

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	9079
• <i>Audition de M. Philippe Mauguin, candidat proposé aux fonctions de président de l'Institut national de la recherche agronomique</i>	9079
• <i>Organismes extraparlimentaires – Désignations</i>	9090
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	9091
• <i>Sommet de Varsovie - Audition de M. Jean-Baptiste Mattei, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord</i>	9091
• <i>Questions diverses.....</i>	9105
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	9107
• <i>Groupe de travail « Garde nationale-réserve militaire » - Examen du rapport d'information... </i>	9107
• <i>Groupe de travail « Bilan des opérations extérieures » - Examen du rapport d'information</i>	9125
• <i>Groupe de travail « Migrants » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement).....</i>	9136
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	9137
• <i>Audition de M. Lionel Collet, candidat pressenti pour le poste de président du conseil d'administration de l'agence nationale de santé publique (ANSP)</i>	9137
• <i>Travail, modernisation du dialogue social et sécurisation des parcours professionnels – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	9143
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	9155
• <i>Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen des amendements de séance</i>	9155
• <i>Questions diverses.....</i>	9163
• <i>Déplacement de la commission en Corse – Gestion des déchets – Communication.....</i>	9164
• <i>Communication sur le déplacement de la commission au Svalbard</i>	9171
COMMISSION DES FINANCES.....	9177
• <i>Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2015 – Examen du rapport.....</i>	9177
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	9179

- *Contrôle budgétaire – Institut national du cancer (INCa) – Communication (sera publié ultérieurement).....* 9179
- *Contrôle budgétaire – Profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – Communication (sera publié ultérieurement).....* 9180

COMMISSION DES LOIS 9181

- *Nomination de rapporteur.....* 9181
- *Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 9181
- *Mission d'information sur le renouveau de la justice – Constitution* 9181
- *Suivi de l'état d'urgence – Communication magistrature (sera publié ultérieurement)* 9181
- *Biométrie - Examen du rapport d'information.....* 9182

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 9191

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.....* 9191
- *Commissions mixtes paritaires 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* 9191

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ » 9207

- *Constitution de la commission spéciale appelée à se substituer au groupe de travail* 9207
- *Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable* 9207
- *Audition de M. Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat* 9227

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE ET LE DEVENIR DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS DES TÉLÉPHONES MOBILES..... 9239

- *Recherche et applications industrielles en matière de recyclage des téléphones portables - Audition.....* 9239

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS 9255

- *Audition de M. Marc Pierini, ancien ambassadeur de l'Union européenne en Turquie, chercheur visiteur à Carnegie Europe* 9255

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 18 JUILLET ET A VENIR
..... **9269**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 13 juillet 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Audition de M. Philippe Mauguin, candidat proposé aux fonctions de président de l'Institut national de la recherche agronomique***La réunion est ouverte à 11 h 15.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous entendons, conformément à l'article 3 de la loi organique n°2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, M. Philippe Mauguin, proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra). À l'issue de son audition, nous voterons. Après la présentation de M. Mauguin, un représentant de chaque groupe politique interviendra. M. Mauguin leur répondra, puis à l'ensemble des membres de la commission. Cette audition est publique et ouverte à la presse, et retransmise sur le site internet du Sénat.

La commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale vous ayant auditionné ce matin, nous procéderons au dépouillement immédiatement à l'issue du vote. L'Assemblée nationale fera de même simultanément. Le président de la République ne peut effectuer cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions. Les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Monsieur Mauguin, vous êtes ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts. Vous avez une formation d'ingénieur agronome et avez exercé des fonctions diversifiées : directeur de l'agriculture et des bioénergies à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; directeur de l'Institut national des appellations d'origine (Inao) ; directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture lorsque cette direction était rattachée au ministère de l'agriculture. Vous avez surtout une expérience de cabinet ministériel assez longue : conseiller technique au cabinet d'Hubert Curien en 1992-1993 ; conseiller technique pour les questions agricoles au cabinet du Premier ministre Lionel Jospin entre 1997 et 2000 ; et enfin directeur de cabinet de Stéphane Le Foll depuis 2012.

Vous êtes aujourd'hui candidat à la tête de l'Inra, pour succéder à l'actuel président, M. François Houllier, qui avait remplacé Mme Marion Guillou en 2012. L'Inra, établissement public à caractère scientifique et technologique, est le premier institut de recherche agronomique en Europe et le deuxième dans le monde. Avec plus de 8 000 agents, 17 centres de recherche, un budget de 880 millions d'euros et 4 000 publications scientifiques annuelles, l'Inra est un organisme de référence, qui a développé de nombreux partenariats avec les entreprises et le monde agricole. L'Inra participe aussi à l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement.

Conforter la place centrale de l'Inra dans la recherche constitue un enjeu majeur pour notre pays. Or, contrairement à l'actuel président, vous n'avez pas d'expérience personnelle de travaux de recherche, puisque votre dernière expérience en la matière remonte

à votre participation au Centre de sociologie de l'innovation à l'école des Mines de Paris à la fin des années quatre-vingts.

Il existe des interrogations sur votre nomination – qui seront reprises par les membres de notre commission – sur l'adéquation entre votre personne et ce poste. Quelles seront vos priorités pour le pilotage de cet établissement public, sachant que le contrat d'objectifs 2012-2016 arrive à terme et qu'il faudra en conclure un nouveau prochainement ? Réorienteriez-vous les priorités de recherche ? Comment travaillerez-vous avec les autres organismes de recherche et avec les entreprises, ainsi qu'avec les instituts techniques agricoles ?

M. Philippe Mauguin, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra). – Je suis très honoré d'être devant vous après que le président de la République, en accord avec les ministres chargés de la recherche et de l'agriculture, m'a proposé comme candidat pour ce poste, et après mon audition auprès du comité d'experts.

Je suis ingénieur agronome et c'est en tant que tel que je me présente devant vous. Une campagne de communication, voire de dénigrement, se déroule depuis plusieurs mois, sans que je puisse répondre. C'est pourquoi je suis impressionné et heureux d'être devant vous pour m'exprimer publiquement. Je ne suis pas docteur, mais ingénieur agronome, investi depuis trente ans dans les secteurs agricole, alimentaire et environnemental, ayant travaillé au ministère de la recherche, donc pouvant prétendre être candidat à une telle fonction.

L'Inra, organisme de recherche unique au monde, a été créé par des ingénieurs agronomes en 1946. Depuis, il concilie sciences cognitives et applications sur le terrain avec les attentes des entreprises et des agriculteurs, dans tous les secteurs. C'est pourquoi il y a eu d'excellents présidents de l'Inra tantôt ingénieurs, tantôt docteurs. Loin de moi l'idée de critiquer la valeur et la qualité du doctorat.

L'Inra obtient ses résultats grâce à la qualité et à la diversité de sa communauté de travail. Vous citez le chiffre de 8 000 agents titulaires, mais en réalité plus de 11 000 si l'on compte les doctorants, les chercheurs étrangers et les contractuels. La diversité des profils – chercheurs, mais aussi ingénieurs et techniciens – est à l'origine de l'efficacité de la recherche, de l'amont jusqu'à l'application en aval. C'est pour cela que, depuis très longtemps, depuis que j'ai travaillé avec l'Inra – lorsque je conseillais Hubert Curien, avec le président Jacques Poly, puis avec Pierre Douzou, Guy Paillotin, Paul Vialle, Marion Guillou et François Houllier - j'ai souhaité m'y investir, du fait de l'engagement, de la qualité des travaux scientifiques et des attentes de l'institution. J'ai connu différentes expériences de management, en lien avec la recherche. J'avais très envie de travailler à ce poste, non par parachutage ni par confort : il est très difficile de piloter un tel établissement, mais j'en avais sincèrement très envie.

L'Inra est au cœur de trois grands défis planétaires - climatique, alimentaire, énergétique – qui convergent vers le secteur agricole et interrogent la recherche agronomique. En 2050, la Terre comptera 9 milliards d'habitants, ce qui augmente les besoins alimentaires. La transition énergétique, la fin progressive du carbone fossile exigeront plus de carbone renouvelable – biomasse agricole et forestière. Dans le même temps, le changement climatique réduit les rendements agronomiques : durant ces vingt dernières années, les rendements du blé et du maïs ont diminué de 4 % à 5,5 %. Paradoxalement, 1,5 milliard d'habitants dans le monde souffrent d'obésité ou de surpoids, y compris dans les pays

émergents, et 2 milliards de personnes souffrent de la faim ou de malnutrition. Or nos agriculteurs sont soumis à des chocs de plus en plus importants et répétés, au fur et à mesure de la volatilité des cours et des crises. L'Inra s'intéresse à ces immenses défis, et j'ai envie de contribuer aux réponses qu'il apportera.

Depuis 50 ans, le progrès technique a été impressionnant, avec l'intensification – la mécanisation et le recours aux intrants – et la simplification des modèles agricoles, avec le resserrement de la sélection variétale sur les grandes cultures, ce qui a augmenté les rendements. Tant mieux ! Mais depuis quelques années, on atteint les limites de ce modèle, avec une stagnation des rendements, la résistance de parasites, les pollutions ou les problèmes nutritionnels : en Afrique, certaines carences sont dues au resserrement des variétés utilisées. Les agriculteurs, malgré de nombreux efforts, coincés entre les agro-fournisseurs – de services et de produits – et l'aval, ont perdu de la valeur ajoutée.

Inventons ensemble un nouveau modèle – et non une révolution totale – pour aller vers une diversité des cultures. Les agriculteurs le savent : les assolements et les rotations, ainsi que la redécouverte de l'agronomie, sont un facteur de résilience aux accidents climatiques et sanitaires, et ont un meilleur impact environnemental. La démarche agro-écologique n'est pas un concept de propagande, mais une réalité scientifique, étudiée par l'Inra depuis 2010, avant d'être incluse dans la loi d'avenir agricole. Comment utiliser de façon intensive les concepts naturels ? Ainsi, grâce au bio-mimétisme et au bio-contrôle, on peut protéger les plantes en utilisant moins de produits phytosanitaires. Pour pouvoir répondre à ces défis dans les vingt à trente prochaines années et trouver de nouveaux systèmes agricoles, il faudra être très bon en recherche, en innovation et en formation.

Une innovation incrémentale – changement de semence, de tracteur ou de produit - est plus facile à réaliser qu'un changement complet de système agricole, qui conduirait à retrouver de l'autonomie fourragère et changer les assolements : ces changements longs, faciles à expliquer, mais difficiles à mettre en œuvre par l'agriculteur, passeront par l'appui technique, l'innovation et la formation.

L'Inra doit renforcer son travail avec l'enseignement supérieur en France et dans le monde entier. L'Institut agronomique et vétérinaire de France peut contribuer à diffuser rapidement ces innovations vers les lycées agricoles, la formation technique et donc les nouvelles générations d'agriculteurs.

En tant que nouveau et humble candidat, je dois m'inscrire dans un grand établissement. Je me suis appuyé sur le rapport du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), très intéressant, pour construire mon projet. Il faut conforter les points forts de l'Inra : l'excellence scientifique et les qualités des ressources humaines. Il montre aussi les points de vigilance et d'amélioration – je le dis dans le respect du travail des équipes de l'Inra et de son président actuel, François Houllier, comme l'innovation et les partenariats, notamment avec les instituts techniques et les réseaux d'agriculteurs innovants.

Deuxième enjeu, les stratégies internationales sont insuffisamment clarifiées. Les chercheurs de l'Inra sont très présents à l'international : près d'une publication de l'Inra sur deux est co-publiée avec un chercheur étranger. Mais certains choix stratégiques de recherche - collaboration avec les États-Unis, la Suède, les Pays-Bas, la Russie et la Chine – pourraient être clarifiés. Vous le savez, le paysage de l'enseignement supérieur bouge beaucoup avec la loi Recherche et les communautés d'universités et établissements (Comue).

L'Inra est très sollicité et doit être pleinement acteur et partenaire des universités, comme cela se fait à Saclay ou dans le cadre du contrat entre le centre Inra de Bourgogne et l'université régionale, sans pour autant diluer ses actions. Il doit tirer parti de ses points forts pour accueillir plus de doctorants et être plus visible à l'international.

Lorsqu'on est candidat, il faut être motivé, avoir une vision et être très humble envers la communauté scientifique et les partenaires avec lesquels a été construite la stratégie de recherche. Quelques thèmes mériteraient d'être regardés avec les équipes de l'Inra, si vous m'accordez votre confiance : d'abord, l'agro-écologie. Selon le HCERES, de nombreux travaux de l'INRA ne sont pas suffisamment renforcés ni déployés, ce qui pose la question des partenariats – agronomie, écologie, sciences de l'information, capteurs, numérique... Il faut des approches globales interdisciplinaires. Deuxième axe, les filières d'élevage sont attaquées au niveau international, sur leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre, les effets de la consommation de viande sur la santé, le bien-être animal. Y compris au sein de la communauté des chercheurs, le résultat n'est pas simple. Comment se projeter ? L'Inra peut proposer un projet d'avenir, avec des progrès dans la génomique animale – sélection et non transgénèse –, l'alimentation des bovins et la nutrition – pour limiter les acides gras polyinsaturés. Ainsi, utiliser le lin ou d'autres graines a un impact positif sur les maladies cardiovasculaires et l'environnement. L'Inra devrait travailler sur ces liens entre agriculture, alimentation et environnement. Intégrons davantage les enjeux environnementaux et nutritionnels dès la conception des systèmes de culture.

Je suis conscient du contexte particulier de la polémique que vous avez évoquée. J'y répondrai de façon sincère et transparente. J'ai été troublé. La meilleure façon de répondre, c'est d'être dans une démarche pleine d'enthousiasme, d'écoute, d'humilité et de dialogue avec les experts scientifiques du comité de direction, les responsables territoriaux et ceux du personnel, et de partager ma vision avec tous les acteurs, afin de faire de l'Inra, dans les dix prochaines années, un acteur encore plus efficace de la recherche, de l'enseignement et de l'innovation au service de défis majeurs pour l'humanité.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'ai reçu du Secrétaire général du Gouvernement l'avis émis par la commission constituée en application du code rural pour recueillir les observations sur les deux candidatures. Une dizaine d'entre vous a consulté ce document confidentiel que j'avais laissé à votre disposition. De notre côté, la transparence est donc totale.

M. Martial Bourquin. – Quels sont les membres de cette commission ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cette commission, présidée par Mme Laurence Tubiana, rassemblait également Mme Pascale Briand, inspecteur général de l'agriculture, ancienne directrice générale de l'Agence nationale de la recherche et ancienne directrice générale de l'alimentation ; M. Jean-Richard Cytermann, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ; Mme Louise Fresco, membre étranger de l'Académie d'agriculture de France et directrice d'une université aux Pays-Bas ; M. Rémi Toussain, inspecteur général des finances, ingénieur agronome et ancien directeur de l'Institut national agronomique et d'AgroParisTech ; et M. Paul Vialle, inspecteur général honoraire du génie rural. La commission s'est prononcée sur les personnes et les projets présentés.

M. Ladislas Poniatowski. – M. Mauguin, j'ai écouté en détail votre audition à l'Assemblée nationale, qui a répondu à certaines de mes interrogations. Qu'avez-vous négocié

en 2012, lorsque vous étiez déjà candidat, mais avez fait un autre choix ? Avez-vous négocié une nouvelle candidature avant la fin du mandat ministériel de Stéphane Le Foll, et sous quelles conditions ?

La commission d'experts a bien été choisie par M. Le Foll, même si vous indiquiez ne connaître que quatre personnes sur cinq. L'avis donné est caricatural, avec un candidat des anciens et celui des modernes : M. Houllier serait le candidat du passé et vous celui de la réforme et du renouveau ! C'est pour cela que le président de la République ne présente que vous comme candidat devant les assemblées ! À quoi sert une commission d'experts qui donne un avis, si caricatural, seulement dix jours après avoir été nommée ? Selon votre audition, tout est ficelé, vous allez être désigné PDG de l'Inra. Vous arriverez dans des circonstances hostiles, et vous serez sous surveillance : oui, nous sommes là pour surveiller votre comportement et protéger les équipes de l'Inra. Vous avez bien vu le comportement des uns et des autres, disiez-vous à l'Assemblée nationale. Même si certains se sont mouillés dans cette campagne pas tout à fait normale, tout le monde attend que vous restiez indépendant, à l'égard de tous. Nous y veillerons, sachez-le !

M. Martial Bourquin. – J'ai écouté avec beaucoup d'attention l'exposé de M. Mauguin. Le CV que vous avez présenté, M. le président, est éloquent. Le rapport fait état de deux belles candidatures. Pour justifier son choix, la commission d'experts met en avant une question essentielle : la vision de l'Inra. Quel doit être l'impact de ce grand organisme, unique au monde, sur les futures agricultures, pour répondre à de nombreux enjeux sociétaux ? Si la candidature de Philippe Mauguin a eu la faveur de ces sages ayant des responsabilités éloquentes, c'est sur sa vision de l'Inra et le lien qu'il tresse entre la complexité des questions alimentaires et agricoles.

Certes, il n'a pas de doctorat, mais ce n'est pas la première fois que cela arrive à la présidence de l'Inra ! Ce qui m'a beaucoup plu dans son plaidoyer, c'est qu'il insiste sur le lien entre l'agriculture et les mutations à opérer, notamment l'enjeu alimentaire. Notre groupe votera pour cette candidature.

M. Jean-Pierre Bosino. – Je ne reviens pas sur les conditions dans lesquelles nous sommes réunis ce matin ; ce n'est pas nouveau : ces méthodes sont détestables, et vous n'êtes pas en cause personnellement. Vous êtes le directeur de cabinet d'un ministre de l'agriculture dans un Gouvernement qui prône la réduction des dépenses publiques – et le suivant annonce vouloir faire de même – dont les crédits de la recherche. De quels moyens aura besoin l'Inra pour continuer sa mission ?

Vous avez insisté sur l'environnement et l'alimentation, mais beaucoup de multinationales mènent des campagnes envers les chercheurs. Comment protégerez-vous les personnes de l'Inra – qui doivent être indépendantes – de ces *lobbies* ? Comment envisagez-vous votre prise de fonctions dans ce contexte difficile ?

M. Joël Labbé. – Je me suis particulièrement intéressé à cette nomination et à son contexte. Vous connaissez les valeurs que je défends en agriculture : l'agriculture biologique, mais d'une façon progressiste et non passéiste, fer de lance de l'agro-écologie.

Le sujet de votre indépendance a été soulevé. L'Inra a deux accords-cadres avec Avril-Sofiprotéol et Tereos, partenaires qui doivent rester à leur place. Selon le rapport des experts, il a manqué au candidat sortant une stratégie internationale de partenariats, au sens

large. Il faut des partenariats avec le monde agricole, sur le terrain, pour une recherche collaborative, afin d'enrichir la biodiversité cultivée.

Comment envisagez-vous de travailler avec le comité d'éthique de l'Inra, élargi à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) et désormais présidé par Axel Kahn, qui a un rôle essentiel ? La politique n'est pas un sale mot. Ce poste est éminemment politique.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Pour piloter un organisme comme l'Inra, il faut de la confiance. Visiblement, vous ne l'avez pas, notamment celle de certains directeurs d'unités de recherche ou de présidents des centres. Comment gérerez-vous cette tension pour créer des conditions favorables au développement de l'Inra ?

M. Philippe Mauguin. – En 2012, le deuxième mandat de Mme Guillou arrivait à son terme, et ne pouvait être renouvelé. Un certain nombre de personnes ont sollicité informellement mon intérêt – ma passion pour l'Inra ne date pas d'hier : elle a au moins 25 ans. Je ne suis pas paranoïaque mais cette campagne de communication a largement été orientée pour faire croire à un pacte secret ou à je ne sais quelle « grande manipulation » ; cela me touche, mais c'est faux ! À l'époque, la ministre de la recherche, Mme Fioraso, a fait savoir que je pourrais être candidat ; j'en ai été surpris. Oui, cette maison m'attire et m'impressionne. Oui, j'en ai parlé au ministre de l'agriculture. Mais j'étais directeur de cabinet depuis deux mois seulement, et j'avais constitué une équipe pour déployer une politique.

Nous avons cherché, avec la présidente sortante, d'autres candidats. C'est ainsi que j'ai rencontré François Houllier. À l'époque, il n'y avait pas de procédure d'appel à candidatures, qui a été créée par la loi sur la recherche. J'ai proposé la candidature de François Houllier au ministre de l'agriculture, et il a rencontré le directeur de cabinet de la ministre de la recherche. C'était un très bon candidat, qui a été auditionné en vertu de l'article 13 de la Constitution. En 2012, je me posais la question, mais je n'y suis pas allé. *Quid* de 2016 ? Je ne puis nier que je voulais essayer, en 2016, de retenter ma chance, ce serait mentir : je suis le plus ancien directeur de cabinet du Gouvernement encore en place, avec celui du ministre de la défense. Comment imaginer alors que je serais encore à ma place en 2016 ? Je n'en avais aucune idée, mais j'envisageais, si je le pouvais, de faire valoir ma candidature. Rien de plus.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La procédure d'audition par les commissions des assemblées date en effet d'avant 2012. En revanche, c'est bien la loi Fioraso qui a introduit la commission d'experts.

M. Philippe Mauguin. – Oui, et tant mieux ! Cette audition devant le Parlement est parfaitement justifiée par l'importance du poste. Mais il n'y avait pas, à l'époque de procédure d'appel à candidatures. Je n'ai rien contre François Houllier, dont je respecte le travail. Mais cela ne signifie pas qu'à partir du moment où il est en place, il ne faudrait aucun autre candidat, alors que pour la première fois un appel à candidatures est publié au *Journal officiel*. Je me suis interrogé sur ce sujet et sur celui du conflit d'intérêts. Je suis allé voir le Secrétaire général du Gouvernement, M. Guillaume, pour savoir si je pouvais me présenter, en tant que directeur de cabinet, fonctionnaire, d'un ministère de tutelle de l'Inra. Il m'a assuré de l'absence de problème. Je ne suis pas juriste. La question d'un éventuel conflit d'intérêt entre les intérêts publics et privés lié à l'enchaînement de postes sera examinée par la Haute Autorité, mais cela ne relevait pas de ce registre. Après l'appel à candidatures, j'ai

travaillé chez moi, durant un mois, à partir de documents disponibles sur internet, pour remettre mon dossier de candidature le 13 juin. Quelques jours plus tard, j'étais auditionné, de même que François Houllier, par la commission d'experts. Ma candidature n'est donc nullement un acte contre François Houllier mais la marque d'un intérêt personnel très important pour l'Inra.

Si j'obtiens votre confiance, je n'aurai aucun esprit de revanche ou partisan et je garantirai l'indépendance des chercheurs. En tant que fonctionnaire, j'ai travaillé avec des gouvernements de droite et de gauche, dans d'excellentes conditions. Michel Barnier m'a nommé directeur des pêches maritimes et j'ai travaillé avec Bruno Le Maire. Je ne me suis pas engagé en politique, même si je respecte éminemment vos fonctions, et je suis toujours resté dans mon domaine. Certes, j'ai reçu le tract de Sud Recherche, syndicat pas toujours amène envers ce Gouvernement, l'un des syndicats représentatifs de l'Inra, qui évoque des choix pour l'Inra, avec lesquels je ne suis pas en désaccord, et pose des questions de déontologie. Je ne ferai pas de chasse aux sorcières ; ce n'est pas mon esprit. Mais il faut retrouver de la sérénité, respecter la confiance démocratique, et apaiser, réunir, travailler avec les équipes de direction sur les vrais sujets intéressant les chercheurs et les agents de l'Inra. Les priorités sont les financements, les partenariats, les métiers des chercheurs et leur attractivité, pour une communauté de travail encore plus forte demain. Retrouvons de la sérénité, telle est ma première priorité avec l'équipe de direction et les représentants du personnel et tous les centres. François Houllier a des mérites et fait bien son travail, je souhaite juste être jugé sur mon projet.

Je suis heureux que dans un contexte difficile et après quelques tensions lors d'annulations de crédits, ce Gouvernement ait choisi de confirmer ces moyens et même d'augmenter le budget de la recherche en 2017. Face aux défis à relever, je ne veux pas mener une politique de réduction des dépenses publiques. Comme dans d'autres établissements publics, sous votre contrôle, il faut être efficace, justifier les postes et les choix, mais sans réduire les coûts, et être meilleur avec le même budget, voire un peu plus si l'on peut obtenir de l'argent des appels à projet du programme d'investissements d'avenir, de l'Agence nationale de la recherche et des programmes européens.

L'agriculture biologique et le lien avec l'agro-écologie sont un point important et non partisan : ce sujet a été évoqué par le HCERES comme devant être conforté à l'Inra. L'Inra n'est pas assez présent auprès des petits acteurs – les PME, les instituts techniques, les réseaux d'agriculteurs innovants. C'est dur mais il faut le faire. Il existe des laboratoires vivants, procédure proposée par le programme d'investissements d'avenir.

Oui, les chercheurs sont soumis à des pressions de toutes formes. Ils sont libres dans leurs choix de recherche et indépendants dans leurs activités. Leur activité scientifique doit se faire sans pression ; ils sont évalués par leurs pairs. Ainsi, l'on ne peut tronquer un rapport sur les néonicotinoïdes dans un établissement public. Les données de l'Inra doivent être accessibles à tous. L'impact des néonicotinoïdes sur les abeilles n'est ni simple ni binaire, même si les médias exigent souvent que l'on réponde par oui ou par non à des questions éminemment complexes. La fierté et la force des chercheurs consistent à rendre intelligible et claire la réalité de la connaissance scientifique, sans pression.

Le comité d'éthique, mis en place par Marion Guillou et présidé par Louis Schweitzer puis Axel Kahn, est une très belle idée, un beau lieu de réflexion partagée entre l'Inra, le Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement (Cirad) et l'Ifremer. Les chercheurs doivent faire de l'innovation, être des

acteurs économiques sans être sous influence, tout en restant ouverts dans leurs publications et parfois aussi accepter d'être pris à partie. Comment faire ? D'autres sujets comme l'évolution des biotechnologies et leurs nouvelles formes seront débattus devant ce comité.

Mme Sophie Primas. – C'est une excellente audition pour succéder à celle de M. Le Foll, assez politique ! On ne peut pas vous reprocher votre positionnement politique. Mais *quid* de la loyauté qu'un autre Gouvernement pourrait attendre de vous, sur des orientations agricoles qui peuvent être modifiées ? Quelles sont vos positions sur des domaines de recherche polémiques comme la génétique et les biotechnologies ? Nous ne devons pas enterrer cette recherche. La France ne peut laisser partir ses chercheurs à l'étranger : c'est une question de souveraineté nationale, au regard de la recherche aux États-Unis et au Brésil, et une question extrêmement stratégique.

M. Philippe Mauguin. – Évidemment, la loyauté et l'engagement d'un fonctionnaire sont évidents, y compris lorsqu'il préside un organisme de recherche, et qu'il est nommé par les pouvoirs publics pour définir, négocier un contrat d'objectifs, passé entre l'État et l'Inra. Il rend compte devant le Parlement. Le président de l'Inra ne doit pas être partisan, c'est évident. Il répond aux attentes des pouvoirs publics, représentés dans les instances de l'Inra. Ainsi, un peu avant la fin du précédent quinquennat, Jean-Marc Bournigal, directeur de cabinet de Bruno Le Maire, a été nommé président de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), suivant une procédure similaire à la mienne – hormis l'appel à candidatures, qui n'existait pas. Sans être docteur ès-sciences, il a d'excellentes connaissances scientifiques et techniques, et a exercé des responsabilités en cabinet et en administration centrale. Son mandat, qui arrivait à terme, a été renouvelé par ce Gouvernement. C'est normal et cela ne me choque pas. L'Irstea traite de nombreux sujets en complémentarité avec l'Inra comme la biodiversité et l'eau. Nous travaillerons ensemble.

Les chercheurs de l'Inra doivent travailler librement sur la génétique. C'est un secteur stratégique. Sur les nouvelles biotechnologies, il faut plus de précisions sur les interventions sur le génome. Pourquoi l'Inra doit-il travailler sur ce sujet ? Sinon, nous n'aurons plus de compétence scientifique française pour contribuer au débat mondial. C'est stratégique. Après, faut-il faire des applications ? Sont-elles considérées comme des OGM ? C'est autre chose : nous en discuterons avec le comité d'éthique, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et les pouvoirs publics.

M. Roland Courteau. – J'ai été convaincu par les propos de M. Mauguin. Une question sur un sujet plutôt technique : 25% des terres du globe sont fortement dégradées, dont 50 % de terres agricoles. En France, 66% des terres arables sont dégradées. Le changement d'affectation des sols est à l'origine de 40% des émissions de gaz à effet de serre. À l'inverse, l'augmentation de la capacité de stockage de carbone dans les sols atténuerait les effets du changement climatique, tout en augmentant la fertilité des sols et donc la sécurité alimentaire. Les sols sains peuvent stocker de 300 à 500 tonnes de carbone par hectare. Augmentons ce stock de carbone dans les sols pour réduire les émissions. Que peut-on attendre de l'initiative « 4 pour 1 000 », selon laquelle un stock de carbone dans les sols de 4 pour 1 000 stopperait l'augmentation de la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère ?

M. Philippe Mauguin. – C'est un sujet majeur. On a redécouvert à l'occasion de la Cop 21 l'apport de l'agriculture, souvent vue comme émettrice de gaz à effet de serre mais qui a un potentiel de stockage de dioxyde de carbone dans les sols. Le projet « 4 pour 1000 »

associe des scientifiques de l'Inra – comme les équipes de Jean-François Soussana – et du Cirad pour coordonner la recherche mondiale, à la suite de la prise de conscience du congrès mondial sur les sols de Montpellier en 2015. Cet effort de recherche est énorme et passe par un effort statistique : il faut connaître le stock de référence et les itinéraires agricoles, et les mesurer en France et dans le monde. C'est au cœur de la lutte contre le changement climatique.

M. Daniel Gremillet. – Par principe, la recherche est faite pour alimenter les choix stratégiques d'une politique. L'agro-écologie et le développement durable sont des slogans. À tout moment, la recherche a permis de faire du développement durable. Autre point stratégique, comment maintenir des jeunes au sein de l'Inra, alors qu'ils désertent l'institut en raison de trop nombreux saccages sur les travaux de recherche de notre pays ?

Vous avez peu évoqué le lien entre l'agriculture et l'agroalimentaire, alors qu'il est stratégique, notamment pour le maintien de l'emploi en milieu rural. Lorsque j'étais un jeune administrateur de l'Inra, j'ai été choqué par les propos du président Poly, mentionnant de nombreux travaux de recherche qui restaient dans les placards. Il faut du transfert pour diffuser les innovations vers les agriculteurs, pour plus de compétitivité, mais aussi répondre aux attentes des citoyens. Enfin, vous placez l'agriculture, l'alimentation et l'environnement sur un même plan. Selon moi, l'environnement n'existe pas ; c'est la déclinaison permanente de tout, il n'y a pas de politique environnementale !

