j'ai plaidé pour rebaptiser la réserve citoyenne en « réserve civique ». Il est important de reconnaître la continuité du parcours d'engagement, auprès des associations sportives ou culturelles ou pour certaines causes.

Le service civique vient donner un levier supplémentaire au désir d'engagement de la jeunesse, en croissance constante. Des sondages réalisés par l'Agence du service civique en 2015 montrent que 50 % des jeunes sont spontanément intéressés, et que 60 % le sont après explication. Environ 215 000 jeunes ont déposé leur candidature sur le site internet de l'Agence. Le défi nous est en réalité lancé par la jeunesse de ce pays, qui demande des outils pour traduire sa volonté d'engagement.

Le service civique, conçu comme un moment de formation, de contact, de brassage social, comme une découverte de la complexité de la société et des valeurs de la République, est unique : comme le service militaire, on ne le fait qu'une fois. Mais son achèvement ne doit pas sonner la fin de la capacité d'engagement. La jeunesse et la séniорité active sont les deux périodes privilégiées : avant d'avoir des enfants, et quand ils sont élevés. Les 35-50 ans veulent un engagement plus ponctuel et plus précis.

La vocation de la réserve est d'encourager tous les citoyens à apporter une aide ponctuelle dans un cadre garanti par la puissance publique et défini par les acteurs de la société civile, par les élus locaux et par les représentants de l'État. Dans l'idéal, le jeune issu du service civique a vocation à intégrer la réserve civique. Je suis toutefois perplexe quant à la volonté de certains députés de l'ouvrir dès l'âge de 16 ans, qui paraît contradictoire avec la proposition de s'inscrire en fonction de ses compétences. À l'inverse, le service civique fait appel à la seule volonté d'engagement, l'un de ses buts politiques étant le brassage des jeunes quelle que soit leur qualification ou leur origine.

L'un des débats suscités par le projet de loi porte sur les garanties qu'il apporte à l'absence d'effet de substitution aux emplois et aux stages. L'Assemblée nationale a renforcé ce principe, crucial depuis le début de l'activité de l'Agence du service civique, et qui constitue le premier critère d'agrément des missions. Si la différence avec un emploi s'impose d'elle-même, rien ne ressemble plus à un jeune stagiaire qu'un jeune volontaire. Il faudra travailler sur la conception même des missions de service civique.

Si la représentation nationale décidait de proportionner les moyens de l'Agence du service civique à l'ambition fixée, il faudrait 50 à 60 000 organismes d'accueil. Je n'imagine aucune procédure de contrôle systématique. La conception des missions et les dispositions assurant la transparence préviendront d'éventuelles dérives. Nous préparons un guide pratique destiné aux ministères et aux opérateurs publics pour qu'ils développent des projets, des activités de contact avec le public ne relevant pas du rôle ordinaire des services. Le but est de rapprocher les services publics et les citoyens.

Le service civique n'est ni un emploi, ni un stage. Le volontaire n'est pas dans un rapport de subordination avec l'organisme qui l'accueille. C'est l'État qui l'indemnise. Plus encore, la vocation du service civique est de développer l'entraide entre citoyens et non de fournir une prestation de service. Il est de notre devoir d'élaborer des missions qui ne confondent pas ces deux notions.

J'étais cet après-midi à une réunion du comité de pilotage du ministère de l'intérieur sur le service civique. Qu'il s'agisse de prévention des risques ou de la délinquance ou d'apprentissage de la sécurité routière, il existe mille et une activités dans lesquelles s'investir. Le développement peut être considérable. De même, relativement peu de missions du service civique concernent la santé. Ce que l'on peut demander à un jeune volontaire dans un établissement hospitalier est bien sûr limité, mais en matière d'accompagnement post-hospitalisation, de politique de prévention ou de santé communautaire, beaucoup de démarches sont à la portée des volontaires du service civique.

La formation est l'une de nos préoccupations : auprès de l'organisme d'accueil, pour qu'il sache ce qu'est le service civique, quelles sont ses missions et ce qu'il peut apporter ; auprès des tuteurs, non sur le contenu de la mission – les anciens qui accueillent des jeunes transmettent spontanément leur savoir – mais sur les caractéristiques propres du service civique et sur ses objectifs, ainsi que sur les règles juridiques à respecter; auprès des jeunes eux-mêmes. Le service civique constitue une formation en tant que tel, au cours de laquelle les jeunes découvrent des choses, des gens, se发现ent eux-mêmes, clarifient leur projet de vie. Certains, envoyés par des missions locales, arrivent dans un état d'indécision et de doute et ressortent, six ou neuf mois plus tard, en ayant franchi un cap. Cela fait plaisir à voir. Ils découvrent des métiers, des possibilités, des vocations.

Depuis 2010, 130 000 jeunes ont accompli un service civique. Ce capital d'expériences aide à imaginer son développement. À la fin du premier semestre 2016, nous dénombrons 45 000 jeunes volontaires. Le chiffre de 110 000 sur l'année n'est pas hors de portée dans la mesure où la majorité des missions commence avec l'année scolaire, en septembre ou octobre. La mobilisation des grands organismes publics et des associations aide à atteindre cet objectif.

De 100 000 à 350 000, le changement d'échelle est radical. Plus que sur les grands programmes, il faudra compter sur la proximité. Comment faire sans l'aide des maires et des communes ? Cet échelon est stratégique. Combien y a-t-il d'élus communaux actuellement ?

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Environ 500 000.

M. Yannick Blanc. – Ces hommes et ces femmes ont déjà un engagement civique. Ils savent de quoi il s'agit. Dans mon activité de préfet, j'ai suffisamment côtoyé les communes pour mesurer l'importance de cette force. L'accueil est à rechercher dans cette

population. Les conclusions de tous les élus que j'ai rencontrés qui avaient l'expérience du service civique étaient positives.

Des projets doivent aussi être menés avec le monde associatif. On peut développer les programmes de coopération entre les communes et les associations, sans pilotage centralisé mais avec des experts, dans des domaines où des besoins particuliers ont été identifiés, qui énoncent des règles déontologiques et mettent une méthodologie à la disposition des élus locaux.

Pour l'opération Monalisa, lancée il y a deux ans par Mme Michèle Delaunay, alors ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie, avec notamment les Petits frères des pauvres, des fiches de méthode et une charte de déontologie ont été mises à la disposition des associations locales et des centres communaux d'action sociale.

Bien d'autres domaines pourraient être ajoutés : la lutte contre la fracture numérique, la santé publique, la sécurité routière... Un travail de dialogue doit être mené d'ici la fin de l'année.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour cette présentation exhaustive qui manifeste beaucoup d'élan de votre part.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Merci beaucoup pour cet exposé complet et synthétique. Il convient d'être à la hauteur de l'ambition nécessaire de ce projet, enjeu de cohésion sociale qui transcende les opinions politiques. Au-delà de l'objectif, que je partage, comment réussir ? L'État fait preuve d'une confiance absolue envers les collectivités territoriales – je suis moi-même élue locale – en s'appuyant sur elles. J'ai assisté cet après-midi à l'audition de M. Migaud, qui a expliqué que deux tiers de la diminution du déficit de l'État étaient dus à la réduction des crédits des collectivités territoriales. Il faudra donc s'interroger sur les moyens affectés au développement du service civique. L'objectif d'inclusion sociale et de brassage soulève des questions sur le principe de non substitution à l'emploi.

Monsieur Blanc, vous souhaitez renommer la réserve citoyenne. Je conserverais ce nom qui fait comprendre à chaque citoyen qu'il appartient à une collectivité envers laquelle il a des devoirs. Il faut éclaircir la distinction entre réserve dite civique et réserve militaire.

Le rapport de MM. Sauvé et Onesta préconise une structure nationale. Si les orientations doivent être définies à l'échelle nationale, la gestion devra être de proximité. Comment l'organiser ?

La réserve citoyenne de l'éducation nationale ne fonctionne pas. Quelque 7 000 personnes se sont portées candidates mais les enseignants, dubitatifs sur la manière d'intégrer les réservistes dans les structures scolaires, n'y ont pas adhéré. Comment transformer l'essai ?

Comment les volontaires participant à des actions de prévention sont-ils formés ? Quels sont les coûts ? Qui finance ?

Comment distinguer la formation de sapeur-pompier volontaire et le service civique au sein des centres d'incendie et de secours ?

Pourquoi le volet sport d'Erasmus est-il rattaché à l'Agence du service civique ?

Le président Lenoir a évoqué le bouleversement de l'agenda sénatorial provoqué par le Brexit. L'identité européenne est en panne. Comment positionner la citoyenneté européenne dans le service civique ?

La Cour des comptes a constaté le manque de mixité sociale du service civique, moins d'un quart des jeunes volontaires ayant un niveau inférieur au bac. Est-ce un parcours d'orientation pour les jeunes en déshérence ou est-ce une contribution sociale ?

L'article 14 du projet de loi introduit le principe d'une validation des connaissances, compétences et aptitudes acquises lors du service civique. Quel est l'avis de l'Éducation nationale ?

L'article 16 *octies* transforme le Conseil national de la jeunesse en Conseil d'orientation des politiques publiques de la jeunesse. Certains rapports font état de l'inactivité du Conseil national de la jeunesse. Deviendra-t-il plus actif en changeant de dénomination ? Quels sont ses objectifs ? Ces réserves n'entraînent pas mon enthousiasme.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je salue votre engagement personnel. Le projet de loi répond au défi de la jeunesse. Nous avons tous intérêt à renforcer les liens entre les personnes. Tout ceci renvoie à la notion de contrat citoyen. Ceux qui pourraient le plus en bénéficier sont ceux qui en sont exclus. Comment les attirer alors qu'ils se tiennent en retrait ? Qu'est-ce qui est mis en place pour susciter leur motivation ?

Mme Sophie Primas. – Je souhaite féliciter M. Blanc de son engagement et lui dire le nôtre. Le service civique concerne-t-il toujours les 16-25 ans ? Comment différencier un emploi ou un stage d'une mission de service civique ? Si le service civique répond à des besoins en santé, c'est qu'il remplace des emplois. Comment organiser le contrôle ?

Le rôle des maires a été évoqué. On leur en demande déjà beaucoup, car ils constituent la seule interface entre la politique nationale et le terrain. Dans la commune de 12 000 habitants dont je suis maire, Aubergenville, j'accueille beaucoup d'apprentis. Tous les tuteurs disponibles sont déjà pris. Je ne vois pas comment je pourrais accueillir en outre des volontaires du service civique. La volonté d'aller vers les jeunes se heurte au principe de réalité des collectivités territoriales.

Mme Evelyne Yonnet. – Merci de cette intervention synthétique et claire. Quelle est la relation entre le service civique et les contrats d'avenir mis en place il y a trois ans ? Les volontaires ont-ils une sécurité sociale, le remboursement des frais de transport, un diplôme ? Sont-ils liés par une charte, un contrat ?

En Seine-Saint-Denis, certains jeunes sans bagage scolaire cherchent un emploi après leur mission. Quel est leur avenir ? Les missions de service civique mises en place en Seine-Saint-Denis sur les éco-gestes à accomplir pour trier les déchets ont très bien fonctionné. Veolia avait proposé des missions très formatrices, rémunérées et fournissant une assurance sociale.

Il y a beaucoup à faire en matière de santé, d'emplois de proximité, d'aide à la personne, de lutte contre l'isolement. Des missions d'écrivains publics auprès des personnes âgées seraient parfaites pour des jeunes.

Mme Maryvonne Blondin. – Dans mon département du Finistère, la garantie jeunes fonctionne depuis très longtemps.

Comme Françoise Gatel, je préfère le terme de réserve citoyenne. Le groupe d'études sénatorial sur l'éducation populaire et la culture a entendu M. Rosenczveig sur ce sujet. Comment cela fonctionnera-t-il ? Les dispositifs des différentes réserves sont très cloisonnés.

Monsieur Blanc, vous avez exprimé votre scepticisme au sujet de l'extension de réserves citoyennes aux adolescents. La préparation militaire, qui existe pour les jeunes dès 16 ans, fonctionne bien.

Comment mettre en place un travail avec France volontaires qui apporte aux collectivités territoriales des services engagés à l'international ? C'est important. Parmi les neuf thématiques retenues, des liens avec l'international doivent pouvoir être trouvés.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je préfère le terme de « réserve citoyenne » à « réserve civique », même s'il est déjà utilisé par la Défense. Je réprouve à ce titre son appropriation par la ministre de l'éducation nationale, Najat Vallaud-Belkacem, et j'aimerais que la réserve citoyenne de l'Éducation nationale entre dans le champ de la réserve civique.

Des gisements considérables de missions se trouvent dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), dont certains n'ont pas les moyens de payer une assistante sociale. Les jeunes y apporteraient un supplément d'âme extraordinaire.

Le Maroc a empêché certains attentats en créant des contacts avec les jeunes dans les quartiers défavorisés.

Comme Maryvonne Blondin, je pense que l'ouverture internationale est très importante. Il serait très formateur et utile pour l'alphanétisation et la francophonie d'envoyer des jeunes dans des pays francophones comme le Sénégal. On dit que le français sera la deuxième langue du monde en 2050 : c'est totalement faux. Hors de Dakar, personne n'est capable de le transmettre car il n'y a pas assez de professeurs.

La citoyenneté européenne est une coquille vide depuis le traité de Maastricht. Développer le service civique à l'échelle européenne serait magnifique.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci de cet enthousiasme collectif, nécessaire dans la période d'état d'urgence absolu que notre jeunesse traverse. Une prise de conscience générale est indispensable. Jamais les jeunes n'ont autant été demandeurs d'emplois – entre 18 et 25 % –, alors que jamais l'exigence de diplômes n'a été aussi haute. Les emplois qu'ils occupent ne correspondent pas à leur niveau de qualification. C'est terrible. Beaucoup cherchent une utilité. Leur curiosité peut être éveillée par la rencontre avec un enseignant, un entraîneur ou autre.

Il nous faut faire preuve d'une très grande souplesse. Trop de rigidité et d'exigences conduira à l'échec. Je comprends l'utilité de la formation mais elle ne doit pas décourager les tuteurs ni les organismes.

Mme Aline Archimbaud. – Le service civique est un très beau projet. J'ai suivi des associations de Seine-Saint-Denis ayant mis en place le service civique ; je confirme qu'il intéresse les maires. On suscite des vocations de tuteurs. Le seul critère de sélection de ces jeunes est leur volonté d'engagement. Un quart des volontaires sont très en deçà du niveau bac. On ne crée pas non plus de nouveaux services. Tout ceci favorise la mixité sociale, chère

à François Chérèque. Si l'on n'exige pas de compétences, on trouve des jeunes. Le nombre de 215 000 jeunes ayant fait acte de candidature est très encourageant. De quoi avez-vous besoin pour passer de la volonté à la réalisation ? De moyens ? Peut-être faudrait-il organiser des journées pour les organismes d'accueil et les tuteurs.

M. Jean-Jacques Lozach. – Puisque 45 000 jeunes ont déjà signé pour un service civique, nous sommes dans la phase d'application. Quelle est leur répartition dans les champs d'intervention, qu'ils soient culturels, sportifs ou sociaux ? Sans dresser de bilan, avez-vous déjà procédé à des réajustements ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je soutiens les observations sur l'international. J'ai rencontré hier matin M. Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères. Nous avons échangé à ce propos. Il faut pousser les jeunes à s'engager à l'international et réfléchir à des procédures d'échanges.

M. Yannick Blanc. – Madame la rapporteure, Erasmus Sport n'a été ajouté à Erasmus Jeunesse que dans un deuxième temps, tout simplement en raison d'une erreur matérielle : le mot sport avait été oublié...

Je récuse les critiques, datées, de la Cour des comptes sur la mixité sociale. Je vous ferai parvenir le rapport d'activité, par secteur d'activité, de l'Agence. Nos chiffres de mixité sociale sont supérieurs à la moyenne nationale pour les jeunes n'ayant pas le bac. La proportion de jeunes en service civique est à l'image de la population des jeunes, sans distorsion. Nous ne faisons pas de miracle, mais le système ne dérive pas. La propension à l'engagement est proportionnelle au niveau de qualification : plus on est en haut de l'échelle sociale, plus on s'engage. Un de nos objectifs, c'est de compenser cette tendance. Nous en avons débattu avec les députés. Pour autant, on ne va pas instaurer de discrimination positive car le service civique a pour vocation d'accueillir tous les jeunes.

Doit-on continuer à demander à un jeune candidat à une mission de service civique de rédiger un CV ? Je suis assez d'accord avec les associations : tant qu'on demandera un CV aux candidats, il y aura un phénomène de sélection, visible ou invisible ; mais il est bon aussi que les organismes puissent savoir à qui ils ont affaire pour préparer le tutorat. La réponse doit être nuancée mais l'objectif de mixité sociale est central. En principe, oui, le service civique a un rôle de cohésion sociale par rapport aux jeunes en déshérence, même si cela se fonde uniquement sur la capacité d'engagement, qui n'est pas absente, à condition de faire les propositions suscitant cet engagement. En tant que préfet du Vaucluse, j'avais expérimenté la Garantie Jeunes dans mon département. Durant les six semaines initiales de travail en groupe, et à la surprise des accompagnateurs, certains groupes de jeunes trouvaient des projets et des motifs d'engagement, cela devenait presque un réflexe. Dans ces quartiers, on doit encourager ces dispositifs de soutien. Nous le faisons notamment avec la Ligue de l'enseignement et Unis-Cité, nos deux principaux partenaires associatifs. Samedi 9 juillet, je serai à Lyon pour une journée organisée par l'association La Fabrique à idées, présidée par un ancien du service civique, qui propose un service civique inversé : ce ne sont pas des organismes qui offrent des missions, mais des jeunes qui réfléchissent ensemble à des missions à proposer. Cela peut donner des résultats intéressants. Nous suivons et encourageons ces initiatives.

Faut-il parler de réserve citoyenne ou civique ? En proposant l'adjectif « civique », je souhaitais d'abord que le monde associatif surmonte sa réticence envers la réserve. L'engagement citoyen est à la portée de tous. Il relève de la liberté, peut prendre

différentes formes, sans être piloté par la puissance publique. On peut, en tant que citoyen, s'engager pour une cause, y compris sous des formes protestataires. Alors que le civisme, par définition, se fait au service de la collectivité, au service de sa cohérence. On clarifie ainsi le type d'engagement que l'on cherche dans la réserve. Deuxième argument, plus pragmatique, et de lisibilité du discours envers les citoyens : lorsque j'en avais parlé avec François Chérèque, j'estimais qu'entre le service civique et la réserve, le *hashtag* civique devait être le fil rouge de notre action. Je ne récuse pas les arguments de l'appellation « réserve citoyenne » mais cela reste ouvert...

La réserve de l'éducation nationale est-elle un échec ? Ce matin, je me suis rendu à l'université d'été de la réserve citoyenne de l'éducation nationale au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, écoutant les témoignages des chefs d'établissement et des réservistes. Certes, mon avis n'est pas un jugement définitif. Mais il ne suffit pas d'avoir une liste de réservistes prêts à s'engager pour que le contact se noue entre le l'établissement et le réserviste. Il faut tout un travail d'animation. Que mes propos ne soient pas mal interprétés. Pendant douze ans, j'ai été un compagnon de route et même le président du conseil d'évaluation de France Bénévolat, association créée justement pour rapprocher l'offre et de la demande, afin d'améliorer l'adéquation entre les jeunes souhaitant s'engager et les missions leur convenant. Nous avions organisé une bourse pour mettre en relation des volontaires avec des structures associatives. Au bout de deux ans d'évaluation, nous nous sommes rendus compte que le problème était plus qualitatif et plus complexe : le comportement bénévole et les modalités de l'engagement se transforment, du fait de l'évolution des modes de vie et des mentalités. Certaines associations vieillissent. Il y avait urgence à développer, dans les associations, une nouvelle compétence, la gestion des ressources humaines bénévoles, afin d'accueillir les bénévoles, définir leurs missions, les accompagner... Ce n'est pas un métier mais une compétence, qui depuis s'est beaucoup développée. Il y a dix ans, un brave citoyen frappant à la porte des Restos du Cœur se faisait « jeter dehors » : c'est une association de logistique, avec des contraintes particulières, qui ne voulait pas à l'origine s'encombrer de personnes non spécialisées. Désormais ces associations ont fait leur révolution, compris les enjeux du bénévolat et développé cette compétence. Je l'ai vu à Avignon dans les Banques alimentaires : un ancien commandant de CRS encadrerait 50 bénévoles avec plein d'humanité, de chaleur, dans un univers pourtant très technique et complexe, avec des résultats extraordinaires. La réserve citoyenne de l'éducation nationale est confrontée à cela : le vivier ne suffit pas. Ce matin, j'ai vu les chefs d'établissement rencontrer les bénévoles. C'est comme dans les associations : une fois la rencontre faite, des liens très forts se tissent, et les rapprochements se font dans la durée. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Certes, le réseau a été lancé un peu dans la précipitation, mais l'expérience fera le reste.

Il faut décloisonner : les réservistes – y compris ceux de l'armée, de la gendarmerie ou de l'éducation nationale – sont recrutés sur leurs compétences, et les utilisent en tant que réservistes. Mais ils doivent se rencontrer pour développer des projets. Quand vous discutez avec eux, leur envie de transmettre, d'enseigner est très forte. Il faut construire des passerelles. La réserve civique débutera par des expérimentations territoriales, en commençant par quelques départements. Elle reposera sur une alliance triangulaire entre le préfet, les élus locaux, le monde associatif, qui se réunissent, et prennent leurs ressources auprès d'associations qui créent des liens sociaux, voire patriotiques – comme la société des membres de la légion d'honneur ou les anciens auditeurs de l'Institut des hautes études de défense nationale. Avec eux, on élabore des projets, pour analyser comment motiver des bénévoles dans des situations exceptionnelles – crises, catastrophes ou événements exceptionnels – selon leurs compétences. Ne devrait-on pas également imaginer des

exercices ? En tant que préfet, j'ai tiré de nombreux enseignements des exercices de protection civile. L'appartenance à une communauté professionnelle a des effets très importants : sans entraîner l'enfermement dans l'entre soi, cela est essentiel pour entretenir les compétences, notamment dans les armes les plus techniques comme l'armée de l'air.

Madame la rapporteure, votre question sur le Conseil national de la jeunesse est malicieuse.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Non, pertinente...

M. Yannick Blanc. – Si j'étais un bureaucrate, je vous dirais que cela ne rentre pas dans le cadre de ma compétence.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Mais vous ne l'êtes pas !

M. Yannick Blanc. – Pour les dirigeants politiques, il est important d'avoir une instance de discussion sur la politique associative ou la politique de la jeunesse. Dans cette loi, on va au-delà du catalogue de mesures, avec un axe très pragmatique qui vise à susciter l'engagement chez les jeunes. La transformation de l'appellation dudit conseil traduit ce souci de pragmatisme. Débattre de la politique de la jeunesse entre experts, c'est être sûr de tourner en rond. Examinons concrètement différentes politiques pour la jeunesse comme le service civique, l'emploi, les stages, la formation, l'accès au marché du travail, la santé : cela provoquera des débats constructifs. En tant que préfet, j'ai « enraged » devant le labyrinthe des dispositifs de formation ou d'accès à l'emploi des jeunes. Lors d'une journée organisée par le Mouvement des entreprises du Val d'Oise – le Medef local – sur le thème « l'accès des jeunes au marché du travail », des experts, tous plus compétents les uns que les autres, se sont succédés, chacun expliquant son domaine : l'Éducation nationale, Pôle emploi, les Missions locales..., chacun présentant sa « quincaillerie ». En fin de journée, alors que je tirais les conclusions de la journée, je me suis énervé : devant ce magasin d'accessoires, un jeune hésitant à s'engager ne saura pas quoi faire... C'est une véritable entreprise de désorientation des jeunes ! Décloisonnons, mettons-nous à la place des jeunes ! Le service civique peut y contribuer, car les jeunes sont en position d'acteurs, peuvent dévoiler leurs attentes, leurs envies d'un parcours de formation, et sont dans une position plus structurée. Quand on les traite comme des mineurs, incapables de prendre une décision, on les désoriente ! De nombreux jeunes arrivent en service civique après une erreur d'orientation. Si on s'y prend bien, le service civique clarifie les choses.

Sur la relation au parcours d'accès à l'emploi, la nature du lien contractuel entre le jeune et l'organisme d'accueil ne peut être un lien de subordination : le service n'est ni un contrat de travail, ni un stage. Le jeune ressemble davantage à un bénévole qu'à un salarié. Il rompt l'engagement quand il veut. C'est la grande différence entre le salarié et le bénévole : le bénévole vote avec ses pieds ; cela a des implications sur le style de management. Certes, ces gamins doivent être encadrés, mais surtout pédagogiquement.

Le jeune en service civique a un statut lui garantissant une protection sociale ; les cotisations sociales sont payées par l'État. Grâce au projet de loi, la carte de volontaire du service civique aura des effets plus constants qu'actuellement. Nous ferons en sorte qu'elle soit reconnue par différents organismes : si le tarif réduit aux cinémas relève d'une négociation contractuelle, les volontaires auront accès aux restaurants du Crous – car cela dépend d'une décision politique.

Actuellement, le service civique international se heure à deux difficultés – en sus des difficultés de financement ou de risques de missions à l'étranger : les associations spécialisées dans la coopération internationale s'interrogent sur un schéma uniforme quel que soit le pays d'accueil : selon le pays, le jeune est le « roi du pétrole » ou un « quasi clochard »... C'est une vraie difficulté technique. Par ailleurs, la notion de réciprocité est fondamentale : si l'on envoie à l'étranger des volontaires français en service civique, il faut instaurer une clause de réciprocité, et accueillir des volontaires étrangers, ce qui pose des problèmes technico-juridiques pour l'obtention des visas. Un amendement du député Bernard Lesterlin proposait ainsi qu'un visa délivré pour une mission de service civique dispense d'un titre de séjour. En Europe, nous n'en sommes qu'aux balbutiements, avec quelques conventions, sur une très petite échelle. Nous allons les développer. Pour le service civique, le pays qui dispose du dispositif le plus proche du nôtre est l'Italie.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Il y a aussi l'Allemagne...

M. Yannick Blanc. – L'Allemagne est assez différente. On est au début de ce qu'on doit faire et nous sommes encouragés par les élus des zones frontalières, très motivés !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La Bretagne est à côté de la Grande-Bretagne...

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Et nous sommes proches des États-Unis !

M. Yannick Blanc. – Il y a un besoin clef, dans le projet de loi de finances pour 2017, de 200 ETP dans les directions départementales de la cohésion sociale, non pas pour atteindre les 350 000 jeunes en service civique, mais pour continuer dans la pente de développement actuelle. Depuis le 1^{er} janvier 2016, le préfet a un pouvoir d'agrément. Il lui faut pouvoir instruire, aider les organismes d'accueil, et les contrôler. Certes, des contrôles existent à trois niveaux : un premier contrôle, avec des moyens réduits, est réalisé par l'Agence sur les organismes nationaux ; un deuxième contrôle est effectué par le préfet et les services départementaux de l'État – ce qui nécessite des moyens ; enfin, nous sommes en train d'élaborer des référentiels, une sorte de démarche qualité afin que chaque organisme puisse réaliser un contrôle interne. Ai-je oublié quelque chose d'important ?

Mme Aline Archimbaud. – C'était parfait !

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Comment distinguez-vous le service civique des pompiers volontaires ? Je suis interrogée par les pompiers...

M. Yannick Blanc. – Je me fonde sur ce que j'ai vu à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. L'intérêt du service civique est d'élargir le vivier de recrutement des jeunes sapeurs-pompiers et des sapeurs-pompiers volontaires dans des milieux sociaux où les sapeurs-pompiers ne recrutent pas beaucoup. La propension à l'engagement varie aussi, chez les sapeurs-pompiers volontaires, selon le niveau de revenu mais aussi selon les départements : dans le Vaucluse, nous comptions de nombreux sapeurs-pompiers volontaires ; c'est moins vrai dans d'autres départements. Les jeunes pourraient ainsi se familiariser avec le monde des sapeurs-pompiers, participer à des opérations de secours – malgré des compétences limitées – et sortir de leur service civique avec un diplôme de secourisme de niveau 1 ou une formation aux premiers secours. C'est aussi une voie de recrutement des sapeurs-pompiers professionnels, et donc une démarche intéressante.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Il faut une bonne articulation.