M. Joël Labbé. – Tout de même !

M. Philippe Mauguin. – La tripartition entre agriculture, alimentation et environnement est détaillée dans les documents de l'Inra qui mène des recherches en écologie – climat, sols, biodiversité –, des travaux sur les systèmes de production agricole et l'agronomie, et enfin des études sur la production alimentaire et la transformation des produits, la nutrition et la toxicologie. Entre ces trois domaines stratégiques, il y a des mariages à faire ; je ne suis pas seul à le penser. L'alimentation est une question majeure : nourrir les neuf milliards d'habitants de notre planète implique, au-delà des agriculteurs eux-mêmes, des chaînes alimentaires performantes. La nécessité de retrouver de la diversité dans les productions agricoles touche aussi le domaine agro-alimentaire, où émergent des marques mondiales et des productions très standardisées. Proposer des productions agricoles adaptées aux besoins des consommateurs, meilleures d'un point de vue nutritionnel et diversifiées est un défi passionnant.

La recherche doit contribuer à « éclairer les politiques publiques », comme l'indique le décret précisant les missions de l'Inra. Celui-ci doit se tenir auprès des pouvoirs publics lors des grandes échéances : il convient de repenser la PAC 2020 et la politique alimentaire mondiale au niveau de la FAO. L'Inra a sa place dans cet ensemble, non pour émettre des slogans mais pour réaliser des synthèses suggérant des pistes d'évolution des politiques publiques.

M. Gremillet a fait référence, en parlant de saccage de travaux de recherche, à la destruction d'essais de plantes OGM et du centre de Colmar. Cet épisode a été d'autant plus douloureux pour les chercheurs qu'il s'agissait d'une expérimentation technique citoyenne dotée d'un comité de pilotage où étaient représentées les parties prenantes. Il convient de faire œuvre de transparence et de pédagogie. On peut douter de l'opportunité d'une culture tolérante au glyphosate, mais cela relève de la compétence du législateur ; de leur côté, les chercheurs doivent avoir la liberté de chercher et d'évaluer les risques, notamment de

dissémination. Si l'Inra ne le fait pas, les pouvoirs publics et les citoyens auront face à eux ces grands acteurs de l'agrochimie que je ne citerai pas.

Mme Delphine Bataille. – Il n'a pas été souligné que les avis des membres de la commission d'experts indépendants qui vous a auditionné la semaine dernière étaient tous convergents.

Devant la complexité des défis que vous avez rappelés, le Gouvernement a fait le choix d'une orientation, d'un rythme de changement et, à travers votre candidature, d'une vision de l'avenir de l'Inra. Vous bénéficiez d'une expérience diversifiée et d'une grande pratique du dialogue avec les chercheurs, qui s'accompagnent d'un sens aigu du service public. Votre expérience managériale n'est pas dépourvue d'importance pour diriger une maison qui emploie 11 000 personnes. Mais vous vous distinguez particulièrement par votre conception de l'ampleur et du rythme du changement : maintenir l'excellence de la recherche tout en tenant compte des attentes de la société, conclure de nouveaux partenariats, mobiliser l'ensemble de l'appareil au service de l'innovation et la formation.

Souhaitez-vous rompre avec une approche prudente et dans la continuité au profit d'une innovation néanmoins appuyée sur l'existant, avec le réalisme et la lucidité qu'on vous connaît ?

M. Henri Tandonnet. – Le partage de l'eau est appelé à devenir un problème croissant ; or sa gestion semble passée du ministère de l'agriculture à celui de l'environnement. Ainsi les niveaux de nitrate acceptables dans les eaux ont été déterminés dans la précipitation par le ministère de l'agriculture. Alors que le décret et l'arrêté sur les nitrates étaient toujours en phase de consultation, Stéphane Le Foll m'a indiqué qu'il allait saisir l'Inra sur le sujet. Le partage de l'eau tiendra-t-il une place importante dans les travaux de l'Inra ?

M. Philippe Mauguin. – La gestion de l'eau est très dispersée, aussi bien dans les ministères que dans le monde de la recherche où trois grands acteurs interviennent : l'Inra pour la modélisation des petits bassins versants, le CNRS pour les grands bassins et l'Irstea pour les approches éco-toxicologiques et la gestion quantitative. Il convient d'adopter une approche coordonnée, en intégrant toutes les dimensions de la question : disponibilité de l'eau pour l'agriculture, gestion quantitative et qualité des eaux. Une initiative en ce sens pourrait être envisagée sur le modèle de la Fondation de recherche pour la biodiversité qui a été créée il y a quelques années par ces trois organismes.

M. Bruno Sido. – Vous l'avez reconnu, les rendements plafonnent en France, la productivité n'est plus au rendez-vous. Le ministre de l'agriculture est contraint de mener une politique de réduction du recours aux intrants ; les matières actives sont supprimées du catalogue. À cela s'ajoute le problème de l'adaptation climatique...

L'Inra n'est pas déconnecté de l'agriculture ; or les exploitants qui ont écouté les agriculteurs en chambre, ceux qui préconisent de ne pas labourer, cesseront de le faire après le printemps que nous avons eu. L'Inra mène des expérimentations en Champagne crayeuse, en Alsace ; mais qu'en est-il des territoires déshérités, des terres argilo-calcaires pauvres ? Pour une fois, je partage la position de M. Labbé : l'Inra doit se préoccuper de tous ; les chambres d'agriculture n'y suffisent pas. Comptez-vous décentraliser vers ceux qui en ont besoin ?

M. Philippe Mauguin. – Comment promouvoir une diversité d’approches tout en soutenant la performance ? Si l’on suit le modèle de l’OCDE, fondé sur les avantages comparatifs, il convient de travailler sur le grenier à blé qu’est le bassin parisien pour maintenir son *leadership* en matière de rendements ; mais *quid* des zones intermédiaires, la Lorraine, la Bourgogne, le Centre, qui souffrent de mauvaises récoltes et de rendements diminués ? Sur la génomique du blé, les compétences et la motivation sont là. L’effort doit porter sur l’agronomie du transfert et de l’innovation pour répondre aux attentes des acteurs dans les zones les moins favorisées. Nouons des partenariats avec les instituts techniques et les chambres d’agriculture, afin que ceux-ci nous relaient les questions techniques des agriculteurs.

L’amélioration du transfert repose sur une recherche-innovation co-construite par les chercheurs, en dialogue avec les instituts techniques ; il convient ainsi de décider ensemble des terrains de recherches et de mettre en place des laboratoires vivants, pour mieux tenir compte des attentes. On raccourcit ainsi le cycle recherche, publication et essais par les instituts techniques, qui durait quinze à vingt ans.

M. Henri Cabanel. – Les recherches entamées en 1974 par l’Inra sur des cépages résistants n’ont donné aucun résultat, alors que l’Italie et l’Allemagne ont pris de l’avance. Comment accélérer le processus ?

M. Philippe Mauguin. – La résistance à l’oïdium et au mildiou est un sujet majeur qui concerne la quasi-totalité de la viticulture française. L’Inra a en effet mené d’excellents travaux à Pech Rouge pour identifier des gènes de résistance et constitué d’intéressantes collections ; la question qui se pose est celle du changement d’échelle et le passage à des superficies plus grandes en vue d’une commercialisation. Sans préjuger de la discussion avec les équipes concernées, j’y suis favorable car les viticulteurs français attendent ces variétés résistantes que les Italiens sont déjà en mesure de proposer. Les travaux des stations de Pech Rouge et Colmar doivent être mis à disposition le plus vite possible.

M. Joël Labbé. – Je demande la parole !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le vote ayant lieu à bulletin secrets, hors la présence de M. Mauguin, et les délais étant particulièrement serrés, nous n’aurons pas d’explications de vote.

M. Joël Labbé. – Je n’ai eu la parole qu’une fois...Je tiens à dire publiquement que, satisfait des explications du candidat, je voterai en faveur de sa nomination.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Voici le résultat des votes :

- nombre de votants : 21
- blancs ou nuls : 1
- suffrages exprimés : 20
- pour : 10
- contre : 10

Organismes extraparlimentaires – Désignations

M. Daniel Dubois est proposé à la désignation du Sénat pour siéger au conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre.

Mme Valérie Létard est proposée à la désignation du Sénat pour siéger au conseil d'administration de l'Agence national de l'habitat en tant que membre titulaire, et M. Franck Montaugé en tant que membre suppléant.

La réunion est levée à 12 h 35.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 6 juillet 2016****- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Sommet de Varsovie - Audition de M. Jean-Baptiste Mattei, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord**

La commission auditionne M. Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, sur le sommet de Varsovie.

M. Jacques Gautier, président. - Mes chers collègues, je remercie M. Jean-Baptiste Mattéi, de sa présence. Deux jours avant le Sommet de l'OTAN qui se tiendra à Varsovie, il est en effet important de connaître la vision de notre représentant permanent auprès de l'OTAN.

Monsieur l'ambassadeur, je vous prie de bien vouloir excuser le président Jean-Pierre Raffarin, qui est en déplacement à l'étranger, avec certains de nos collègues, et qui m'a demandé de le remplacer.

Lors du précédent sommet du pays de Galles, les membres de l'Alliance avaient pris conscience des menaces internationales. Des mesures assez fortes avaient été arrêtées afin de favoriser la réactivité et la déployabilité de l'Alliance, telles que : le plan d'action pour la réactivité (RAP), la création d'une force à très haute réactivité dite VJTF, du niveau brigade, et l'affirmation renouvelée d'un objectif visant à consacrer 2 % du PIB aux dépenses de défense, dont 20 % au moins aux dépenses d'investissement, ce que la France réalise déjà.

Nous souhaitons, à la veille de ce sommet, connaître votre opinion sur les déclarations de certains de nos partenaires. On voit bien que les menaces n'ont pas diminué. Elles se sont même aggravées et rapprochées. Nous sommes à la fois confrontés aux menaces de la force et à celles de la faiblesse. Les thématiques qui vont être abordées à Varsovie vont d'abord concerner la protection à 360°, afin de tenir compte des problèmes de la frontière orientale mais aussi de ceux du Sud-Est et du Sud, aggravés par la crise des migrants. Nous sommes aussi confrontés au retour des sous-marins dans l'Atlantique, qui font que l'OTAN est forcée de regarder vers l'Ouest de l'Europe.

Nous aurons par ailleurs des discussions sur l'élargissement de l'OTAN. Il conviendra également d'étudier la meilleure façon d'imbriquer les actions de défense de l'Union Européenne et de l'OTAN qui devraient faire l'objet d'une déclaration conjointe.

Va-t-on aboutir à une position équilibrée sur le flanc Est pour répondre aux inquiétudes de nos Alliés à l'Est ? Il est clair que nous devons rester fermes vis-à-vis de la Russie par rapport à l'annexion illégale de la Crimée ou l'application des accords relatifs à l'Ukraine. Nous savons toutefois que la Russie restera un partenaire essentiel de la France

dans le futur, et que nous ne pouvons faire autrement que de maintenir un dialogue fort, tout en montrant que nous n'acceptons pas que le droit international ne soit pas respecté.

Dans quelle mesure les annonces de « présence avancée » dans les trois pays Baltes et en Pologne sont-elles soutenables financièrement ? L'objectif d'augmentation des budgets de la défense annoncé au Pays de Galles n'est pas atteint, malgré de réels progrès. Comment, dans ce contexte, garantir le financement des mesures annoncées ?

Il semblerait que, sur le flanc Sud, les positions françaises sont maintenant partagées par l'Alliance. Nous l'avons constaté lors de l'audition par notre commission du général Pavel, Président du comité militaire de l'OTAN, et lors d'un déjeuner à l'Assemblée nationale, avec le secrétaire général de l'OTAN. Vous étiez d'ailleurs là, monsieur l'ambassadeur. Nous sentons que, malgré tout, sur le flanc Sud, les points de vue se rapprochent. Peut-on concevoir une action de l'Alliance dans ce secteur ? Comment articuler le concept de « projection de stabilité » des Alliés avec les actions de la PSDC ? Vous avez pu, à ce sujet, prendre connaissance de la déclaration de Mme Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sur la stratégie globale de l'Union concernant les questions de politique étrangère et de sécurité.

Ce sont là des questions essentielles. Nous soutenons ici, depuis longtemps, la nécessité de poursuivre et d'approfondir la réforme de l'Alliance. Nous sommes bien conscients qu'elle doit se transformer. Nous avons la chance de bénéficier, depuis notre retour dans le commandement intégré, du commandement suprême de la transformation, qui est essentiel pour l'avenir de l'OTAN.

Voilà une multitude de sujets d'actualité qui seront évoqués, pour la plus grande partie à Varsovie, et qui vont même au-delà du sommet de l'OTAN. Je vous donne donc la parole et je vous remercie encore de votre disponibilité.

M. Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'OTAN. - Merci de me donner l'occasion d'être parmi vous. C'est toujours un plaisir.

Je vais essayer de vous présenter en quelques mots les principaux enjeux du prochain sommet de Varsovie, qui va se tenir à la fin de la semaine, vendredi 8 et samedi 9 juillet.

Un mot du contexte, avant d'en venir à la substance de ce sommet. Le contexte, on le connaît : le sommet de Varsovie sera le dernier sommet du président Obama. Cette participation du Président américain aux côtés des Alliés européens aura sans doute un côté testamentaire.

Ce sommet intervient quelques jours après le référendum britannique, et après le Conseil européen qui a suivi. Le *Brexit* n'entre bien évidemment pas dans les compétences de l'OTAN et ne figurera pas à l'ordre du jour du Sommet en tant que tel, mais on peut imaginer qu'il sera dans les esprits et nourrira sans doute en marge un certain nombre de contacts bilatéraux.

Il est un peu tôt pour apprécier l'impact du *Brexit* pour l'OTAN. À l'évidence, le Royaume-Uni, membre permanent du Conseil de sécurité, puissance nucléaire, une des principales puissances militaires en Europe, reste pour nous un Allié de tout premier plan.

Nous avons des liens très étroits avec les Britanniques, depuis la déclaration de Saint-Malo jusqu'au traité de Lancaster House. Le Royaume-Uni gardera toute sa place au sein de l'Alliance atlantique. Le *Brexit* va-t-il réactiver un débat sur le rôle respectif de l'OTAN et de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense ? On verra. Il faut sans doute chercher à l'éviter.

Pour nous, il est important que le sommet de Varsovie réaffirme, dans le contexte du *Brexit* notamment, l'unité et la cohésion de l'Alliance et la volonté de l'OTAN de travailler en coordination étroite avec l'Union européenne. Nous œuvrons actuellement à une déclaration conjointe, qui pourrait être signée juste avant le sommet par le Secrétaire général de l'OTAN et par MM. Tusk et Juncker, afin de réaffirmer cette coopération de façon solennelle.

Le second élément de contexte, c'est Varsovie. Ce choix n'est pas anodin. Vous l'avez dit, le contexte de la crise ukrainienne n'est pas extrêmement porteur : on fait face à un conflit prolongé, à une crise qui s'enlise. Les tensions avec la Russie persistent. L'Union européenne a prolongé ses sanctions mais, comme l'a dit le ministre des affaires étrangères, nous ne souhaitons pas que le sommet de Varsovie soit un sommet de confrontation avec la Russie.

Nous pensons que nous n'avons rien à gagner dans une escalade avec Moscou. Avec l'Allemagne, nous avons plaidé très activement à l'OTAN pour suivre une double approche vis-à-vis de la Russie, fermeté d'un côté, dialogue de l'autre. C'est le sens des décisions qui seront prises à Varsovie. On peut espérer que la tonalité vis-à-vis de la Russie sera plus modérée que ce qu'on pouvait anticiper il y a quelques semaines ou quelques mois.

Le terrorisme est évidemment dans tous les esprits. Il a frappé en France, en Belgique, aux États-Unis, en Turquie. Beaucoup d'Alliés sont directement touchés dans leur chair, et nous devons conserver cette fameuse vision à 360° sans être totalement obnubilés par les menaces venues de l'Est.

Les Alliés, individuellement, sont tous très engagés dans la coalition contre Daech, à commencer par la France. L'OTAN, en tant que telle, ne fait pas partie de cette coalition - et nous ne le souhaitons d'ailleurs pas. Toutefois, l'OTAN peut apporter son soutien, dans toute une série de domaines, comme le renforcement des capacités de l'Irak et des partenaires de la région. Dans le domaine maritime, l'OTAN travaille en mer Égée. Elle pourrait davantage travailler en Méditerranée en soutien de l'Union européenne. L'OTAN n'a donc pas un rôle de premier plan au Sud, mais peut venir appuyer d'autres initiatives.

Le dernier élément de contexte réside dans la question des valeurs sur lesquelles est fondée notre Alliance, et il n'est pas inutile de les réaffirmer à certains moments de l'Histoire. C'est ce que nous allons faire à Varsovie.

En substance, le Sommet porte sur le renforcement de la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN. Au Pays de Galles, en septembre 2014, un certain nombre de décisions avaient été prises dans l'urgence, quelque temps après la crise ukrainienne. On avait adopté le plan d'action « réactivité », qui comportait plusieurs volets, comme les mesures destinées à assurer nos amis orientaux de notre présence. Notre pays y contribue. À partir de l'automne, la France va ainsi reprendre son rôle de police du ciel dans les États baltes, où seront stationnés quatre avions français. Elle participe aussi aux exercices et à toute une série d'autres mesures du même type.

A également été créée une force à très haute réactivité (VJTF), du niveau brigade, soit cinq mille hommes, que l'Alliance doit être capable de déployer très vite, les premiers éléments devant pouvoir arriver en quarante-huit heures. Sept nations-cadres participent à cette formation. La France en fera partie en 2022.

On a aussi augmenté les effectifs de la force de réaction de l'OTAN et intensifié les exercices. Récemment, des exercices ont été organisés à l'Est. Beaucoup étaient des exercices nationaux, comme celui dénommé Anaconda, dont on a beaucoup parlé. Ils ont un lien avec l'OTAN - et c'est un point important du renforcement de notre posture.

Enfin, ont aussi été créées six structures de commandement et de coordination sur le territoire des Alliés orientaux pour faciliter la réactivité et le déploiement rapide des forces. Ces unités d'intégration des forces de l'OTAN, dites NFIU ont été implantées en Lituanie, en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie, en Pologne et en Roumanie.

Les décisions du Pays de Galles étaient fondées sur une approche de déployabilité. Si quelque chose se passe, on doit être capable de secourir très rapidement nos amis orientaux. Il est apparu que, pour les pays d'Europe orientale, cela ne suffisait pas. Ils nous ont dit qu'ils voulaient une forme de présence continue sur leur territoire pour être sûrs, en cas de problèmes, de recevoir un soutien allié rapidement. Ils ont mis en avant des arguments politiques, affirmant ne pas être des Alliés de deuxième classe et réclament de bénéficier du même traitement que les autres, ainsi que des arguments militaires en matière de capacités russes de déni d'accès.

Le fait est que la Russie, grâce à sa présence à Kaliningrad, et en Crimée, pourrait éventuellement empêcher le déploiement des forces de l'OTAN sur le territoire des Alliés orientaux, notamment sur le territoire des pays Baltes, les Russes pouvant boucher l'espace entre Kaliningrad et la Biélorussie par la passe de Suwalski et empêcher l'OTAN de venir soutenir lesdits pays.

Ces arguments valent ce qu'ils valent. Le débat avec nos alliés orientaux a été assez difficile. À Varsovie, c'est un compromis que l'on va décider. On ne va pas leur donner tout ce qu'ils auraient voulu, mais on va confirmer la décision de déployer par rotation un bataillon dans chacun des trois pays Baltes et en Pologne. Le total formera une brigade environ. Ce sont des nations-cadres qui formeront ces bataillons. Pour l'instant, l'Allemagne s'est déclarée pour la Lituanie, le Royaume-Uni pour l'Estonie, les États-Unis pour la Pologne et le Canada pour la Lettonie. La France a indiqué que, compte tenu de ses engagements extérieurs, elle ne pourrait être nation-cadre, mais qu'elle était prête à contribuer - et le Président de la République devrait le confirmer - en mettant chaque année à disposition une compagnie en lien avec un Allié, soit l'Allemagne, soit le Royaume-Uni.

Par ailleurs, on a décidé, en Roumanie et en Bulgarie, de mettre en place un dispositif sur mesure, fondé pour l'essentiel sur les forces roumaines et bulgares. Pour nous, cette présence a essentiellement une vocation de déclencheur : si quelque chose se passe, cela devrait provoquer une réaction de plus grande ampleur de l'Alliance. L'idée n'est évidemment pas de stationner des forces de combat en mesure de faire face à une attaque conventionnelle massive de la part de la Russie. Cela a une vertu bien plus dissuasive.

Je veux insister sur le fait que, pour nous, cette présence est parfaitement compatible avec l'acte fondateur OTAN-Russie de 1997. En effet, l'OTAN s'était alors engagée à ne pas déployer sur les territoires des Alliés orientaux des forces substantielles de

combat de façon permanente. On ne l'a jamais défini en termes de seuil, mais il est évident qu'une brigade reste en deçà de ce qu'on peut qualifier de « force substantielle de combat ».

On est donc parfaitement en ligne avec cet acte fondateur. Cette présence, pour nous, ne constitue ni une provocation, ni une escalade. Pour reprendre la terminologie, elle se veut « proportionnée et défensive ».

Autre élément important : le sommet devrait réaffirmer la dimension nucléaire de l'Alliance. Pour nous, Français, c'est important. Tant qu'il y aura des armes nucléaires, l'Alliance restera une alliance nucléaire. La dissuasion française est indépendante, mais contribue à la dissuasion globale de l'Alliance. On a d'ailleurs organisé récemment une visite du Secrétaire général et du Conseil de l'OTAN à l'Île Longue, qui a permis aux Alliés de bien comprendre l'apport de notre dissuasion indépendante à la sécurité de l'Alliance.

L'autre point important pour nous concerne le renforcement de la cyberdéfense. Les Alliés prendront à Varsovie l'engagement de renforcer leurs capacités de cyberdéfense. On voit en effet qu'il existe une grande inégalité d'engagement de ce point de vue. La France est très en pointe avec d'autres pays, mais beaucoup d'Alliés sont à la traîne, le maillon le plus faible constituant en fait un maillon faible pour l'ensemble de l'Alliance. Il faut donc que tout le monde soit tiré vers le haut.

Le dossier de la défense antimissile de l'OTAN est un projet ancien, mais il avance. On a récemment inauguré un site en Roumanie avec des intercepteurs basés à terre, alors qu'on n'en avait jusqu'à présent que sur les Frégate et sur Aégis. C'est une étape importante. Un nouveau site verra le jour en Pologne en 2018.

La France, à Varsovie, serait d'accord pour qu'on déclare une capacité opérationnelle initiale de cette défense antimissile, mais nous y avons mis deux conditions. La première est qu'il y ait bien un système de commandement et de contrôle collectif, et non pas simplement un système américain commandé par des Américains, afin de pouvoir exercer un contrôle politique à vingt-huit. Ce n'est pas si simple, car on se heurte à un certain nombre d'obstacles de nature technique. Nous voulons la garantie d'avoir un système de commandement et de contrôle collectif.

La deuxième condition est de bien réaffirmer, lors du Sommet, que cette défense antimissile n'est pas dirigée contre la Russie, qu'elle n'a pas la capacité de faire obstacle aux missiles russes, et qu'elle est destinée à faire face à des menaces émanant de l'extérieur de la zone euroatlantique. C'est ce qu'on a écrit à plusieurs reprises. Nous allons le redire à Varsovie. On n'a jamais dit spécifiquement quelles étaient ces menaces. Nous avons un accord avec l'Iran sur le volet nucléaire, mais l'Iran continue à développer des capacités balistiques. C'est ce genre de menaces auxquelles le système antimissile de l'OTAN est destiné à faire face.

Le dernier point concerne l'effort de défense. Un engagement important avait été pris au Pays de Galles. L'idée est, non en l'espace de douze mois, mais en l'espace d'une décennie, de porter l'effort de défense des Alliés à 2 % du PIB, dont 20 % consacrés à la recherche et développement et à l'acquisition d'équipements majeurs.

Cela nous permet d'être sûrs que nos alliés mettent au pot commun. On aurait souhaité le même type d'engagements au niveau de l'Union européenne, mais c'est plus compliqué. Collectivement, on est assez loin de ces ratios. La France est plutôt en bonne

position. Selon les normes de l'OTAN, différentes des normes françaises puisqu'elles incluent les pensions, on est à peu près à 1,8 % du PIB, et à 25 % pour le ratio équipement, recherche et développement. La France tend donc à se rapprocher de ces deux objectifs.

Dans ce domaine, nous pouvons nous féliciter d'une bonne nouvelle : pour la première fois en 2015, les Alliés européens ont arrêté de diminuer leurs dépenses de défense. On les avait énormément diminuées depuis la fin de la guerre froide, et depuis 2008 avec la crise financière. Pour la première fois en 2015, après avoir touché le fond, on commence à remonter faiblement - mais le signal est positif et l'on sait que beaucoup d'Alliés allemands, néerlandais, espagnols et autres repartent à la hausse, sans parler des pays d'Europe orientale, qui sont maintenant saisis d'une grande volonté d'investir dans le domaine de la défense.

J'en viens à présent au volet politique du sommet. Tout d'abord, après le déclenchement de la crise ukrainienne, on avait décidé de suspendre la coopération pratique entre l'OTAN et la Russie, mais on avait dit que l'on souhaitait maintenir le dialogue avec Moscou. Dans la pratique, le Conseil OTAN-Russie, lieu naturel de ce dialogue, a été mis en sommeil après 2014. On a toutefois réussi à le réactiver grâce aux efforts des ministres des affaires étrangères, et on a tenu une réunion le 20 avril dernier, la première depuis 2014. Il s'agissait d'une étape importante. Cette réunion n'a naturellement pas permis de résoudre les désaccords de fond, mais elle s'est déroulée dans une bonne atmosphère et l'on souhaite poursuivre cet exercice.

Les dernières nouvelles sont plutôt bonnes. La Russie maintient son ambassadeur auprès de l'OTAN, ce qui est en soi intéressant à noter. On aura, juste après le Sommet - sans doute le 13 juillet - une nouvelle réunion du Conseil OTAN-Russie qui nous permettra de dire aux Russes ce qu'on a décidé et dans quel esprit. Il serait souhaitable qu'il y ait une certaine réciprocité et que les Russes nous fassent part de leurs projets en matière de défense. L'idée est de recréer un climat de transparence, et de travailler pour prévenir les incidents du type de celui qui s'est produit lorsque la Turquie a abattu un avion russe.

À plus long terme, côté français, nous ne souhaitons pas modifier le cadre existant des relations avec la Russie. Nous disposons de l'acte fondateur de 1997, auquel la France a beaucoup contribué, et de la déclaration de Rome de 2002 qui a créé le Conseil OTAN-Russie. Nous ne voyons pas de raison de remettre en cause ces éléments. Vous avez eu connaissance de la tribune publiée hier par le ministre polonais des affaires étrangères, et des propos du ministre de la défense de ce pays. Dans les conversations internes de l'Alliance, les Polonais se rallient à une ligne relativement modérée. Je pense que l'on pourra trouver un consensus sur l'approche que j'ai décrite.

L'autre dossier à caractère politique qui ne devrait pas tenir trop de place dans les discussions, c'est celui de l'élargissement. Pour nous, les décisions ont été prises en décembre dernier par le ministre des affaires étrangères. On a invité le Monténégro à adhérer. Il siège maintenant avec nous comme observateur. Le protocole d'adhésion sera bien évidemment soumis à la ratification des vingt-huit.

Pour ce qui est des autres candidats, nous ne voyons pas d'avancées possibles à Varsovie. La Bosnie-Herzégovine a toujours un problème sur les propriétés de défense, l'ancienne République yougoslave de Macédoine a toujours un problème de nom. Elle connaît aussi une situation intérieure assez difficile. Quant à la Géorgie, c'est naturellement un partenaire très proche de l'OTAN. On a adopté un paquet substantiel en sa faveur, mais on se heurte toujours à des difficultés de progression vers la voie de l'adhésion, une partie de son

territoire étant occupée, ce qui soulève inévitablement des problèmes dès lors qu'on voudrait mettre en œuvre une défense collective. C'est un point délicat, mais il s'agit d'un partenaire proche. La France contribue d'ailleurs au paquet substantiel dans le domaine de la défense aérienne, ainsi que vous le savez.

Pour ce qui est des pays partenaires non-candidats à l'adhésion, l'OTAN apporte son soutien à l'Ukraine et à la Moldavie. Une réunion de la Commission OTAN-Ukraine aura lieu lors du sommet avec le président Porochenko. Ceci constituera un soutien politique fort vis-à-vis de l'Ukraine et permettra également de faire le point sur la mise en œuvre des accords de Minsk, ainsi que sur le soutien concret que l'OTAN peut apporter pour réformer l'outil de défense ukrainien.

Enfin, j'ai déjà dit un mot du flanc Sud. Les décisions du sommet devraient être relativement modestes. Il n'est pas question de lancer une nouvelle opération de l'OTAN en Libye ou ailleurs. Les Awacs de l'OTAN viendront soutenir la coalition. Les « *capabilities building* » en Irak et ailleurs seront renforcées. L'OTAN fait déjà certaines choses, mais peut faire davantage et apportera son soutien à l'Union européenne en mer Égée et éventuellement en Méditerranée centrale.

Tout cela se décidera au cas par cas, en tenant compte du contexte politique. On ne veut évidemment pas que l'OTAN perturbe les équilibres politiques.

Je conclurai en évoquant les relations entre l'OTAN et l'Union européenne. J'espère, comme je l'ai dit, qu'une déclaration conjointe pourra être adoptée avant l'ouverture du sommet. L'idée est assez simple : il s'agit de voir comment les deux organisations peuvent travailler ensemble dans toute une série de domaines, comme la réponse aux menaces hybrides, dont l'OTAN ne détient qu'une partie, la question maritime, les exercices, la cyberdéfense.

C'est un état d'esprit positif qui caractérise les relations entre l'OTAN et l'Union européenne. On se heurte toujours à des obstacles institutionnels liés à la question chypriote, mais on avance, dans une atmosphère bien meilleure qu'elle ne l'était il y a une dizaine d'années.

M. Jacques Gautier, président. - Merci de cette présentation complète. Nous avons presque vécu en amont le sommet de Varsovie. Vous avez réussi à nous faire partager les grandes thématiques qui seront abordées, tout en nous faisant part de la position française, qu'il est indispensable de connaître par rapport à certains points. La parole est aux commissaires.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Une résolution proposée par la commission des affaires européennes du Sénat sur la défense européenne, qui a été adoptée à l'unanimité, a émis le souhait que le Conseil européen fixe la ligne directrice de la politique étrangère et de défense de l'Union. Les déclarations de l'été dernier de certains porte-paroles de l'OTAN paraissent parfois totalement déconnectées par rapport à notre analyse, en France, où le Gouvernement affiche une position assez modérée vis-à-vis de la Russie. Hier, Harlem Désir, à qui j'ai fait la remarque, a répondu que l'OTAN s'occupe de sécurité intérieure et la PSDC de sécurité extérieure.

Il me semble choquant que le discours politique de l'OTAN prenne parfois le pas sur le discours des chefs d'État ou de gouvernement du Conseil européen.

Avec Simon Sutour, nous rédigeons actuellement un rapport sur les relations entre l'Union européenne et la Russie. Il y a un mois et demi, nous avons rencontré l'ambassadeur russe à Bruxelles et son collègue ambassadeur auprès de l'Union européenne. Ce que vous avez dit m'a rassuré, mais nous avons été à l'époque surpris des relations distendues entre l'OTAN et la Russie.

Je reviens de Tbilissi, où se tenait l'assemblée parlementaire de l'OSCE, au sein de laquelle les Américains sont très présents. Une résolution un peu caricaturale a tenté de faire passer la Crimée quasiment pour un camp. Elle n'a recueilli que trente voix.

Une autre résolution a réclamé le droit pour les parlementaires de l'OSCE de pouvoir circuler partout librement. Cette résolution a été adoptée à une très grande majorité. On sent que l'état d'esprit est en train de se durcir dans les pays de l'OSCE, qui représentent une entité bien plus large que l'Europe, et qui reprend la position du Conseil européen.

Qu'en pensez-vous ?

M. Xavier Pintat. - Face aux menaces qui pèsent sur nous à l'Est et au Sud, il est bon d'avoir une force d'action rapide efficace, crédible et bien dimensionnée. La VJTF pourrait jouer ce rôle pour maintenir la paix en Europe, mais pourra-t-elle fonctionner ?

En second lieu, je suis d'accord avec Yves Pozzo di Borgo sur le fait qu'il faut renforcer les relations entre l'OTAN et l'Union européenne, mais peut-on encore parler de complémentarité des Britanniques après le *Brexit* ? Ne vont-ils pas être tentés de privilégier l'OTAN au détriment de la PSDC ?

Par ailleurs, on veut rétablir des relations avec la Russie - elles sont indispensables, et je me félicite que les Turcs aient renoué des liens avec ce pays - mais quelle est la ligne rouge à ne pas dépasser ? Il nous semble que l'élargissement en fait partie, de même que la présence massive aux frontières.

Je partage enfin votre analyse, monsieur l'ambassadeur, pour ce qui est de la défense antimissile, car on ne voit pas les choses de la même manière suivant que l'on est à New York, Paris ou Berlin...

M. Daniel Reiner. - Absolument !

M. André Trillard. - La Grande-Bretagne s'est disqualifiée il y a une semaine, et les suites politiques du *Brexit* sont impressionnantes ! L'Europe s'est disqualifiée, les dirigeants européens n'ayant pas eu d'autre idée que de traiter des conditions d'arrivée de la Turquie dans l'Europe et de l'annoncer ! Nous avons donc passé une très mauvaise semaine.

L'OTAN peut-elle être une victime collatérale de cette déliquescence de l'Europe, qui se transforme progressivement en forum ?

Par ailleurs, lors de la dernière réunion de la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de Sécurité commune et la Politique de Sécurité et de Défense commune (PESC/PSDC) réunissant les parlements nationaux à La Haye les 6 et 7 avril derniers, nous avons entendu certains dire que ce qui s'était passé avec Daech ne représentait que très peu de victimes, alors que les morts, en Ukraine, étaient bien plus nombreux et que le sujet était beaucoup plus important.

Comment calmer des va-t-en-guerre qui n'ont aucun moyen pour mener leur combat ? On a donné dans cette Conférence interparlementaire des voix à chaque pays, qu'il soit membre de l'Union, observateur invité, en mesure ou non de participer effectivement à la PSDC ou non. Il n'en demeure pas moins que l'on peut s'inquiéter du fait que, pour certains pays, Daech n'existe pas et que seul le voisin russe les intéresse. Ce n'est pas supportable. On ne peut pas toujours être diplomate : il faut leur demander de s'arrêter. Ces boute-feux ne peuvent déclencher une nouvelle guerre contre les Russes !

Enfin, s'agissant du commerce international, je ne peux pas ne pas évoquer la situation épouvantable dans laquelle va se retrouver l'Europe si les Britanniques se détachent des partenariats stratégiques de premier ordre que nous partageons avec eux en matière maritime.

Aujourd'hui, le Royaume-Uni est notre seul allié, le seul crédible. Je peux vous donner le nombre de jours de mer des autres marines européennes : vous serez édifié ! Les Français et les Anglais, ensemble, sont les seuls à pouvoir avoir une action sur le grand large. Nous sommes le premier groupe économique du monde, je le rappelle à tout hasard !

M. Jacques Gautier, président. - Monsieur l'ambassadeur, vous avez la parole.

M. Jean-Baptiste Mattéi. - Quelques éléments pour répondre à M. Pozzo di Borgo.

S'agissant de l'articulation entre l'Union européenne et l'OTAN, je ne pense pas que l'Union européenne puisse dire à l'OTAN ce qu'elle doit faire et réciproquement. Nous sommes très attachés au principe d'autonomie. Cela pourrait être très dangereux pour l'Union européenne si ledit principe n'était pas respecté. Il y a vingt-deux pays en commun. Il n'y en aura plus que vingt et un après le retrait du Royaume-Uni. Il faut se placer dans une perspective de coordination. C'est ce qu'on fait.

De fait, les orientations prises sont assez semblables s'agissant de la Russie. L'Union européenne a prolongé ses sanctions à l'égard de la Russie, l'OTAN prend un certain nombre de décisions : tout cela me paraît relativement compatible.

Vous avez dit que l'OTAN affichait une sorte de syndrome de guerre vis-à-vis de la Russie. Je ne dis pas qu'il n'existe pas quelques personnes qui ont ce réflexe de la guerre froide, mais ce n'est pas la ligne suivie à l'échelon politique. La sensibilité du secrétaire général de l'OTAN, M. Stoltenberg, ancien Premier ministre norvégien, est extrêmement équilibrée au sujet de la Russie. Il comprend la nécessité de l'ouverture au dialogue et d'une approche relativement modérée.

Dire qu'il serait bon que la défense collective appartienne à l'OTAN, et la gestion de crise à l'Union européenne, ne correspond pas exactement au schéma qu'on a en tête. La défense collective n'appartient pas exclusivement à l'OTAN. On a d'ailleurs invoqué l'article 42-7 du traité de l'Union européenne après les attentats. Cela montre bien que l'assistance mutuelle peut jouer, même si l'on peut penser que l'OTAN a peut-être un rôle plus marqué en matière de défense collective.

Quant à la gestion de crise, elle ne peut uniquement relever de l'Union européenne. L'OTAN a quand même treize mille hommes en Afghanistan, même si on a tendance à l'oublier en France parce qu'on n'y contribue plus. Ce n'est pas négligeable.

L'Alliance a par ailleurs cinq mille hommes au Kosovo. Il faut l'avoir en tête. L'idée d'une espèce de division des tâches préétablie entre l'OTAN et l'Union européenne est quelque chose qu'on n'a jamais tellement apprécié, parce que cela pourrait d'une certaine façon empêcher le développement de l'Union européenne.

Vous avez évoqué les propos tenus par l'ambassadeur russe auprès de l'OTAN. Je pense qu'il y a parfois une part de rhétorique. Il ne faut pas ignorer totalement cet aspect des choses. Je ne pense pas personnellement que la Russie se sente très menacée par quatre bataillons dans les pays Baltes et en Pologne. Il faut faire la part des véritables préoccupations et de la rhétorique.

Monsieur Pintat, la force à très haute réactivité est maintenant une réalité militaire. Pourra-t-on l'utiliser le moment venu d'un point de vue politique ? Pour nous, ce qui est important, c'est qu'il existe un contrôle politique. Le contrôle politique, c'est le Conseil Atlantique qui l'exerce à vingt-huit. Le moment venu, ce sera à lui de décider ou non de l'emploi de cette force. On ne peut y échapper. L'OTAN est basée sur le consensus, et il pourrait même être très dangereux selon nous, Français, de contourner ce principe. Je suis assez confiant sur le fait que, si l'on était véritablement dans une situation d'agression, on pourrait assez rapidement mobiliser cette force.

M. Xavier Pintat. - Que signifie « assez rapidement » ?

M. Jean-Baptiste Mattéi. - On peut la faire monter en puissance. De fait, l'OTAN fait pas mal d'exercices, dont des exercices de prise de décisions, pour se préparer à ce type d'options.

S'agissant du *Brexit*, je pense que c'est une mauvaise nouvelle, à la fois pour la défense européenne et pour l'OTAN. L'idée selon laquelle il existerait des vases communicants - certains à l'OTAN pourraient être tentés de le penser - et que les Britanniques, moins engagés dans la défense européenne, le seront davantage dans l'OTAN constitue un raisonnement à courte vue. Je ne pense pas que c'est ainsi qu'on peut voir les choses.

L'intérêt des Français, compte tenu de nos liens avec le Royaume-Uni, est de continuer à travailler avec lui dans le cadre de l'OTAN. Il faudra sans doute trouver une forme de coopération entre le Royaume-Uni et la défense européenne. Ce n'est pas interdit. Un pays ne faisant pas partie de l'Union européenne peut malgré tout contribuer aux opérations et participer à la défense européenne. C'est à cela qu'il faut travailler.

J'observe pour l'instant que mes collègues britanniques sont très prudents sur ce sujet et ne cherchent pas à mettre en avant l'OTAN par rapport à l'Union européenne. Ce n'est pas le sentiment qu'ils donnent actuellement, et je ne pense pas que ce soit celui qu'ils donneront à Varsovie. Ils nous ont répété qu'ils étaient très attachés à la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne. Ils sont très favorables à la déclaration conjointe que j'ai mentionnée.

Concernant la question des lignes rouges, il est dangereux d'en définir.

M. Xavier Pintat. - C'est votre sentiment ?

M. Jean-Baptiste Mattéi. - En même temps, il y a des sensibilités russes qu'on ne peut ignorer. Il n'est pas question d'admettre un droit de veto de la Russie sur

l'élargissement de l'OTAN mais, comme je l'ai dit, le concept de défense collective appliqué à la Géorgie pose évidemment des questions.

S'agissant de la présence à l'Est, tout ce que nous faisons est, dans notre esprit, compatible avec l'acte fondateur OTAN-Russie. Je ne pense pas que la Russie puisse, d'un point de vue politique, trouver à y redire.

Quant à la défense antimissile de l'OTAN, la Russie ne l'a jamais appréciée, mais je rappelle qu'avant la crise ukrainienne, on avait mis en place avec les Russes des groupes de travail OTAN-Russie sur la défense anti-missiles. On leur avait même offert d'y participer. Ce sont eux qui, avant la crise ukrainienne, ont décidé de suspendre ce dialogue avec l'OTAN. Je pense là aussi que l'OTAN a été plutôt ouverte et transparente dans sa démarche.

Je ne pense pas que les Russes soient convaincus que ce système de défense antimissile puisse déstabiliser la dissuasion de leur pays. Je crois qu'il s'agit d'un argument très largement utilisé à des fins politiques.

M. Trillard a demandé si le Royaume-Uni était disqualifié. Je ne le sais pas. Il est vrai que le *Brexit* affaiblit la position du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Je ne pense pas qu'il renforce sa position à l'intérieur de l'OTAN. Incontestablement, pour les Américains, le fait de s'appuyer sur le Royaume-Uni sera plus difficile qu'auparavant. Je vous renvoie à ma réponse précédente.

Pour ce qui est de la tendance des pays Baltes à minimiser la menace de Daech et à mettre en avant la menace russe, la perception des menaces est très différente selon les opinions publiques. C'est peut-être vrai aussi pour certains parlementaires. Dans nos discussions à vingt-huit, au niveau des ambassadeurs, des ministres, on essaye d'éviter cette opposition. Cela n'a aucun sens. C'est pourquoi on a une approche à 360°. On doit être prêt à faire face à tous les types de menaces. Les Français ne souhaitent pas que la menace terroriste soit relayée au second plan. Il y a un assez large consensus là-dessus.

Le dernier point abordé par M. Trillard constituait plus une remarque qu'une question. Il est vrai que Royaume-Uni est un partenaire essentiel dans le domaine maritime. Je rappelle qu'il accueille le siège du commandement maritime de l'OTAN (MARCOM). C'est aussi le siège de l'opération Atalante de l'Union européenne. En matière maritime, comme dans d'autres domaines, le Royaume-Uni restera un allié essentiel de l'OTAN et de l'Union européenne.

Mme Gisèle Jourda. - Malgré les propos très rassurants que vous avez tenus, j'en reviens à l'installation d'une station de défense en Roumanie et d'un centre antimissile en Pologne. Vous nous avez expliqué le contexte. Néanmoins, cela peut être apprécié par la Russie comme une démonstration de force.

Que se passera-t-il si Moscou décide de renchérir en annonçant le déploiement d'armes nucléaires dans son enclave de Kaliningrad, qui est située entre la Pologne et la Lituanie ? La Russie a déjà installé des missiles sol-air capables de balayer de vastes territoires et de compliquer les relations. Je suis navrée de revenir là-dessus, mais je m'interroge par rapport à ce qui s'est passé en Crimée ou en Géorgie. Je n'aime pas l'angélisme politique : les implantations d'armement ont des conséquences. Je souhaiterais donc connaître votre sentiment sur ce sujet.

Par ailleurs, M. Stoltenberg a de nouveau appelé la Russie à cesser son soutien aux séparatistes pro-russes dans l'Est de l'Ukraine en lui demandant de retirer ses forces et équipements militaires, y compris sur la partie annexée de la Crimée. Quel bilan peut-on tirer des recommandations de l'OTAN lors du sommet de Newport en 2014 : ont-elles été suffisantes et efficaces ?

M. Jean-Pierre Masseret. - Vous avez parlé de réactiver le débat entre l'OTAN et l'Union européenne, puis, dans la foulée, vous avez dit que l'on verrait et qu'il valait peut-être mieux l'éviter. Vous évoquez une déclaration commune sur l'OTAN, au début du sommet de Varsovie.

J'ai le sentiment que les politiques veulent mettre sous le boisseau la plus importante des conditions actuelles : on ne peut ignorer aujourd'hui les conséquences probables du *Brexit* sur l'organisation globale. On ne peut non plus ignorer le sentiment dominant aux États-Unis qui consiste à penser que les Américains n'interviendront probablement plus en Europe, dans l'espace méditerranéen, au Proche-Orient, au Moyen-Orient et en Afrique.

Cette question est centrale et ne pas l'aborder apporte une fois de plus la démonstration que les politiques veulent ignorer cette situation. On se réveillera demain une fois de plus devant une situation qu'on aura voulu éviter, et qui sera bien plus difficilement maîtrisable que si l'on avait osé poser les problèmes.

Deuxièmement, il ne faut pas se laisser entraîner par les peurs, partiellement compréhensibles, des voisins polonais et baltes, où l'on constate des montées de nationalisme, tout comme en Russie. On connaît le résultat de la confrontation des nationalismes, surtout si l'on y ajoute la compétition économique débridée : cela débouche sur les conflits.

On veut ignorer une fois de plus ces risques et, bien que l'on sache que Poutine a pris un chemin contestable pour gérer son pays, on joue avec le feu. Je ne comprends pas que les politiques n'osent pas affronter les situations avant qu'elles ne tournent à la tragédie.

M. Alain Gournac. - Merci de votre intervention très complète. On peut être d'accord sur certains points, moins sur d'autres.

Je reviens sur ce qu'a dit Xavier Pintat : vous êtes extrêmement optimiste concernant nos amis anglais, qui étaient déjà à moitié dans le bateau américain avant le *Brexit*. Nos amis américains désirent moins s'occuper de cette partie du territoire où nous nous trouvons, cela soulève des questions. Je me demande s'il n'y aura pas de conséquence dans ce domaine également.

Par ailleurs, je vous ai écouté avec une attention particulière concernant la Géorgie, un pays que je chéris. On en a assez de la double peine, voire de la triple peine ! Les Russes ont mis la main sur deux parties de territoire. Comme on désire se rapprocher des Russes, on ne souhaite pas les ennuyer et on demande donc à la Géorgie de rester dans son coin. Je connais bien ce pays : il désire venir vers nous.

Je connais également l'article 5 : on ne peut donc aller trop loin, mais je trouve que c'est cher payé pour la Géorgie, dont je souhaite que l'on puisse continuer à se rapprocher.

M. Jacques Legendre. - En réaction à certains propos tenus ici, je voulais vous remercier, monsieur l'ambassadeur, d'avoir précisé qu'il ne fallait pas exagérer les réactions des Baltes, que je ne connais assez bien puisque je préside le groupe d'amitié France-Lettonie du Sénat.

Il ne faut pas oublier qu'ils ont été martyrs de l'histoire, et les premières victimes du pacte germano-soviétique. C'est le 17 juin 1940 que les Russes ont occupé Riga, lorsqu'ils ont été sûrs que la France était à genou et que l'Angleterre ne pouvait intervenir. Tout cela a valu à ces pays d'être massacrés, dépecés, et de perdre beaucoup des leurs. Une partie de l'élite de ces pays a eu quelques soucis avec les autorités soviétiques avant d'accéder au pouvoir. Certains sont nés dans des camps de travail en Sibérie, où leurs parents étaient déportés. D'autres ont dû fuir et se sont retrouvés aux États-Unis ou au Canada, ce qui explique une sensibilité exacerbée à l'égard de leur voisin.

Si nous étions passés par les mêmes drames, nous aurions probablement la même hypersensibilité. À nous de leur expliquer que nous ne voulons pas les laisser choir, mais que nous ne pouvons pas non plus nous laisser entraîner. Il est possible que certains aient expliqué qu'ils se sentaient plus concernés par la Russie que par Daech. Ils ont eu tort, mais on est peut-être de notre côté plus nerveux lorsqu'il s'agit de Daech que lorsqu'il s'agit d'un incident de frontières du côté des pays Baltes.

Au moment du drame du Bataclan, des habitants de Riga sont allés manifester devant l'ambassade de France pour témoigner de leur solidarité avec les Français. Il ne faut pas l'ignorer.

On a eu quelques discussions, lorsque nous étions de passage là-bas, à propos des BPC que l'on devait vendre. Cela inquiétait beaucoup les Baltes. On a longtemps essayé de défendre la vente de ces bateaux, mais il ne faut pas caricaturer. Il faut simplement écouter et dialoguer.

Je vous remercie de vos propos, monsieur l'ambassadeur, qui m'ont paru assez équilibrés. Ces pays font parfois des efforts. Je crois me souvenir que la Lettonie a envoyé des soldats en RCA : on ne peut dire que nos partenaires européens aient été nombreux à le faire ! C'est un geste par lequel ils voulaient montrer leur solidarité à l'égard de la France, dans un secteur où on s'attendait à voir des soldats lettons. Voilà ce que je voulais dire pour équilibrer les choses.

M. Jean-Baptiste Mattéi. - Mme Jourda est revenue sur la question de la défense antimissile. On ne peut nier que cela tienne une certaine place dans le discours de la Russie vis-à-vis de l'OTAN.

Sur le fond, je voudrais répéter ce que j'ai dit : c'est un projet ancien, qui ne prend pas les Russes par surprise, un projet sur lequel on a eu l'occasion de dialoguer avec la Russie. C'est elle-même qui a décidé de suspendre le dialogue. Comme je l'ai dit, il n'existe aucune intention de diriger ce projet contre la Russie. Nous l'avons dit explicitement dans tous les communiqués de l'OTAN depuis plusieurs sommets. Nous allons le redire à Varsovie.

Le Secrétaire général l'a répété à plusieurs reprises : compte tenu du dimensionnement du système, du nombre d'intercepteurs, du positionnement de ceux-ci,

même si nous le voulions, nous ne pourrions utiliser ce système pour porter un coup aux capacités russes dans ce domaine.

Nous allons le rappeler à Varsovie. Vous le verrez dans le communiqué final. Nous allons en reparler avec les Russes. C'est sans doute un des points sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir avec eux dans le cadre du Conseil OTAN-Russie, le 13 juillet.

Quant à d'hypothétiques réactions russes, ce sont des scénarios que nous avons tous en tête : nous ne souhaitons bien évidemment pas que la Russie s'engage dans cette voie.

Où en est-on sur le dossier ukrainien ? C'est un dossier sur lequel l'OTAN n'a pas de rôle moteur : il s'agit du format Normandie, de l'Union européenne et de l'OSCE. L'OTAN a un rôle assez mineur. L'Ukraine est un pays partenaire de l'OTAN, mais ce n'est pas un pays allié.

Pour nous, il est important de progresser sur le volet de la sécurité. Vous avez évoqué les appels du Secrétaire général pour que Moscou cesse d'apporter son soutien aux séparatistes. Avec les accords de Minsk, on avait réussi à beaucoup diminuer le niveau des violations du cessez-le-feu, mais celles-ci sont reparties à la hausse. Une des priorités est de stabiliser la situation sur le terrain. On ne pourra le faire sans une certaine bonne volonté côté russe.

Parallèlement, Il faut progresser sur le volet politique de l'accord. La balle est plutôt dans le camp des Ukrainiens, notamment pour mettre en œuvre la loi électorale et la décentralisation. Il faut donc avancer en parallèle sur ces deux points. C'est ce que la France essaye de faire avec l'Allemagne dans le cadre du format Normandie.

Je ne dis pas qu'il ne faut pas se poser la question des rôles respectifs de l'OTAN et de l'Union européenne, monsieur Masseret. Je pense qu'il faut éviter de réactiver avec le *Brexit* de vieilles rivalités institutionnelles entre les deux organisations.

Quand j'étais adjoint à l'OTAN, au début des années 2000, au commencement de la défense européenne, la concurrence était très forte entre les deux organisations. On a dépassé ce stade. Il faudrait éviter qu'on y revienne - mais la question de fond se pose : comment faire pour répondre collectivement aux défis ?

Quand la défense européenne a débuté, l'OTAN était convaincue que l'Union européenne allait venir piétiner ses plates-bandes. Il existait une sorte de concurrence entre les deux. On n'est plus dans cette situation, puisque le problème est plutôt inverse. Personne ne veut s'engager : l'OTAN a de moins en moins d'appétit pour des opérations lointaines, et les États-Unis aussi. Du côté de l'Union européenne, on ne peut dire que nos partenaires se bousculent pour s'engager. On est dans une situation inverse de celle que l'on a connue il y a quelque temps.

Pour ce qui est des risques d'engrenage et du nationalisme, je partage tout à fait ce que vous avez dit. Encore une fois, les mesures que l'on prend sont raisonnables à tous points de vue, militairement et politiquement. De toute façon, il existe un verrou politique : tout ce que l'on fait à l'OTAN doit être validé par le Conseil Atlantique. Le risque que l'on soit un jour, par un jeu des alliances, amené à une forme d'escalade ou d'engrenage me paraît évitable.

Monsieur Gournac, je ne suis pas particulièrement optimiste s'agissant du Royaume-Uni mais, ainsi que vous l'avez dit, cela pose des questions. Il faudra voir comment on les traite et comment l'équilibre s'établit après le *Brexit*.

Concernant la Géorgie, vous avez parlé de doubles peines et de triples peines. Je souscris à ce que vous avez dit : la Géorgie est un partenaire extrêmement actif, un des tout premiers dans les opérations de l'OTAN. La Géorgie a apporté une contribution majeure aux opérations de l'Union européenne, tout le monde le reconnaît. D'ailleurs, à Varsovie, on aura, en marge du Sommet, une commission OTAN-Géorgie au niveau des ministres. C'est la première fois que ce type de réunion aura lieu. Ceci permettra d'adresser un signal positif aux Géorgiens, qui le souhaitaient. Ils auront des élections à la rentrée. Le Conseil Atlantique effectuera une visite en Géorgie début septembre. Ce sera là un autre signal politique.

Ce que j'ai dit tout à l'heure n'est pas nouveau : il existe un facteur objectif que tout le monde reconnaît : il est compliqué d'imaginer la défense collective appliquée au cas géorgien. Nos ministres l'ont dit à plusieurs reprises...

M. Alain Gournac. - Chypre est bien divisée en deux ! Ils ont même l'euro !

M. Jean-Baptiste Mattéi. - Chypre n'est pas dans l'OTAN...

Monsieur Legendre, la perception que j'ai des pays Baltes à l'OTAN va tout à fait dans le sens que vous indiquez. Je crois qu'il y a, en tout cas au niveau politique, bien plus de subtilités dans la position des pays Baltes que ce que l'on veut parfois décrire. Ils ont bien compris que leur intérêt, s'ils souhaitaient que l'on soit à leurs côtés en termes de défense collective, était d'être près de nous dans certaines opérations de gestion de crise. Le fait que certains pays Baltes et la Pologne participent à des opérations en Afrique en est la meilleure illustration.

M. Jacques Gautier, président. - Monsieur l'ambassadeur, merci d'avoir répondu à l'ensemble des questions et d'avoir rappelé à nos collègues qu'il faut savoir décrypter certaines déclarations, qui sont parfois destinées à la politique intérieure et non pas forcément à la politique extérieure. Nous devons le garder en mémoire.

Vous nous avez consacré votre dernière intervention en tant qu'ambassadeur auprès de l'OTAN. Nous vous souhaitons bonne chance dans vos nouvelles fonctions, qui nous permettront de vous recevoir lorsque vous aurez pris vos marques dans les mois qui viennent.

La réunion est levée à 10 heures 46.

Mercredi 13 juillet 2016

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

La réunion est ouverte à 10 h 05

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, comme vous le savez, le président du Sénat nous a écrit, au Président Jean Bizet et à moi-même, le 28 juin,

pour engager une réflexion conjointe sur le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et la refondation de l'Union européenne.

S'agissant du calendrier, une forte incertitude demeure sur la date exacte de notification par le Royaume-Uni de sa décision de sortir de l'Union européenne. En outre, l'article 50 du traité sur l'Union européenne prévoit un délai d'au moins deux ans pour négocier un accord de retrait. Dans ces conditions, il nous semble indispensable que le groupe de suivi ait un fonctionnement assez souple et puisse exercer sa mission dans la durée tout en rendant compte régulièrement à nos deux commissions et au Sénat dans son ensemble de l'évolution du processus.

C'est dans cette optique que nous avons proposé un groupe de suivi de 20 membres, désignés à la représentation proportionnelle, nombre qui permet à tous les groupes politiques d'y être représentés et à nos deux commissions d'y siéger avec chacune 10 membres. Il sera placé sous la co-présidence des deux présidents de commission, en associant naturellement, en tant que de besoin, les autres commissions permanentes pour l'examen des sujets relevant de leur compétence.

Je vous propose de les désigner sans plus tarder, car la réunion constitutive aura lieu dès cet après-midi à 14 heures, pour entrer dès maintenant dans le vif du sujet puisqu'un premier sommet informel des 27 états membres aura lieu le 16 septembre à Bratislava, et que le gouvernement va préparer dans l'été ses propositions dans cette optique.

Pour la commission des affaires étrangères :

Groupe Les Républicains : Jean-Pierre RAFFARIN, Christian CAMBON, Jacques GAUTIER, Xavier PINTAT, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM ;

Groupe socialiste et républicain : Jean Pierre MASSERET, Éliane GIRAUD, Gisèle JOURDA ;

Groupe UDI-UC : Jean-Marie BOCKEL ;

Groupe RDSE : M. Jean-Noël GUERINI.

Seront en outre désignés aujourd'hui même par la commission des affaires européennes :

Groupe Les Républicains : Jean BIZET, Fabienne KELLER, Colette MELOT,

Groupe socialiste et républicain : Simon SUTOUR, Richard YUNG, Didier MARIE,

Groupe UDI-UC : Yves Pozzo di BORGIO, Claude KERN,

Groupe CRC : Éric BOCQUET

Groupe Écologiste : André GATTOLIN

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Je donne rendez-vous aux membres qui viennent d'être désignés salle A120 à 14h00 aujourd'hui même pour la réunion constitutive ; les auditions commenceront en septembre.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

M. Jean-Pierre Cantegrit sur le projet de loi n° 751 (2015-2016) autorisant la ratification de la convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale et du protocole complémentaire à la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

Groupe de travail « Garde nationale-réserve militaire » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda, co-présidents du groupe de travail sur « Garde nationale/réserve militaire ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous passons à l'examen du premier rapport d'information inscrit à notre ordre du jour visant la « garde nationale » et donc la réserve militaire. La parole est aux rapporteurs, qui ont coprésidé le groupe de travail de notre commission sur ce sujet.

Je vous signale que, à ma demande, la conférence des présidents a décidé que les rapports d'information qui nous sont présentés ce matin feraient l'objet d'un débat en séance publique à la rentrée parlementaire.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur – Monsieur le président, mes chers collègues, le rapport d'information que Gisèle Jourda et moi-même avons préparé, au nom de notre commission, sous l'intitulé « garde nationale » est à mettre en rapport avec les déclarations faites par le Président de la République devant le Parlement réuni en congrès le 16 novembre dernier, à la suite des attentats survenus trois jours plus tôt. Le chef de l'État avait alors annoncé diverses mesures, dont le gel de la diminution des effectifs de la défense, mais aussi exprimé son souhait « *que l'on tire mieux parti des possibilités des réserves de la défense, encore insuffisamment exploitées dans notre pays* ». Il avait ajouté : « *Les réservistes [...] constituent les éléments qui peuvent, demain, former une garde nationale encadrée et disponible.* »

De fait, le Gouvernement soutient depuis lors un projet, ambitieux, qui tend à renforcer les réserves militaires. Ce projet avait d'ailleurs été engagé dès le lendemain des attentats de janvier 2015, donnant ainsi corps aux orientations définies en la matière dans le Livre blanc de 2013 sur la défense et la sécurité nationale – des orientations données depuis fort longtemps, mais jamais véritablement mises en œuvre.

Le Gouvernement a donc réaffirmé, dans un contexte nouveau, des intentions beaucoup plus anciennes et, avec M. Le Drian, il y a eu un commencement d'exécution.

Au mois de mars dernier, la commission a confié le soin de suivre cette initiative. Le groupe de travail que Gisèle Jourda et moi-même avons animé s'est enrichi de la participation de nos collègues Joëlle Garriaud-Maylam, Michel Boutant, Alain Gournac et Jean-Paul Emorine, que je remercie pour la part qu'ils ont prise à nos travaux.

Entre avril et juin, nous avons auditionné plus d'une vingtaine de personnalités représentant le ministère de la défense et les armées, mais aussi la gendarmerie, dont la réussite en matière de réserve est marquante et qui joue un rôle territorial important, et les principaux viviers de réservistes, en particulier le monde des entreprises, la fonction publique et l'enseignement supérieur. En outre, nous avons obtenu du ministre de la défense une documentation sur l'organisation des réserves militaires de plusieurs pays étrangers.

Nous avons également tiré le plus grand profit du rapport sur les réserves établi en 2010 par Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam. Nos collègues ont été tout à fait précurseurs de la réflexion actuelle, puisque leur travail a donné lieu à la création par la loi, en 2011, du dispositif de réserve de sécurité nationale, sur lequel nous reviendrons. Les constats qu'ils ont dressés voilà près de six ans restent aujourd'hui largement valides.

Aussi n'avons-nous pas voulu refaire, au-delà de l'actualisation nécessaire, une analyse déjà disponible. Notre groupe de travail a surtout cherché à sonder, de façon pragmatique, les propositions d'ores et déjà avancées et à identifier les mesures qu'il conviendrait de prendre pour revivifier les réserves des armées, qu'il s'agisse de la réserve opérationnelle ou de la réserve citoyenne. Nous nous sommes ainsi efforcés d'explorer les enjeux de l'idée d'une « garde nationale », mise dans le débat public à l'automne dernier, par l'Exécutif, sans beaucoup plus de précisions – ce qui a laissé le champ libre à notre réflexion.