M. Yannick Blanc. – C'est l'occasion de créer des ponts entre les sapeurs-pompiers et les organismes de prévention, et faire sortir les sapeurs-pompiers de l'entre soi : c'est important.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci d'avoir consacré ce temps à notre groupe de travail, qui deviendra bientôt une commission spéciale. Nous nous retrouverons probablement durant les prochaines semaines, lorsque le Sénat examinera en session extraordinaire, à partir de la mi-septembre, ce projet de loi. Les personnes devant vous sont volontaires pour participer à cet engagement d'importance.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Un véritable engagement civique !

M. Yannick Blanc. – Je reste à votre disposition.

La réunion est levée à 19 h 45.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE ET LE DEVENIR DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS DES TÉLÉPHONES MOBILES

Mercredi 29 juin 2016

- Présidence de M. Daniel Raoul, président d'âge-

Réunion constitutive

La réunion est ouverte à 13 h 40.

M. Daniel Raoul, président d'âge. – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de notre mission d'information sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles.

L'intitulé m'a troublé sachant que notre collègue Delphine Bataille a récemment publié un rapport sur les matières premières stratégiques, au titre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

Puisque nous en sommes à parler de téléphones mobiles, le projet de chargeur universel que je défendais depuis quatre ans a enfin abouti au niveau européen. Apple est la seule entreprise à ne pas s'être alignée. C'est un succès.

Pour le reste, je ne joue ici qu'un rôle de courte durée puisque je céderai ma place au président de cette mission, dès qu'il aura été élu.

Je vous rappelle que cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévu par l'article 6 bis du Règlement du Sénat. Le groupe écologiste en a formulé la demande lors de la Conférence des Présidents du 11 juin dernier qui en a pris acte tout en précisant que les travaux de la mission devraient s'achever à la fin du mois de septembre prochain. Les 26 membres de la mission ont été nommés, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du mercredi 22 juin.

J'ai été saisi de la candidature de M. Jean-François Longeot pour le poste de président.

M. Jean-François Longeot est désigné président de la mission d'information.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez. Vous me faites un grand honneur car, sénateur depuis moins de deux ans, c'est la première fois que je participe aux travaux d'une mission d'information.

Je vous propose de procéder à la désignation du bureau de la mission, en commençant par le rapporteur.

Le groupe écologiste suggère la candidature de Mme Marie-Christine Blandin. L'article 6 bis du Règlement du Sénat prévoit que « lorsque le groupe à l'origine de la

demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

Mme Marie-Christine Blandin est désignée rapporteure de la mission d'information.

Désignons à présent les vice-présidents.

L'usage veut que les deux groupes les plus importants aient chacun deux représentants au bureau - président et rapporteur compris - et que chaque autre groupe ait un seul représentant. J'ai été saisi des candidatures de MM. Didier Mandelli et Patrick Chaize pour le groupe Les Républicains ; Mme Delphine Bataille et M. Jean-Yves Roux pour le groupe socialiste et républicain ; Mme Evelyne Didier pour le groupe communiste républicain et citoyen ; M. Raymond Vall pour le groupe RDSE. S'il n'y a pas d'opposition, je vous propose de ratifier cette liste.

Le bureau est ainsi constitué.

Notre mission devra travailler dans des délais très contraints, car nos travaux s'achèveront à la fin du mois de septembre.

Avec Mme la rapporteure, nous avons choisi de les concentrer aux mois de juillet et de septembre, en essayant d'en faire le plus possible d'ici la fin de la session extraordinaire du mois de juillet, tout en veillant bien entendu à respecter les travaux en séance publique. Nous procèderons vraisemblablement à des auditions les lundis des trois semaines à venir.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Je vous remercie de la confiance que vous m'avez accordée en me désignant rapporteure de cette mission initiée à la demande du groupe écologiste.

En raison d'un agenda contraint, nous avons choisi de cibler très étroitement notre sujet. Nos travaux s'inscrivent dans la continuité du travail de nos collègues Delphine Bataille et Patrick Hetzel au nom de l'OPECST, qui ont décrit l'enjeu des terres rares. L'augmentation constante du nombre de téléphones mobiles, avec en corollaire leur obsolescence rapide et nos questions sur leur devenir, en particulier sur le devenir de ce qu'ils contiennent de précieux justifient notre choix.

Nous serons amenés à étudier les composants des téléphones mobiles, à faire leur inventaire, à déterminer la nature et la quantité des métaux précieux qu'ils contiennent, et à évaluer le caractère recyclable de ces différents composants. Nous examinerons ce que prévoit le cadre législatif et réglementaire actuel pour les téléphones portables en fin de vie, ainsi que l'information que les fabricants ou les opérateurs donnent aux consommateurs à ce sujet. Nous nous intéresserons aux flux, c'est-à-dire à la proportion de téléphones récupérés par rapport au nombre de ceux qui sont mis sur le marché, mais également au devenir des matériaux qui ne sont pas récupérés ainsi qu'au réemploi, au recyclage et à l'élimination des téléphones récupérés. Enfin, la gestion des téléphones portables en « fin de vie » peut-elle constituer un gisement en termes d'emplois, une filière d'avenir ? Nous nous intéresserons aux recherches sur la récupération des matières les plus précieuses, aux possibilités de leur mise en œuvre et de leur développement, ainsi qu'aux associations et aux entreprises qui s'y consacrent, notamment dans le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Je souhaite que nos travaux aboutissent à des constats soutenus par des données chiffrées et scientifiques précises. Nous pourrons ainsi dresser un bilan des politiques publiques déjà en place, mais aussi formuler des propositions consensuelles et concrètes.

Lors de nos auditions, nous entendrons l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ainsi que la Direction générale de la prévention des risques du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Nous déroulerons ensuite le « cycle de vie » du téléphone portable en invitant les principaux fabricants de téléphones portables, les opérateurs de téléphonie mobile, les éco-organismes, principaux gestionnaires et donneurs d'ordre de la collecte et du traitement, et les opérateurs de gestion des déchets. Nous recevrons également des représentants d'associations de protection de l'environnement, d'associations de consommateurs et d'associations d'élus œuvrant dans le domaine de la gestion des déchets, ainsi que le bureau des recherches géologiques et minières, et des chercheurs ou des représentants d'instituts de recherche qui travaillent sur l'extraction et le recyclage des métaux.

Enfin, nous pourrons envisager des déplacements sur le terrain, en septembre, pour visiter les sites d'associations ou d'entreprises actives dans la filière du réemploi des téléphones portables, ou des entreprises spécialisées dans le domaine de la recherche, la conception et la mise en œuvre de récupération des métaux.

C'est un travail passionnant qui nous attend. Si le sujet peut paraître banal, il devient opaque dès qu'il s'agit du recyclage du matériel usagé.

M. Daniel Raoul. – Le terme d'« obsolescence » que vous utilisez n'est pas tout à fait exact. Il s'agit plutôt d'une inadaptation aux réseaux technologiques.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Le marketing est programmé. L'obsolescence est non effective. On oscille entre philosophie et économie.

Mme Delphine Bataille. – Avec Patrick Hetzel, nous avons publié un rapport sur les enjeux stratégiques des terres rares et les matières premières critiques et stratégiques. C'était à la demande de la commission des affaires économiques, alors présidée par Daniel Raoul.

L'étude de faisabilité que nous avons présentée en juillet 2014 se concentrerait sur les terres rares. Il a fallu adapter l'intitulé du rapport pour l'étendre aux matières premières stratégiques et critiques. Nous avons procédé à une cinquantaine d'auditions privées et à deux journées d'auditions publiques. Demande et offre de terres rares et de matières premières, politique basée sur le cycle de vie, rôle de la puissance publique, tels ont été les sujets abordés. En début d'année, nous avons complété notre cycle, en étudiant l'avenir de l'industrie métallurgique et minière en France et en Europe. La crise des terres rares en 2011 a révélé l'existence de matières premières spécifiques et leur criticité. L'évolution du marché de ces matières premières est préoccupante, car la demande ne cesse de croître, alors que les acteurs sont peu nombreux. La question du recyclage et de la production de matériaux de substitution se pose. Les industriels et le monde académique proposent des solutions qui seront mises en œuvre sans décision politique. Il faudrait développer une stratégie de longue durée.

Dans cette mission d'information, nous nous intéresserons à la question particulière du recyclage des téléphones mobiles. Dans notre rapport, nous avions ciblé

l'ensemble de la production : téléphones, moteurs de voiture, téléviseurs, éoliennes... Les métaux stratégiques qui sont utilisés ont parfois un intérêt décroissant, car la recherche évolue rapidement. On avait recours au dysprosium tant pour fabriquer des téléphones mobiles que des éoliennes, ce qui créait une demande concurrente. Les industriels ont résolu le problème en trouvant un matériau de substitution pour la fabrication des éoliennes. On avait besoin d'europium pour doper les luminophores. Le développement des LED a tué le marché. Il reste encore beaucoup à faire en matière de recyclage. La substitution est encore balbutiante.

M. Jean-François Longeot, président. – Compte tenu de la durée de la mission, il est sage de nous en tenir aux téléphones portables.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Nous pourrons nous intéresser aux recherches en matière d'écoconception. On est à la limite de la recherche et du développement. Ce sont surtout de petites boîtes d'innovation qui développent le concept.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 14 heures.

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

Mercredi 15 juin 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président -

Audition de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur

La réunion reprend à 15 heures 54.

M. Jacques Legendre, président. - Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur ainsi que M. Serge Galloni, commissaire divisionnaire, adjoint au sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté.

Monsieur le directeur, nous souhaitons recueillir votre point de vue sur l'accord passé le 18 mars dernier entre l'Union européenne et la Turquie, qui incontestablement a permis d'enrayer les flux entre la Grèce et la Turquie.

À quoi tient principalement son efficacité, selon vous ? Pensez-vous qu'il puisse tenir ou reste-t-il une solution temporaire ? Êtes-vous confiant dans la volonté de la Turquie de coopérer avec l'Union européenne pour la gestion des flux migratoires ?

Un certain nombre d'agents de votre direction sont déployés en Grèce. Quelle est précisément leur contribution et quelles informations vous parviennent par leur intermédiaire ? Leur cadre d'intervention est-il lié à celui de l'agence Frontex ?

Coopérez-vous également avec la Turquie dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord ? Si oui, de quelle manière ?

Enfin, de manière plus large, comment votre direction participe-t-elle à la coopération avec les pays tiers, qui constitue aujourd'hui un volet stratégique car, on le sait, il convient aussi de traiter à la source la question de l'immigration irrégulière ?

Monsieur Skuli, je vous cède la parole pour une dizaine de minutes. Je passerai ensuite la parole au rapporteur de la mission sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, M. Michel Billout.

M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur. – Merci de me recevoir. Je suis accompagné de M. Serge Galloni, qui me représente au sein de l'agence Frontex, avec laquelle nous sommes impliqués dans la crise migratoire à laquelle nous sommes confrontés.

Vous avez listé une série de questions. J'essaierai d'y apporter des réponses du point de vue de la direction centrale de la police des frontières, qui regroupe onze mille fonctionnaires placés sous mon autorité, en métropole et dans les territoires ultramarins.

Une des missions essentielles de la police aux frontières, dans le moment où nous sommes, consiste à gérer le rétablissement du contrôle aux frontières et les problématiques de passage frontalier, mais surtout à traiter de la lutte contre l'immigration irrégulière et le démantèlement des filières. À cela s'ajoutent d'autres missions liées à la sûreté aérienne ou, le cas échéant, à la police des transports.

L'accord entre l'Union européenne et la Turquie a été signé le 18 mars et mis en application le 20 mars. Ses premiers effets, pour ce qui est de la police aux frontières et de nos collaborateurs envoyés en Grèce, se sont fait sentir à partir du 4 avril. Force est de constater que cet accord a eu un effet immédiat significatif.

Les précédents orateurs vous l'ont indiqué : il existe plusieurs voies d'entrée dans l'Union européenne et dans l'espace Schengen, parmi lesquelles la voie de la Méditerranée orientale. Les chiffres du 9 juin recensent 160 314 migrants, soit plus de 140 % par rapport à la même période l'année dernière. En Méditerranée centrale, on en est à environ 50 533 à la même date, chiffre en perpétuelle évolution. On constate un léger tassement par rapport aux mêmes périodes de l'an dernier. L'intensité est différente en Méditerranée centrale lorsqu'on examine les chiffres au fil des mois, puisqu'on enregistre une légère baisse de 2 %.

La route des Balkans reste importante : 116 000 y ont été recensés entre le 1^{er} janvier et le 9 juin, soit plus 131 % par rapport à la même période de référence en 2015. La Méditerranée occidentale, qui comprend les enclaves de Ceuta et de Melilla et le détroit, enregistre quant à elle une baisse de 87 % en comparaison des 5 premiers mois de l'année 2015. Les flux migratoires, sur cette voie, ne sont donc pas importants.

À ce jour, la Méditerranée orientale, si on compte les données chiffrées, restent la première voie d'entrée sur le territoire de l'Union européenne.

À partir de l'accord signé le 18 mars et appliqué le 4 avril, on a relevé une décrue extrêmement forte, presque un tarissement. On était à un chiffre compris entre huit cents et neuf cents arrivées par jour durant l'hiver, de la fin 2015 au début de 2016. Nous sommes aujourd'hui en Grèce entre cinquante et quatre-vingt-dix arrivées par jour dans les *hotspots* implantés sur les principales îles grecques.

Sur un plan typiquement policier et purement opérationnel, on peut dire que l'accord signé entre l'Union européenne et la Turquie a eu un effet immédiat sur les filières, puisque des retours « systématiques » vers la Turquie ont été annoncés, même si l'on peut considérer à ce jour que ceux-ci sont assez faibles - quatre cent quarante-neuf migrants. La majorité n'étant d'ailleurs pas syriens.

Cet effet s'est fait sentir, les réseaux d'immigration irrégulière ayant réorienté les filières, bien que l'on ne puisse pas encore affirmer qu'il existe un transfert de la route de la Méditerranée orientale vers la Méditerranée centrale. Les *hotspots*, en Grèce, qui génèrent quelques difficultés, sont devenus des sortes de centres de rétention administrative, alors qu'ils étaient auparavant des centres de passage. On a contribué à aider les Grecs sur ce point. Je rappelle que deux des terroristes qui se sont fait exploser au Stade de France étaient probablement passés par ces *hotspots* pour rejoindre ensuite le lieu de leur méfait.