Gisèle Jourda présentera d'abord l'état des lieux de la réserve militaire, ainsi que le projet engagé par le Gouvernement dans ce domaine. Ensuite, l'un et l'autre, nous détaillerons les propositions auxquelles nous sommes parvenus pour réussir un redimensionnement de cette réserve, qui nous semble indispensable pour notre politique de défense et, au-delà, pour notre pays.

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Monsieur le président, mes chers collègues, la réserve militaire s'est vue entièrement réorganisée par la loi du 22 octobre 1999, destinée à tenir compte de la suspension du service national et, donc, de la fin de la conscription qui l'alimentait jusqu'alors.

On distingue depuis lors, sous l'aspect organique, notamment budgétaire, trois réserves militaires : la réserve des armées, qui comprend aussi les réserves des services interarmées comme le service de santé, le commissariat des armées ou le service des essences ; la réserve de la direction générale de l'armement, la DGA ; la réserve de la gendarmerie, qui, comme la gendarmerie dans son ensemble, relève depuis 2009 du ministère de l'intérieur, en dehors d'éventuelles missions militaires.

Chacune de ces réserves se décompose en deux catégories, d'inégale importance quantitative : la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne.

La réserve opérationnelle se subdivise à son tour en deux composantes.

La réserve opérationnelle de 1^{er} niveau, ou RO1, est constituée de volontaires ayant souscrit un engagement contractuel à servir dans les armées. Ceux-ci sont des « militaires à temps partiel » : ils sont pleinement intégrés aux forces, comme compléments individuels dans les unités et les services ou au sein d'unités principalement composées de réservistes, et participent à l'exécution de missions temporaires ou permanentes. Certains peuvent être recrutés avec le statut de « spécialistes ».

En 2015, au total, c'est-à-dire gendarmerie incluse, la RO1 comptait près de 54 400 réservistes ; 28 100 d'entre eux relevaient des armées et de la DGA – soit l'équivalent de 13 % du plafond d'emplois militaires du ministère de la défense.

En pratique, les réservistes opérationnels volontaires sont soit d'anciens militaires d'active ou appelés du contingent, soit des personnes directement issues de la société civile. En conséquence, ils ne disposent pas nécessairement d'une expérience militaire préalable. Suivant le cas, ils sont admis dans la réserve directement ou à l'issue d'une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense.

La réserve opérationnelle de 2^e niveau, ou RO2, regroupe sous un régime de disponibilité obligatoire tous les anciens militaires pendant les cinq années suivant la cessation de leur état militaire. L'an dernier, la RO2 représentait un vivier de 127 000 réservistes, dont les trois quarts relevaient des armées. L'appel à tout ou partie de ces réservistes « statutaires » ne peut être décidé que par un décret pris en conseil des ministres, pour des cas exceptionnels de crise. Dans les faits, il n'a jamais été fait appel, à ce jour, à l'intervention de la RO2.

Quant à la réserve citoyenne, elle est composée de volontaires bénévoles, agréés par l'autorité militaire. Elle comprend plus de 4 000 réservistes, dont plus des deux tiers pour les armées.

La mission de ces bénévoles est de servir de relais des forces militaires vers la société civile par diverses actions de rayonnement, mais pas seulement. Ainsi, il existe une importante réserve citoyenne dans le domaine de la cyberdéfense : le « cercle de confiance » mis en place à la suite des préconisations de notre collègue Jean-Marie Bockel dans son rapport de 2012 sur le sujet. Un réseau de « réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté » a également été créé ; ceux-ci interviennent auprès de la jeunesse dans les quartiers populaires et les zones rurales. On peut encore mentionner les réservistes citoyens chargés de contribuer à l'action de Défense Mobilité, l'agence de reconversion du ministère de la défense.

Je voudrais insister sur deux aspects de la question, dont le premier est le statut du réserviste opérationnel salarié.

Pour la fonction publique, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, inscrivant dans le droit la pratique qui avait déjà cours dans l'administration, a introduit un droit à congé avec maintien du traitement pouvant aller jusqu'à trente jours cumulés par année civile, destiné à permettre à un agent d'accomplir une période d'activité dans la réserve opérationnelle.

Dans le secteur privé, le contrat de travail du salarié-réserviste opérationnel est suspendu lorsque celui-ci exerce son activité militaire sur son temps de travail. En principe, le salarié ne peut donc pas cumuler sa solde et son salaire. Toutefois, les périodes de réserve

sont considérées comme des périodes de travail effectif en ce qui concerne l'ancienneté, l'avancement, les congés payés et les droits aux prestations sociales.

Le réserviste qui accomplit son engagement dans la réserve opérationnelle pendant son temps de travail doit prévenir son employeur de son absence au moins un mois avant celle-ci. Il peut accomplir cet engagement pendant son temps de travail jusqu'à cinq jours par année civile sans devoir recueillir l'autorisation de son employeur ; au-delà de cinq jours, il ne peut le faire qu'à la condition d'avoir obtenu cette autorisation.

Néanmoins, des mesures tendant à faciliter l'activité dans la réserve au-delà des obligations légales des employeurs peuvent être décidées par la voie conventionnelle, notamment dans le contrat de travail des réservistes ou dans des conventions conclues entre les employeurs et le ministère de la défense. À l'heure actuelle, plus de 360 employeurs publics et privés ont signé avec le ministère un partenariat visant à soutenir la politique de la réserve militaire, permettant ainsi à leurs salariés-réservistes de s'engager auprès des armées davantage que le minimum prévu par la loi. En particulier, les engagements à servir dans la réserve peuvent comporter, avec l'accord de l'employeur, une clause dite « de réactivité », qui permet à l'autorité militaire de faire appel au réserviste dans des conditions de préavis réduit.

Le second aspect sur lequel je souhaite attirer votre attention tient aux évolutions législatives intervenues ces dernières années dans l'organisation de la réserve militaire.

D'abord, en 2011, sur la proposition de nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, la loi a créé le dispositif de « réserve de sécurité nationale ». Celui-ci prévoit, en cas de crise grave, le concours commun des réservistes de la réserve militaire opérationnelle de 1^{er} niveau et de 2^e niveau, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves communales de sécurité civile. Ce dispositif est activable depuis la publication du décret d'application en mai 2015, mais il n'a encore jamais été mis en œuvre. Dans ce cadre, le préavis de convocation des réservistes serait limité à un jour franc, et leur durée d'emploi opposable à leur employeur civil portée à trente jours, renouvelable une fois.

Ensuite, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense a assoupli les conditions de recours à la réserve opérationnelle en cas de crise menaçant la sécurité nationale. Dans cette hypothèse, il est en effet possible au ministre de la défense de prendre par arrêté deux séries de mesures. D'une part, il peut réduire le préavis que doit respecter le réserviste salarié pour prévenir son employeur de son absence pour activités dans la réserve ; cette réduction ramène le préavis à quinze jours pour le régime de droit commun, contre un mois en temps ordinaire, et à cinq jours pour les réservistes ayant souscrit une clause de réactivité, contre quinze en temps ordinaire. D'autre part, il peut augmenter le nombre de jours d'activité dans la réserve que peut accomplir le réserviste salarié sur son temps de travail sans avoir besoin de l'autorisation de son employeur : cette période peut être étendue jusqu'à dix jours par an, contre cinq en temps ordinaire.

La mise en application de ces mesures n'est possible que pour un temps limité. Ainsi, lorsque ces dispositions ont été activées, pour la seule et unique fois à ce jour, par un arrêté du début du mois de janvier 2016, leur durée de mise en œuvre a été réglée sur celle de l'état d'urgence, dont la loi prévoyait alors qu'il se terminerait à la fin du mois de février.

Au-delà de ces ajustements juridiques, la réserve militaire, du moins celle des armées, s'est longtemps vue traitée comme un dossier de second rang.

Ainsi, de sa réorganisation en 1999 jusqu'à la loi de programmation actuelle, votée en 2013, cette réserve a constamment vécu au rythme des coupes budgétaires. Sur la période, à peu près aucune annuité prévisionnelle n'a été respectée. De fait, les enveloppes financières prévues au titre de la réserve –dans la programmation militaire, puis, chaque année, dans la loi de finances– ont été très couramment sollicitées pour servir de variables d'ajustement du budget de la défense. Par suite, l'activité de la réserve, pendant une quinzaine d'années, s'est vue traitée à l'image de son budget, c'est-à-dire « par solde » : elle était au niveau de ce qui restait possible après les régulations dont elle faisait les frais.

De la sorte, alors que la professionnalisation des armées avait vocation à s'accompagner de la mise en place d'une réserve opérationnelle plus disponible et mieux formée, la montée en puissance de celle-ci n'a jamais été réalisée, bien qu'elle ait été prévue, depuis une vingtaine d'années, par les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale et les lois de programmation militaire correspondantes. La chronique des résultats de la politique de la réserve, telle que la dresse notre rapport, est celle d'une ambition toujours déçue, quoique régulièrement revue à la baisse.

Pour s'en tenir à la dernière période, s'agissant du volume des effectifs, la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoyait une cible pour la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau limitée à 40 500 réservistes à l'horizon de 2015. Or l'effectif de la RO1 constaté à la fin de l'année 2014 n'atteignait qu'un peu plus des deux tiers de cet objectif, l'absence de moyens, mais aussi de détermination, ayant aggravé les difficultés inhérentes à la mobilisation de réservistes volontaires.

Quant au niveau d'activité de la réserve, il est directement corrélé aux disponibilités budgétaires : un budget de 1 million d'euros représente environ dix jours d'activité pour mille réservistes. De manière significative, ce n'est qu'avec la récente remontée du budget consacré à la réserve, en 2015, que l'on a observé une hausse sensible du niveau d'emploi des réservistes : le taux moyen d'activité s'est en effet établi, l'année dernière, à 27,9 jours par réserviste, soit une progression de près de 16 % par rapport à 2014, où ce taux était de 24,1 jours à peine. Ce résultat représente 93 % d'une cible désormais fixée à trente jours.

Reste que cette moyenne masque d'importantes disparités, d'un réserviste à l'autre. En particulier, certains n'accomplissent aucune journée d'activité dans l'année : plus de 18 % se sont trouvés dans cette situation en 2015. Par ailleurs, la même année, seulement 46 % des réservistes ont accompli plus de vingt jours d'activité.

Les armées elles-mêmes n'ont pas accordé une attention prioritaire à leurs réserves.

D'une part, elles ont conservé l'habitude de bâtir leurs contrats opérationnels et leurs scénarios de crise sans y intégrer la réserve, qui constitue une variable d'ajustement des effectifs essentielle pour le fonctionnement militaire, mais une variable d'ajustement seulement. À cet égard, je dois dire que plusieurs des personnes que nous avons auditionnées se sont montrées dubitatives sur l'effet que pourrait avoir un rapport supplémentaire.

De fait, la professionnalisation des forces armées entreprise à partir de 1997 et la réduction sans précédent de leurs effectifs ont conduit les autorités militaires à n'exprimer de besoins en matière de réserve, pour l'essentiel, qu'en termes de renforts numériques ponctuels des unités et des états-majors, et pour se doter de spécialistes, sans chercher à mieux définir le rôle qui pourrait être dévolu en propre aux réservistes.

D'autre part, la gestion de la réserve de disponibilité statutaire, la RO2, a été complètement négligée. Au printemps dernier, l'armée de terre, consciente de cette lacune, a organisé un exercice, « Vortex », consistant à rappeler les anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité relevant de deux brigades. Or 41 % seulement des réservistes appelés ont effectivement répondu présents le jour dit. Plus du quart de l'effectif théorique a répondu à l'appel par la négative ou n'y a pas répondu. Un autre quart environ n'a pas pu être atteint, les adresses se révélant invalides. Cette situation n'est pas acceptable !

Un horizon nouveau s'est tout de même ouvert pour la réserve militaire en 2015. En effet, la pression de la menace liée au terrorisme djihadiste, qui a désormais prouvé sa capacité à frapper directement sur notre territoire, a rendu impérative la rénovation d'un dispositif peu ou prou négligé jusqu'alors, et qui doit être enfin considéré comme une partie intégrante de notre modèle d'armée – comme l'ont proclamé, de façon assez théorique, nos Livres blancs successifs. L'armée active, notamment l'armée de terre, déployée au-delà de ses contrats opérationnels du fait du niveau d'engagement et de la durée de l'opération « Sentinelle », a besoin de ce renfort.

Je trouve navrant que ce soit sous la pression de la menace qu'on ait enfin entrepris d'agir, s'agissant d'une question qui figurait dans les différents Livres blancs et dont on se préoccupait, officiellement, de longue date.

Toujours est-il que le Gouvernement paraît aujourd'hui véritablement engagé dans la voie de la rénovation de la réserve, dans le cadre d'un projet baptisé « Réserve 2019 ». Les objectifs, fixés en 2015, en ont été réaffirmés par le Président de la République lui-même au début de l'année. Il s'agit, d'une part, de porter l'effectif de la réserve opérationnelle des armées à 40 000 volontaires d'ici à 2019, contre 28 100, DGA incluse, en 2015. Il s'agit, d'autre part, de déployer 1 000 de ces réservistes en permanence pour la protection de nos concitoyens sur le territoire national, dans le cadre de l'opération « Sentinelle » ou de celle qui pourrait être appelée à lui succéder.

À cet effet, des moyens ont d'ores et déjà été dégagés.

En premier lieu, rompant objectivement avec le passé en la matière, la loi du 28 juillet 2015 a rehaussé le budget de la réserve des armées de 75 millions d'euros supplémentaires sur la période 2016-2019. La loi de finances initiale pour 2016 a relevé le budget prévisionnel de cette réserve à 96 millions d'euros, compte non tenu de 2 millions d'euros destinés à financer les besoins liés au système d'information et à la communication du ministère dans ce domaine. L'augmentation atteint 17 % par rapport à 2015 et 35 % par rapport à 2014.

L'objectif pour l'année en cours est d'accroître de 20 % l'activité des réservistes opérationnels des armées et de créer 3 100 postes supplémentaires parmi eux, soit 11 % de plus que l'année dernière. Cet effort devrait être presque intégralement consacré au renforcement de la mission stratégique de protection du territoire national.

En second lieu, un pilotage administratif *ad hoc* a été mis en place, avec la création d'une direction de projet, confiée au général de Raucourt, sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Quatre groupes de travail ont été constitués, qui travailleront respectivement sur les thèmes suivants : la définition d'un nouveau concept de réserve associé à une gouvernance renouvelée ; la simplification des procédures administratives et l'allégement de la gestion de la réserve ; la modernisation du système d'information existant ; l'élargissement des viviers de recrutement et la création de mesures incitant à s'engager dans la réserve.

J'ai moi-même été le témoin du début d'avancement de ces chantiers en participant, à l'invitation du ministère de la défense, à la réunion du comité directeur de la réserve militaire qui s'est tenue le 16 juin dernier, sous la présidence de M. Jean-Claude Mallet, conseiller spécial du ministre.

Parallèlement, les armées ont commencé à se réorganiser. Ainsi, l'armée de terre, concernée au premier chef, a mis en place au 1^{er} juin dernier un « commandement pour le territoire national ». Dans ce cadre, l'armée entend notamment créer des synergies entre les unités d'active et la réserve opérationnelle, afin de développer l'emploi de la réserve dans les missions de protection du territoire national.

En outre, à la suite des annonces faites par le ministre de la défense au mois de mars dernier, dix-sept unités élémentaires de réserve supplémentaires doivent être créées pour l'armée de terre d'ici à 2019. Dans le même temps, l'armée de l'air doit bénéficier de la création de quatre sections de réserve et d'appui, et la marine de vingt et une compagnies dites « ROMÉO », toutes constituées de réservistes.

L'histoire de la réserve paraît donc bel et bien s'être accélérée.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. – Comme l'a souligné Gisèle Jourda, 2015 a été pour la réserve une année de rupture. Les attentats qui ont meurtri notre Nation l'année dernière ont en effet débouché sur une double prise de conscience.

D'une part, le pays a réalisé que le terrorisme djihadiste pouvait frapper mortellement sur notre sol même. Le déclenchement de l'opération « Sentinelle » à la suite des attentats de janvier 2015 a mieux fait apparaître, en contribuant à l'accentuer, l'hyper-sollicitation de nos forces.

De fait, les armées étaient déjà engagées à un niveau élevé sur différents théâtres d'opérations extérieurs, et elles le demeurent ; nous y reviendrons en examinant le deuxième rapport d'information inscrit à notre ordre du jour. Dans ce contexte, les mesures de protection requises par la menace qui s'est nouvellement déclarée en 2015 excèdent ce que prévoient les contrats opérationnels inscrits dans la loi de programmation militaire et rendent nécessaires de nouveaux moyens pour les armées.

La réserve, par définition, constitue l'un de ces moyens, parallèlement à la révision à la hausse du schéma d'emploi de l'active. Elle doit permettre aux forces de s'inscrire dans la durée, en donnant à l'active des marges de manœuvre et la possibilité de se concentrer sur le haut du spectre des opérations. Les réservistes paraissent ainsi devoir prendre toute leur place dans des opérations du type « Sentinelle », de façon à décharger un peu de son fardeau, en particulier, l'armée de terre. Il s'agit de permettre aux militaires d'active de retrouver le temps requis pour la formation, l'entraînement et le repos après les périodes d'engagement.

Or, actuellement, les opérations militaires ne représentent qu'une part très modeste de l'activité des réservistes opérationnels. En 2015, en prenant en compte la gendarmerie, seulement 1,6 % de cette activité a servi aux OPEX (2,7 % si l'on ne prend en compte que les armées), et 7,2 % aux opérations intérieures, dont « Sentinelle ». Une mesure plus fine permet d'estimer que 21,3 % –soit un peu moins d'un cinquième– de l'activité de la réserve opérationnelle des armées a été consacrée, l'année dernière, à la protection du territoire national, ce qui est évidemment peu.

Certes, du fait des déploiements de « Sentinelle », l'activité des réservistes dans les opérations intérieures a été multipliée par 2,5 en 2015 par rapport à 2014 ; mais les 400 réservistes environ qui participent à « Sentinelle » ne représentent que 4 à 6 %, tout au plus, des 7 000 à 10 000 militaires déployés au quotidien dans ce cadre. L'axe d'effort est donc clairement tracé.

D'autre part, le djihadisme ayant prouvé sa capacité à mobiliser des combattants parmi les populations européennes, en particulier au sein de la nôtre, la cohésion du pays apparaît désormais, peut-être plus que jamais depuis la Seconde guerre, comme une priorité pour l'action politique. Or la réserve militaire, élément clé du lien entre la Nation et son armée, est aussi un dispositif catalyseur d'engagements civiques et un incubateur d'esprit de service. Elle se trouve donc à même de contribuer puissamment à ce renforcement interne, qui est nécessaire.

De fait, au lendemain des attentats de janvier 2015, puis à nouveau après ceux du mois de novembre dernier, une aspiration à l'engagement au service de la collectivité s'est manifestée dans la société, notamment auprès des armées. Une hausse sensible des demandes de renseignements sur les modalités d'engagement militaire a alors été enregistrée. Toutes ces marques d'intérêt ne débouchent pas sur un recrutement, mais la période difficile que traverse notre pays s'avère propice à un essor de la réserve.

Mme Gisèle Jourda a présenté les grands axes définis par le plan « Réserve 2019 ». Nous donnons acte au Gouvernement d'avoir entrepris d'agir avec une certaine résolution. Toutefois, la réforme ne pourra produire d'effets que dans un temps relativement long, dans la mesure où le recrutement et la formation de réservistes opérationnels réclament des délais. De plus, la capacité d'absorption des armées en la matière reste limitée : une réserve de masse n'est pas gérable pour nos forces, compte tenu des besoins de formation et d'équipement des réservistes, ainsi que des infrastructures militaires existantes. Sans compter que, parallèlement à la montée de la réserve, les armées doivent à présent gérer la remontée de l'active, suivant les décisions prises l'année dernière.

Pour le plus court terme, l'enjeu est de définir au mieux un modèle de réserve qui, permettant dans une proportion croissante d'appuyer les forces d'active, contribue à notre défense de façon optimale. C'est à cette tâche fondamentale de redimensionnement de l'outil « réserve » que notre groupe de travail a souhaité prendre part.

Nos propositions sont fondées sur quatre principes cardinaux.

Le premier est la « militarité » : la réserve rénovée des armées devra conserver un statut pleinement militaire.

Le deuxième, non moins essentiel, est la « territorialisation » : la future réserve devra être ancrée dans le territoire national et structurée sur une base territoriale. C'est là l'axe fort de notre rapport.

Le troisième est l'unité : l'organisation de la future réserve devra assurer la capacité de celle-ci à exercer la pluralité des missions liées aux différents besoins militaires, mais dans le cadre d'une étroite coordination interarmées. Ce principe exclut tant la création d'une « armée *bis* » que la constitution de réserves de seconde zone.

Le quatrième tient à la cohésion nationale : de notre point de vue, la réserve devra accueillir en priorité la jeunesse française, en étant rendue attractive à cet effet. Car les jeunes représentent à la fois le cœur des besoins militaires pour renforcer les unités d'active dans leurs missions de protection et un levier majeur de consolidation des liens intranationaux.

Dans le cadre de ces principes généraux, nous avançons une série de propositions visant à revivifier effectivement la réserve militaire.

Nos préconisations concernent d'abord l'organisation de la réserve. En effet, si le maintien et l'amplification de l'effort budgétaire récemment engagé constituent une condition *sine qua non* de la réussite – ce n'est là qu'une question de volonté, car les sommes en jeu ne sont pas bien considérables –, il s'agit avant tout, pour le reste, d'instaurer une territorialisation.

Le but est de répondre efficacement aux menaces de tous ordres susceptibles de frapper sur notre sol : le terrorisme et les catastrophes naturelles, technologiques ou industrielles, mais aussi des troubles graves plus probables aujourd'hui encore qu'en 2010, lorsque nos collègues Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam en traitaient dans le rapport que j'ai précédemment cité. Ces troubles, évidemment plus probables en certains points du territoire qu'en d'autres, il n'est pas toujours aisé de les prévoir, mais il est nécessaire de les anticiper, comme le font, d'ailleurs, nos services de renseignement. Les médias soulignent régulièrement l'importance de cette menace qu'il faut présenter au demeurant dans des termes modérés et équilibrés, car il ne s'agit pas d'agiter les peurs – d'autant que le but de nos ennemis est précisément de diviser notre pays en suscitant de tels troubles.

La territorialisation que nous appelons de nos vœux servirait une double ambition : en premier lieu, renforcer la présence militaire sur l'ensemble du territoire, y compris dans les « déserts militaires », qui se sont accentués à mesure que le format des armées était resserré, et dans les secteurs identifiés comme présentant un risque particulier au regard des critères que je viens de détailler ; en second lieu, faire jouer les effets positifs induits par la proximité entre bassins de vie et lieux d'activité militaire pour faciliter le recrutement de volontaires et optimiser l'emploi des réservistes. Il s'agit, en somme, de s'inspirer du modèle de la réserve de la gendarmerie.

L'armée de terre, par nature la plus concernée par les enjeux de cette territorialisation, envisage d'ores et déjà une manœuvre en ce sens, qui semble rejoindre notre proposition. Ce projet est détaillé dans notre rapport écrit. Nous en suivrons l'évolution avec le plus grand intérêt.

Par ailleurs, nous proposons de repenser la gouvernance de la réserve militaire. L'organisation actuelle distribue les compétences entre plusieurs instances et responsables – pour l'essentiel, le Conseil supérieur de la réserve militaire, le comité directeur de la réserve

militaire, le délégué interarmées aux réserves et les délégués aux réserves de chaque armée et service concerné, sans oublier la direction récemment créée pour le projet « Réserve 2019 ». Cette gouvernance multipolaire manque de lisibilité et, partant, elle nuit à la visibilité, à la bonne organisation et à la montée en puissance de la réserve.

Pour remédier à cette situation, nous proposons de créer une Inspection générale de la réserve militaire – une idée que j’ai défendue dès 2008, dans d’autres fonctions, mais sans succès. Ce service serait commandé, sous l’autorité du chef d’état-major des armées, par un officier général de « bon rang », qui pourrait être assisté de deux adjoints, dont un gendarme et un réserviste. Il s’agirait ainsi de recréer, mais à l’échelon interarmées, la fonction d’inspecteur général de la mobilisation et des réserves qui existait au sein de chaque armée avant la loi du 22 octobre 1999.

L’inspecteur général et ses adjoints assumeraient le pilotage de la rénovation de la réserve désormais entreprise et assureraient une coordination renforcée entre les autres instances de gouvernance, les armées et les services concernés. Les personnes que nous avons auditionnées se sont montrées plutôt ouvertes à cette proposition, à condition qu’il ne s’agisse pas seulement d’affichage, mais que l’on mette en œuvre une démarche cohérente. Ayant vocation à incarner la réserve à la fois au sein de l’appareil militaire, dans l’organisation administrative et sur le terrain médiatique, l’inspecteur général, à l’évidence, pourrait jouer un rôle très important de facilitateur de la montée en puissance de la réserve.

Encore conviendrait-il de bâtir une véritable gestion des ressources humaines de la réserve, qui fait encore largement défaut, et de simplifier les procédures administratives afférentes.

À cet égard, il s’agit d’abord de doter les armées d’un système de pilotage et de suivi de la réserve, notamment pour la programmation de l’emploi des réservistes opérationnels. En particulier, il est urgent de mettre en place un système d’information digne de ce nom ; on gagnerait sur ce plan à s’inspirer du système dont dispose la gendarmerie. Il faudra bien sûr veiller à la bonne conception de cet outil, très structurant par nature.

D’autre part, pour toutes les dimensions de l’emploi des réservistes opérationnels, il conviendra de rationaliser les procédures, notamment en les standardisant, en promouvant un formulaire unique et en recourant à la dématérialisation chaque fois qu’elle est possible.

Un chantier particulier de simplification est apparu au cours de nos auditions : celui des visites médicales d’aptitude, qui sont un moment important – moi qui ai été réserviste opérationnel pendant près de quarante ans, je puis en témoigner ! Nous recommandons en la matière une organisation qui permette aux volontaires de franchir rapidement l’étape, sans bien sûr que celle-ci soit négligée. Des exemples qui nous ont été décrits lors des auditions montrent qu’on peut faire bien, tout en réduisant les lenteurs actuelles. Nous appelons également à réexaminer la pertinence de la grille d’évaluation en vigueur en fonction des cibles de recrutement. En effet, pour l’heure, l’aptitude physique d’un ingénieur de l’armement retraité, candidat à la réserve de la DGA, est appréciée selon la même grille que celle de jeunes gens désireux de s’engager au service de l’armée de terre...

Une autre série de nos recommandations touche à l’effort nécessaire en direction des viviers de la réserve.

D'abord, et d'une manière générale, il convient de développer l'attractivité de la réserve, cet engagement pouvant rencontrer des freins nombreux et de tous ordres, notamment professionnels. La facilitation des relations avec l'employeur civil constitue d'ailleurs, d'après les sondages, la première demande des réservistes eux-mêmes, qui sont nombreux à être des « clandestins », ne déclarant pas leurs périodes d'activité militaire.

Actuellement, un accord avec l'employeur peut toujours aménager des dispositions plus favorables pour la réserve opérationnelle que le régime de base prévu par la loi. L'employeur est même incité par la loi à maintenir la rémunération de ses employés réservistes pendant leur absence pour formation militaire, vu qu'il peut l'intégrer dans sa participation obligatoire au financement de la formation professionnelle. Reste qu'il est sans doute possible d'aller plus loin.

Ainsi, nous recommandons l'instauration d'un dispositif permettant la conversion en droits à des heures supplémentaires de formation des activités accomplies au titre de la réserve militaire – à l'image de ce que prévoit le projet de loi « travail », mais avec une évaluation préalable que nous souhaitons plus aboutie. Nous préconisons aussi le rétablissement du crédit d'impôt qui a existé entre 2006 et 2011 pour les entreprises employant des salariés réservistes opérationnels.

Nous proposons également l'organisation d'une concertation en vue d'aboutir, pour les plus grands groupes et sociétés, à un relèvement du congé légal opposable par le salarié réserviste à son employeur. Ce congé devrait être porté à huit jours au moins, sinon à dix, contre cinq actuellement – hors meilleur arrangement toujours possible, car certains chefs d'entreprise sont très allants, conscients de l'intérêt qu'il y a pour leur entreprise à disposer de réservistes en son sein. On tiendrait ainsi compte de la moindre difficulté que rencontrent les grandes entreprises par rapport aux PME. Bien sûr, cette démarche n'est pas exclusive d'une concertation avec les PME en vue d'envisager tous les progrès possibles ; la situation au sein des PME tient beaucoup à cœur à ma collègue Gisèle Jourda comme à moi-même.

Enfin, nous invitons à la poursuite du développement des conventions de partenariat entre les entreprises et le ministère de la défense, par la sensibilisation des employeurs à la valeur immatérielle que les réservistes représentent pour leur entreprise.

Cette dernière préconisation vaut aussi, *mutatis mutandis*, à l'égard des établissements d'enseignement supérieur. À l'heure actuelle, seuls quatre de ces établissements ont signé avec le ministère de la défense une convention visant à promouvoir la réserve. Il convient d'intensifier la conclusion de tels partenariats, en sensibilisant les chefs d'établissement à la dimension formatrice de la réserve. Il faudrait également étendre cette politique à l'enseignement secondaire, en vue de recruter dans la réserve des lycéens. N'oublions pas que, traditionnellement, la préparation militaire commençait lors des dernières années du lycée.

Par ailleurs, pour faciliter l'engagement des étudiants, nous conseillons de promouvoir des dispositifs de validation des compétences et connaissances acquises dans la réserve au sein des formations supérieures. De même, il convient d'encourager les possibilités d'aménagements de scolarité au bénéfice des étudiants réservistes.

Pour renforcer les effectifs de la réserve opérationnelle, il conviendrait aussi de diversifier les recrutements, en ciblant trois catégories : les volontaires directement issus de la société civile, en priorité les jeunes gens, garçons et filles ; les demandeurs d'emploi,

par définition relativement disponibles et, hélas, nombreux, auxquels une coopération entre les armées et Pôle Emploi, idée chère à notre collègue Jacques Gautier offrirait une expérience gratifiante et utile en vue de leur retour à la vie professionnelle, sans compter qu'elle pourrait jouer, le cas échéant, un rôle de « sas » pour de jeunes chômeurs ne remplissant pas immédiatement les critères pour s'engager dans l'active ; enfin, les travailleurs intérimaires.

Nous formulons aussi plusieurs propositions relatives à l'emploi des réservistes dans les armées.

D'abord, il convient de définir une doctrine d'emploi de la réserve opérationnelle de 1^{er} niveau, qui déclinerait dans les contrats opérationnels des armées et leurs scénarios de crise les cas et les volumes d'emploi de réservistes. En particulier, la RO1 devra être prise en compte dans la nouvelle « posture de protection terrestre » de l'armée de terre.