La France a bien sûr mobilisé des moyens très importants pour participer, avec l'Allemagne, en vue de la bonne application de cet accord. Ces moyens se sont traduits par l'envoi d'officiers de la police (dont une vingtaine de la DCPAF) et de la gendarmerie

nationales (une soixantaine par mois), notamment dans les *hotspots*, en Grèce et en Italie (la Grèce compte cinq *hotspots*, l'Italie en compte six). Ainsi, nous sommes présents dans les deux pays. Frontex nous a demandé depuis peu de nous réorienter vers l'Italie, la route de la Méditerranée centrale enregistrant des augmentations significatives, qui se répercutent ensuite sur notre frontière Sud, celle des Alpes-Maritimes. Nous y avons des *screeners*, des *debriefers*, et des personnels que nous encadrons pour l'assistance à la prise des empreintes digitales dans les bornes Eurodac.

À cela s'ajoute une contribution française tout à fait significative d'escorteurs. Le Président de la République avait annoncé une contribution française de deux cents escorteurs. Finalement, les besoins de Frontex ont été moins importants. On en a d'abord projeté cent vingt-deux. Un total de soixante-et-onze escorteurs, composés de policiers, de gendarmes et de personnels de la préfecture de police est susceptible d'être projeté en Grèce pour servir à des escortes vers la Turquie, en fonction du besoin, sous soixante-douze heures.

Selon les personnels sur place, les problèmes que nous rencontrons dans l'application de cet accord concernent le système de l'asile. Nombre de migrants qui arrivent sur les îles grecques - et même ceux qui sont déjà sur place - déposent systématiquement une demande d'asile, dès lors qu'ils savent qu'ils peuvent être renvoyés vers la Turquie, poussés en cela par les différentes associations qui demeurent. Certaines, en raison des conditions sanitaires qui sévissent dans les hotspots, ont quitté les îles grecques.

La législation grecque en matière d'asile a été modifiée en avril dernier. Il fallait auparavant plus de dix mois pour traiter une demande. Le délai théorique est maintenant de quatorze jours. C'est fort impressionnant, je pense que l'administration grecque n'est pas en mesure de traiter toutes les demandes d'asile, malgré l'aide de l'agence *European Asylum Support Office* (EASO).

Il y a dans la capacité à traiter ces demandes un véritable enjeu. Un des piliers de l'accord veut que l'on renvoie un Syrien en Turquie et que, en contrepartie, on réinstalle dans un pays de l'Union européenne, une autre ressortissant syrien afin de favoriser les conditions d'entrée légale dans celle-ci. La problématique de l'asile risque donc de handicaper l'accord.

Par ailleurs, se pose le problème des relocalisations qui, à ce jour, n'est pas complètement réglé. Force est de constater que cet accord a mis un coup d'arrêt très net aux flux sur la route de la Méditerranée orientale. Il ne faudrait toutefois pas, à la faveur de ratés, que le mouvement migratoire reparte. Les Turcs ont, à l'occasion de cet accord, renforcé la surveillance de leurs côtes, et nous coopérons beaucoup.

Je reviens d'Ankara, où j'ai eu l'occasion de dialoguer à plusieurs reprises avec eux et le chef de l'OCRIEST s'est également rendu en Turquie dans le cadre de la mise en place d'un service turc similaire à l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). Izmir et Bodrum sont en effet des lieux classiques d'embarquement vers les îles grecques. Les Turcs, à l'occasion de ratés ou de difficultés, ont relâché la surveillance de leurs côtes et ont permis à la « pompe » de se réamorcer, laissant le flux migratoire repartir vers les îles grecques.

Nous constatons une réactivation des flux en Méditerranée centrale. Même si on est toujours, en volume, sur une baisse de 2 %, je pense que l'on aura un chiffre positif d'ici peu de temps. On constate en effet que les arrivées en Italie sont importantes : on est passé

d'environ cinquante à soixante interpellations à la frontière franco-italienne à Menton de migrants par jour à des niveaux compris entre cent et cent cinquante.

Les migrants arrivent par l'Italie, puis les mouvements s'amorcent vers notre territoire et prennent la direction du Nord pour s'agglutiner à Calais ou monter encore plus haut, vers les pays d'Europe du Nord.

Tous les services de renseignement le disent : trente-cinq mille migrants sont potentiellement en instance de départ, principalement de Libye, car tous les départs de Méditerranée centrale s'opèrent à 90 % de ce pays, et un peu d'Égypte et de Tunisie. Il y a fort à parier que les filières actives en Méditerranée centrale vont essayer de faire passer beaucoup de migrants, avec un risque supplémentaire venant de Libye, l'introduction de personnes pouvant peu ou prou être liées aux organisations terroristes comme Daech.

Voilà ce que je pouvais dire en introduction. Selon ce que je viens d'apprendre, le processus de libéralisation des visas, qui devait trouver son terme en juin 2016, va se poursuivre jusqu'en octobre, voire novembre, les soixante-douze critères auxquels la Turquie doit répondre n'étant pas complètement atteints. Le ministre turc compétent a bien compris que, concernant la libéralisation des visas, l'accord connaîtait un peu de retard.

M. Jacques Legendre, président. – Vous avez parlé de trente-cinq mille migrants en attente en Libye. Nous avons reçu récemment un autre responsable qui nous a parlé de chiffres plus importants, de l'ordre de cinq cent mille personnes. Pouvez-vous nous préciser ce point ?

M. David Skuli. – J'aurais pu annoncer un chiffre de huit cent mille, mais celui-ci est basé sur des estimations peu précises. Le chiffre de trente-cinq mille correspond à des estimations assez fines de personnes ayant été repérées et qui sont prêtes et pourraient donc débarquer dans les jours à venir sur les côtes italiennes, sachant que les migrants venant par la voie de la Méditerranée centrale sont issus d'Afrique de l'Ouest - Nigérians, Gambiens, Sénégalais - l'Afrique de l'Est venant bien entendu grossir ce flot.

M. Jacques Legendre, président. – La parole est au rapporteur.

M. Michel Billout, rapporteur. – Les membres de la mission s'interrogent beaucoup sur les raisons d'une efficacité aussi foudroyante de l'application d'un accord entré en vigueur le 20 mars, avec des effets enregistrés dès le 4 avril. En quinze jours, c'est quasiment miraculeux !

Nous interrogeons régulièrement les personnes que nous auditionnons. Nous avons reçu trois types de réponse. Celle de la représentante de l'ambassade de Turquie en France était assez intéressante : elle nous a indiqué qu'il s'agissait d'un effet psychologique. La frontière étant dorénavant fermée, on sait qu'en partant en Grèce, on sera immédiatement refoulé vers la Turquie. On ne vient donc plus...

D'autres, dont vous faites partie, nous indiquent qu'il y a eu un regain d'efficacité des forces de police et des forces militaires turques, qui ont mieux contrôlé leurs frontières.

Un universitaire turc que la commission des affaires étrangères a auditionné ce matin, qui est vice-président de la Sorbonne, nous disait que ceci était sans doute lié à la communication faite autour de cette mesure et à une plus grande fermeté.

Quelle est votre analyse ? Faut-il craindre un retournement d'attitude de la part des forces de sécurité turques si la négociation sur l'application des contreparties avec l'Union européenne devait traîner en longueur ? Vous avez fait référence à la négociation sur les visas, dont la date butoir est fixée à la fin du mois de juin. On a parlé d'octobre, et l'on comprend bien que c'est encore compliqué. En cas de réticences, le président Erdogan évoque le fait que la Turquie pourrait ouvrir à nouveau les vannes. Faut-il le craindre ou constatez-vous un véritable travail de démantèlement des réseaux de la part de vos partenaires turcs ?

Quant aux autres routes, l'universitaire que nous avons auditionné ce matin considère que la majorité des 2,5 millions de réfugiés syriens et irakiens actuellement en Turquie est destinée à y rester. Il pense toutefois que, quoi qu'il arrive, un million d'entre eux désirera toujours gagner l'Europe, et plus particulièrement l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, et estime que, tôt ou tard, d'autres routes seront empruntées.

Les informations que nous avons aujourd'hui et que vous confirmez démontrent que ces nouvelles routes ne sont pas encore significativement repérées. On a parlé de l'Albanie ou de l'Egypte : y en a-t-il d'autres ?

Concernant les flux illégaux de migrations constatés, détectés ou évalués aux frontières françaises, constatez-vous une différence depuis la fermeture de la route des Balkans et la mise en œuvre de l'accord du 18 mars entre l'Union européenne et la Turquie en fonction des origines ? J'ai cru comprendre que oui.

Qu'en est-il enfin des flux en provenance d'Italie ? L'augmentation récente de ceux en provenance de Méditerranée centrale se traduit-elle par une augmentation des flux secondaires vers la France ? Enfin, quelle procédure la police aux frontières applique-t-elle en ce qui concerne les mineurs isolés étrangers ou supposés tels quand ils arrivent aux frontières de notre pays ?

M. David Skuli. – S'agissant de l'efficacité de l'accord, on dénombrait en janvier dernier 67 400 arrivées sur les îles grecques, 57 000 en février, 26 000 en mars, avant une rupture en avril avec 3 650 personnes, puis 1 400 en mai et encore moins en juin.

On enregistre chaque mois des fluctuations, mais les chiffres baissent.

Par ailleurs, la frontière gréco-macédonienne a été fermée le 9 mars. On apprécie d'ailleurs la solidarité des pays européens, puisqu'on veut laisser en Grèce les cinquante mille migrants qui s'y trouvent ! On ferme la frontière, on envoie du monde sur les îles pour que les *hotspots* deviennent de gros centres de rétention administrative, et cela crée des difficultés, avec des troubles à l'ordre public assez significatifs, à tel point que de nouvelles filières se sont recréées entre les *hotspots* et le territoire continental grec. Il existe donc une tension du fait de la présence de migrants dans ces îles, comme à Lesbos.

Même si la population grecque est sympathique, les conditions de vie offertes aux migrants ne sont pas toujours faciles. On l'a vu lors de l'évacuation du camp d'Idoméni.

Cette fermeture de la frontière gréco-macédonienne a constitué un signal. Certains pays européens, notamment la Pologne, sont venus aider les garde-frontières macédoniens. Plusieurs pays ont renforcé leurs procédures de contrôle.

Il faut noter la très forte pression exercée sur les autorités turques. J'ai accompagné notre ministre de l'intérieur en Grèce et en Turquie. Il a été très clair en

indiquant qu'il existait réellement des failles. On voyait à Bodrum une inaction quasi totale des garde-côtes turcs. Les Turcs l'ont finalement compris, sans compter qu'il existait également un accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie. Cet accord de réadmission s'est jusqu'à présent traduit par un nombre insignifiant de réadmissions. Il ne fonctionnait donc pas.

L'accord officiel a été assorti de facilités - nouveaux chapitres dans les négociations d'adhésion, possibilité d'accorder aux Turcs la libéralisation des visas. Financièrement, ce n'est pas non plus un accord neutre. Les garde-côtes que j'ai rencontrés en Turquie avaient reçu des instructions très fermes pour mettre un terme à la situation. Il y a même eu un cas significatif où des migrants arrêtés à la limite des eaux territoriales ont été récupérés par les Turcs, qui les ont ramenés en Turquie, ce qui était inédit.

Grâce à l'ensemble de ces facteurs, on peut dire qu'on a aujourd'hui une forme de tarissement des flux.

Va-t-il durer ? J'en arrive à ce stade à la question de la réversibilité. Je ne suis pas dans les négociations entre l'Union européenne et la Turquie. Je pense que le thème des visas est extrêmement important pour les Turcs, mais l'Union européenne est également ferme sur les soixante-douze critères, qui semblent un peu compliqués, on le voit avec la levée de l'immunité de certains parlementaires. On pourrait imaginer, si les négociations n'aboutissent pas, que les Turcs, qui ont déjà reçu beaucoup d'argent pour accueillir les réfugiés, relâchent un peu leur vigilance et que des migrants arrivent régulièrement sur les côtes grecques.

Le partenaire turc a fait quelques efforts, puisque deux services de lutte contre l'immigration régulière ont été créés, l'un dans la police, l'autre dans la gendarmerie. Nous sommes déplacés entre le 2 et le 4 mai dans le cadre d'une mission, après la création d'une structure turque, à l'instar de la structure française en charge de toute problématique du démantèlement des filières.

À la suite d'opérations menées à Istanbul, où près de mille passeports français avaient été retrouvés chez des trafiquants, les Turcs nous ont communiqué l'ensemble des informations relatives à cette affaire, ce qui était quasiment impossible il y a plusieurs mois.

Nous avons donc reçu des gages qui démontrent que la Turquie fait des efforts sur ses côtes et essaie d'avoir une relation de coopération normale avec les services européens, notamment le nôtre. La Turquie a aussi accepté de coopérer avec Frontex. Depuis peu un officier de liaison de l'agence est installé en Turquie et a pour mission d'analyser les flux par voie maritime ainsi que d'apporter une forme de coopération à la Turquie.

Par ailleurs, on peut dire aujourd'hui que la Turquie est un partenaire avec lequel nous avons, depuis mai, une coopération en termes d'informations. J'ai reçu dans mon service des officiers turcs de cette structure de démantèlement des filières, et j'ai eu l'occasion d'envoyer des officiers français sur place à deux reprises. Nos demandes de renseignements sont absolument prises en compte.

Nous avons également travaillé avec les Turcs sur un programme lié à la lutte contre la fraude documentaire. Nous allons le développer.

S'agissant des autres routes migratoires, on peut dire aujourd'hui que celle de la Méditerranée orientale est fortement freinée - ce qui ne veut pas dire que cela durera tout le

temps. On ne constate pas de report systématique entre le frein que nous observons dans les flux en provenance de Turquie et les arrivés par la Méditerranée centrale. Il n'empêche qu'il existe une légère progression dans cette zone. Les conditions météo se sont tout d'abord améliorées. Les trafiquants ne font le plein d'essence des bateaux que pour arriver à la limite des eaux territoriales, où les migrants sont immédiatement récupérés. La thématique du sauvetage est donc assez prégnante.

Je rappelle que la Libye est toujours un État déstabilisé et qu'il n'existe aucun contrôle au départ de ses côtes. Nous avons également un effort à faire vis-à-vis de l'Égypte, puisque 12 % des départs se font à partir de ses côtes. C'est un pays avec lequel nous devons développer notre coopération.

Comment la police aux frontières participe-t-elle au travail avec les pays de transit et les pays sources ? Nous y menons d'abord des actions de coopération technique. Nous disposons d'un réseau de la direction de la coopération internationale. D'ici la fin de l'année, sept cents experts seront mobilisés dans le cadre de différentes missions. Ils seront à la fois impliqués dans les *hotspots* et dans les missions à l'étranger que nous effectuons.

Par ailleurs, nous allons installer une équipe au Niger dans le cadre d'un projet opérationnel franco-espagnol financé par la Commission européenne. Le Niger est un pays extrêmement important pour les différentes filières africaines.

La semaine passée, nous étions au Niger, où nous avons rencontré le ministre de l'intérieur et le directeur général de la police pour étudier les principes de cette coopération. Celle-ci sera opérationnelle. Elle permettra d'aider les Nigériens à identifier les filières, à mieux contrôler leurs frontières - ce qui constitue un vaste défi quand on considère l'importance de ce pays - et à fournir des informations aux différents services occidentaux qui participent au suivi et à la gestion desdites filières.

Cette équipe commune doit bénéficier d'un financement européen de plusieurs millions d'euros sur trois ans. Le déploiement devrait s'opérer au deuxième semestre pour arriver à Niamey. Et il s'agira d'actions de coopération opérationnelle et en matière de formation avec les Nigériens.

C'est une expérience que les Espagnols avaient mené en Mauritanie, où ils avaient, dans le cadre d'un projet appelé « *Seahorse Atlantico* », développé une équipe commune.

C'est là notre second axe de coopération.

Par ailleurs, nous disposons d'une quarantaine d'officiers d'immigration dans le monde et notamment en Afrique. Ces officiers sont en lien avec nos partenaires africains dans le domaine des flux migratoires. Nous démantelons chaque année près de deux cent cinquante à deux cent soixante filières, ce qui est considérable. Près de 50 % des filières démantelées le sont à partir d'informations ou de renseignements provenant de ces officiers de liaison.

Le troisième volet de notre action regroupe toutes les consultations diverses que nous avons avec la direction générale des étrangers en France (DGEF), qui n'est pas une direction opérationnelle mais administrative, avec qui nous coopérons sur les aspects opérationnels de la mise en œuvre des accords de réadmission ou de la politique des visas.

Voici les différentes coopérations que nous partageons avec les pays tiers.

Quant à la pression migratoire, elle est forte dans les Alpes-Maritimes. Nous avons des unités de forces mobiles dans ce département et un gros dispositif de la police aux frontières. La majeure partie des entrées sur le territoire français s'opère par deux voies, dont la voie ferroviaire Vintimille-Menton, où nous avons partagé quelques patrouilles avec les Italiens. Nous avons interpellé, depuis le début de l'année, neuf mille deux cents migrants utilisant cette voie. La seconde voie qu'empruntent les migrants passe par l'autoroute A8 et le péage de La Turbie, ainsi que par la vallée de la Roya, qui constitue un axe de passage assez important.

Il ne s'agit pas, comme dans le cas des filières chinoises, d'un organisateur unique, mais de filières multiples. C'est ce qui complique les choses. Une multitude de passeurs se charge de conduire les migrants de l'Italie vers la France, avant que de petites filières ne les aident à atteindre Paris ou le Calaisis, notamment pour ce qui est des ressortissants soudanais.

Les ressortissants qui empruntent la filière du Sud sont Soudanais, Tunisiens, Érythréens, Pakistanais. On compte peu d'Afghans ou d'Irakiens, qui utilisent plutôt des voies en provenance d'Allemagne ou de Belgique pour arriver sur notre territoire.

Nous avons actuellement une population stabilisée d'environ huit cents personnes sur le Dunkerquois et quatre mille cinq cents sur le Calaisis, soit un total d'environ cinq mille personnes, de sociologie assez différente. Nous sommes confrontés à des Soudanais, des Érythréens, des Afghans, des Irakiens, des Syriens. Pour ces trois dernières nationalités, force est de constater que les éloignements sont aujourd'hui assez difficiles.

Les filières, en France, sont de deux types. Il s'agit de filières de transit, dont je viens de parler, et de filières d'installation, qui sont particulièrement liées à l'Algérie, à la Tunisie ou au Maroc, où de faux documents permettent l'installation de ces ressortissants.

La thématique des mineurs isolés est importante et coûte très cher, les conseils départementaux ne sachant plus comment faire. Ce sont des personnes que l'on ne peut renvoyer et qu'il faut placer en foyer. Il y a d'abord un problème d'identification. Quelle est aujourd'hui la différence entre un mineur et un jeune majeur ? C'est assez compliqué, et nous y sommes quotidiennement confrontés à Calais, la marge d'erreur étant de plus de dix-huit mois selon les standards de la médecine légale.

On compte aujourd'hui trois cents mineurs isolés dans le Calaisis, dont le placement comporte des difficultés pour le Conseil départemental. Il n'y a en effet pas de places pour tout le monde, et le conseil départemental doit également assurer le placement d'autres mineurs du département. Ces mineurs sont parfois placés dans des foyers mais, après deux ou trois jours, reviennent dans le camp de Lande, à Calais.

Les procédures de placement sont donc d'une efficacité toute relative, sans compter que les conseils départementaux n'ont plus assez d'argent. C'est ce qu'ils affirmaient lors d'une réunion sur ce thème à laquelle j'ai eu l'occasion d'assister avec le ministre de la justice.

Quant à la problématique des mineurs isolés venant d'Italie, elle est faible, puisque les ressortissants sont plutôt majeurs. Scientifiquement, je le répète, il est toutefois difficile de déterminer si une personne est mineure entre quatorze ans et demi et dix-huit ans.

Nous estimons que la population de mineurs isolés est de l'ordre de trois cents personnes dans le Calaisis.

M. Jacques Legendre, président. – La parole est aux membres de la mission.

M. Didier Marie. – On parle peu - voire pas du tout - des arrivées de migrants sur les îles, parfois non habitées, en lisière des eaux territoriales turques. Est-on sûr que le chiffre de cent soixante mille intègre la totalité des migrants ou existe-t-il une certaine porosité ?

J'ai appris que des migrants arrivés sur une toute petite île au Sud de Lesbos étaient directement repartis sur le continent avec des pêcheurs grecs qui, moyennant finances, les ont emmenés. J'ai le sentiment - peut-être entièrement faux - que le phénomène n'est pas totalement marginal. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

Deuxièmement, vous nous avez indiqué qu'on avait dénombré un peu plus de cent seize mille migrants sur la route des Balkans. Or, celle-ci est considérée comme obstruée depuis que la Macédoine a fermé ses frontières. Est-ce à dire qu'il y a encore un flux significatif vers cette destination et que certains pays ont des frontières qui peuvent permettre le passage, ou éventuellement des pays qui laissent encore passer des migrants ?

Troisièmement, il semble qu'il existe un certain nombre de réfugiés, voire un nombre conséquent, disséminés en Grèce continentale et qui ne sont pas enregistrés, ayant pu passer préalablement à l'accord. A-t-on une estimation du nombre de ces personnes ? Quel est leur cheminement et leur destination ?

Enfin, concernant les moyens du service, vous avez aujourd'hui un surcroît d'activité du fait du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne. Vous travaillez en outre avec Frontex. Vous avez indiqué que onze mille agents étaient sous votre responsabilité. Ces moyens sont-ils suffisants ? Doivent-ils être consolidés ? Cela peut être utile pour la suite de nos discussions dans d'autres domaines, en matière financière notamment.

M. Jean-Pierre Vial. - Pouvez-vous nous donner des chiffres concernant les *hotspots* ? On parle souvent du nombre de réfugiés syriens qui se trouvent en Turquie ou au Liban. Ce qu'on évoque moins souvent, c'est que seuls 15 % environ de ces réfugiés vivent dans des camps, les autres étant dans la nature.

Combien y a-t-il de personnes dans les *hotspots* que l'on peut considérer sous maîtrise comptable, et à combien s'élève le nombre de ceux qui se trouvent en dehors et qu'on peut imaginer prendre la route qui a été utilisée jusqu'à présent ?

En second lieu, les élus du Calaisis que l'on rencontre disent tous que ceux qui sont là, tôt ou tard, passeront de l'autre côté. On en a eu une illustration lorsque le ministre de l'intérieur a voulu dégager Calais : des cars sont venus les emmener dans différents départements ! Dans le mien, ils sont arrivés à quarante-cinq personnes. Cinq jours après, il n'en restait qu'un ! On voit donc bien qu'ils n'étaient pas enclins à rester dans nos départements.

Enfin, vous avez parlé d'un flux en provenance de Méditerranée centrale qui reprendrait le dessus et viendrait grossir les chiffres aux frontières. Vous avez évoqué la situation de la région au Sud de Vintimille. Je connais plus modestement celle de la Savoie, et je vois comment les choses s'y passent. Je suis sincèrement admiratif du professionnalisme et

de l'humanité des personnels qui exercent leur activité dans de telles conditions, mais on doit bien constater que la comptabilisation se fait selon le bon vouloir des Italiens. Aujourd'hui, que se passe-t-il pour les populations en situation irrégulière aux frontières, notamment au regard de nos amis italiens ?

M. David Skuli. – Tout d'abord, une réponse globale : depuis le rétablissement des contrôles aux frontières, juste après le 13 novembre, on a prononcé plus de vingt-deux mille mesures de non-admission sur notre territoire. Vingt-deux mille personnes auraient pu avoir le statut d'étranger en situation irrégulière. C'est considérable, puisqu'on compte près de cinq mille gardes-frontières sur les frontières terrestres, maritimes, aériennes. Près de quarante millions de personnes, dans les flux entrants et sortants, ont fait l'objet d'un passage contrôlé. Les fichiers de police ont été interrogés plus de vingt millions de fois afin de détecter les entrées ou les sorties qui pourraient faire l'objet de fiches particulières, et vingt-huit mille fiches ont été détectées. Ce rétablissement des contrôles aux frontières est d'ailleurs une barrière, certes temporaire, mais qui participe au ralentissement des flux illégaux pouvant pénétrer sur notre territoire.

Je ne connais aucune frontière hermétique. La Grèce a seize mille kilomètres de côtes, et quatre mille îles, dont quatre cents habitées. J'en ai parcouru lors de la précédente présidence grecque de l'Union européenne. Les chiffres que je vous donne sont répertoriés sur les principales îles : Lesbos, Leros, Chios, Kos, Samos. C'est principalement là que les flux arrivent, mais on enregistre parfois un petit nombre d'arrivées de trente ou quarante migrants sur le chapelet d'îles qui existent. Aujourd'hui, il est vrai qu'il existe un véritable tarissement de cette route, puisque le travail est également fait par les Turcs. C'est de leurs côtes que partent les migrants. Les Turcs jouent donc actuellement le jeu. Les arrivées, même dans les petites îles, restent très accessoires par rapport aux cinq îles que je viens de citer.

Huit mille quatre cents personnes sont aujourd'hui répertoriées dans les cinq *hotspots* grecs, ce qui crée d'ailleurs des tensions. La majeure partie d'entre eux demandent l'asile, et les Grecs traitent l'asile avec lenteur, malgré l'assistance de l'agence européenne EASO, qui apporte son soutien, et malgré la modification de la législation. Cela crée des troubles parmi les migrants, qui refusent de se laisser signaliser. Ceux qui sont là n'ont qu'un seul objectif, celui de quitter l'île et de reformer des flux vers le continent, puisqu'à l'issue de leur période de rétention de vingt-cinq jours, ils sont en principe dispersés et placés sous une forme d'assivation à résidence. C'est ce qui est prévu dans l'attente du résultat sur l'asile.

C'est d'ailleurs un des enjeux, car plus on met de temps pour rendre une décision en la matière, moins on peut les renvoyer, et plus on fragilise l'accord.

Le nombre de migrants actuellement présents en Grèce, qu'elle soit continentale ou qu'il s'agisse des îles, s'élève à cinquante-trois mille ou cinquante-quatre mille. Je tiens ces chiffres de notre attaché de sécurité intérieure en poste à Athènes, qui suit cela régulièrement, avec toutes les marges d'incertitude qui peuvent exister mais, compte tenu de la fermeture de la frontière gréco-macédonienne, on pense que ces chiffres sont assez fiables, même s'il existe un flux assez important de migrants irréguliers séjournant de manière permanente en Grèce.

Le chiffre de 116 806 qui auraient emprunté la route des Balkans remonte au début de l'année. Cela ne veut pas dire que cette route est toujours active, mais les arrivées de janvier, février et mars ont été extrêmement nombreuses.

Je rappelle que la frontière macédonienne a commencé à se fermer le 9 mars et que l'efficacité de cette fermeture a commencé à faire effet vers fin mars, lorsque deux cents garde-frontières polonais sont venus aider les Macédoniens. J'en parlais la semaine dernière avec Fabrice Leggeri à Varsovie, qui me disait qu'il n'avait pas bien compris l'action qu'avait menée la Macédoine, sans aucune concertation globale, créant des problèmes en perturbant la réaction d'ensemble.

Aujourd'hui, plusieurs pays européens, comme la Slovénie ou l'Autriche, ont rétabli leurs frontières, rendant les passages plus difficiles, mais celles-ci ne sont pas encore complètement hermétiques. Certains passages s'opèrent donc encore par la frontière italienne, le tunnel du Mont-Blanc et celui du Fréjus, ou par la Savoie. Nous les prenons en compte.

Les effectifs de la police aux frontières sont de onze mille, en y intégrant les territoires ultramarins, et d'environ huit mille sur le territoire national. Le rétablissement des contrôles aux frontières pose de nouveaux défis. Le contrôle aux frontières peut s'opérer de deux façons : soit vous y mettez des hommes, soit vous recourez aussi à la technologie. Je pense qu'il faut aussi s'orienter vers cette deuxième solution, car certaines frontières sont extrêmement importantes, comme les frontières aériennes. Peut-être avez-vous entendu parler des dispositifs automatiques de passage aux frontières que nous expérimentons. Il s'agit de dispositifs de reconnaissance faciale, notamment à Saint-Pancras pour l'Eurostar, et à Roissy, pour l'aéroport. Nous réalisons un effort de développement de ces moyens automatiques de contrôle, qui s'inscrivent dans le projet *smart border* de la Commission européenne, qui va trouver son application en 2019-2020. Il convient de contrôler toutes les personnes qui entrent et sortent de l'espace Schengen. L'association des hommes et des technologies est de nature à nous permettre d'absorber certains flux, notamment en matière de trafic aérien.