Ensuite, il importe de rendre possible l'emploi de la ressource stratégique qu'est la réserve opérationnelle 2^e niveau. La mise en place d'outils d'information adéquats devrait permettre de remédier à la situation actuelle que Gisèle Jourda a décrite, une situation de quasi « non-gestion », le cas échéant en ciblant, dans un premier temps, les anciens militaires ayant quitté l'institution depuis moins de deux ans, plus rapidement réemployables compte tenu de leur formation récente et de la validité conservée de leur certificat médical d'aptitude. La RO2 pourrait ainsi être intégrée aux schémas opérationnels.

Il faut aussi intégrer dans cette doctrine d'emploi la coordination avec la gendarmerie. Dans cette perspective, la multiplication des exercices et opérations faisant collaborer les différentes forces et réserves militaires paraît souhaitable, sur le modèle de l'expérimentation « Minerve » menée en avril dernier dans l'Isère. Cette capacité à travailler ensemble sera essentielle pour faire face aux menaces dont je parlais il y a quelques instants.

Nous sommes également soucieux d'optimiser la réserve citoyenne. À cette fin, nous proposons de mettre en place les éléments d'une coordination des activités de la réserve citoyenne. Un plan annuel de mobilisation de celle-ci serait élaboré par l'état-major des armées, puis les armées, localement, déclinerait ce plan en feuilles de route individualisées. Sur cette base, les réservistes citoyens rendraient compte à l'autorité militaire des objectifs qu'ils auraient pu atteindre. En outre, des kits d'information sur les enjeux de défense seraient mis au point et régulièrement actualisés, sous la responsabilité de l'état-major des armées, pour aider les réservistes citoyens dans leurs interventions au sein de la société civile et des différents réseaux où ces « amis de la défense » sont actifs.

Nous recommandons aussi de recentrer la réserve citoyenne sur sa vocation militaire, en l'employant exclusivement au bénéfice du rayonnement des armées et des besoins d'enseignement de défense dans la société civile. Il convient en effet d'éviter la confusion entre rôle militaire et rôle social, même si, bien sûr, ce dernier n'est pas sans intérêt.

Dans le même esprit, il convient d'encourager toutes les passerelles et synergies possibles entre la réserve opérationnelle et la réserve citoyenne. Ce processus est d'ailleurs en cours dans le domaine de la cyberdéfense, où le réseau citoyen a préexisté à l'embryon de réserve opérationnelle qui est aujourd'hui en développement.

Par ailleurs, des précisions et clarifications seraient sans doute utiles en ce qui concerne le statut des réservistes citoyens, s'agissant notamment de la tenue vestimentaire et des grades, mais il faut veiller à maintenir, en la matière, les souplesses nécessaires.

Enfin, il faudra s'attacher à clarifier la relation de la réserve militaire avec les réserves civiles, quelque peu brouillée, notamment depuis la création, en mai 2015, de la réserve citoyenne de l'éducation nationale. L'articulation opérationnelle entre réserves militaires et réserves civiles reste assez abstraite en l'absence d'activation, à ce jour, du dispositif de réserve de sécurité nationale créé en 2011.

Ces développements me conduisent à la question de la « garde nationale », dont le Président de la République a émis l'idée en novembre 2015 sans en définir précisément le contenu, même si quelques explications ont été fournies ultérieurement, en dernier lieu par le ministre de la défense au mois de mars dernier.

En fait de « garde nationale », les modèles disponibles ne paraissent pouvoir inspirer que très faiblement une organisation de ce type dans la France d'aujourd'hui.

Du côté de l'histoire, force est de constater que l'expérience de notre pays dans ce domaine entre 1789 et 1871 a laissé dans la mémoire collective un souvenir plutôt contrasté. De fait, la Garde nationale a été tantôt magnifiée, tantôt discréditée du fait d'une action désordonnée ou sans nuance ; je pense en particulier à sa participation à l'épisode sanglant de la Commune de Paris, qui a entraîné la dissolution, en août 1871, de toutes les gardes nationales présentes dans les communes françaises, avant que la loi, l'année suivante, ne mette un terme à ce jour définitif à l'expérience.

Du côté de la géographie, les exemples de « gardes nationales » que l'on peut observer à travers le monde ne sont guère transposables dans notre pays, ou du moins ne répondraient pas à nos besoins. C'est le cas du premier modèle qui vient généralement à l'esprit : la *National Guard* des États-Unis, qui regroupe quelque 455 000 hommes formés, entraînés et équipés. Cette force sans commune mesure avec les moyens de la France s'avère en outre très fortement marquée par l'histoire et l'organisation constitutionnelles américaines. C'est aussi le cas de la réserve militaire suisse qui, bien qu'elle n'en porte pas le nom, constitue pour partie une « garde nationale » semblable au modèle américain, notamment dans la mesure où elle est liée à un système de type fédéral.

Rien n'est à puiser non plus du côté des gendarmeries que sont, en fait, les « gardes nationales » de la Tunisie et du Venezuela, entre autres. On ne pourra sans doute pas non plus trouver un modèle dans la toute récente « garde nationale » créée en Russie pour réorganiser les forces de l'intérieur du pays. Du reste, l'une des conclusions à laquelle aboutit l'étude sur l'organisation des réserves militaires de six États étrangers, élaborée à notre demande par le ministère de la défense et qui figurera en annexe de notre rapport écrit, est que les modèles, dans ce domaine, demeurent marqués par les cultures nationales.

En somme, si la France doit se doter d'une « garde nationale », c'est un schéma propre qu'elle doit adopter. Le champ des possibles est sans doute vaste, si l'on en juge par les diverses propositions de « garde nationale » qui ont été avancées, entre autres par le groupe de réflexion « Janus » en 2012 et, tout récemment, par notre collègue député Jacques Myard et l'Union-IHEDN.

Pour notre part, nous avons choisi de privilégier une approche à la fois réaliste et pragmatique. Dans cette optique, nous recommandons d'éviter deux écueils : d'une part, la tentation de créer une nouvelle armée – une « garde nationale » ne se conçoit qu'en appui aux armées, sous la chaîne de commandement militaire existante – et, d'autre part, une organisation trop complexe, qui serait impraticable.

Gisèle Jourda et moi-même sommes ainsi parvenus à la conviction que, en l'état des menaces qui pèsent sur notre pays et de notre outil de défense, compte tenu en particulier de l'implantation inégale des forces sur le territoire, la « garde nationale » dont nous avons besoin est celle que l'on constituerait à partir d'une réserve militaire rénovée, notamment, par sa territorialisation. Tel est le sens que nous souhaitons donner à la proposition esquissée par le Président de la République et le ministre de la défense.

Le plus urgent est de disposer, avec une réserve redimensionnée, d'un surcroît de forces qui permette à l'armée active de se concentrer sur ses missions et de maintenir son activité dans les limites que déterminent ses contrats opérationnels. La réserve de demain devra contribuer à la définition d'un format d'armée qui soit au niveau des besoins de notre défense, en passant d'un statut de complément de l'armée active à celui de force opérationnelle principalement dédiée à la protection du territoire national. À moyen terme, une régénération en profondeur de la réserve fondée sur la territorialisation et les autres orientations que nous préconisons contribuera à garantir la capacité de notre outil militaire à répondre, au plus vite et partout, aux différentes crises susceptibles de survenir.

Telle est, mes chers collègues, la « garde nationale » dont nous souhaitons la mise en place, fondée sur une réserve militaire plus forte et territorialisée.

Reste la question du nom à donner au futur dispositif. J'ai rappelé les souvenirs négatifs associés à celui de « Garde nationale », qui évoque aussi, cependant, des souvenirs positifs. Faudrait-il lui préférer celui de « garde territoriale », ou celui de « défense opérationnelle du territoire », qui a déjà existé ?

Sans vouloir trancher cette question de sémantique, observons que le souvenir glorieux de La Fayette, créateur de la première Garde nationale, et l'image de la Nation armée, issue de la Révolution, ne sont pas de mauvais atouts pour susciter les engagements. À cet égard, l'intitulé de « Garde nationale » pourrait avantageusement remplacer le terme de « réserve », que Jaurès qualifiait de « nom de second plan ». Ce changement d'appellation serait justifié, dès lors que la réserve, d'un simple réservoir de forces, deviendrait un outil de défense à part entière.

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – Pour conclure notre exposé commun, je voudrais d'abord souligner que, comme les sondages réalisés le prouvent, l'amélioration de la rétribution des réservistes – les nouveaux « gardes nationaux » de demain, peut-être – ne constitue pas un sujet de premier plan : au jugement de presque les trois quarts d'entre eux, leur engagement dans la réserve est suffisamment rémunéré, même s'ils ne sont que 60 % à le penser parmi les officiers et les sous-officiers. En revanche, la gratification sociale et symbolique qu'ils peuvent légitimement attendre de leur engagement ne doit pas être négligée.

De ce point de vue, nous recommandons d'assurer une évolution des réservistes dans les grades de la hiérarchie militaire conforme à leurs mérites dans le service et à leur fidélité aux armées. Nous préconisons aussi de mener en leur faveur la politique de

proposition aux distinctions, militaires et civiles, que justifie leur engagement. Notre pays leur doit bien cela !

Toujours est-il que, parfois, l'amélioration de la condition matérielle peut être un vrai « plus ». À cet égard, nous conseillons d'ouvrir aux réservistes opérationnels, pour leurs périodes d'activité dans les armées, le droit à la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile (PSAD), qui vise à soutenir le conjoint du militaire absent du foyer ou les personnes fiscalement à sa charge. Le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a fait la même proposition dans son dernier rapport public.

Nous souhaitons également que soit mise à l'étude l'instauration d'une prime de fidélité pour les réservistes qui décident de renouveler leur engagement auprès des armées. De même, il nous semble que, pour l'attribution des bourses d'études, la prise en compte de la participation des étudiants à la réserve militaire serait légitime.

J'ajoute que, dans une perspective de bonne gestion des ressources humaines, les armées devront s'efforcer de mieux exploiter les compétences individuelles des réservistes, qui ne semblent pas toujours optimisées pour le moment.

Le ministère de la défense doit en outre améliorer sa communication autour de la réserve. Notre rapport écrit suggère à cet égard différentes pistes : renforcer la thématique « réserve » dans le déroulement de chaque Journée nationale du réserviste, où elle semble insuffisante ; faire davantage appel à l'appui offert par les associations de réservistes et par les réservistes citoyens des armées ; diversifier les vecteurs de communication sur la réserve, en mobilisant davantage les ressources d'Internet, en particulier les réseaux sociaux, et en développant de nouveaux formats d'information ; diffuser une information qui comporte une dimension pédagogique forte sur l'organisation de la réserve militaire et, surtout, qui mette l'accent sur les valeurs attachées à cet engagement ; enfin, adapter cette communication en fonction des destinataires ciblés.

Si les mesures que nous proposons sont évidemment d'inégale importance, toutes visent à renforcer la réserve militaire pour accroître les capacités opérationnelles des armées, et à la territorialiser pour permettre à notre défense de mieux faire face aux crises.

Nous sommes convaincus que, dans le mouvement de cette réforme, qui pourra donner naissance à une « garde nationale » telle que Jean-Marie Bockel l'a préfigurée selon notre vœu commun, les réservistes représenteront un atout essentiel pour la consolidation de notre Nation. En effet, ces hommes et ces femmes engagés au service de la défense de notre pays incarnent d'exemplaires valeurs civiques, car être militaire « à temps partiel », c'est faire siennes constamment les valeurs du militaire d'active : esprit de sacrifice, discipline, loyauté, solidarité de groupe, etc.

Le service national a longtemps joué un rôle décisif en la matière, mais cette époque est révolue. Il nous faut d'autant plus en faire le deuil que le rétablissement de la conscription, serait-il même budgétairement et matériellement possible, ce qui n'est pas le cas, ne répondrait pas aux besoins opérationnels actuels. En revanche, les armées peuvent pleinement tirer profit de la volonté d'engagement que manifeste aujourd'hui toute une partie de la jeunesse française, dans l'intérêt de la société tout entière.

Cependant, les armées et leurs réserves restent un outil de défense. Elles prendront toute leur part dans l'effort de résilience et de renforcement interne de notre pays, mais elles

ne pourront prendre que celle qui leur revient. Pour servir plus directement cette cause vitale, d'autres dispositifs existent, sont prévus ou peuvent encore être imaginés. Dans cette perspective, il nous appartient à tous de concevoir de nouvelles formes d'engagement civique. La « Garde nationale » telle que nous la concevons devrait constituer, auprès des armées, l'une des plus solides incarnations de cet engagement, mais elle ne pourra, bien sûr, pas être la seule.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Madame Jourda, monsieur Bockel, nous vous remercions pour ce travail dense sur un sujet essentiel.

Mme Nathalie Goulet. – Les rapporteurs, qui ont étudié certains exemples étrangers, se sont-ils penchés sur ce qui se passe en Israël, où le système des « *milouim* » a fait ses preuves ? Certes, il s'agit d'un pays en guerre, mais le Président de la République et le Premier ministre ne cessent de répéter que nous le sommes aussi...

En ce qui concerne la coordination des associations de réservistes, il conviendrait de souligner que nous disposons aujourd'hui de méthodes et d'outils qui ne sont pas les mêmes qu'il y a cinq ans.

Enfin, M. Bockel et Mme Jourda envisagent-ils de déposer sur le prochain projet de loi de finances des amendements traduisant certaines de leurs préconisations ? Il serait un peu frustrant pour tout le monde que, après avoir accompli un travail aussi important, on n'essaie pas de lui donner rapidement des suites concrètes.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je souscris à la philosophie des propositions issues de ce travail très fouillé.

Nos collègues ont insisté à juste titre sur le rôle de la réserve dans le renforcement du lien armée-Nation et en faveur de la cohésion nationale. Ils ont souligné que des efforts de communication importants devraient être entrepris. Est-il envisagé de cibler les publics les moins spontanément enclins à rejoindre la réserve ? Je pense en particulier aux jeunes qui ont décroché de l'école et sont marginalisés. Comment les motiver pour qu'ils intègrent la réserve ?

Pour les jeunes Français qui vivent hors de nos frontières, la « journée défense citoyenneté » représente souvent un moment très important, au cours duquel ils prennent conscience de leur citoyenneté française et ressentent le désir de s'y impliquer un peu plus. Ne serait-il pas juste d'élargir certains droits, notamment ceux dont il a été question pour les étudiants, aux jeunes Français qui ne vivent pas sur notre sol, mais qui sont aussi Français que les autres ? Dans un contexte sécuritaire fragile en bon nombre de points du monde, leur engagement auprès de nos services diplomatiques ou consulaires devrait être encouragé.

M. Alain Joyandet. – Les orientations du rapport qui vient d'être présenté me conviennent parfaitement. Il est bon que l'on s'éloigne d'une « garde nationale » un peu fourre-tout, dans laquelle seraient mélangés besoins militaires, besoins civiques et besoins de remise à niveau d'une jeunesse en difficulté, en inscrivant clairement la réorganisation et le renforcement de notre réserve dans la perspective de la défense nationale.

S'agissant du recrutement, il convient de s'adresser davantage aux personnes inscrites à Pôle Emploi, dont beaucoup ont envie de se rendre utiles et sont en pleine forme pour travailler. L'importance des besoins actuels en matière de sécurité rend encore plus

nécessaire de creuser cette piste, pour que des chômeurs volontaires puissent servir dans la réserve pendant, par exemple, huit mois ou un an. On pourrait imaginer que cet engagement leur vaille un prolongement de leurs droits.

M. Michel Boutant. – Le rapport d’information dont j’ai été le coauteur en 2010, qui avait pour objet l’étude de la création d’une réserve de sécurité nationale, s’inscrivait dans un contexte marqué par une catastrophe naturelle grave : la tempête Xynthia. L’une des suites de ce rapport a été le raccourcissement des délais d’appel aux réserves et l’allongement de leur période d’intervention, qui étaient indispensables en cas de crise majeure. C’est dans un contexte différent, à la suite des attentats terroristes de janvier et novembre 2015, que le Président de la République a appelé de ses vœux la mise en place d’une « garde nationale ».

Aujourd’hui, l’opération « Sentinelle » mobilise de nombreuses unités de l’armée régulière, des forces qui n’ont pas forcément vocation à assurer des gardes postées devant des écoles ou des lieux de culte. Il faudrait peut-être faire appel à d’autres forces que ces unités combattantes, par ailleurs sollicitées sur de nombreux fronts extérieurs. Que la réserve soit appelée à jouer ce rôle de présence armée sur notre territoire, un rôle important dans la situation actuelle, me paraît tout à fait cohérent, et l’idée de « garde nationale » me semble bonne.

Reste que les risques sont multiples ; nous devons aussi pouvoir répondre, par exemple, à des catastrophes naturelles. Le risque terroriste lui-même évolue : ainsi, il est à craindre qu’on cherche à nous frapper, non plus seulement avec des armes à feu, mais aussi avec des armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques. Tous ces risques doivent être pris en compte dans une perspective de défense de la population. La « garde nationale » dont nous parlons devrait donc avoir un rôle large, correspondant à celui de la réserve de sécurité nationale. Je comprends que les auteurs du rapport se soient attachés à répondre à une demande pressante, mais la réforme de la réserve doit prendre en compte tous les contextes possibles.

Un changement d’appellation n’est pas seulement affaire de sémantique ; il y a aussi une question d’organisation. De ce point de vue, je souscris résolument à l’objectif de territorialisation. Plus précisément, il faudrait s’appuyer sur les zones de défense et de sécurité, la concertation à cette échelle ayant fait la preuve de son efficacité.

Mme Christiane Kammermann. – Les réservistes assurent une mission très importante. Il me semble qu’ils devraient recevoir, ainsi qu’il a été proposé, une prime de réengagement. De façon générale, je suis favorable à toutes les propositions qui ont été avancées par les rapporteurs.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je trouve, pour ma part, beaucoup d’avantages à l’expression « garde territoriale », qui permettrait d’insister sur l’ancrage dans les territoires et de lever certaines ambiguïtés.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. – Madame Goulet, la situation israélienne mériterait certainement d’être examinée de près, même si elle est très différente de la nôtre par certains aspects.

On peut toujours déposer des amendements pour essayer de pousser telle ou telle proposition ; Toutefois, l’esprit général dans lequel nous avons travaillé, qui est aussi celui dans lequel s’étaient inscrits les travaux que j’avais conduits sur la cyberdéfense, n’est pas de

révolutionner ce qui se fait : il est d'aider ceux qui doivent agir, à commencer par l'Exécutif, à être plus efficaces. Nous suivrons les choses de près, en espérant que nos grandes orientations seront suivies. Je suis optimiste, car, lors de nos différentes rencontres, j'ai senti chez nos interlocuteurs une forte attention à notre démarche.

Madame Conway-Mouret, il convient en effet de s'appuyer sur la remarquable capacité d'insertion dans la société qui caractérise l'armée française. À vrai dire, l'armée est le corps social français qui fonctionne le mieux à cet égard, celui qui représente le mieux, dans la diversité de sa composition, la France telle qu'elle est.

Il faut tâcher d'attirer vers la réserve les publics les plus difficiles, de même que les chômeurs, sur lesquels a insisté notre collègue Alain Joyandet, à condition bien sûr qu'ils soient volontaires ; les deux publics se recoupent d'ailleurs en partie. Il ne s'agit pas de faire n'importe quoi avec n'importe qui, mais il est certain qu'un engagement dans la réserve peut contribuer à mettre certaines personnes dans le « droit chemin », au meilleur sens de cette expression. Songeons à la réussite des centres de l'Établissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE).

Nous n'imaginons pas que nos compatriotes de l'étranger, héritiers d'une grande tradition d'engagement au service de notre pays, n'aient pas leur place dans le dispositif, d'autant que la réserve a aujourd'hui besoin de nombreuses spécialisations, qui sont utiles où que ce soit.

Monsieur Boutant, je suis d'accord avec vous, mais notre souci a été d'éviter de mal êtreindre pour vouloir trop embrasser. Il y a, bien sûr, des liens entre les différentes formes de réserve, et le concept que vous avez mis au point dans votre rapport de 2010 est incontestablement utile face à certains types de crise. La réserve militaire qui vient sera insérée dans ce dispositif pour certaines missions, notamment en matière de sécurité civile. Un travail reste à mener pour faire collaborer toutes les forces au service de certains objectifs.

Pour conclure, j'insiste sur le caractère militaire que la réserve devra absolument conserver pour que la démarche entreprise soit un succès. Les collaborations avec d'autres forces seront d'autant plus fructueuses que cette dimension militaire sera maintenue. Toutes les conditions sont aujourd'hui réunies pour que, dans cet esprit, nous donnions un nouveau souffle à notre réserve !

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – Nous avons centré notre réflexion sur l'optimisation de la réserve militaire en vue de faire face à des menaces bien particulières, ce qui ne signifie pas que nous aurions ignoré la diversité des défis que nous devons relever.

Ainsi, nous avons constaté un déficit général en matière de citoyenneté. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » s'attache à ce problème en renforçant les réserves citoyennes, comme celle de l'éducation nationale, qui sert des objectifs différents de ceux de la réserve militaire. Nous avons eu le souci d'éviter toute confusion entre les dispositifs tout en assurant une bonne articulation entre eux.

Les responsables de la réserve militaire sont bien conscients de la nécessité de parfaire leur communication, notamment en vue d'atteindre des personnes qui ne se manifesteraient pas spontanément. Cette communication doit être claire sur la vocation de la réserve militaire, qui est de servir des objectifs de défense opérationnelle au côté de l'armée de métier.

Cette clarté nous a paru essentielle dans un premier temps, ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que les autres réserves n'auraient pas leur utilité. Au demeurant, la notion de « garde nationale » ou de « garde territoriale », recouvrera peut-être un jour ces différentes forces, qui ont chacune leurs objectifs propres.

Je terminerai en soulignant l'importance de la territorialisation de la réserve, qui nous permettra de disposer d'une capacité de réponse aux menaces harmonieusement répartie.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport des rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Groupe de travail « Bilan des opérations extérieures » - Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner, co-présidents du groupe de travail sur « Bilan des opérations extérieures ».

M. Daniel Reiner, coprésident du groupe de travail « Bilan des opérations extérieures ». – Monsieur le Président, mes chers collègues, M. Gautier et moi-même nous efforcerons d'être aussi synthétiques que possible, pour laisser place au débat.

Si notre commission nous a chargés de dresser un bilan des opérations extérieures, les OPEX, c'est parce que le nombre d'opérations en cours, extérieures et intérieures, est élevé, et que nos soldats sont employés au-delà de ce que prévoient les contrats opérationnels. Dans ce contexte, nous nous sommes demandé si la France n'en fait pas trop et si nous avons bien fait de lancer toutes les opérations que nous conduisons. Notre idée de départ était d'évaluer les opérations menées ces huit ou dix dernières années, dans l'idée que certaines avaient été bonnes et d'autres moins, que certaines pouvaient être rétrospectivement critiquées – même si la critique rétrospective est facile – et, même, que certaines n'auraient pas dû être entreprises – nous pensions à la Libye.

Chemin faisant, nous avons réalisé qu'évaluer les opérations extérieures était un exercice très difficile, pour lequel il n'existait pas de méthodologie clairement établie. En réalité, il y a de multiples façons d'appréhender les opérations extérieures !

Si nous portons un jugement globalement positif sur les opérations qui ont été conduites, nous émettons aussi certaines critiques, dans un esprit constructif. Ces critiques, sur lesquelles nous insistons avec le souci d'améliorer les choses, ne doivent pas faire oublier le jugement d'ensemble, qui est favorable.

Notre groupe de travail, auquel participaient également Jean-Marie Bockel, Cédric Perrin, Gilbert Roger et Jeanny Lorgeoux, a procédé à deux déplacements en Afrique et à de nombreuses et longues auditions de représentants des ministères de la défense et des affaires étrangères, ainsi que d'organismes internationaux.

Il s'agit d'un travail de parlementaires – nous ne sommes pas des experts militaires –, et de parlementaires français : je suis sûr que des parlementaires allemands ou américains n'auraient pas travaillé de la même façon. Il expose la vision qu'a le Parlement français des opérations extérieures et de la manière dont il y est associé. Il est destiné à

proposer certaines améliorations sur le plan français et à promouvoir cette vision française en Europe et dans le monde.

Nous avons constaté qu'il n'existait pas de définition des opérations extérieures dans notre littérature administrative. Nous nous sommes également aperçus que ces opérations étaient décidées en Conseil de défense et de sécurité nationale par le Président de la République, chef des armées, avant d'être déclinées sur les plans administratif et réglementaire par le ministère de la défense.

Nous nous sommes demandé si toutes nos opérations avaient été menées dans un cadre légal et si toutes les règles éthiques et morales que la France s'est données avaient été respectées. Nous avons conclu par l'affirmative, les opérations entrant dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies ou invoquant la légitime défense.

Les contrats opérationnels définis par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 ayant été largement dépassés, nous proposons de les réviser.

Nous avons fait le constat, essentiel du point de vue des militaires, que toutes les opérations ont porté leurs fruits. En d'autres termes, nos opérations extérieures atteignent leur objectif sur le plan militaire. Reste que ces opérations ne résolvent à peu près jamais le conflit : elles sont un levier pour créer les conditions d'un règlement politique, qui fait intervenir d'autres acteurs, en particulier des organismes internationaux.

Ainsi, le but de guerre de l'opération « Sangaris » a été effectivement atteint, mais les problèmes de la Centrafrique ne sont pas pour autant résolus.

De là la nécessité d'une approche globale du règlement des conflits. Or les Livres blancs de 2008 et 2013 faisaient état de progrès à accomplir en ce qui concerne la manière dont la France met en œuvre cette approche civile et interministérielle. Des progrès ont bel et bien eu lieu, mais on peut encore mieux faire. Au demeurant, ce n'est pas la France seule qui réglera ce problème. Elle aura de toute façon à faire suivre son action par une action internationale.

Nous portons une appréciation mitigée sur la qualité des forces de maintien de la paix de l'ONU ; je pense même qu'il faudrait être sévère dans certains cas. Nous avançons en la matière des propositions qui n'auront évidemment pas d'effets directs, mais qui marqueront que des progrès importants sont possibles.

Il en va de même des forces européennes qui assurent les formations. Celles-ci sont trop longues à se mettre en place et ne sont pas redoutablement efficaces. Il faut dire qu'elles sont parfois dispensées par des officiers qui n'ont jamais fait la guerre. La France doit accompagner autant que possible les progrès nécessaires dans ce domaine.

Une marge de progression existe aussi en ce qui concerne l'approche civile et les organismes chargés de ce travail. Nous avons mobilisé de gros moyens dans un certain nombre de pays, mais peut-être pas toujours de manière intelligente et cohérente.

Le coût des OPEX, 1 milliard d'euros par an, n'est pas considérable. Il fait l'objet d'une prise en charge interministérielle, il ne représente que 0,24 % du budget de l'Etat, mais plus de 3% du budget de la défense. Ce financement interministériel doit être conservé, peut-être même amélioré par la prise en compte de nouveaux surcoûts.

Pour ce qui est du contrôle parlementaire, nous sommes satisfaits de la relation entre, d'une part, le ministère de la défense et les états-majors et, d'autre part, les commissions parlementaires, qui sont régulièrement informées et associées. Nous sommes également satisfaits des nouvelles prérogatives conférées au Parlement par la révision constitutionnelle de 2008, mais il est sans doute possible de faire encore mieux. Il n'est pas inutile que le Parlement soit vraiment partie prenante des OPEX, car, si l'opinion publique est généralement favorable à ces opérations, on observe dans certains pays, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, une forme de fatigue de l'expédition qui pourrait se manifester aussi dans notre pays. Or le maintien du lien avec l'opinion publique passe par le Parlement !

M. Jacques Gautier, coprésident du groupe de travail « Bilan des opérations extérieures ». – Monsieur le Président, mes chers collègues, si nous sommes deux à prendre la parole ce matin, je tiens à signaler que les quatre autres membres du groupe de travail ont également beaucoup travaillé. M. Reiner vous ayant exposé notre constat, je vous présenterai nos propositions, qui, pour les unes, peuvent être mises en œuvre par la France et, pour les autres, supposent des accords internationaux ou des pressions diplomatiques.

Nos propositions s'ordonnent en neuf catégories, dont les trois premières concernent le niveau français.

Premièrement, nous proposons une remontée en puissance des contrats opérationnels, qui ont été dépassés. Nos forces sont à bout et nos matériels s'usent. L'opération « Sentinelle » ne fait qu'aggraver la situation, nos troupes n'ayant pas le temps de se régénérer et de se préparer. La révision du format et du budget, déjà engagée par le Président de la République, doit donc être poursuivie. Le Président de la République élu l'année prochaine, quel qu'il soit, devra donner à la défense les moyens de nos ambitions. De ce point de vue, nous plaçons, une fois encore, pour que le budget des armées tende vers la norme OTAN de 2 % du PIB dans les années qui viennent.

Deuxièmement, il faut que les décisions prises ces derniers mois se traduisent dès la loi de finances initiale pour 2017. Un contrôle parlementaire très sérieux devra être mené à cet égard. Il faudra nous montrer vigilants, car Bercy a toujours tendance à vouloir revenir sur ce qui a été décidé !

Troisièmement, il faut améliorer le maintien en condition opérationnelle de nos matériels, dont l'usure est plus forte encore en OPEX. Les systèmes de gestion des parcs et de renouvellement des pièces de rechange doivent être modernisés. La France accuse en matière logistique un retard qu'il est nécessaire de combler, notamment en misant sur la numérisation et en établissant des liens plus directs avec les industriels.

Notre quatrième série de propositions se rapporte aux Nations unies. De manière fort diplomatique, M. Reiner a expliqué que nous n'étions pas particulièrement satisfaits de ce qui se passe à ce niveau.

Nous intervenons souvent en premier, seuls ou dans le cadre d'une coalition, pour sauver des vies ou restaurer la sécurité. Nous devons pouvoir, dans un second temps, passer la main à un partenaire capable de mener à bien un travail de stabilisation qui peut être long. On parle à cet égard de *bridging operations* : nous portons le glaive pour amorcer la stabilisation, avant de passer le relais pour un travail de longue durée.

Pour que cette transmission soit réussie, plusieurs conditions doivent être réunies qui, hélas, ne le sont généralement pas.

D'abord, la capacité opérationnelle des forces des Nations unies ne correspond pas à la réalité des menaces et de l'action qui doit être menée. En effet, on déploie des forces de maintien de la paix dans des zones où la paix n'est pas assurée ; elles sont nécessairement inadaptées aux nécessités du terrain. C'est pourquoi nous proposons d'adapter le mandat des forces des Nations unies en élargissant les possibilités qu'elles ont de mener des actions offensives contre des groupes armés irréguliers. Le mandat de la mission des Nations unies au Mali vient d'être durci, alors que c'est le contraire qui aurait dû se produire : il faut appliquer un mandat dur au départ, puis l'assouplir à mesure que la stabilisation progresse. Les Nations unies font les choses à l'envers, ce qui peut mettre en danger les Casques bleus. Un effort de conviction doit être mené à cet égard vis-à-vis des Nations unies, notamment des membres du Conseil de sécurité.