Reste la question de l'augmentation. Il faudra, je pense, réfléchir au nombre d'« équivalents temps plein » dévolu à la police aux frontières - car, aujourd'hui, la frontière de la France est gréco-turque - si l'on veut s'inscrire dans ce système qu'est le nouveau mandat de l'agence Frontex, c'est-à-dire projeter des effectifs interopérables. Un garde-frontière français peut fort bien servir à la frontière avec la Pologne ou la Grèce. Frontex crée d'ailleurs un module de formation qui fait que nous avons des garde-frontières interopérables. Je reçois, dans le cadre de l'Euro, vingt-huit garde-frontières tout à fait interopérables. On se rend donc bien compte que tout le débat autour des frontières va être celui de la souveraineté.

Dans un espace commun dans lequel on veut garantir une libre circulation, cela ne va-t-il pas supposer un accord global des vingt-huit pour surveiller nos frontières extérieures et pallier les carences d'un État membre ? On ne pourra plus arguer de la souveraineté en prétendant contrôler seul sa frontière : cela n'aura aucun sens - ou bien l'on démantèle le bel espace qui est le nôtre. La vraie problématique est de savoir si nous devons projeter de plus en plus d'experts. Lorsqu'on réadmet une personne, on ne fait pas que lui payer un billet d'avion : on l'escorte. A titre d'exemple, aujourd'hui, quatre Russes qui ont commis des troubles à Marseille sont partis avec des policiers français jusqu'à Moscou. Si Frontex, dans son nouveau mandat, doit organiser des vols de retour, il va nous falloir un vivier d'escorteurs. Frontex l'estime à mille cinq cent pour toute l'Europe.

Par ailleurs, il faut une force de projection rapide, afin que chaque État membre soit en mesure d'envoyer des garde-frontières sur une frontière. À ce titre, il faut de la ressource. Nous devrons donc réfléchir, dans un futur proche, à une nouvelle modélisation de la police aux frontières, le nombre d'experts à projeter étant de plus en plus important. Nous les perdrions d'ailleurs lorsque le contrôle intégré des frontières extérieures fonctionnera.

C'est Frontex qui décidera alors, à partir d'une action de l'Union européenne. C'est l'avenir auquel nous allons être confrontés.

Pour ce qui est des réfugiés, la Turquie en héberge environ trois millions. Je n'ai pas trop de visibilité sur cette thématique. Je suis sur les flux et les passages de migrants. Je n'ai donc pas véritablement de réponse à vous apporter.

S'agissant du Calaisis, le passage vers l'Angleterre à partir de cette région est extrêmement difficile, voire nul pour ce qui est du vecteur maritime et du vecteur ferroviaire. C'est un dispositif extrêmement : nous disposons de huit unités de forces mobiles sur Calais. Quant à la PAF, je projette des effectifs chaque semaine de l'OCRIEST en complément des effectifs locaux. Notre rôle concernant le démantèlement des filières est considérable

Les dispositifs d'Eurotunnel et du port de Calais, financés par les Britanniques, sont très importants, les Britanniques ayant investi plusieurs millions d'euros dans les dispositifs de sécurité, les clôtures, les caméras, les obstacles, les inondations de certains espaces. C'est si vrai que l'on constate une augmentation de la pression sur Dieppe, Ouistreham et Cherbourg. Nous devons donc prendre des mesures, les migrants qui s'aperçoivent qu'il n'est plus possible de passer par Calais tentant de passer ailleurs.

Certains mouvements s'opèrent également depuis Zeebrugge. On a à présent des migrants qui remontent vers la Belgique pour essayer de passer par les ports belges - mais les Belges s'organisent aussi. Les filières s'adaptent donc à chaque fois, mais les intrusions dans le tunnel du Calaisis sont devenues quasiment impossibles : il faut franchir six clôtures et compter avec les forces mobiles.

Tout se passe actuellement sur la rocade de Calais, où les migrants prennent d'assaut les poids lourds pour y pénétrer. Les réseaux prennent également les migrants sur la rocade, les emmènent parfois jusque dans la Marne, sur des parkings que nous surveillons, pour les réintroduire dans des camions et les faire revenir à Calais pour les plus riches.

Les migrants les plus pauvres, qui n'ont pas les moyens d'utiliser des camions avec la complicité de chauffeurs, notamment polonais ou étrangers, agressent chaque soir les poids lourds sur la rocade en essayant d'y pénétrer de force, ce qui entraîne d'autres problèmes, puisqu'on découvre dans les poids lourds un nombre de migrants considérable.

On se rend aujourd'hui compte qu'un véritable étau s'est créé. Notre problématique, à Calais, est de faire diminuer les chiffres. C'est ce qui crée cette noria vers les ports du Nord, avant qu'elle ne se déplace ensuite vers Calais et la Manche.

Cela représente entre cinq mille et cinq mille cinq cents personnes, qu'il n'est pas aisés de gérer. Il est assez difficile de renvoyer ces personnes en Érythrée ou au Soudan. On trouve dans cette population très particulière des Syriens et des Afghans. On pourrait techniquement envisager des éloignements, mais il faut clairement définir la stratégie politique que notre pays veut mettre en œuvre vis-à-vis de ces pays.

M. Jacques Legendre, président. – Le camp de Grande-Synthe est-il intégralement kurde ?

M. David Skuli. - Il est irako-kurde. Il s'agit du camp de la Linière. Il comporte, au dernier recensement qui date d'hier, huit cent vingt personnes. Il a atteint des chiffres bien plus importants. Il est situé entre une autoroute et une voie de chemin de fer. Je suis du Nord

de la France. Je vais souvent visiter cette partie des deux départements. Dans le Calaisis, nous comptons quatre mille cinq cents migrants. La population y est différente, avec moins de Syriens et d'Irako-Kurdes à Calais qu'à Dunkerque.

M. Jean-Yves Leconte. – Je vous trouve très optimiste dans votre description du corps européen de garde-frontières, car le plus dur dans cette affaire est d'accepter qu'il existe une gouvernance commune. Or, on se rend compte que même des pays qui auraient aujourd'hui besoin de faire évoluer le règlement Dublin par solidarité préfèrent encore garder ce système, qui les accable, pour éviter qu'on puisse leur envoyer une surveillance aux frontières sans que ce soit eux qui pilotent. On envoie des experts, mais en Grèce, les choses restent sous supervision grecque.

Quant au Nord de la France, le problème vient également de la demande d'asile en Île-de-France : si on veut obtenir rapidement l'asile, il faut aller à Calais, ce qui aggrave la pression sur cette partie du territoire.

Vous avez évoqué les conditions sanitaires dans les *hotspots* en Grèce. Avez-vous vu la situation des centres de rétention en Turquie de ce point de vue ?

Par ailleurs, à partir du moment où la Turquie et l'Union européenne coopèrent plus efficacement pour stopper le flux en direction de la Grèce, comment le reste de notre coopération se passe-t-il concernant les aspects sécuritaires, qui n'étaient pas si mauvais que cela depuis deux ou trois ans ? Existe-t-il une liaison entre les deux ou les choses continuent-elles à bien se dérouler de ce côté-là ?

Enfin, vous avez évoqué l'Italie. Les personnes en provenance de ce pays qui se rendent dans les Alpes-Maritimes ont-elles été enregistrées en Italie, ou n'est-ce pas toujours le cas ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question porte sur les relations entre l'Italie et l'Autriche et sur le projet de construire un mur à la frontière, au col du Brenner, que M. Juncker a qualifié de catastrophe politique.

L'affaire remonte au début du mois de mai, et a d'ailleurs donné lieu à des manifestations. Le nouvel afflux de réfugiés qui arrivent par la voie italienne peut-il rendre plausible une fermeture ? A-t-on des échos par rapport aux dispositions que compte prendre l'Autriche ?

M. David Skuli. – En ce qui concerne l'Italie, nous avons des officiers dans les *hotspots*. Je puis vous dire qu'en Italie, le niveau d'enregistrement des empreintes dans Eurodac dépasse les 95 %.

L'Italie est une grande nation, un pays très organisé, dont les forces de police et de gendarmerie fonctionnent bien et disposent de bornes Eurodac. Leur utilisation est donc satisfaisante et la procédure bien conduite.

S'agissant des relations entre l'Italie et l'Autriche, le dispositif de fermeture de la frontière au col du Brenner peut varier en fonction des flux de migrants. Les Italiens sont fort marris de l'attitude autrichienne, surtout conditionnée par la situation politique que le pays a connue récemment, et dont l'issue a été plus favorable que prévu. En tout état de cause, la situation en Autriche était très particulière. Ce pays a tout de même accueilli plusieurs centaines de milliers de migrants en 2015. D'autres diraient que les ordres de grandeur ne sont

pas du tout comparables avec Calais. Des patrouilles tripartites existent entre l'Italie, l'Autriche et l'Allemagne. Je pense que l'Autriche est politiquement extrêmement sensible à la migration. On ne peut pas exclure une réaction inattendue de sa part, indépendamment de la position du président Juncker.

Mon homologue italien, Giovanni Pinto, est assez attentif à cette situation. Les Italiens font des efforts pour contrôler les trains et le col du Brenner, mais on n'est pas à l'abri d'une réaction autrichienne assez ferme pour éviter que la situation politique, qui est sensible, ne dérape.

Si les flux remontent en Italie, l'Autriche sera aussi une voie de passage, puisqu'elle l'a déjà été, ce qui constituera un facteur de tensions.

Vous m'avez interrogé sur la coopération avec la Turquie en matière de sécurité. Je puis vous dire qu'elle est très bonne pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme et du suivi des djihadistes. Une procédure a été bâtie concernant les Français qui sont allés s'entraîner sur les terres du djihad. Les informations sont mises à la disposition des services français lorsque ces personnes rentrent de Turquie. Quelques errements avaient eu lieu au départ, mais ceux-ci ont été corrigés et la Turquie coopère largement sur cette question.

Quant à la situation des centres de rétention turcs, je n'ai pas eu l'occasion de les visiter. Je ne me manquerais pas de m'y rendre lors de mon prochain déplacement en Turquie, mais je n'ai pas d'indication spécifique.

Enfin, s'agissant de la thématique relative au droit d'asile, il faut évoquer ce sujet avec le directeur de l'asile de la DGEF. Je n'ai pas de visibilité sur ce point. Je sais que la France fait beaucoup d'efforts pour multiplier les réponses aux demandeurs d'asile. Elle s'est inscrite parmi les premiers pays en matière de relocalisations et d'accueil des migrants se trouvant en Grèce - mais je n'ai pas plus d'éléments sur ce point. Ce n'est pas mon principal champ d'action.

M. Jacques Legendre, président. – Monsieur le directeur, nous vous remercions pour la qualité et la franchise de vos réponses. Vous nous avez éclairés. Nous avons l'intention de rendre notre rapport courant septembre. Si, d'ici là, tel ou tel aspect des problèmes méritait selon vous d'être porté à la connaissance de la mission, n'hésitez pas à nous faire parvenir tous les documents qui vous sembleraient utiles.

La réunion est levée à 17 heures 10.

**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 BAISSE LE CHÔMAGE**

Mardi 21 juin 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente, puis de M. Jean-Jacques Filleul.

Audition de M. Stéphane Jugnot, chercheur associé à l’Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

La réunion est ouverte à 15 heures.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd’hui M. Stéphane Jugnot, chercheur associé à l’Institut de recherches économiques et sociales (IRES).

Nous avons souhaité vous entendre afin que vous nous précisiez, sur la base de votre étude « Améliorer la publication mensuelle des statistiques du « chômage » pour faciliter le débat public. Quelques propositions », publiées au nom de l’IRES, le regard que vous portez sur les statistiques des demandeurs d’emploi en fin de mois diffusées par Pôle emploi.

Au-delà des propositions que vous formulez, qui visent à améliorer la présentation de ces chiffres, vous pourrez nous indiquer si leur publication est réellement pertinente et si des alternatives ne pourraient pas être envisagées, telles que l’élaboration par l’INSEE de statistiques mensuelles du chômage au format BIT ou d’autres. Vous n’êtes pas obligé de suivre celles que nous vous indiquons.

Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et qu’elle sera captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête,
M. Stéphane Jugnot prête serment.*

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.

Présidence de M. Jean-Jacques Filleul

Ma présentation s’appuie sur le document de travail que j’ai publié à l’IRES en juillet 2015 et qui constituait une contribution externe au groupe de travail mis en place fin 2014, au sein du Conseil National de l’Information Statistique (CNIS) sur la refonte de la publication mensuelle des statistiques sur les demandeurs d’emploi inscrits à Pôle Emploi. Ce groupe de travail avait été mis en place à l’initiative de la DARES et de Pôle Emploi pour les accompagner dans leurs réflexions destinées à répondre aux demandes de l’Autorité de la statistique publique (ASP).

Plusieurs points seront abordés lors de mon intervention, notamment la définition des trois types de mesures statistiques du « chômage » (BIT, « déclaratif », « administratif »), qui sont utilisés pour trois usages distincts. Je montrerai également que les chiffres des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) ne sont pertinents que pour suivre les bénéficiaires d'un service public important que constitue Pôle emploi et que, dans ce cadre, mettre en avant les DEFM de catégorie A n'a pas de sens et entretient la confusion avec l'indicateur BIT. Enfin, je rappellerai, que des efforts rédactionnels restent à faire pour sortir de cette confusion et améliorer la qualité du débat public et peut-être réfléchir à une évolution du rôle de la DARES.

Il y a donc trois types de mesure. Je vais aller assez rapidement sur ces points car vous les connaissez sûrement déjà. Le premier est le chômage au sens du BIT, mesuré par l'INSEE via un questionnement assez long, pour suivre les évolutions conjoncturelles ; ensuite existe le chômage « déclaratif », collecté dans le recensement et les enquêtes auprès des ménages, comme information auxiliaire de caractérisation des personnes, dans des enquêtes non centrées sur l'analyse du marché du travail ; puis enfin, le chômage « administratif » permettant de suivre les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

S'agissant du chômage au sens du BIT, il convient de noter que le BIT définit un concept avec ses trois critères (sans emploi, recherche d'un emploi, disponibilité pour travailler). Mais le passage du concept à la mesure implique des conventions : que veut dire avoir un emploi ? Rechercher un emploi ? Etre disponible ? Elles se traduisent donc par des questions plus ou moins nombreuses. De ce fait, seule une enquête dédiée permet de mesurer le chômage. Par ailleurs, la comparabilité dans le temps ou entre pays n'est pas garantie dès lors que les questionnaires et les méthodes de collecte évoluent. Ces changements ne sont, toutefois, pas fréquents, ce qui permet sur le court et moyen terme de disposer d'indicateurs de suivi de la conjoncture neutres par rapport à certains chocs que les statistiques de gestion peuvent connaître. De plus, ces changements sont annoncés, expertisés et documentés quant à leurs effets. Ils s'accompagnent d'une rétropolation des séries pour éviter que les analyses des évolutions ne soient faussées, ce qui n'est pas fait pour les DEFM.

S'agissant du chômage « administratif », il n'est pas un indicateur conjoncturel. Il a des atouts utiles « médiatiquement » car il est disponible très rapidement. Il permet, par ailleurs, un détail géographique très fin, qui conduit à des reprises nombreuses dans la presse. Mais les DEFM sont plus ou moins fréquemment impactés par des chocs et des évolutions qui ne résultent pas de modifications de la situation réelle des personnes mais de problèmes techniques dans l'actualisation (grève de la poste hier, bug « SFR » aujourd'hui), de changements de règles administratives ou procédurales, ou d'améliorations du suivi des demandeurs d'emploi comme du système d'information.

Il y a de nombreux exemples que je ne vais pas développer : deux documents de la DARES ont détaillé les effets de changements, qui ont conduit entre 2005 et 2006, à une forte baisse des demandeurs d'emplois à l'ANPE alors que les chiffres du BIT sont restés stables. Ainsi, la mise en place de l'entretien mensuel en octobre 2005 a entraîné une baisse de 25 000 à 30 000 DEFM, fin 2006. Ces chocs et ces évolutions ne semblent pas systématiquement documentés, c'est le cas pour 2006 par exemple. Les améliorations ne sont pas toujours annoncées à l'avance. C'est ainsi le cas pour le changement de gestion en juin 2015 concernant l'appariement de fichiers avec l'Agence de services et de paiement pour basculer plus facilement les demandeurs de catégorie, A, B, C vers les catégories D ou E. De même pour les séries, elles ne sont pas corrigées. Ainsi les chocs, que la DARES peut estimer, ne

sont pas ré-impactés sur les séries de longue période pour donner une série neutre, ce qui perturbe l'analyse de l'évolution.

Je vous présente ensuite un graphique (*qui est projeté devant la commission*) concernant l'évolution du nombre trimestriel moyen des chômeurs BIT et des demandeurs d'emploi de catégorie A et de catégorie A, B ou C. D'après ce graphique, on peut ainsi voir que l'on commet plus d'erreur à estimer que le chômage BIT évolue comme les DEFM de catégorie A que de préférer les DEFM A, B, C aux DEFM A. L'évolution conjoncturelle du chômage BIT n'est pas exactement la même que l'évolution des DEFM.

Sur le graphique suivant, qui présente le taux d'évolution trimestriel, on voit également, une évolution trimestrielle du BIT qui n'est pas strictement proche des DEFM de catégorie A, et pas plus éloignée des DEFM A que des DEFM A, B et C. Il n'y a pas de raison de mettre en avant les DEFM de catégorie A pour suivre la conjoncture.

En 2007, il y a eu une controverse sur les chiffres du chômage à la suite d'une baisse importante du chiffre DEFM sur la période 2005-2006. A l'époque, il y a avait une estimation mensuelle du BIT, qui était calée sur le chiffre DEFM. Le chômage mensuel du BIT baissait donc au même rythme que le chiffre DEFM. Quand on a voulu procéder au « recalage » annuel du chômage BIT sur les nouveaux résultats de l'enquête, on a noté un écart important entre les estimations faites et les résultats de l'enquête emploi, ce qui a conduit l'INSEE à suspendre le « recalage » et surtout à de nombreux travaux de réflexion.

Ces problématiques ont ainsi contribué à la création d'un groupe de travail du CNIS sous la présidence de M. Jean-Baptiste de Foucault. Par ailleurs, une mission d'information de l'Assemblée nationale présidée M. Pierre-Alain Muet et rapportée par M. Hervé Mariton a également abordé ce sujet. Leurs conclusions étaient convergentes : sortir de la confusion entre la mesure BIT, destinée au suivi de la conjoncture et les DEFM destinés à suivre les bénéficiaires du service public de l'emploi, redéfinir les subdivisions à usage statistiques des DEFM (passage des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 à A, B, C), plutôt qu'à un usage de gestion, car les demandeurs d'emploi eux-mêmes ne s'intéressent pas à ces subdivisions. Les autres recommandations étaient les suivantes : privilégier l'ensemble des inscrits soumis à l'obligation d'actualisation, ce qui était lié à la première conclusion, et faire des efforts de clarté, de lisibilité et de pédagogie dans les publications.

Je passe ensuite sur les extraits des conclusions du groupe de travail « De Foucault » pour ne relever qu'un passage: « *il est nécessaire de choisir un ensemble pour lequel davantage d'informations sera fournie (...) Le choix s'est porté sur l'ensemble constitué des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 qui correspond aux demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi* », c'est-à-dire les catégories A, B et C.

Ces recommandations ont ainsi été mises en œuvre dans certains travaux et publications. Le premier exemple que l'on peut citer est le tableau de bord de la conjoncture régionale, décliné pour toutes les régions, sur le site internet de l'Insee. Il a de multiples indicateurs (l'emploi, le taux de chômage au sens du BIT etc.) et l'indicateur retenu pour les DEFM, ce sont les DEFM A, B et C et pas seulement les catégories A.

Autre exemple : la publication trimestrielle de la DARES consacrée à l'analyse de la conjoncture de l'emploi et du chômage, qui aborde la situation économique globale, l'évolution de l'emploi, le chômage (au sens du BIT), les politiques d'emploi, donc également, les inscrits à Pôle Emploi. Le champ mis en avant dans l'analyse est naturellement

l'ensemble des DEFM de catégorie A, B et C. Elle va mettre en relation l'évolution des DEFM A, B et C avec les flux d'entrées et de sortie et l'ancienneté d'inscription. L'ancienneté d'inscription ne se calcule pas par catégorie. De même, les entrées ou sorties des listes se font à partir de l'ensemble indifférencié ABC. De ce fait, privilégier le total ABC permet de mettre l'évolution du nombre de DEFM en relation avec les flux d'entrées et de sorties et en détaillant par durée d'inscription, ce que fait très bien cette publication trimestrielle, et ce que ne permet pas une publication mensuelle de type DEFM.

Le problème est que la publication mensuelle conduit toujours à mettre en avant les DEFM de catégorie A. Prenons l'exemple de la dernière publication de Pôle emploi qui évoque « le chômage à fin avril 2015 » alors que la recommandation du CNIS était de parler de « demandeurs d'emploi ». De même, cette publication évoque des catégories A au lieu des catégories A, B et C. Ce document indique également des évolutions mensuelles, alors que l'ASP recommande de ne pas le faire. Par ailleurs, le commentaire de l'évolution des catégories A, B et C n'apparaît qu'au troisième paragraphe. Ce qui est un peu tardif pour mettre en avant cet indicateur... Enfin, on ne détaille par sexe et âge que la catégorie A et non les catégories A, B et C, ce qui signifie que Pôle emploi ne caractérise pas l'ensemble des publics qu'il reçoit, qu'il traite et qu'il convoque selon ces deux critères. En revanche, pour les demandeurs d'emploi de longue durée, l'ensemble des catégories A, B et C sont prises en compte puisque seul cet indicateur permet de mesurer la durée d'inscription.

La confusion ne me semble pas résulter de la proximité de la définition de la catégorie A avec le chômage au sens du BIT. En effet, la mise en avant d'un chiffre « tronqué » existe depuis des décennies alors que le choix de l'indicateur a changé dans le temps. Jusqu'en 1995, on mettait en avant les demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1, c'est-à-dire ceux cherchant un emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) à temps plein, qui était considéré comme la norme d'emploi. Dans une deuxième période, on a retiré de la catégorie 1 les personnes ayant travaillé au moins 78 heures dans le mois, qui ont été regroupées au sein de la catégorie 6. Depuis 2009, c'est le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie A qui est retenu.

Le chiffre mis en avant dans les médias varie donc selon les critères privilégiés, qui peuvent être le type d'emploi recherché : CDI à temps partiel, CDI à temps complet, autre type de contrat ; et le nombre d'heures travaillées dans le mois : aucune, moins de 78 heures, plus de 78 heures. Au total, on n'a jamais compté tout le monde, mais on n'a pas toujours compté les mêmes personnes.

L'écart entre l'évolution de l'indicateur pertinent, c'est-à-dire de l'ensemble des demandeurs d'emploi en fin de mois des catégories A, B et C et celle des indicateurs « tronqués » mis en avant chaque mois a fortement augmenté dans les années 1990 avant de se stabiliser à un niveau élevé depuis. Le creusement de cet écart résulte notamment de la flexibilisation du marché du travail et du développement de l'activité réduite, c'est-à-dire principalement des CDD et de l'intérim. Plusieurs études montrent que l'activité réduite correspond essentiellement à des CDD plus courts que ceux qui ne sont pas inscrits, des missions d'intérim plus courtes que ceux qui ne sont pas inscrits ou des CDI à temps très partiel. Cette évolution a accompagné l'idée selon laquelle il est préférable de travailler à temps très partiel tout en continuant à chercher un emploi pour ne pas s'éloigner du marché du travail et rester employable. La progression de l'activité réduite constitue donc un indicateur intéressant, qui ne doit pas être occulté. En effet, elle traduit une évolution du marché du travail. L'oublier revient à s'empêcher de se demander si Pôle emploi peut continuer à fonctionner de la même façon dans un système faisant appel à davantage de

flexibilité, d'emplois courts et où il existe un nombre important de personnes enchaînant des emplois courts et qui ne sont peut-être plus dans la même logique d'un CDI à temps plein.

Ce que j'appelle le calcul du taux d'occultation des définitions « officielles » ne signifie pas qu'il existe une définition officielle, mais qu'il existe un chiffre mis en avant dans la communication, repris par les médias et sur lequel se focalise le débat public. Cela ne signifie pas non plus qu'il existe des chiffres « cachés », mais que certains sont mis en avant tandis que les autres ne le sont pas.

Les enjeux du choix du bon indicateur sont d'abord symboliques. Cela soulève différentes questions : existe-t-il des « faux demandeurs d'emploi » qui ne méritent pas de figurer dans la statistique mise en avant ? Considère-t-on que la norme d'emploi a évolué, passant du CDI à temps plein à un travail d'au moins une heure par mois ?

Le deuxième enjeu est celui de la qualité et de l'intérêt de l'analyse statistique. Il me semble plus intéressant de mettre en relation la variation du stock de demandeurs d'emploi avec celle des sorties et des entrées et de s'intéresser au chômage de longue durée. Ces études ne peuvent être fondées que sur l'analyse des catégories A, B et C. Les ordres de grandeurs retenus influent en outre sur la qualité du débat public. Par exemple, lorsque l'on rapporte les moyens de Pôle emploi en effectifs, en budget au nombre de demandeurs d'emploi, il faut prendre comme dénominateur l'ensemble des cinq millions de demandeurs d'emploi. De la même manière, lorsque l'on rapporte le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au nombre de personnes inscrites à Pôle emploi, il faut prendre en compte l'ensemble des inscrits, soit cinq millions de personnes. Or on ignore souvent qu'un demandeur d'emploi sur deux n'est pas indemnisé.

J'en viens maintenant aux suggestions pour l'avenir. L'analyse du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois doit permettre de suivre le service public de Pôle emploi, qui coûte cher et qui concerne de nombreuses personnes. C'est pourquoi il me semble indispensable de privilégier les études de l'ensemble de demandeurs des catégories A, B et C dans les publications mensuelles nationales et locales. Il me semble en outre indispensable de « désacraliser » cette publication. La question du transfert intégral de la responsabilité de la publication à Pôle emploi peut également être posée. Cela permettrait de libérer des moyens de la Dares ou des services déconcentrés qui pourraient être employés à la réalisation d'analyses sur d'autres sujets qui ne sont pas assez approfondis tels que l'analyse des trajectoires des demandeurs d'emploi à partir des fichiers historiques dont dispose Pôle emploi, ainsi que sur l'activité de l'opérateur. Il pourrait par exemple être intéressant de se demander quelles prestations sont offertes par Pôle emploi, à quel public, selon quelles caractéristiques, quelle est la proportion de retours à Pôle emploi dans le mois suivant le passage en formation, dans quelle proportion les retours à l'emploi sont dus à une mise en relation effectuée par Pôle emploi, quels volumes d'activité réduite sont effectués par les demandeurs d'emploi en cours d'année, ou encore combien de demandeurs d'emploi en fin de droits restent inscrits.

Il me semble que l'on manque de bilan annuel sur ces sujets structurels alors que les données sont disponibles. À mettre trop de moyens sur une publication mensuelle, dont l'intérêt est en réalité inférieur à celui qu'on lui porte, on néglige l'analyse structurelle du marché de l'emploi et il en résulte un déficit d'information.

Pour répondre à la question de la présidente sur la publication d'un chiffre du chômage au format BIT tous les mois, il me semble qu'un tel indicateur permettrait de gagner

en réactivité. Par ailleurs, dans la mesure où l'enquête emploi fait actuellement l'objet d'une publication trimestrielle, des recadrages seraient possibles et les risques d'une dérive importante comme en 2006 sont moins graves. En revanche, tant qu'il restera une publication mensuelle des demandeurs d'emploi en fin de mois très détaillée et copilotée par la statistique publique, y ajouter le un chiffre mensuel du chômage au format BIT n'aura pas une grande efficacité : le débat continuera de se concentrer sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, qui permet d'affiner l'analyse par sexe, âge, au niveau régional et au niveau local.

S'agissant de la pertinence d'un suivi mensuel, il me semble que les politiques publiques prennent du temps à être décidées et mises en œuvre. Or ce temps n'est pas le temps mensuel. Pour mener une action publique efficace, il n'est pas forcément nécessaire d'avoir d'une publication mensuelle, surexposée, qui peut conduire à des surréactions et à des décisions qui n'ont pas le temps d'être mises en œuvre avant une nouvelle surréaction liée à une évolution du chiffre mensuel.