Ensuite, il faut que les forces onusiennes soient plus robustes et plus efficaces. Le secrétaire général des Nations unies a le projet d'une force permanente de quinze mille hommes. Nous préconisons, nous, au sein de cette force permanente, une force d'intervention rapide permanente de deux mille hommes susceptibles d'être déployés en quelques jours, avec leur équipement, dans une zone en crise. Aujourd'hui, il faut au moins une année aux Nations unies pour se déployer sur un terrain en effectifs pleins, alors qu'il faut agir sans délai !

Les forces des Nations unies sont également trop disparates et mal préparées. On sait bien que, pour certains pays, les missions onusiennes servent à payer les forces armées... Mais ce n'est pas comme cela que l'ONU disposera de forces efficaces et capables de faire respecter leur mandat. Il nous semble qu'il faut identifier, dès avant les conférences de génération de forces, les unités nationales susceptibles d'apporter de la puissance aux forces des Nations unies.

L'ONU doit aussi assurer à ses forces une préparation opérationnelle, en instaurant des cycles de formation. On ne peut pas envoyer sur le terrain des soldats qui n'ont aucune expérience d'un conflit dur ! Cette formation devrait être financée *via* un fonds spécifique des Nations unies.

Enfin, il convient d'améliorer le lien entre les forces onusiennes déployées et les forces de coercition comme les nôtres. Il est dommage de ne pas mener davantage d'opérations mixtes, alors que les troupes de l'ONU auraient beaucoup à apprendre de nos militaires, notamment sur le plan de l'approche du terrain – je pense en particulier à la capacité de nos soldats à dialoguer avec les populations. De fait, ces troupes tendent souvent à se bunkériser, au point de ressembler davantage à une armée d'occupation qu'à une force au service du développement. À ce sujet, une refonte complète de la pensée est nécessaire.

Notre cinquième proposition concerne l'Europe. Alors que, à cette échelle, nous pourrions disposer de troupes de bon niveau susceptibles d'être projetées, nous voyons bien que, chaque fois qu'on demande à l'Europe de se déployer, le processus est laborieux. Les *battle groups* doivent être utilisés pour mener des opérations de stabilisation, étant entendu que, si nous voulons mener une action coordonnée, les contingents nationaux ne doivent pas être inférieurs à la compagnie.

La sixième de nos propositions, qui porte aussi sur l'Europe, plaît davantage à nos partenaires qui n'ont pas forcément envie d'opérations durcies. Il s'agit d'améliorer la formation dispensée aux forces étrangères, s'agissant en particulier de la formation au combat. En ce qui concerne la mission EUTM Mali, il faut adopter une vision régionale, en s'ouvrant aux forces armées de l'ensemble du G5 Sahel. Il faut également permettre aux instructeurs européens d'accompagner sur le terrain les troupes qu'ils forment, en liaison avec Barkhane. Des missions mixtes Barkhane-forces locales doivent être menées dans le même esprit. L'Europe doit aussi financer l'équipement, au moins rudimentaire, des militaires qu'elle forme. Songez que, aujourd'hui, elle refuse de financer même les équipements nécessaires à la formation.

En République centrafricaine, il faut qu'EUTM et les Nations unies fassent lever l'embargo dont sont frappées les forces armées de Centrafrique, les FACA. On forme des soldats, mais on n'a pas le droit de les armer ! On ne peut pas continuer ainsi : soit on agit en se donnant les moyens d'être efficace, soit on n'agit pas. Des patrouilles mixtes MINUSCA-FACA doivent être mises sur pied.

Notre septième proposition est la plus importante, du point de vue non seulement français, mais aussi européen et international : il importe de concevoir une approche globale coordonnée pour la résolution des crises.

Comme le chef d'état-major des armées le rappelle volontiers, l'intervention militaire ne règle pas les problèmes, mais elle a un effet de levier. Pour qu'elle porte pleinement ses fruits, elle doit être intégrée à une approche plus large, qui permette d'agir sur les causes profondes de la violence. Le volet civil doit donc être développé, en prévention, en accompagnement et en prolongement des interventions armées. Nous regrettons que le Quai d'Orsay ne dispose pas actuellement dans ce domaine de moyens suffisants de veille, de planification et d'anticipation, même s'il travaille à s'améliorer.

Nous proposons d'élaborer une approche globale coordonnée au niveau français, avant d'essayer de la promouvoir en Europe et dans le monde. Plus précisément, un conseiller chargé des affaires stratégiques, à la présidence de la République, devrait veiller à la présentation d'un volet « approche globale » à chaque stade de décision du Conseil de défense et de sécurité nationale. Il nous semble que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale est l'acteur légitime pour conduire la politique interministérielle en matière d'approche globale. Nous proposons qu'il s'appuie sur un bras armé : un représentant spécial par théâtre d'opérations, qui serait en mesure d'imposer aux divers ministères concernés la mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'approche globale. Par exemple, si l'on mène une action de type économique, il est évident qu'il faut la protéger. Le représentant spécial, responsable d'un théâtre d'opérations, serait le patron capable de garantir la cohérence d'ensemble de l'action entreprise.

Il nous semble également nécessaire de renforcer les moyens budgétaires alloués à l'accompagnement des opérations extérieures et de la post-crise. Une opération extérieure coûte cher : si l'on est obligé d'y revenir après dix ans, parce que la phase post-militaire a été mal gérée, le coût est beaucoup plus élevé encore !

Il faut aussi augmenter les moyens de l'action civilo-militaire dans les budgets des opérations extérieures. Vous devez savoir que le patron de Barkhane dispose de 300 000 euros pour faire du civilo-militaire, pour un territoire grand comme l'Europe ! Pour valoriser une

intervention militaire, il faut pouvoir réaliser tout de suite de petits travaux bénéfiques pour une famille, une tribu ou un village.

Par ailleurs, nous conseillons de recentrer l'assistance et l'aide au développement sur les États fragiles et les États faillis. De mémoire, l'Agence française de développement, l'AFD, ne dispose que de 230 millions d'euros par à répartir entre les 16 pays pauvres prioritaires, soit une quinzaine de millions en moyenne par pays. Il faut investir bien davantage, pour éviter d'avoir à y revenir ! Nous reprenons à notre compte la proposition de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret consistant à instaurer une facilité de prévention et de sortie de crise gérée par l'AFD. Nous estimons aussi qu'un tiers à la moitié de l'abondement annoncé de 370 millions d'euros des crédits de l'aide au développement devrait être alloué à la gestion post-crise. Il nous paraît également nécessaire d'agir au plan international pour que les bailleurs internationaux reconnaissent que les États fragiles et les États faillis doivent être prioritaires.

J'ai parlé ce matin, de façon caricaturale, d'un « plan Marshall pour la Tunisie ». Nous ne sommes pas militairement présents dans ce pays, même si nous l'accompagnons. L'Europe doit l'aider, notamment en investissant dans son économie, qui est sinistrée, car ce serait un échec s'il venait à exploser !

Enfin, il convient d'évaluer financièrement les dépenses réalisées et d'étudier la possibilité d'un financement interministériel du volet civilo-militaire des OPEX.

Voilà qui me conduit à notre huitième proposition : sécuriser le financement interministériel des OPEX. En particulier, la nomenclature des dépenses prises en charge au titre des surcoûts OPEX devrait inclure certains coûts dérivés, comme ceux liés à l'usure prématurée et à la destruction des matériels. Je pense aussi aux coûts liés aux conséquences humaines de nos opérations. Actuellement, le ministère de la défense supporte seul les coûts spécifiques engagés au titre de l'action sociale. Ces dépenses ne devraient-elles pas être comprises dans l'enveloppe OPEX ?

Notre neuvième série de propositions se rapporte au contrôle parlementaire. Si la Constitution révisée en 2008 permet un contrôle accru et que les ministres comme les chefs militaires jouent parfaitement le jeu, ce qui nous garantit une information maximale, certains progrès sont encore possibles. Ainsi, il convient d'appliquer l'article 4 de la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019, qui prévoit un débat annuel sur les OPEX. Il faut aussi que nous, parlementaires, mettions au point une méthodologie plus systématique d'évaluation et de contrôle des opérations extérieures ; nous pourrions aussi désigner un rapporteur permanent, ou plusieurs, qui mèneraient ce travail dans la durée. Peut-être aussi faudrait-il prévoir un rendez-vous parlementaire à des échéances régulières, après celle de quatre mois prévue par la Constitution. Les opérations extérieures sont une responsabilité et entraînent des coûts ; le Parlement ne peut pas en être tenu à l'écart !

M. Christian Cambon. – Je félicite MM. Reiner et Gautier pour le travail excessivement précis qu'ils ont accompli. Le Parlement est tout à fait dans son rôle en se livrant à ce genre d'évaluations, surtout quand 1 milliard d'euros sont en jeu.

Personne n'oublie que la France a des responsabilités particulières, notamment en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. D'autre part, notre armée fait face à de nombreuses difficultés liées à l'épuisement physique et moral de nos

troupes et à l'usure de nos matériels. Dans ce contexte, notre commission doit porter haut et fort les observations et les recommandations de nos collègues.

Je conçois tout à fait qu'on respecte l'esprit et la pratique de la Constitution de 1958 : c'est au chef de l'État d'assumer ses responsabilités. Reste qu'il y a des limites : souvenons-nous que nous avons appris l'envoi de Rafales en Irak en lisant *Le Parisien*... Bien souvent, dans les réunions d'information organisées à Matignon, on entend ce qu'on a déjà lu dans le journal. Un effort doit donc être mené pour renforcer l'information du Parlement et ses procédures de contrôle. Il ne s'agit pas d'embêter les militaires, mais de jouer pleinement notre rôle à l'égard d'opérations qui engagent nos finances et la vie de nos hommes. Presque tout le monde a oublié que près de 120 militaires français sont morts dans les conflits de l'ex-Yougoslavie ! En particulier, le contrôle parlementaire doit s'exercer tout au long de la durée d'une opération extérieure.

Par ailleurs, il est essentiel d'améliorer le lien avec l'aide au développement. Si l'on ne lutte pas contre les causes des difficultés et des guerres, la violence sera sans fin ! Or la coordination est aujourd'hui insuffisante entre le ministère de la défense et celui des affaires étrangères. Que reste-t-il aujourd'hui de la conférence de Lyon sur le Mali ? Quand nos militaires risquent leur vie sur un terrain, il faut que les actions suivent en matière, notamment, de santé publique, d'enseignement et de formation des forces de sécurité.

Le travail mené par nos collègues est tout à fait excellent. Il faudrait qu'il donne lieu à de véritables recommandations de notre commission, qui feraient honneur au travail parlementaire dans le domaine de la défense.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nos troupes sont engagées, je crois, en vingt-huit ou vingt-neuf points du monde. J'aimerais savoir quel est le statut juridique de chacune de ces interventions : lesquelles sont des OPEX, lesquelles sont menées dans le cadre de l'ONU et lesquelles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune ?

Je voudrais également savoir à quelles opérations l'article 35 de la Constitution est applicable. De façon générale, je trouve que le Parlement devrait débattre plus régulièrement, non seulement en commission, mais aussi en séance publique, d'interventions qui mettent en jeu la vie de nos soldats.

Par ailleurs, monsieur le président, il me semble que l'intransigeance dont fait preuve le service juridique de la Commission européenne pour s'opposer au financement d'actions de formation fait partie des sujets sur lesquels le groupe de suivi du Brexit, qui tiendra sa première réunion tout à l'heure, devrait engager la réflexion.

Mme Nathalie Goulet. – La désignation d'un représentant spécial par théâtre d'opérations est excellente idée. Il faut que ce représentant, sur le choix duquel les commissions parlementaires devraient pouvoir se prononcer, dispose de compétences larges et de vrais moyens de contrôle, car tout se tient. Son rattachement à un terrain particulier évitera l'éparpillement, qui est un travers fréquent.

Par ailleurs, les auteurs du rapport ont-ils réfléchi à une clé de répartition financière à l'échelle européenne ? En effet, lorsque la France engage ses troupes et ses moyens, il serait juste qu'elle soit soutenue d'une manière ou d'une autre par ses partenaires, dont elle assure la sécurité.

J'observe qu'il n'a pas du tout été question de l'OTAN, alors que la coordination doit se faire aussi avec les troupes de l'OTAN.

Enfin, il faudrait faire respecter la disposition de la Charte des Nations unies aux termes de laquelle chaque pays doit fournir un contingent de troupes.

M. Joël Guerriau. – J'ai trouvé les interventions très intéressantes, elles donnent envie de lire le rapport dans le détail.

Dans son introduction, Daniel Reiner a posé un certain nombre de questions – en faisons-nous trop ? Nos interventions sont-elles toutes légitimes ? Les résultats sont-ils satisfaisants ? – puis il a glissé le nom de la Libye. J'aimerais donc entendre le point de vue des rapporteurs à ce sujet. Fallait-il intervenir dans ce pays, le résultat a-t-il été à la hauteur de nos attentes ?

D'une manière générale, pour ce qui concerne la légitimité de nos actions en Afrique, lorsque l'on considère l'apport de ce continent à l'Europe et le nombre d'Africains morts pour défendre nos valeurs et notre liberté – nous célébrons actuellement le centenaire de la Guerre de 1914-1918 –, il me semble légitime et naturel que, en contrepartie, nous intervenions sans la moindre hésitation sur des territoires en danger ou en difficulté et qui sont victimes d'exactions. Il n'y a donc pas, à mon sens, de problème en la matière ; au contraire, c'est un devoir pour nous.

Cela dit, il y a deux types d'interventions possibles, les interventions avec troupes au sol et les autres, dont l'opération en Libye faisait partie. Ensuite, les interventions au sol connaissent deux moments. Il y a d'une part la phase offensive, comme celle du Mali, où nous nous sommes trouvés dans la situation d'un conflit entre blocs ou entre groupes armés, auxquels il fallait faire face. D'autre part, une fois le conflit éradiqué ou du moins circonscrit, il reste l'éclatement de ce conflit. Or les actes de guerre seront de plus en plus éclatés. On n'affronte plus un ennemi dans une situation claire, sur un champ de bataille fixé. Cette deuxième phase, plus défensive, de confrontation à des ombres, est extrêmement compliquée et je ne sais pas si nous sommes adaptés à cette situation.

Par ailleurs, peut-être aurions-nous intérêt à faire des évaluations par corps d'armée, pour estimer leur niveau d'efficacité. Avons-nous intérêt à devenir de parfaits généralistes, intervenant dans toutes les situations et dans tous les domaines ou à nous spécialiser, à avoir un domaine de compétence reconnu, avec des niveaux élevés de technologie, afin d'être le plus efficaces possible. Nous devons optimiser cette ressource financière importante, un milliard d'euros, et être efficaces sur le terrain.

Je pense en particulier à la marine. Quel a été son apport en matière d'interventions de l'aviation embarquée sur le *Charles-de-Gaulle* ou de support à nos troupes à terre ? Quelles ont été les actions des commandos de la marine ? Avons-nous maintenu, malgré la dispersion de nos actions, notre capacité d'évacuation des ressortissants français sur des zones dangereuses ? En effet, on pourrait considérer que le fait d'être toujours en mesure d'intervenir quand des ressortissants sont en danger constitue l'une de nos priorités. Enfin, avons-nous évalué les actions de la marine pour éviter l'approvisionnement en armes par voie de mer vers les terres en conflit – je pense en particulier à la Syrie ?

M. Daniel Reiner, coprésident du groupe de travail. – Nous partageons certaines observations formulées par Christian Cambon.

En ce qui concerne le statut juridique des opérations, c'est la Constitution qui fixe les choses, puisque, aux termes de son article 15, le Président de la République est le chef des armées. C'est donc en Conseil de défense qu'est prise la décision de lancer une opération extérieure. Il n'y a pas de décret ni d'acte spécifique. La décision est prise par le chef de l'État après un débat en Conseil de défense – nous l'avons vérifié –, sur le fondement de scénarios préparés de longue date par l'état-major et d'analyses du Quai d'Orsay. Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, le SGDSN, prépare l'ordre du jour.

La décision est suivie d'une déclinaison réglementaire, principalement au sein du ministère de la défense, qui prévoit les modalités très concrètes. Le ministère de la défense évalue aussi le coût de l'opération ; du reste, dès le Conseil de défense, une évaluation financière approximative de l'opération est fournie. Le statut juridique est donc directement lié au système institutionnel ; le rapport détaille le dispositif réglementaire.

En ce qui concerne la question de Nathalie Goulet, on a proposé de mettre en place un représentant spécial sur les théâtres d'opérations parce que, parfois, c'est l'ambassadeur qui joue ce rôle. Dans certains cas, il en est capable, mais pas toujours. Le rôle de l'ambassadeur dans un pays ne consiste pas à tout diriger, d'où l'idée de ce représentant.

J'en viens à la question de Joël Guerriau portant sur les limites des actions militaires de la France. Nous avons eu ce débat au moment du Livre blanc. La question est celle du rôle que la France veut jouer dans le monde et celle de l'outil militaire qu'elle construit pour jouer ce rôle. Personne n'imagine un responsable politique affirmer que le rôle de la France doit être moindre ; elle doit garder son rôle, celui de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et d'allié ancien de plusieurs États, celui d'un pays qui a une armée complète permettant d'être présent sur tous les théâtres. Quand on a rédigé ce Livre blanc, on a souhaité conserver cette ambition avec les moyens disponibles. Deux méthodes sont possibles. Celle des Anglais consiste à mettre l'ambition au niveau des moyens ; la nôtre consiste à définir l'ambition et à se débrouiller avec les moyens disponibles.

Cela dit, nous sommes en effet aux limites de notre capacité d'action. Quand on chiffre le format des armées dans le cadre des contrats opérationnels, quand on évalue les équipements et le modèle de l'armée de 2025, nous constatons que nous avons atteint la limite. En effet, on n'avait pas imaginé qu'on se trouverait sur autant de théâtres en même temps, que ce soit pour nos marins, pour nos aviateurs ou pour l'armée de terre, ni que l'on déploierait 10 000 hommes sur le territoire.

C'est cela qui nous conduit à affirmer que nous avons atteint notre limite. Néanmoins, je n'imagine pas un nouveau Président de la République dire qu'il va limiter l'ambition de la France à tel domaine qu'elle maîtrise bien et à laisser le reste aux autres. Les Anglais l'ont fait, mais ce n'est pas notre cas et, selon moi, nous ne devons pas le faire. Nous avons un rôle à tenir et une ambition à conserver, et nous devons faire les efforts nécessaires pour mettre les moyens au niveau de notre ambition.

En ce qui concerne l'opération en Libye, si la France s'en était dispensée, peut-être que Kadhafi serait resté, que le chaos actuel ne serait pas apparu, que Daech n'existerait pas, qu'il n'y aurait pas d'armes dans le Sahel, et ainsi de suite. On peut bien sûr soutenir cela ; néanmoins, quand on considère l'opération Harmattan proprement dite, indépendamment de tout ce qui s'est passé autour, on constate qu'il y avait une urgence terrifiante. Les troupes de Kadhafi descendaient sur Benghazi en annonçant un bain de sang. Les Nations unies ont voté une résolution affirmant que la communauté internationale devait

intervenir, mais un certain nombre de pays ont choisi de ne pas lancer d'opération. La France et le Royaume-Uni ont alors décidé d'agir sans intervenir au sol et cette intervention, très rapide du reste, a bloqué ces colonnes et a empêché le bain de sang annoncé.

On peut dès lors affirmer que, dès ce moment-là, l'opération Harmattan a été un succès militaire. On l'a complétée en tentant de calmer peu ou prou le jeu contre des insurgés de toute nature, mais, quand on remplit notre grille d'évaluation, on doit reconnaître que l'opération est une réussite.

Certains affirment que, par la suite, la situation s'est dégradée et que l'on n'avait pas terminé le travail mais, disons-le clairement, on nous a mis dehors. Les Libyens ont indiqué, dès lors que Kadhafi n'était plus là, vouloir régler les problèmes entre eux. En outre, aucune résolution des Nations unies ne le demandait. Les troupes sont donc rentrées.

Ainsi, sur le plan militaire, nous avons fait le travail et, si l'on entre dans le détail, nous l'avons bien fait, l'opération interarmées a été magnifique. Évidemment, les suites n'ont pas été à la hauteur, mais cela n'entraîne pas dans le but de guerre.

M. Jacques Gautier, coprésident du groupe de travail. – Je partage tout à fait ce que vient de dire Daniel Reiner à propos de la Libye. J'ajoute que l'on a fait plusieurs propositions à Kadhafi pour cesser les combats. Il les a toujours refusées, d'où le soutien aérien de la coalition aux révolutionnaires. La Libye est un État souverain, le gouvernement légitime de transition nous a dit que notre travail était terminé ; nous n'avons pas à nous substituer à la décision d'un État souverain.

Le représentant spécial doit pouvoir travailler avec nos alliés, le gouvernement local, les forces armées, les Européens, les Nations unies. Il doit donc avoir un poids politique. Pierre Lellouche a été pendant un temps représentant spécial de la France pour l'Afghanistan et le Pakistan, et il a eu un pouvoir reconnu pendant quelques mois. Il faut quelqu'un qui ait un poids politique, reconnu au niveau national et international, et qui réponde directement à l'exécutif et au Parlement.

Je reviens sur la question du statut de la marine. Son action est définie en jours de mer et, quand on a défini une zone dans le cadre de l'opération Harmattan, les bâtiments se trouvant dans cette zone ont eu droit au statut d'OPEX, mais pas les ravitailleurs. Cela a posé des problèmes à la marine, qui, par définition, même s'il y a des commandos ou des avions embarqués, n'est pas engagée au fin fond du Sahel ou de l'Irak.

Cela dit, un porte-avions est avant tout un vecteur de puissance et de reconnaissance internationale. Nous sommes les seuls en Occident, avec les États-Unis, à pouvoir déployer un porte-avions et non seulement un porte-aéronefs. En revanche, son effet opérationnel est limité dans le temps et il est complémentaire d'autres forces. Les rapports opérationnels des frappes montrent effectivement que ce sont surtout les Mirage 2000 de la base en Jordanie qui font la plupart des frappes parce qu'ils sont situés près de la frontière syrienne et qu'ils n'ont pas besoin de ravitaillement en profondeur, sauf quand ils survolent Mossoul ou le Kurdistan. Quand on part du Golfe arabo-persique ou de notre base Al Dhafra aux Émirats arabes unis, le ravitaillement est nécessaire et il entraîne une perte de temps et d'efficacité ainsi qu'un surcoût. Une base située à proximité reste donc la meilleure solution, mais cela n'enlève rien au rôle de la marine pour assurer notre statut de puissance.

Vous avez senti que nous sommes critiques à l'égard des Européens – moins toutefois qu'à l'égard des Nations unies – mais il faut préciser que les Européens nous aident lors de nos interventions. Nous ne sommes pas seuls, en matière de ravitaillement en vol ou encore de transport stratégique et tactique ; nos alliés sont là.

Je veux ajouter un mot sur les difficultés à convaincre les Européens et l'OTAN de travailler avec nous. Le flanc sud de l'Europe a bien été évoqué à Varsovie, mais dans le cadre d'une politique à 360 degrés, comprenant la frontière orientale, le sud-est, le sud et l'ouest – avec les sous-marins russes qui gesticulent en Atlantique. L'OTAN a bien réaffirmé cette vision d'ensemble, que l'Europe partage.

Néanmoins, nous, Français, ne devons pas être obnubilés par le flanc sud, nous devons être capables de montrer à tous nos alliés européens du nord et de l'est que nous comprenons leurs inquiétudes. Pour un Balte, un Polonais ou un Allemand de l'est, la crainte vient toujours de l'est, de la Russie, non de Daech, même s'il a peut-être tort à long terme. Ces pays ont vécu l'occupation et la France doit être capable de montrer à ses partenaires qu'elle intervient aussi à côté d'eux.

Par exemple, il a été décidé à Varsovie que quatre bataillons seraient déployés dans chacun des pays baltes et en Pologne, avec un système de rotation. La France n'a pas été capable d'être nation-cadre, à la différence des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie. Je le regrette. On a proposé une compagnie, je suis persuadé que l'on aurait pu faire un effort supplémentaire pour montrer aux Européens que l'on comprend leurs inquiétudes. Nous ne devons pas seulement demander de l'aide pour agir au sud, mais aussi montrer que l'on est aux côtés de nos alliés à l'est.

Toutefois, l'Europe vient tout juste d'étudier la possibilité de fournir le matériel non léthal pour la formation ; elle doit aller plus loin. Le rapport de Mme Federica Mogherini relève plus de la réflexion sur la sécurité d'une belle ONG que de la réalité. L'Europe n'a pas envie d'agir militairement, de façon éventuellement coercitive, sur des théâtres extérieurs. Nous sommes la seule puissance, avec le Royaume-Uni, à avoir cette histoire, cette tradition, cette capacité. Nous avons en outre la chance d'avoir une Constitution qui nous le permette, grâce à cette boucle courte.

Certaines de nos recommandations sont relativement faciles à mettre en œuvre. Je crois que le budget pour 2017 permettra d'avancer, vu les échanges que nous avons avec le ministère de la défense. L'effort sera donc fait pour le début de l'année 2017.

Nous devons par ailleurs tous sensibiliser les candidats à l'élection présidentielle à la nécessité de consacrer un effort durable à la défense. L'objectif est d'atteindre 2 % du budget, qui n'est pas un but en soi, mais parce que nous avons besoin de ce niveau. Par ailleurs, les effectifs sont une chose, mais les équipements, la logistique et le reste importent également.

Sans revenir au débat précédent sur la garde nationale, ces enjeux sont essentiels pour notre pays et nous pouvons y répondre s'il y a une volonté politique. Ensuite, il faudra convaincre les Européens et les Nations unies. Notre rapport titillera, je crois, les responsables européens et onusiens car, nous le savons, même s'ils ne sont pas très lus en France, nos rapports sont abondamment lus dans les pays étrangers. Nous avons semé ; espérons que les graines éclosent demain.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je veux faire à mon tour quelques remarques.

Je regrette de n'avoir pas eu de réponse positive de Mme Mogherini pour s'exprimer devant le Parlement, notamment français. Les autorités européennes doivent montrer de l'intérêt pour les parlements.

L'instauration d'un représentant spécial permettrait de disposer d'un interlocuteur politique ayant une autre position que celle d'un ambassadeur. Cela constituerait une avancée importante.

De manière générale, même si les propositions du rapport ne sont pas toutes de la même puissance, il faudra suivre leur exécution dans la durée – cela est d'ailleurs vrai des autres rapports. La presse semble s'y intéresser. Nous devons continuer ce travail pour faire avancer ce sujet. Ce débat et les perspectives qu'il ouvre sont très intéressants.

Je mets aux voix le rapport d'information sur le bilan des opérations extérieures.

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

Groupe de travail « Migrants » - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 13 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 13 juillet 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 10 heures.***Audition de M. Lionel Collet, candidat pressenti pour le poste de président du conseil d'administration de l'agence nationale de santé publique (ANSP)**

M. Alain Milon, président. – À la demande du Gouvernement et en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, nous recevons M. Lionel Collet, dont la nomination est proposée pour la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de santé publique (ANSP). L'article 166 de la loi de modernisation de notre système de santé prévoit la création de cette agence issue du regroupement de l'Institut de veille sanitaire (InVs), de l'Institut national pour la prévention et l'éducation à la santé (Inpes) et de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). Elle assurera ainsi une triple mission de surveillance, de prévention et de réponse aux urgences sanitaires.

L'agence est effective depuis de 1^{er} mai, en application d'une ordonnance du 14 avril dernier. L'exercice de ses missions, son organisation et ses relations avec les autres services de l'État ont été précisés par un décret du 27 avril. Nous avons auditionné en mai M. François Bourdillon, chargé de la préfiguration avant d'être nommé directeur général.

Notre commission a approuvé cette simplification du paysage des opérateurs sanitaires de l'État. La fusion améliorera l'efficacité comme la visibilité nationale et internationale.

Monsieur Collet, vous avez été nommé en janvier 2015 aux conseils d'administration de l'InVs et de l'Eprus. Avant de nous exposer votre conception de la fonction de président du conseil d'administration de l'ANSP, pouvez-vous nous présenter votre parcours et les compétences que vous pensez pouvoir mettre au service de l'Agence ? Parcours très riche, puisque vous avez été professeur de médecine et êtes, depuis 2013, conseiller d'État. Vous êtes également coordonnateur du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) et administrateur de l'Institut Curie.

Quelles devraient être les orientations stratégiques de l'ANSP pour les prochaines années, notamment en matière de prévention ? Quelle est votre approche de la problématique des conflits d'intérêts ? Comment les distinguer des liens d'intérêt ? Enfin, comment voyez-vous les relations de l'ANSP avec son ministère de tutelle ?

M. Lionel Collet, candidat pressenti pour la présidence du conseil d'administration de l'ANSP. – Merci de m'accueillir. Je précise d'emblée que la présidence du conseil d'administration de l'ANSP est non-exécutive, l'Agence étant dotée d'un directeur général exécutif.

Notre dispositif de protection de la santé publique repose sur la direction générale de la santé et sur cinq grands pôles : population, surveillance épidémiologique et prévention, avec l'ANSP ; sécurité des produits de santé, avec l'Agence nationale de sécurité du

médicament (ANSM) ; pratiques médicales, avec la Haute Autorité de santé (HAS) et l'Agence de la biomédecine ; sécurité des milieux de vie, avec l'Anses et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ; radioprotection et sûreté nucléaire, avec l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Bref, dans cette organisation polaire, sur le modèle de la *Food and Drug Administration (FDA)* américaine, nous constituons l'une de ses agences, là aussi suivant le modèle international qui prévaut aux États-Unis avec les centres pour le contrôle et la prévention des maladies (*Centers for Disease Control and Prevention, CDC*), mais aussi au Québec ou au Royaume-Uni. L'intérêt de la santé publique suppose de rapprocher ceux qui assurent la veille et la surveillance épidémiologiques de ceux qui agissent, par la prévention ou en réponse à des urgences sanitaires. Deux de nos agences ont été créées en réponse à des crises sanitaires : vache folle et hormone de croissance contaminée, qui ont donné lieu à la loi de 1998 créant l'InVS, puis chikungunya, qui a entraîné la création de l'Eprus par la loi de mars 2007. Quant à l'Inpes, il a pris la suite du Comité français d'éducation pour la santé.

L'ANSP est donc issue de la fusion des trois agences, sachant que l'Inpes est le financeur unique du GIP Adalis (Addictions Drogues Alcool Info Service), dont le budget s'élève à 3 millions d'euros.

Le conseil d'administration de l'ANSP a trois particularités. D'abord, celle d'être le premier, chargé de mettre en route la nouvelle Agence, de bâtir son contrat d'objectifs et de performance, d'organiser le dialogue social, d'accompagner le changement, de mettre en place un système d'information commun et un schéma immobilier, l'Eprus devant rejoindre le site de Saint-Maurice...

Deuxième particularité du conseil d'administration : sa composition. Parmi la trentaine de membres figurent des représentants de l'État, des élus désignés par l'Association des maires de France et par l'Association des départements de France, des représentants de l'assurance maladie, des personnels, des professionnels désignés par l'Académie de médecine ou la Société française de santé publique, mais aussi quatre représentants des associations d'utilisateurs – respectivement des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, des associations de défense de l'environnement, des associations de défense des consommateurs et des associations de prise en charge des malades. Le mode de vote est également particulier : une voix par membre, trois pour l'assurance maladie, deux pour chaque représentant d'un ministère, quatre pour le ministère du budget, dix pour le ministère de la santé. Un conseil d'administration restreint, limité aux représentants de l'État et de l'assurance maladie, traitera des sujets confidentiels en lien avec la défense nationale, la sécurité civile ou les secrets industriels et commerciaux.

Ancien professeur des universités-praticien hospitalier, je ne suis pas un médecin spécialiste de santé publique mais j'ai présidé le conseil d'administration de l'InVs et de l'Eprus. Comme président de l'université Claude Bernard Lyon I, gérant 5 000 personnes et un budget de 300 millions d'euros, j'ai dû mener à bien des regroupements internes, faire fonctionner les départements en synergie et non en silo. Ce fut une expérience utile, le milieu universitaire étant connu pour être parfois éruptif !

J'en viens aux orientations stratégiques de l'ANSP. Le directeur général a fait voter par le conseil d'administration un programme autour de cinq axes stratégiques -englobant aussi bien les déterminants de santé, les populations visées, les pathologies, les interventions dans les territoires que les infrastructures- et de 28 actions.

Certains sujets me tiennent tout particulièrement à cœur. D'abord, la lutte contre le tabagisme, qui n'obtient pas les résultats observés ailleurs. Ensuite, la couverture vaccinale, qui est insuffisante. Après le rapport Hurel, une consultation nationale a été confiée au professeur Alain Fischer, à laquelle l'ANSP sera associée. Enfin, les personnes âgées dépendantes, dont le nombre, aujourd'hui de 1,2 million, devrait doubler d'ici 2060. Il faudra un important travail de prévention pour réduire la dépendance.

Il faut être capable, à partir de signaux très faibles, d'annoncer l'émergence d'une nouvelle pathologie, comme le CDC avait su le faire pour le Sida à partir de moins de dix cas sur le sol américain. Cela suppose de moderniser nos techniques, en lien avec les organismes de recherche. Ainsi, l'InVs a détecté les premiers cas de Zika en Guyane et à la Martinique.

Je suis le troisième coordonnateur du Conseil stratégique des industries de santé, créé par Jean-Pierre Raffarin, avec pour mission de renforcer l'attractivité du territoire français aux yeux des industries pharmaceutiques en conciliant les impératifs industriels et l'équilibre des comptes sociaux. Une de ses mesures élaborée portait sur la qualité de l'expertise. Les industriels considèrent qu'en France, les conditions imposées pour être reconnu comme expert excluent des personnes de grande qualité, au motif qu'elles ont des liens d'intérêt avec les laboratoires. Or un expert sans liens d'intérêts ne présente pour eux aucun intérêt ! À quel moment le lien d'intérêts devient-il conflit et entraîne-t-il une perte d'indépendance ? Quelle part de financement des activités de l'expert est acceptable, sachant que la rémunération peut être directe ou indirecte ?

Je suis très attaché à la transparence des liens d'intérêts. Hormis les déclarations publiques d'intérêts de ceux qui assument des fonctions de responsabilité dans l'Agence, tous les membres des différentes instances seront soumis à une déclaration d'intérêts, et un comité de déontologie donnera un avis avant que le conseil d'administration ne se prononce sur les membres du conseil scientifique. Les règles déontologiques qui s'appliquent aux membres du personnel et aux cocontractants avec l'Agence figurent parmi les missions du conseil d'administration.

Quant aux relations avec le ministère de tutelle, elles prennent la forme d'une réunion hebdomadaire du directeur général avec le directeur général de la santé. Il me paraît logique que le président du conseil d'administration entretienne des relations régulières avec la tutelle mais aussi avec les autres agences comme l'Anses.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je ne reviens pas sur votre parcours, exemplaire : on vous croirait programmé pour occuper ce poste ! Ce qui nous intéresse, c'est le programme de cette Agence.

Vous avez évoqué les questions que vous entendiez traiter plus particulièrement. Le tabagisme est un sujet qui nous préoccupe au plus haut point, notamment parce qu'il s'agit de conjuguer les exigences sanitaires et budgétaires : étant données les rentrées fiscales que procure le tabac, les intérêts de l'État sont conflictuels ! Quel est le point optimal sur lequel s'accorder ? Pour ma part, je ne vois d'autre issue que la suppression du tabac...

Le problème de la dépendance des personnes âgées est lui aussi à la fois sanitaire, budgétaire et de prévention. Le tout récent rapport de la Cour des comptes sur le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie rejoint les préoccupations et les préconisations avancées par la mission sur l'aide à domicile que nous avons conduite avec

Dominique Watrin. Pour avancer sur le traitement comme sur la prévention, il faudra des moyens...

Mme Patricia Schillinger. – Vous avez devant vous une lourde tâche. Ma question porte sur les stocks de médicaments, qui participent de la prévention. Il faut souvent des mois pour obtenir des antibiotiques ou des vaccins...

Mme Catherine Génisson. – La façon dont vous abordez la question des liens d'intérêts est intéressante, nous suivrons vos travaux de près. Entre liens et conflit d'intérêts, il s'agit de mettre le curseur au bon endroit.

Le ministère de la santé est-il la seule tutelle de l'ANSP ?

Mme Catherine Procaccia. – J'ai été alertée par les personnels médicaux et hospitaliers sur la difficulté à se procurer les vaccins BCG. L'Agence pourra-t-elle agir ?

Quelle est votre position personnelle sur la vaccination anti-variole, face au risque de bioterrorisme ? Ce vaccin n'est fabriqué que par deux laboratoires au monde. Les personnels médicaux qui sont en première ligne ne devraient-ils pas être vaccinés ?

Enfin, les médicaments sont nombreux à être fabriqués en Inde ou ailleurs. Ils ne sont soumis qu'à des contrôles aléatoires. Or le personnel médical s'interroge sur la qualité de ces médicaments. Avez-vous l'intention de mener des actions particulières dans ce domaine ?

Mme Corinne Imbert. – La ministre a décidé d'un plan d'action pour renforcer la confiance dans la vaccination, qui passe par une meilleure information du public et des professionnels de santé. L'Agence a mis en place un site internet de référence. La ministre a également souhaité une grande consultation citoyenne. Celle-ci ne risque-t-elle pas de relayer les craintes, de mettre en lumière les risques plutôt que les avantages ? Et comment prévenir les ruptures de stock ?

M. Yves Daudigny. – Le site *santepubliquefrance.fr* annonce la consultation nationale sur la vaccination, en effet.

Quelle est votre position sur l'antibiorésistance, qui concernerait tout particulièrement la France ?

Quels contacts y aura-t-il entre l'Agence et les industriels ?

M. Alain Milon, président. – Quelles relations avec les professionnels de santé sur le terrain ?

M. Gérard Roche. – Les conduites addictives, les effets de la pollution sur la santé sont des sujets qui nous tiennent à cœur. La remise en cause de la vaccination est un phénomène grave. Il sera difficile de renverser la vapeur, d'autant que ces thèses sont très répandues chez les enseignants. Autre sujet : la surconsommation médicale et ses possibles effets iatrogènes. Les consultations étant de plus en plus brèves, on compense en rajoutant à chaque fois une nouvelle ligne sur l'ordonnance !

Nous sommes très en retard sur le diagnostic précoce des troubles cognitifs liés au vieillissement : il y a une discordance entre la prévention sociale et le diagnostic précoce, qui suppose une présence familiale et, je le répète, des consultations plus longues.

M. Jean-Marc Gabouty. – Vous avez évoqué le risque de sous-vaccinations ; *quid* du risque de sur-vaccination, de vaccinations inutiles ? L'achat de 95 millions de doses de vaccins antigrippe naguère s'imposait-il ?

Le nombre de personnes âgées dépendantes va augmenter. Nous pouvons ralentir, retarder, accompagner la dépendance, pas la réduire. C'est un problème de société qui nécessiterait une approche interministérielle et une plus forte implication des collectivités locales, car il touche à la santé, au social, au logement, à l'urbanisme...

M. Lionel Collet. – Il y a un réel engagement de l'Agence pour renforcer la lutte contre le tabagisme. La France a sa « journée sans tabac », le Royaume-Uni, un mois entier ! Les mesures prises depuis trente ans ont certes fait baisser le tabagisme – mais insuffisamment chez les femmes et les jeunes.

L'intérêt conflictuel de l'État se retrouve aussi dans le secteur des industries de santé. Là aussi il faut trouver le point optimal...

Je suis d'une génération qui a appris, à la faculté, à prescrire systématiquement des antibiotiques même pour un virus, afin d'anticiper une éventuelle surinfection bactérienne. L'antibiorésistance appelle deux réponses : d'abord, ne pas prescrire d'antibiotiques pour une pathologie virale ; ensuite, identifier les germes antibiorésistants et trouver de nouveaux antibiotiques pour les traiter.

J'ai commencé mes études de médecine à une époque où la vaccination contre la variole était obligatoire. Simone Veil y a mis fin car le vaccin tuait plus que la maladie : un décès par an, alors que les cas de variole avaient disparu ! Face au risque d'attaque bio-terroriste, l'Eprus, qui gère les stocks stratégiques, doit se tenir prêt, garantir que l'on pourra fabriquer le vaccin – qui n'est pas anodin.

Mme Catherine Procaccia. – La moitié de la population de moins de 40 ans pourrait être décimée !

M. Lionel Collet. – Difficile à dire. Notre raisonnement repose sur l'équilibre bénéfico-risque. Cela fait trente ans que nous savons que le risque bio-terroriste existe.

En matière de politique vaccinale, le rôle de l'Agence, sur le plan épidémiologique, est de préciser l'état actuel de la couverture vaccinale. L'InVs identifie notamment les pathologies qui apparaissent dans d'autres pays malgré l'existence d'un vaccin. Derrière la consultation nationale, il y a un travail d'information des personnels de santé et de la population à mener. Lorsque l'on cherche « vaccin » dans *Google*, on tombe d'abord sur des sites anti-vaccin ! Notre site d'information doit arriver en première place.

Mme Catherine Procaccia. – Il faudra payer !

M. Lionel Collet. – Il faut surtout un site tonique, à jour, attractif. La grande consultation citoyenne fera remonter les craintes, forcément, mais le jury professionnel doit pouvoir avancer les chiffres qui les apaiseront. La poliomyélite, qui avait des conséquences dramatiques, n'a-t-elle pas été éradiquée ?

Les effets iatrogènes des produits de santé sont souvent montés en épingle. L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) existe, mais il faut avant tout des personnes vaccinées pour protéger les autres !

Plusieurs questions ont porté sur les stocks de médicaments. La loi « santé » de janvier dernier a prévu un décret énumérant les produits pour lesquels les industriels devront constituer des stocks qu'ils ne pourront exporter, pour anticiper toute rupture.

Quant aux médicaments fabriqués à l'étranger...

Mme Catherine Procaccia. – Presque tous le sont !

M. Lionel Collet. – Loin s'en faut. L'industrie de la santé en France représente 200 000 emplois directs et autant d'emplois indirects. Nous avons des centres de production majeurs, y compris pour des produits matures. Assurer notre indépendance sanitaire suppose une capacité de production propre.

Les médicaments génériques sont fabriqués à 90 % en Europe – même si ce n'est pas forcément le cas du principe actif. L'ANSM suit ces dossiers.

L'Eprus étant appelé à passer des marchés pour constituer des stocks, nous avons avec les industriels des relations de client à fournisseur : elles ne vont pas au-delà. Aucun représentant de l'industrie ne siège au conseil d'administration de l'ANSP, bien évidemment.

Monsieur Roche, plusieurs études épidémiologiques se sont penchées sur les liens entre les troubles cognitifs et le vieillissement pour favoriser le diagnostic précoce. Une équipe de Baltimore a ainsi indiqué que la perte auditive non corrigée augmentait de 30 % le risque de dépendance précoce et multipliait par trois le risque de chute chez les personnes âgées. La réponse réside dans l'appareillage auditif – mais le reste à charge est important. Je rappelle au passage que la France importe 100 % des prothèses auditives, soit 700 000 par an, chiffre qui ne peut que croître. C'est une question que l'ANSP devra creuser.

M. Gabouty a évoqué le risque de sur-vaccination... On ne peut reprocher aux pouvoirs publics de prévoir une réponse face à une menace de pandémie. Qu'aurait-on dit si la menace s'était concrétisée et que les précautions n'avaient pas été prises ?

La vaccination en soi peut-elle présenter un danger en cas de sur-vaccination ? Certaines populations sont particulièrement sensibles à la vaccination par la dose antigénique, c'est vrai. Je fais confiance aux médecins de santé publique et aux comités techniques des vaccinations pour préciser le cadre, car le sujet est très technique.

Madame Génisson, le ministère de la santé est notre seule tutelle, mais les ministères de la recherche, du budget, de la défense et des outre-mers sont représentés au conseil d'administration.

Mme Catherine Génisson. – J'adhère à votre raisonnement sur l'antibiorésistance – qui peut être dramatique. Cela dit, il faut bien constater que l'antibiothérapie empirique a fait disparaître certaines pathologies, comme les pathologies cardiaques liées au streptocoque.

M. Lionel Collet. – Oui, dans le rhumatisme articulaire aigu, où le germe est clairement identifié et le traitement adapté. La question se pose quand l'antibiothérapie de prophylaxie est prescrite pour des pathologies qui ne l'exigent pas, comme les gripes.

M. Alain Milon, président. – À l'époque, nous n'avions pas le moyen de distinguer l'origine virale ou bactérienne d'une pathologie.

M. Michel Amiel. – On inciterait à recourir au vaccin hexavalent faute de pouvoir trouver le vaccin DT-Polio trivalent. Cette question fait polémique – on l’a vu avec la sanction sévère infligée au professeur Joyeux, et la clientèle de ville exprime de plus en plus ses inquiétudes. Qu’en pensez-vous ?

Selon le professeur Raoult, éminent virologue, l’antibiorésistance serait un vrai-faux problème. Il est vrai que des pathologies ont pu être éradiquées, en médecine de ville, par la pratique de l’antibiothérapie probabiliste, à l’aveugle, car on ne savait pas distinguer pathologies virales et bactériennes.

M. Lionel Collet. – Là aussi, il faut trouver le point optimal entre les cas où l’antibiothérapie est adaptée et la distribution à large spectre qui encourage l’antibiorésistance. Le rôle premier du médecin est de soigner : on ne peut lui reprocher de prescrire un antibiotique quand il n’y a pas d’autre traitement.

Peut-être notre connaissance des maladies neuro-dégénératives connaîtra-t-elle une rupture significative, le jour où l’on trouvera un médicament qui guérit, comme le Sovaldi. Qui pouvait prédire la révolution qu’a été l’immunothérapie pour le traitement de seconde ligne de certains cancers ? Mes aînés ont connu de semblables révolutions dans les traitements antituberculeux ou de certaines pathologies ORL.

L’enjeu est d’assurer le contingentement des pathologies dans lesquelles on détecte une antibiorésistance, dans l’attente d’un traitement. C’est un thème que poursuivra l’Agence, comme le font l’Organisation mondiale de la santé ou *One Health*.

M. Alain Milon, président. – Merci. Nous aurons l’occasion de nous revoir, notamment au moment de l’examen du budget.

Travail, modernisation du dialogue social et sécurisation des parcours professionnels – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons à présent en nouvelle lecture le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Je vous prie d’excuser l’absence de Michel Forissier, retenu, et donne la parole aux deux autres rapporteurs.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Deux semaines après avoir adopté ce projet de loi en séance publique et après l’échec de la commission mixte paritaire, nous voici face à un texte largement remanié par l’Assemblée nationale, et dont la rédaction est très proche de celle retenue en première lecture. Avec 182 amendements intégrés au texte de la commission et 111 autres considérés comme adoptés après engagement de la responsabilité du Gouvernement en nouvelle lecture, les députés ont modifié l’intitulé du texte et surtout supprimé quasiment tous les apports du Sénat. Si nous ne nous faisons guère d’illusions sur le sort réservé à certaines de nos modifications les plus emblématiques, nous regrettons que certains apports techniques ou de bon sens aient été écartés d’un revers de main.

Notre commission avait retenu 201 amendements pour répondre aux cinq enjeux essentiels que constituent la simplification et la sécurisation du cadre juridique applicable aux entreprises, le renforcement de leur compétitivité, la prise en compte des spécificités des TPE et PME, le développement de l’apprentissage et la défense des missions de la médecine du

travail. Notre texte avait été enrichi en séance publique de 157 amendements, à l'issue de plus de 80 heures de discussion, au cours desquelles la ministre du travail a tenté de faire œuvre de pédagogie car ce projet de loi, parfois dense et technique, est au fond peu connu et souvent caricaturé.

À l'article 1^{er}, nous avons fixé une feuille de route précise et ambitieuse à la commission de refondation du code du travail, en remettant l'accent sur l'objectif initial de simplification, mais l'Assemblée nationale a rétabli sa rédaction en l'assortissant de deux modifications : la commission devra s'appuyer sur les travaux du Haut Conseil du dialogue social, et la consultation des partenaires sociaux ultramarins est prévue, selon une formulation assez peu compréhensible.

Si les députés ont approuvé l'article 1^{er} *bis* A, introduit au Sénat, qui autorise le règlement intérieur à appliquer le principe de neutralité dans l'entreprise, ils ont écarté la possibilité pour un accord d'entreprise de modifier ce règlement, qui relève en effet du seul pouvoir de direction de l'employeur. Nous verrons les conséquences des conclusions que vient de rendre, sur une affaire française concernant le licenciement d'une salariée ayant refusé de retirer son foulard islamique, l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui semble estimer qu'il s'agit d'une discrimination directe fondée sur la religion. Les députés ont aussi rétabli la rédaction initiale de l'article 1^{er} *bis*, en supprimant la distinction que nous avons opérée entre le régime probatoire du harcèlement sexuel, aligné sur celui prévu pour les discriminations, et le régime applicable au harcèlement moral, qui demeurerait inchangé afin d'éviter la multiplication des contentieux. C'est mettre le doigt dans un engrenage dangereux, comme la ministre elle-même l'a reconnu en séance.

À l'article 2, suivant la logique du projet de loi et dans la lignée de la loi du 20 août 2008 et du rapport Combrexelle, nous avons placé la négociation collective en entreprise au cœur de la définition des règles en matière de durée du travail, de repos et de congé. Dans sa rédaction initiale, cet article n'apportait que peu de modifications au droit existant. En fait, c'était une réécriture selon un schéma ternaire : principes auxquels on ne peut déroger, champ de la négociation collective et règles supplétives. Nous avons tenté de lui donner plus d'ampleur. La durée légale aurait été supprimée et remplacée par une durée de référence fixée conventionnellement. En l'absence d'accord, un décret aurait eu à fixer la durée applicable, après concertation avec les partenaires sociaux, dans la limite de 39 heures. Il est dommage que cette rédaction n'ait pas été retenue. De même, le Sénat avait proposé de substituer à la durée minimale de travail à temps partiel uniforme de 24 heures hebdomadaires fixée dans la loi une durée conventionnelle déterminée par accord dans les entreprises ou, à défaut, dans les branches.

Pas moins de 44 amendements avaient été adoptés à cet article au Sénat, afin de lui rendre l'ambition qui était la sienne avant les reculs successifs qui ont émaillé le parcours de ce texte. Il aura fallu aux députés et au Gouvernement près de 60 amendements pour rétablir, sans surprise, leur version du texte et ne retenir que des dispositions secondaires introduites par le Sénat, comme l'inscription dans la loi du délai de prévenance supplétif de 15 jours pour les astreintes ou encore l'articulation des accords d'entreprise avec les accords de branche antérieurs à 2004. L'Assemblée nationale a introduit des dispositions nouvelles, comme la reconnaissance du caractère férié de la journée de commémoration de l'abolition de l'esclavage dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

À l'article 3, relatif aux congés spécifiques, l'Assemblée nationale a en outre repris l'ensemble des modifications adoptées par le Sénat, en particulier sur les congés pour

événements familiaux. En séance publique, nous avons relevé la durée minimale de ce congé en cas de décès d'un proche de deux à trois jours et l'avions étendu à la disparition du concubin. Les députés ont également conservé la création d'un congé spécifique, qui ne pourra pas être inférieur à deux jours sauf accord d'entreprise, en raison de l'annonce de la survenue d'un handicap chez un enfant. Ces dispositions résultaient d'amendements de nos collègues Philippe Mouiller et Dominique Gillot.

Les députés n'ont pas suivi le Sénat dans la voie de l'assouplissement des règles relatives au compte épargne-temps, à l'article 4, et notamment sur la possibilité d'augmenter le nombre de jours de congés payés que le salarié peut utiliser pour obtenir un complément de rémunération. Ils ont également supprimé les deux articles 7 A et 7 B, que nous avons adoptés afin de relever les seuils sociaux, et refusé la généralisation de la délégation unique du personnel prévue à l'article 7 C, qui rapprochait pourtant la vie des entreprises du modèle allemand. Ils sont aussi revenus sur la suppression par le Sénat, en séance publique, avec l'article 7 AA, des commissions paritaires régionales interprofessionnelles instituées par la loi du 17 août 2015.

Les principales modifications que nous avons apportées aux nouvelles règles de négociation collective, aux articles 7 et 9, n'ont pas été retenues. Toutefois, le Gouvernement a modifié les modalités d'opposition à la publication d'un accord sur le futur portail internet dédié, ce qui offre un bon équilibre entre la protection des droits des signataires et l'exigence de transparence des accords.

À l'article 10, soucieux de ne pas bloquer le dialogue social, nous avons maintenu les règles actuelles de validité des accords collectifs, tout en introduisant la possibilité d'organiser une consultation des salariés, à l'initiative de l'employeur ou des syndicats signataires d'un accord frappé d'opposition, pour entériner cet accord. Sans surprise, les députés ont rétabli l'essentiel de leur texte, en prévoyant qu'à compter du 1^{er} septembre 2019 tous les accords devront être signés par des syndicats représentant plus de la moitié des suffrages exprimés en faveur d'organisations ayant dépassé le seuil de 10 % lors des dernières élections professionnelles.

À l'article 11, relatif aux accords de préservation et de développement de l'emploi, dits « accords de compétitivité », seules la disposition relative à la clause de retour à meilleure fortune et celle précisant la procédure à suivre par l'employeur en cas de licenciement ont été accueillies favorablement par les députés. Le Gouvernement s'est toutefois largement inspiré de nos travaux pour clarifier le régime juridique applicable au parcours d'accompagnement personnalisé dont bénéficieront les salariés qui refuseront l'application de ces accords.

L'article 13, portant sur les missions des branches professionnelles, a acquis au fil de l'examen parlementaire une forte notoriété car il est apparu comme le contrepoids aux dispositions de l'article 2. L'Assemblée nationale a conservé l'essentiel de nos apports, qui renforçaient le rôle des commissions paritaires de branche, et je m'en réjouis. Mais cet article a été complètement modifié en nouvelle lecture par plusieurs amendements, qui sont en réalité d'une portée limitée par rapport aux dispositions actuelles du code du travail.

Tout d'abord, les accords d'entreprise ne pourront pas déroger aux accords de branche en matière de prévention de la pénibilité et d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Ces deux domaines viennent s'ajouter aux quatre thèmes figurant déjà dans le code du travail depuis la loi du 4 mai 2004 – classifications, salaires minima, financement de

la formation professionnelle et prévoyance. Ensuite, l'articulation entre accords de branche et accords d'entreprise est clarifiée : il est dit explicitement que les partenaires sociaux pourront décider sur quels sujets les accords d'entreprise ne pourront pas être moins favorables aux salariés que les accords de branche. En outre, les partenaires sociaux devront engager dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi une négociation portant sur l'ordre public conventionnel. Faute de négociation, le ministre du travail pourra même engager une procédure de fusion de la branche concernée avec une autre branche. Par ailleurs, les organisations patronales affiliées ou adhérentes à des organisations représentatives au niveau d'une branche auront la capacité de négocier des accords dans leur périmètre puis de demander leur extension. Enfin, les conventions et les accords d'entreprise portant sur la durée du travail devront être systématiquement transmis pour information aux commissions paritaires de branche.

L'Assemblée nationale a rétabli à l'article 15 l'indemnisation obligatoire d'une organisation syndicale lorsqu'une collectivité souhaite lui retirer la mise à disposition d'un local dont elle a bénéficié pendant plus de cinq ans. Elle a également rétabli l'augmentation généralisée de 20 % du nombre d'heures de délégation des délégués syndicaux, alors que le Sénat souhaitait une augmentation ciblée sur les délégués appelés à négocier, dans des conditions définies par accord d'entreprise.

L'Assemblée nationale a repoussé le choix du Sénat d'introduire à l'article 17 une forme de concurrence dans la désignation des experts mandatés par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et de faire participer le comité d'entreprise (CE) au financement de ces expertises. De même, elle a supprimé les dispositions qui permettaient, sous réserve d'accord unanime, d'affecter l'excédent du budget de fonctionnement du CE au financement d'activités sociales et culturelles. En revanche, les dispositions de l'article 18 *ter*, issues d'un amendement de Pascale Gruny et visant à clarifier les modalités de répartition de la subvention utilisée pour financer les activités sociales et culturelles dans les entreprises comportant plusieurs établissements ont été conservées.

À l'article 19, les règles relatives à la mesure de l'audience patronale pour désigner les conseillers prud'hommes ont été à nouveau modifiées à l'initiative du Gouvernement. Cette mesure, qui ne sera finalement pas réalisée à titre transitoire au niveau national en 2017, reposera pour moitié sur le nombre d'entreprises employant au moins un salarié et adhérentes à une organisation patronale, pour moitié sur le nombre de salariés qui y sont employés, et non plus sur le ratio 30 % / 70 %. Espérons que les règles de la représentativité patronale, après ce nouvel aménagement, soient enfin stabilisées.

Les députés ont par ailleurs supprimé plusieurs articles additionnels introduits à notre initiative. Je pense à l'article 10 A, qui autorisait les employeurs, dans les entreprises employant moins de 50 salariés dépourvues de délégué syndical, à conclure des accords directement avec les représentants élus du personnel ou, en leur absence, avec les salariés. Ou encore à l'article 20 *bis*, qui abaissait le taux du forfait social applicable à la participation et à l'intéressement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – L'approche pragmatique du compte personnel d'activité que le Sénat avait retenue n'a pas eu l'heur de convenir aux députés, qui ont privilégié l'affichage politique sur les contraintes liées à l'application au 1^{er} janvier prochain de ce dispositif. Malgré nos mises en garde fondées sur les exemples récents du compte personnel de formation (CPF) et surtout du compte pénibilité qui, plus de deux ans

après sa création, reste inapplicable, le Gouvernement n'a pas daigné examiner objectivement les griefs que nous avons soulevés.

La problématique de la valorisation de l'engagement citoyen mérite une réflexion plus approfondie que la création du compte d'engagement citoyen (CEC) proposé par le Gouvernement. Doit-elle obligatoirement se traduire par un droit à la formation renforcé ? Répond-elle réellement à une attente des bénévoles ? De plus, ce CEC regroupe des formes d'engagement civique, professionnel ou citoyen qui ont bien peu en commun : la participation à la réserve militaire est-elle assimilable au tutorat d'un apprenti en entreprise ? Enfin, l'évaluation du coût de son volet associatif et du nombre de bénéficiaires potentiels se révèle lacunaire en raison de l'évolution de son périmètre en cours d'examen parlementaire.

De même, il nous semblait pertinent que ce compte personnel d'activité soit clos lorsque son titulaire cesse son activité professionnelle, c'est-à-dire lorsqu'il liquide l'ensemble de ses droits à la retraite. Nous proposons de simplifier le compte pénibilité, afin de répondre aux nombreuses inquiétudes des employeurs. Je regrette que nous n'ayons pas été entendus sur ces points, et nous sommes curieux de voir comment se déroulera, à compter du 1^{er} janvier prochain, la mise en œuvre du CPA.

Concernant le reste des dispositions relatives à la formation professionnelle, l'Assemblée nationale a adopté conformes plusieurs articles introduits au Sénat, notamment celui relatif au CPF des travailleurs des établissements et services d'aide par le travail (Esat), et a approuvé les indispensables modifications juridiques que nous avons apportées à l'article 21 *bis* B, relatif à la réforme de la collecte de la contribution à la formation professionnelle des professions libérales, des artisans et des non-salariés.

En revanche, les députés n'ont manifestement pas le même point de vue que nous sur la façon de faire de l'apprentissage une voie de réussite. Alors que le projet de loi initial était quasiment muet sur cette problématique, le Sénat avait introduit 20 articles pour surmonter les obstacles qui freinent aujourd'hui son développement et améliorer le statut des apprentis. Aucun d'entre eux n'a été retenu, pas même l'obligation pour les entreprises d'assurer la formation des maîtres d'apprentissage. Aucune proposition alternative n'a été présentée : l'Assemblée nationale comme le Gouvernement semblent se satisfaire du *statu quo* en la matière, alors que les insuffisances du modèle français par rapport aux exemples étrangers sont bien identifiées.

Sans nous opposer sur le fond au dispositif de la garantie jeunes, nous avons estimé que l'expérimentation devait être poursuivie et que sa généralisation était prématurée, mais l'Assemblée nationale l'a rétablie.

Approuvant globalement les dispositions relatives à la promotion de la validation des acquis de l'expérience, le Sénat avait supprimé celles qui lui semblaient dépourvues de portée normative. L'Assemblée nationale les a rétablies, tout comme elle a persévéré dans sa demande de rapport sur les emplois d'avenir.

Parmi les articles relatifs au droit du travail à l'ère du numérique, plusieurs points de divergence sont à signaler. Le premier porte sur l'article 25, qui concerne l'obligation de négociation sur le droit à la déconnexion. Si le Sénat avait considéré que la consécration de ce droit dans le code du travail constituait une avancée, la rédaction de cet article contenait beaucoup trop de dispositions dépourvues de portée normative. L'Assemblée nationale n'a pas suivi notre souci de simplification et a même alourdi le dispositif en supprimant le seuil

de 50 salariés au-delà duquel l'élaboration d'une charte définissant les modalités de mise en œuvre de ce droit était obligatoire. Cette rédaction s'impose désormais à toutes les entreprises. De même, à l'article 26, l'Assemblée a repris son texte peu normatif de première lecture sur le lancement de la concertation sur le télétravail et les modalités d'organisation du travail pour les salariés en forfait en jours.

Sans surprise, elle a rétabli l'article 27 *bis* sur la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique en y introduisant deux modifications substantielles.

La première permet aux plateformes de couvrir le risque d'accident du travail, qui relève de leur responsabilité sociale, par la souscription de contrats d'assurance de groupe devant apporter une protection au moins égale aux garanties offertes par l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

La seconde a supprimé la disposition selon laquelle la reconnaissance de la responsabilité sociale de la plateforme vis-à-vis du travailleur n'entraîne pas l'établissement d'un lien de subordination. Ce faisant, les députés semblent avoir tiré les conséquences des critiques que nous avons formulées sur l'ambiguïté de cet article créant dans le code du travail un statut *ad hoc* de travailleurs non-salariés sans être indépendants. Une telle disposition aurait en effet interféré avec les poursuites engagées actuellement par l'Urssaf d'Ile-de-France contre Uber. Notre commission devra cependant rester très attentive sur l'application de cet article car les problèmes soulevés sont loin d'être résolus. Nous avons signalé que la réflexion préalable était insuffisante, et le débat parlementaire nous a donné raison !