M. Jean-Jacques Filleul, président en remplacement de Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Je vous remercie d'avoir éclairé notre commission d'enquête sur la question du rapport entre les chiffres du BIT et ceux de Pôle emploi. Vous avez apporté beaucoup de détails techniques qui seront utiles à notre rapporteur.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je vous remercie de cette rétrospective qui montre bien que, malgré la publication de tous ces rapports, dont certains sont anciens, la situation n'a pas beaucoup évolué. La publication des chiffres a certes été complétée par des pages d'analyse - une douzaine aujourd'hui - mais le chiffre qui reste commenté chaque mois comme représentatif de la situation de l'emploi est celui du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie A. Or on essaie de faire dire à ce chiffre ce qu'il ne peut pas dire. C'est pourquoi la publication d'une statistique mensuelle du chômage au format BIT nous semble souhaitable. Le passage d'une enquête trimestrielle à une enquête mensuelle aurait certes un coût, mais avec les outils modernes, notamment internet, celui-ci pourrait être diminué sans dégrader la qualité des statistiques produites. Au-delà de la question du coût, pour parvenir à « désacraliser » la publication mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie A comme vous le suggérez, ne faudrait-il pas se donner les moyens de réaliser une enquête fiable ? Sans quoi, on ne peut espérer aucune évolution. Améliorer encore les commentaires sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, que tout le monde continuera de prendre pour argent comptant, ne semble pas suffisant. Ne faudrait-il pas pousser la logique jusqu'au bout en produisant des statistiques mensuelles au format BIT ? Les États-Unis parviennent à produire un chiffre hebdomadaire.

Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois ne dit rien sur les passages entre catégories. Or il s'agit d'un indicateur intéressant pour suivre les parcours des demandeurs d'emploi. Pôle emploi nous a indiqué que ces chiffres existaient. Serait-il, selon vous, intéressant de les publier ? Pourquoi ne le sont-ils pas actuellement ?

Enfin, l'opinion publique et la plupart des commentateurs pensent que les chiffres publiés chaque mois par Pôle emploi et la Dares sont des chiffres bruts. En réalité, ces chiffres font l'objet de corrections des variations saisonnières et des jours ouvrés. En outre, ces corrections ont lieu chaque mois et pas seulement quelques mois dans l'année. J'aurais aimé entendre votre avis sur ces corrections.

M. Stéphane Jugnot. – Sur les corrections des variations saisonnières et les jours ouvrés, on ne peut pas se contenter de corriger quelques mois seulement. Il faut soit corriger

tous les mois soit ne rien corriger du tout. Il me semble surtout plus important que les courbes publiées soient à la fois celles des chiffres bruts et celles corrigées des variations saisonnières, afin de montrer la saisonnalité du marché du travail et son impact concret sur l'activité de Pôle emploi. Sur des évolutions annuelles, il est inutile de faire des corrections saisonnières et on peut utiliser les chiffres bruts.

Sur les passages de la catégorie A à une autre catégorie, y compris la E, il existe un fichier historique des demandeurs d'emploi qui permet de suivre les évolutions de catégories et d'indemnisation et aussi, le nombre d'heures travaillées, les activités réduites, les sorties durables. C'est bien ce type de données qui devrait faire l'objet d'analyses fines par la Dares, à un rythme trimestriel ou annuel. Elles seraient bien plus intéressantes que les commentaires qui accompagnent la publication mensuelle. Mais le problème est que ces données issues du fichier historique ne sont pas publiées immédiatement mais avec du recul et que la presse préfère des données fraîches tous les mois.

En ce qui concerne le choix entre les chiffres BIT et les chiffres des DEFM, il me semble que la première action devrait porter sur la refonte des communiqués de presse actuels et de la première page de la communication mensuelle de la Dares. D'abord pour qu'ils mentionnent en priorité les statistiques concernant les trois catégories A, B et C au lieu de se focaliser sur la catégorie A. On devrait d'ailleurs remplacer la terminologie technocratique de catégorie et parler plus concrètement de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi dont ceux ayant eu une activité réduite. Enfin, les communiqués de presse de la Dares ne devraient plus proposer le taux d'évolution mensuel dans les tableaux et les commentaires, ce chiffre restant à disposition des analystes sur demande, mais mettre en avant un taux trimestriel glissant ou annuel. Ces modifications d'ordre rédactionnel rejoignent les demandes émises par le rapport de Foucauld du CNIS, le rapport Mariton Muet et les recommandations de l'ASP.

La publication de statistiques mensuelles au format BIT poserait sans doute un problème de coût. Augmenter la taille du panel de l'enquête emploi permettrait d'avoir plus de données et des analyses plus fines géographiquement. Mais je reste méfiant sur les moyens réels qui seraient donnés à l'INSEE. À la suite des anomalies relevées, en 2006-2007, les rapports avaient recommandé un doublement de l'échantillon de l'enquête emploi et finalement il n'y a eu qu'une augmentation de 25 %. En outre, le chiffre produit pourra l'être au niveau national mais il ne permettra pas une analyse locale, comme actuellement avec les DEFM.

Je pense que plutôt que de créer une enquête emploi mensuelle, il faudrait s'orienter vers des estimations temporaires entre deux enquêtes trimestrielles en s'inspirant des méthodes d'avant 2006. Mais l'essentiel reste de retravailler les publications actuelles pour mettre en avant les bons indicateurs, retirer les évolutions dont on juge qu'elles n'ont pas de sens ou ne sont pas pertinentes et peut-être faire de ces documents une publication de gestion de Pôle emploi plutôt qu'une publication de la statistique publique.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Le chiffre BIT, pour les commentateurs et les politiques à l'avantage de permettre d'établir des comparaisons. Or au niveau européen, les comparaisons ne veulent pas dire grand-chose. Certains pays en Europe sont capables de sortir chaque mois des chiffres au format BIT, parfois ils sont retravaillés par Eurostat. Ce n'est pas le cas en France et dans le débat public, qu'il s'agisse du grand public, des journalistes ou des politiques, on utilise le chiffre de Pôle emploi qui n'est pas valable.

En ce qui concerne les chiffres BIT, ils doivent être complétés par une mesure du halo du chômage, c'est-à-dire de la précarité. Pensez-vous possible de définir une comptabilisation de cette précarité, par un indice synthétique ou une autre méthode ?

M. Stéphane Jugnot. – Eurostat publie, je crois, un tableau mensuel du chômage même pour les pays qui fournissent des chiffres BIT trimestriels. On pourrait simplement s'y référer et le mettre en avant ! Encore une fois, si on veut mettre en avant les chiffres du BIT, je pense que la question est moins celle des moyens que celle de la communication. Sur le halo, il existe des éléments dans l'enquête emploi qui pourraient être mieux exploités et faire l'objet d'estimations mensuelles.

M. Jean-Jacques Filleul. – Est-il pertinent de comparer un demandeur d'emploi à temps complet, classé en catégorie C, qui peut être dans une forme de précarité, avec quelqu'un qui est réellement sans emploi et qui est en catégorie A ?

M. Michel Raison. – Comment définissez-vous un faux demandeur d'emploi ? Cette notion n'apporte-t-elle pas une complexité supplémentaire ?

Mme Éliane Giraud. – Plus on avance dans les auditions, plus on se pose de questions. Si je me réfère aux propos tenus par les anciens ministres que nous avons auditionnés, j'ai le sentiment que l'on court après les chiffres les plus justes au risque d'oublier l'aspect humain.

La vraie question est sans doute au niveau territorial. Il faudrait parvenir à une analyse régionalisée de la composition du chômage. Il n'est pas identique partout et une analyse proche du terrain nous ferait sans doute gagner en efficacité dans l'affectation des budgets des politiques publiques.

Je suis d'accord sur l'intérêt d'une mesure de la précarité car ce qui compte pour les gens c'est d'abord les sorties du chômage.

M. Stéphane Jugnot. – Je n'ai jamais pensé comparer la situation des personnes en catégorie A et C. Il s'agit simplement d'affirmer que pour suivre la gestion de Pôle emploi, l'indicateur pertinent est bien le total des demandeurs des catégories A à C, ce qui n'empêche pas ensuite de distinguer ceux qui ont eu une activité réduite ou sont inscrits depuis plus d'un an. Je signale d'ailleurs une amélioration possible qui consisterait à demander au moment de l'actualisation si la personne a travaillé en CDD ou en CDI de façon à ne pas se contenter d'un volume d'heures. Je ne dis pas qu'il y a de vrais et de faux demandeurs d'emploi, mais juste que quand on met en avant une sous-catégorie parmi les inscrits à Pôle emploi, hier la catégorie 1 des demandeurs d'emploi à la recherche d'un CDI à temps complet et actuellement la catégorie A, cela revient à dire que les autres comptent moins et sont peut-être moins demandeurs d'emploi.

Il faut, je le répète, que la Dares libère des moyens qu'elle consacre aujourd'hui à la publication de ces chiffres mensuels de demandeurs d'emploi, et de ce point de vue je ne partage pas l'avis exprimé dans le rapport de labellisation de l'ASP qui souhaite des séries supplémentaires. Il faudrait qu'elle les affecte à des analyses approfondies sur la base du fichier historique, déclinées par territoire. Cela permettrait notamment de repérer les territoires où l'on peut voir des réussites en termes de sorties durables.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je vous remercie pour votre présentation et vos suggestions qui vont nourrir notre rapport.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je vous remercie, votre audition clôturant l'étude du volet « statistiques » de notre commission.

Audition de Mmes Hermione Gough, ministre conseiller, et Élise Graham, attachée aux affaires économiques et sociales à l'ambassade de Grande-Bretagne en France (réunion à huis clos)

Cette réunion n'a pas donné lieu à un compte rendu.

La réunion est levée à 17 heures.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 JUILLET ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Lundi 4 juillet 2016

à 14 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond du projet de loi n° 713 (2015-2016) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis).

Mercredi 6 juillet 2016

à 10 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 545 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 4 juillet 2016, à 12 heures

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 6 juillet 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Baptiste Mattei, Ambassadeur, Représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, sur le sommet de Varsovie.

Commission des affaires sociales

Mercredi 6 juillet 2016

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Antoine Durrelman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2015).
- Communication de Mmes Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas sur le travail dissimulé.

- Communication de MM. Jean-Marie Vanlerenbergh et Yves Daudigny sur l'organisation et le financement de la médecine de ville en Allemagne.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 29 juin 2016

à 9 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'Etat chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur la préparation de la rentrée universitaire et sur le financement de la recherche (Ouverte à la presse – Captation vidéo).
- Présentation du rapport d'information sur l'orientation par M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 6 juillet 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 723 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (M. Jérôme Bignon, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 4 juillet 2016, à 12 heures

Commission des finances

Lundi 4 juillet 2016

à 14 h 30 et, éventuellement, à la suspension de l'après-midi

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (texte de la commission n° 713 (2015-2016)).

Mercredi 6 juillet 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, sous réserve de son dépôt.

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (AN, n° 3781), sous réserve de sa transmission.
- Examen du rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).
- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les estimations de la croissance potentielle de la France en vue de l'examen du prochain projet de loi de programmation des finances publiques.
- Contrôle budgétaire – Communication de M. François Marc, rapporteur spécial, sur les instruments financiers en faveur des petites et moyennes entreprises gérés par le Fonds européen d'investissement.
- Communication de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

Jeudi 7 juillet 2016

à l'issue de la discussion générale

Salle n° 131

- Examen des éventuels amendements sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (AN, n° 3781), sous réserve de sa transmission.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 4 juillet 2016

à 14 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur les textes de la commission n° 713 (2015-2016) sur le projet de loi n° 691 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et n° 714 (2015-2016) sur la proposition de loi organique n° 683 rectifié (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte (rapporteur : M. François Pillet).

Mardi 5 juillet 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

- Eventuellement, suite de l'examen des amendements sur les textes de la commission n° 713 (2015-2016) sur le projet de loi n° 691 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et n° 714 (2015-2016) sur la proposition de loi organique n° 683 rectifié (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte (rapporteur : M. François Pillet).

Mercredi 6 juillet 2016

à 10 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 677 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 497 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.
- Eventuellement, suite de l'examen des amendements sur les textes de la commission n° 713 (2015-2016) sur le projet de loi n° 691 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et n° 714 (2015-2016) sur la proposition de loi organique n° 683 rectifié (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte (rapporteur : M. François Pillet).
- Examen du rapport d'information de MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilihi sur la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse à l'heure d'internet.

Commission des affaires européennes

Mardi 5 juillet 2016

à 19 heures

Salle Médicis

Ouverte à l'ensemble des sénateurs - Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin.

Mercredi 6 juillet 2016

à 17 h 30

Salle A 120

- Audition de M. Marek Estok, ambassadeur de Slovaquie, sur les priorités de la présidence slovaque de l'Union européenne.

Jeudi 7 juillet 2016

à 8 h 30

Salle A 120

à 8 h 30 :

- Communication de Mme Fabienne Keller sur les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (captation vidéo).

à 9 h 30 :

- Audition de M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.

Mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France

Jeudi 7 juillet 2016

à 13 h 30

Salle n° 67

Ouverte à la presse et au public

à 13 h 30 :

- Audition de M. Gaspard Koenig, président de GénérationLibre

à 16 h 15 :

- Audition de Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (Fondation iFRAP)

à 17 h 30 :

- Audition de M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME).

Mission d'information sur l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés

Mercredi 6 juillet 2016

à 14 h 30

Salle RD 204

à 14 h 30 :

- Audition de M. Marc Pierini, ancien ambassadeur de l'Union européenne en Turquie, chercheur visiteur à Carnegie Europe.

à 16 heures :

- Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mardi 5 juillet 2016

à 13 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte.

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 5 juillet 2016

à 16 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Stephan Schmid, conseiller pour les affaires sociales de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne.

Jeudi 7 juillet 2016

à 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente, et M. Hervé Monange, secrétaire général, du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE).

Mission d'information sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles

Mercredi 6 juillet 2016

à 16 h 30

Salle n° 216

à 16 h 30 :

- Audition de représentants de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) :

- . M. Matthieu Orphelin, directeur économie circulaire et déchets,
- . M. Jean-Charles Caudron, chef du service produits et efficacité matière,
- . M. Roland Marion, chef adjoint du service produits et efficacité matière.

à 17 h 30 :

- Audition de représentants du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) :

. Mme Marie-Cécile Degryse, chef adjoint du bureau de la prévention des filières à responsabilité élargie du producteur,

. M. Cyril Hosatte, chargé de mission déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E).