L'Assemblée nationale s'est également opposée à notre souhait de créer un véritable rescrit social à l'article 28, ouvert à toutes les entreprises sans condition de taille et rendu public après anonymisation sur un site internet spécifique. Elle a par ailleurs rejeté notre proposition, à l'article 29, d'obliger les partenaires sociaux à prévoir dans tous les accords de branche, même non étendus, des stipulations spécifiques pour les entreprises employant moins de 50 salariés. Seul motif de satisfaction : le Gouvernement a réintroduit la disposition sénatoriale selon laquelle l'employeur doit informer les délégués du personnel de ses choix quand il applique un accord-type.

L'Assemblée nationale a par ailleurs rétabli l'article 29 *bis* A, qui crée une instance de dialogue social du réseau de franchise. Si son périmètre et ses pouvoirs ont été revus à la baisse par rapport à la version adoptée en première lecture, son principe même reste toujours aussi contestable, puisqu'il entre en contradiction directe avec l'un des fondements de la franchise, qui est l'indépendance juridique des franchisés par rapport au franchiseur et l'absence de lien de subordination entre les salariés des franchisés et le franchiseur. L'application de ce dispositif risque de rester assez théorique...

Les députés n'ont pas été convaincus par le travail de réécriture de l'article 30 relatif aux licenciements économiques. L'ensemble de nos modifications, qui clarifiaient les critères du licenciement et sécurisaient la procédure en cas de contestation devant le juge, ont été supprimées, y compris la notion de faisceau d'indices que le rapporteur de l'Assemblée nationale avait pourtant maintenue en commission. Il y a fort à craindre que la version des députés soit peu opérationnelle et n'apporte pas aux entreprises et aux salariés la sécurité juridique attendue. Nous déplorons également que l'article 30 *bis* B n'ait pas été retenu, car il

donnait enfin la possibilité au juge judiciaire de moduler dans le temps les effets de ses décisions pour mieux maîtriser les conséquences des revirements jurisprudentiels.

Alors que nous avons rétabli les dispositions figurant dans l'avant-projet de loi relatives au plafonnement des indemnités prud'homales, l'Assemblée nationale les a supprimées. Nous ne pouvons que regretter que le Gouvernement n'assume pas cette mesure qu'il avait lui-même portée il y un an dans le cadre du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Tout en invitant les partenaires sociaux à négocier sur la reconduction des contrats saisonniers, le Sénat n'avait pas souhaité habiliter le Gouvernement à fixer par ordonnance les règles supplétives en la matière. L'Assemblée nationale a toutefois rétabli cette habilitation.

En revanche, les députés ont conservé les apports du Sénat précisant le cadre juridique applicable aux groupements d'employeurs et aux particuliers employeurs.

Les dispositions relatives à une meilleure insertion et au maintien dans l'emploi des personnes handicapées ont elles aussi fait l'objet d'un consensus entre nos deux assemblées : les députés ont conservé les apports votés au Sénat relatifs au dispositif permanent d'emploi accompagné prévu à l'article 23 *ter*, ainsi que l'attribution à Cap emploi des missions d'insertion et de suivi dans l'emploi mentionnées à l'article 43 *ter*.

S'agissant de la médecine du travail, l'Assemblée nationale a, sans surprise, rétabli la plupart des dispositions issues de son texte de première lecture, notamment sur le sujet le plus débattu, en remplaçant la visite d'aptitude par une visite d'information et de prévention.

En ce qui concerne la contestation des avis d'aptitude ou d'inaptitude, la création d'une procédure d'appel devant des commissions régionales de médecins du travail a été accueillie favorablement par nos collègues députés de la commission des affaires sociales. En séance, le Gouvernement n'a cependant pas souhaité retenir cette solution. Nous ne pouvons que le regretter car le recours à la juridiction prud'homale, déjà engorgée, ne nous paraît pas offrir les garanties suffisantes, ni pour les salariés, ni pour les employeurs.

Moyennant des ajustements rédactionnels, l'Assemblée nationale a conservé la précision apportée à notre initiative sur la nécessité d'éviter la réalisation de visites redondantes pour les salariés en contrat court. Le texte qui nous est transmis maintient également les apports du Sénat sur la faculté pour un travailleur de solliciter à tout moment une visite médicale, sur la possibilité pour le professionnel de santé qui réalise la visite d'information et de prévention d'orienter le travailleur vers le médecin du travail, ainsi que sur les modalités de suivi des travailleurs de nuit. Enfin, les députés nous ont finalement rejoints pour reconnaître qu'il n'était pas opportun de modifier la gouvernance actuelle des services interentreprises de santé au travail.

En revanche, ils ont supprimé la disposition que nous avons adoptée pour préciser que l'appréciation de la responsabilité pénale et civile de l'employeur implique la prise en compte des mesures mises en œuvre au titre de son obligation de sécurité de résultat. À l'initiative du Gouvernement, ils ont également supprimé la disposition qui incluait la masse salariale plafonnée parmi les assiettes de financement des services interentreprises de santé au travail pouvant être choisies.

En matière de travail détaché, les positions de nos deux assemblées convergent. L'Assemblée nationale a conservé l'essentiel des apports du Sénat et notamment l'information des travailleurs détachés dans le secteur du BTP sur leurs droits lors de la remise de leur carte d'identification professionnelle. L'obligation d'affichage sur les gros chantiers, que nous avons jugée inapplicable, a été rétablie. L'Assemblée nationale n'a toutefois pas conservé les dispositions relatives aux marchés publics que nous avons introduites. Au-delà des mesures que nous pouvons prendre au niveau national, nous rappelons notre attachement à une révision de la directive de 1996 et plus encore du règlement de 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a rétabli la possibilité d'intégrer des contrôleurs du travail dans le corps des inspecteurs du travail par le biais d'une liste d'aptitude alors que le Sénat avait estimé que cette liste, contrairement au concours interne, ne permettait pas d'assurer la montée en compétence indispensable de ces agents. Elle a également rétabli la ratification de l'ordonnance du 7 avril 2016 sur les pouvoirs de l'inspection du travail, à laquelle le Sénat s'oppose depuis deux ans.

Enfin, l'Assemblée nationale a rétabli les articles alourdissant les pénalités en cas de nullité du licenciement, que nous avons supprimés.

En définitive, si 53 articles ont été adoptés conformes à l'Assemblée nationale, ceux-ci portaient essentiellement sur des mesures techniques ou consensuelles. Cela ne saurait masquer les profonds désaccords qui existent entre nos deux assemblées sur les insuffisances et les lacunes du projet de loi. L'intérêt de procéder à un nouvel examen du texte au Sénat dans la perspective de la lecture définitive nous paraît dès lors limité, après deux semaines de débat intense dans notre hémicycle et l'engagement à deux reprises de la responsabilité du Gouvernement à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi nous vous proposons que notre commission se prononce, par un seul vote, sur le rejet du projet de loi et qu'elle dépose, pour la séance publique, une motion tendant à opposer la question préalable en application de l'article 44, alinéa 3, de notre règlement.

Mme Nicole Bricq. – Merci pour ce bilan exhaustif de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. À l'article 1^{er}, l'amendement du Gouvernement associe explicitement le Haut Conseil du dialogue social aux travaux de la commission d'experts chargée de la réécriture du code du travail. Cela n'est pas que symbolique, puisque ce Haut Conseil comprend cinq représentants des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel et cinq représentants des organisations représentatives d'employeurs au niveau national désignés par ces organisations, et que son président, Jean-Denis Combrexelle, fait autorité chez tous.

Quant à l'article 13, il n'est pas un contrepoids à l'article 2 : ce contrepoids est l'article 10, dont vous avez refusé le principe. Il ne s'agit pas d'opposer les branches aux accords d'entreprise mais de leur donner un rôle plus large, en les mettant face à leurs responsabilités : de nombreuses branches ayant compétence sur les minima salariaux sont en-dessous des accords d'entreprise, ne l'oublions pas ! Voilà trente ans que l'on parle d'égalité salariale entre les hommes et les femmes. Les branches devront s'impliquer davantage, comme sur la pénibilité.

Je vois qu'on ne m'écoute pas : vous voulez que nous adoptions la motion pour ajourner les débats... Nous avons écouté les rapporteurs avec attention. Ayez au moins la courtoisie de me laisser finir ma phrase !

Pourtant, je comprends votre position, sans la partager. Nous avons en effet eu le privilège, par rapport à l'Assemblée nationale, de pouvoir débattre longuement. La ministre a d'ailleurs reconnu vos apports. Il faut savoir terminer l'examen d'un texte.

M. Dominique Watrin. – Chacun doit pouvoir s'exprimer. Nous ne voterons pas cette motion. Non que nous soyons d'accord avec le texte issu du 49-3 : ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale montre que nous avons raison de dénoncer une volonté de passer en force, contre l'avis de la majorité des salariés. D'ailleurs, ce texte est quasiment le même que celui que nous avons combattu, à trois modifications près, qui ne reviennent ni sur l'inversion de la hiérarchie des normes, ni sur la facilitation des licenciements, ni sur la remise en cause des 35 heures. Mais la motion que proposent les rapporteurs ne rejette pas la nouvelle architecture du droit du travail, et prétend même, dans son objet, remettre en cause les droits et protections accordés aux salariés : réforme des seuils sociaux, approfondissement des accords de préservation et de développement de l'emploi – dont l'effet est pourtant de supprimer des milliers d'emplois, malgré les sacrifices déjà imposés aux salariés -flexibilisation, remise en cause des 35 heures...

Nous regrettons votre refus de débattre en séance. Malgré nos divergences, nous aurions pu progresser sur plusieurs sujets qui préoccupent nos concitoyens. En première lecture, nous avons déposé 402 amendements sur des sujets aussi divers que le temps partiel, le travail saisonnier, l'amiante, le travail détaché illégal... Hélas, aucun n'a été repris. Les prétextes pour les écarter ont varié : négociation en cours des partenaires sociaux, transposition de directives européennes, renvoi aux ordonnances ou encore plan interministériel contre le risque amiante prétendument en préparation. Nous maintenons notre position constante pour le retrait de ce projet de loi, et déposerons en séance une motion d'irrecevabilité. Nous avons également déposé une quinzaine d'amendements de suppression pour notre réunion de commission d'aujourd'hui.

Mme Hermeline Malherbe. – Au sein de notre commission, nous devons nous écouter. Nos désaccords ne nous ont jamais empêchés de nous respecter. Nous voterons contre la question préalable, dont l'objet avance des arguments inexacts : les députés n'ont pas remis en cause chacun des axes de travail qui avaient guidé la réflexion du Sénat, par exemple.

M. René-Paul Savary. – Nous voterons cette question préalable, car les débats ont montré les oppositions entre nous sur la politique du travail. Nous avons assisté à la scission de la gauche sur ce sujet, illustrée par plusieurs événements. L'entêtement sur cette loi est regrettable, car elle ne va pas tout changer ! Plusieurs propositions de bon sens n'y figurent plus, sur la pénibilité ou l'apprentissage par exemple. C'est dommage, mais il faut savoir en finir.

M. Michel Amiel. – Sur le fond, tout n'est pas d'égal intérêt dans cette loi. Sur la forme, je voterai contre cette question préalable, car elle est au Sénat ce que le 49-3 est à l'Assemblée : une manière brutale d'éluder le débat. À l'heure où le bicamérisme est particulièrement attaqué, il est mal venu de couper court à la discussion dans notre assemblée.

M. Gérard Roche. – Nous avons vu pendant des semaines de débat s'opposer des philosophies politiques opposées. Confronté à ce fossé, le Gouvernement a dû utiliser à deux reprises le 49-3, qui interrompt la discussion parlementaire. Quant à l'atmosphère de nos présents échanges, mettons-là sur le compte de la fatigue de fin de session, surtout nos longs travaux sur ce projet de loi. Un débat sérieux a eu lieu au Sénat. Nos propositions n'ont pas

été reprises, et nous le regrettons, mais nous n'allons pas tout recommencer ! « Cent fois sur le métier remets ton ouvrage », oui, mais si un résultat est en vue ! Nous voterons cette question préalable.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Soyons clairs : les ajouts faits à l'article 1^{er} et à l'article 13 sont éminemment politiques, il s'agissait de donner des gages. Le texte du Sénat comme le texte initial prévoyaient déjà d'associer les partenaires sociaux au travail de refondation du droit social. Du coup, la rédaction retenue est redondante. Nous sommes prêts à refaire le débat, mais j'avais compris que c'était rendre service au Gouvernement que d'achever le processus fin juillet, et non en septembre, pour lui éviter une recrudescence des manifestations. Au cours d'une réunion, hier soir, où Nicole Bricq siégeait au premier rang, l'orateur a dit que ce projet de loi n'était déjà plus le combat d'aujourd'hui. C'est donc M. Macron qui me donne le mot de la fin !

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Au vu de la rigidité dont a fait preuve le rapporteur à l'Assemblée nationale, je comprends mieux que le Gouvernement ait eu recours au 49-3. Il y a eu des maladresses, et certaines propositions techniques du Sénat auraient pu être retenues, surtout qu'elles étaient parfois plus proches des attentes des partenaires sociaux que le texte du Gouvernement.

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix le projet de loi.

Le projet de loi n'est pas adopté.

M. Alain Milon, président. – En séance publique, la discussion portera sur le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Je mets maintenant aux voix la proposition des rapporteurs sur le dépôt d'une motion tendant à opposer la question préalable.

La commission adopte la motion tendant à opposer la question préalable.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Création d'une commission de refondation du code du travail			
M. WATRIN	11	Suppression de l'article	Rejeté
Article 2 Nouvelle articulation des normes en matière de durée du travail et de congés payés			
M. WATRIN	12	Suppression de l'article	Rejeté
M. MOUILLER	4	Contrepartie en repos aux temps de trajet rendus pénibles en raison d'un handicap	Rejeté
M. MOUILLER	7	Relèvement de 12 à 16 semaines de la période de référence relative à la mesure de la durée maximale hebdomadaire de travail	Rejeté
M. MOUILLER	6	Suppression de l'avis conforme du comité d'entreprise pour la mise en place d'horaires individualisés	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOUILLER	3	Droit au congé payé annuel des salariés de retour dans l'entreprise après un accident du travail ayant causé un handicap	Rejeté
M. MOUILLER	2	Congés payés supplémentaires pour les parents d'un enfant handicapé	Rejeté
M. MOUILLER	5	Conditions de prise des congés payés	Rejeté
Article 3 Congés spécifiques			
M. WATRIN	13	Suppression de l'article	Rejeté
Article 4 Compte épargne-temps			
M. WATRIN	14	Suppression de l'article	Rejeté
Article 10 Renforcement de la légitimité des accords et conventions d'entreprise			
M. WATRIN	15	Suppression de l'article	Rejeté
Article 11 Création d'un régime juridique unique pour les accords de préservation et de développement de l'emploi			
M. WATRIN	16	Suppression de l'article	Rejeté
Article 12 Clarification des règles relatives à la conclusion des accords de groupe			
M. WATRIN	17	Suppression de l'article	Rejeté
Article 17 Procédure de contestation des expertises demandées par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail			
M. WATRIN	18	Suppression de l'article	Rejeté
Article 18 Formation des acteurs de la négociation collective			
M. WATRIN	19	Suppression de l'article	Rejeté
M. MOUILLER	8	Agrément des organismes chargés de la formation des acteurs de la négociation collective	Rejeté
Article 29 bis A Dialogue social dans les réseaux de franchise			
M. SAVARY	1	Suppression de l'article	Rejeté
Article 30 Modification de la définition du licenciement économique			
M. WATRIN	20	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 32			
M. MOUILLER	9	Suspension du contrat d'apprentissage pendant la période de mobilité internationale d'un apprenti	Rejeté
Article additionnel avant l'article 43 bis AA			
M. MOUILLER	10	Habilitation des Esat à accueillir des périodes de mise en situation professionnelle	Rejeté
Article 44 Réforme de la médecine du travail			
M. WATRIN	21	Suppression de l'article	Rejeté

La réunion est levée à 11 h 55.

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

Lundi 11 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-Jacques Filleul, vice-président, puis de M. Hervé Maurey,
président -

**Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen des
amendements de séance**

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous examinons d'abord neuf amendements du rapporteur.

Article 2 bis

L'amendement de coordination n° DEVDUR.2 est adopté, ainsi que l'amendement de rectification n° DEVDUR.5 et l'amendement de cohérence n° DEVDUR.4.

Article 19

L'amendement de coordination n° DEVDUR.8 est adopté.

Article 33 A

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.1 est adopté.

Article 40

L'amendement de coordination n° DEVDUR.3 est adopté.

Article 51 quaterdecies

L'amendement de coordination n° DEVDUR.7 est adopté.

Article 52 bis

L'amendement de coordination n° DEVDUR.9 est adopté.

Article 68 sexies

L'amendement de coordination n° DEVDUR.6 est adopté.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous passons à l'examen des amendements de séance.

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	70 rect. bis	Réintroduction des sols comme faisant partie du patrimoine commun de la Nation.	Défavorable

Article 2

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 43 qui rétablit le texte de l’Assemblée nationale.

M. Ronan Dantec. – Je demande un vote. Nous souhaitons rétablir le texte de l’Assemblée nationale. Et M. Chaize est seul contre tous...

Mme Chantal Jouanno. – Il n’est pas seul !

M. Jean-Jacques Filleul, président. – C’est un processus politique : nous votons s’il n’y a pas d’accord.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Nous avons modifié le texte de l’Assemblée nationale en commission la semaine dernière !

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 43.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 71.

Mme Chantal Jouanno. – Cette fois, nous sommes d’accord, mais pour des raisons différentes.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 71.

M. BERTRAND	16	Objectif d’absence de perte nette de la biodiversité visé par le principe d’action préventive.	Défavorable
M. CARDOUX	1	Réintroduction d’une définition du principe de non-régression.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	7 rect.	Réintroduction d’une définition du principe de non-régression.	Défavorable

M. Ronan Dantec. – L’amendement n° 44 rétablit le texte de l’Assemblée nationale : je demande un vote.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 44.

Article 2 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 45.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 45.

M. MÉZARD	25 rect.	Réduction du délai de prescription de 10 à 5 ans.	Défavorable
M. COLLOMBAT	23 rect.	Restriction de l'intérêt à agir.	Défavorable
M. MÉZARD	24 rect.	Remplacement de la notion de "préjudice" par celle de "dommage".	Défavorable
M. MÉZARD	26 rect.	Entrée en vigueur du dispositif.	Défavorable
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATRIAT	63	Suppression des organisations de protection de l'environnement au titre des acteurs dont les données peuvent être prises en compte pour déclencher des plans d'actions pour les espèces menacées.	Défavorable

Article 4 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 34 et 74 rectifié.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 34 et 74 rectifié.

Article 4 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BIZET	35	Suppression de l'article 4 quater sur les échanges de semences	Défavorable
M. LABBÉ	75	Extension de la dérogation prévue pour les échanges de semences	Défavorable

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	21	Appellation de l'AFB	Défavorable
M. COLLOMBAT	22	Précision de la mission de l'AFB de gestion équilibrée et durable des eaux	Défavorable

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Sur l'amendement n° 14, sagesse.

M. Ronan Dantec. – Les dégâts des flamants roses ? Je vote contre !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Au fond, c'est une mission de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONFCS) et non de l'Agence française pour la biodiversité.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 14.

M. BERTRAND	17	Suppression des missions de police judiciaire de l'AFB.	Défavorable
M. L. HERVÉ	56	Suppression des missions de police judiciaire de l'AFB.	Défavorable
M. PATRIAT	64	Suppression des missions de police judiciaire de l'AFB.	Défavorable

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 2, en bonne intelligence avec M. Cardoux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2, ainsi qu'à l'amendement n° 8 rectifié qui lui est identique.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 3, 9 rectifié, 58 et 66 sont originaux... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 3, 9 rectifié, 58 et 66.

Article 17 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. DUBOIS	40 rect. bis	Modification de la composition des comités de bassin.	Défavorable
M. POINTEREAU	72 rect. bis	Modification de la composition des comités de bassin.	Défavorable
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. DUBOIS	29 rect.	Suppression de la nouvelle utilisation	Défavorable

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 46 : je ne suis pas favorable à un retour sur le champ de la nouvelle utilisation, alors que nous avons trouvé un équilibre entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

M. BARBIER	15	Retour à un plafond de 1% pour les contributions financières au partage des avantages	Défavorable
M. CHASSEING	80 rect.	Retour à un plafond de 1% pour les contributions financières au partage des avantages	Défavorable

Article 27 A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 79 : je préfère le texte de l'Assemblée nationale. Il concerne l'huile de palme.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Sur ce point, je n'accepte pas le *diktat* du Gouvernement. Nous nous étions exprimés sur la taxation de l'huile de palme. Le premier amendement de nos collègues écologistes prévoyait un taux trop élevé. L'Assemblée est revenue à un niveau qui nous convenait, et nous avons repris son texte en deuxième lecture, non sans avoir rencontré l'ambassadeur d'Indonésie, qui nous avait fait part de son accord. Ne nous déjugeons pas ! De plus, les huiles doivent être toutes taxées de la même manière, car c'est en quelque sorte une niche fiscale. Je le dirai en séance à la ministre, qui était très partagée, je crois : la décision est venue de plus haut.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 79.

Article 32			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KALTENBACH	11	Présence de représentants d'associations dans les établissements publics de coopération culturelle ou environnementale	Défavorable

Article 32 sexies

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 28.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Avis favorable, en ce qui me concerne !

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je préfère l'amendement suivant, mieux rédigé.

Mme Chantal Jouanno. – Ils sont complémentaires !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 28, ainsi qu'à l'amendement n° 5 rectifié.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Article 33 A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COURTEAU	61	Précisions sur la compensation	Défavorable
M. BOULARD	12 rect.	Traitement particulier des projets d'aménagement des collectivités publiques	Défavorable

Mme GATEL	27 rect.	Traitement particulier des projets d'aménagement des collectivités publiques	Défavorable
M. REQUIER	20 rect.	Traitement particulier des projets d'aménagement des collectivités publiques	Défavorable
M. CHASSEING	31 rect.	Traitement particulier des projets d'aménagement des collectivités publiques	Défavorable

M. Ronan Dantec. – Sur l'amendement n° 47, je demande un vote.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 47.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 36.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 48.

M. Ronan Dantec. – Votons !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 49.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.

Article 33			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. DUBOIS	37 rect.	Suppression du mécanisme d'accord implicite en cas de silence gardé par le preneur	Défavorable

Article 34 (supprimé)

M. Ronan Dantec. – Mon amendement n° 50 rétablit le texte de l'Assemblée nationale.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Il ne rétablit rien du tout, puisque quoi qu'il en soit l'Assemblée nationale discutera de son texte.

M. Ronan Dantec. – Le Sénat peut quand même donner son avis.

M. Jean-Jacques Filleul. – Abstention.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.

Article 35 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 10. Dire deux fois la même chose de deux manières différentes n'est pas un argument.

Mme Évelyne Didier. – Abstention, car il y a un problème de domanialité. Le code civil prévoit que lorsqu'on entretient un terrain pendant trente ans en payant la taxe foncière, on finit par en devenir propriétaire. Dans la mesure où les chemins ruraux appartiennent au domaine de la commune, il peut être risqué d'en confier l'entretien aux associations loi 1901.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10.

Article 36 quater (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	51	Rétablissement des espaces de continuité écologique.	Défavorable
Article 51 ter A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. RAPIN	81	Opérations de dragage dans les outre-mer.	Favorable
M. DANTEC	52	Objectif d'interdiction des dragages.	Défavorable
Article 51 undecies A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	18	Suppression de l'article	Défavorable
Article 51 terdecies A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BIZET	32	Modification de la définition des microbilles plastiques	Défavorable
M. BIZET	33	Détail du contenu du décret d'application sur l'interdiction des microbilles	Défavorable
Article 51 quaterdecies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme MALHERBE	62 rect.	Interdiction des néonicotinoïdes en 2018	Défavorable
M. PATRIAT	67	Rétablissement du texte de l'Assemblée sur les néonicotinoïdes	Défavorable

M. LABBÉ	78	Bilan établi par l'Anses sur la base travaux INRA et ITAB	Défavorable
M. LABBÉ	77	Avancement du calendrier d'interdiction d'une année	Défavorable
M. REQUIER	19 rect.	Remplacer l'Anses par les ministres dans la prise de décision	Défavorable

M. Hervé Maurey, président. – Les amendements n^{os} 4 et 76 sont déclarés irrecevables.

Mme Évelyne Didier. – Pourquoi ? C'est pourtant un sujet dont nous avons déjà parlé.

M. Hervé Maurey. – Ces amendements n'ont pas de lien avec une disposition encore en discussion, selon, la règle dite de « l'entonnoir ».

M. Charles Revet. – Tout à fait.

Les amendements n^{os} 4 et 76 sont déclarés irrecevables en application de l'article 48 alinéa 6 du Règlement.

Article 59 bis AB			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	13 rect.	Suppression du "rôle essentiel dans l'écosystème" des motifs justifiant la protection d'une espèce	Sagesse
M. L. HERVÉ	59	Suppression du "rôle essentiel dans l'écosystème" des motifs justifiant la protection d'une espèce	Sagesse
M. PATRIAT	68	Suppression du "rôle essentiel dans l'écosystème" des motifs justifiant la protection d'une espèce	Sagesse
M. DANTEC	53	Interdiction de poser des poteaux creux et non bouchés	Irrecevable
M. D. DUBOIS	38 rect.	Missions de l'ONCFS	Irrecevable
M. POINTEREAU	73 rect. bis	Missions de l'ONCFS	Irrecevable

La commission transmettra au président du Sénat l'amendement n° 53 pour qu'il apprécie sa recevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution.

Les amendements n^{os} 38 rectifié et 73 rectifié bis sont déclarés irrecevables en application de l'article 48 alinéa 6 du Règlement.

Article 60			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. L. HERVÉ	60	Insertion de la mention de la protection du gibier dans les motifs justifiant des opérations de destruction d'animaux	Défavorable

M. DANTEC	54	Clarification de l'articulation entre le régime général de destruction d'animaux et celui prévu pour les espèces protégées	Favorable
Article 66			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	55	Augmentation à 75 000 euros de la sanction administrative applicable en cas de non-respect d'une mise en demeure	Défavorable
Article 68 sexies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. DUBOIS	41 rect. bis	Milieux sylvopastoraux	Favorable
M. D. DUBOIS	39 rect.	Boisement compensateur sur les surfaces en friches industrielles, urbaines et commerciales.	Défavorable
Article 72 bis AA			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REVET	69 rect.	Suppression de l'article.	Favorable
M. D. DUBOIS	42 rect.	Encadrement du régime de protection des alignements d'arbres.	Défavorable

La réunion est levée à 15 h 08.

Mercredi 13 juillet 2016

- Présidence de Hervé Maurey, président -

Questions diverses

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Nous connaissons enfin, depuis hier, le candidat pressenti pour remplacer M. Pierre Cardo dont le mandat de président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) se termine le 23 juillet. Le Gouvernement propose M. Bernard Roman, député du Nord. Depuis la loi Macron, l'Arafer bénéficie de pouvoirs renforcés, qui ont notamment été étendus au transport par autocar et aux autoroutes. C'est une autorité jeune, créée en 2009, qui a réussi à trouver ses marques et à s'imposer grâce à son premier président, Pierre Cardo. Elle a su veiller à faire appliquer la loi de réforme ferroviaire de 2014, même si certains points de dissension avec la SNCF continuent d'exister. Elle a également su affirmer sa grande indépendance, en retoquant le candidat que le Gouvernement avait initialement proposé pour la présidence de SNCF Réseau. On craignait d'ailleurs qu'en représailles, Pierre Cardo soit remplacé par un président fonctionnaire. Ce ne sera heureusement pas le cas.

M. Charles Revet. – Dans quelle mesure notre vote pourra-t-il être déterminant ? Je partage ce que vous venez de dire à 200 %. Le fret ferroviaire peine à se développer à cause du problème de l'attribution des sillons. Grâce à son indépendance, l'Arafer pourrait contribuer à débloquent la situation.

M. Hervé Maurey, président. – C'est une question que nous pourrions poser au candidat pressenti. Je rappelle qu'il faut que les 3/5^{èmes} des votes cumulés de l'Assemblée nationale et du Sénat soient négatifs pour que la nomination échoue. Un nom a circulé, il y a quelques mois ; il a suffi que la rumeur relaie des réactions très vives pour qu'on le retire.

Déplacement de la commission en Corse – Gestion des déchets – Communication

M. Hervé Maurey, président. – Nous nous sommes rendus en Corse, le 8 avril dernier, avec pour sujet d'étude la prévention et la gestion des déchets dans l'île. Notre délégation était composée de Guillaume Arnell, Ronan Dantec, Didier Mandelli, Hervé Poher et moi-même.

Lors de la nouvelle lecture du projet de loi de transition énergétique, nous avons vu arriver en séance, à la dernière minute, un amendement du Gouvernement proposant de créer une nouvelle dérogation à la loi Littoral pour débloquent la situation en Corse, où la gestion des déchets risquait de déboucher sur une crise, du fait de l'absence d'exutoire pour les déchets ultimes à très proche échéance. Nous avons alors fait le choix de ne pas voter l'amendement, en l'absence d'éléments suffisamment précis et compte tenu de la prudence à observer dès lors qu'il s'agit de modifier la loi Littoral. Mais nous nous étions engagés à envoyer une mission sur place pour faire le bilan des éventuelles modifications législatives à apporter pour améliorer la gestion des déchets en Corse.

Notre déplacement s'est déroulé en plusieurs temps : le matin, nous avons suivi un point de situation à la préfecture avec les services de l'État, en présence du préfet de Corse, M. Mirmand, de la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) et de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). Nous avons ensuite rencontré Mme Agnès Simonpietri, présidente de l'office de l'environnement, chargée de la gestion des déchets au sein de la collectivité territoriale de Corse. L'après-midi, nous avons pu échanger avec M. Tatti, président du Syvadec et de la communauté d'agglomération de Bastia, puis avec M. Marcangeli, député-maire d'Ajaccio, et M. Ferrara, président de la communauté d'agglomération du pays ajaccien. Enfin nous avons effectué une visite de terrain à Albitreccia, dans la commune où l'on avait envisagé d'ouvrir un nouveau site de stockage des déchets.

En Corse, hors déchets du bâtiment, le tonnage de déchets non dangereux est estimé à 360 000 tonnes par an, dont 188 000 tonnes, soit environ la moitié, sont éliminées par enfouissement. Quatre installations de stockage reçoivent ces 188 000 tonnes annuelles de déchets produits dans l'île. Le site de Vico a une capacité autorisée de 30 000 tonnes par an, et la préfecture estime que le premier casier, le seul actuellement en exploitation, pourrait atteindre la saturation à l'été 2016. Sur ce site, un collectif *U Pumonte* s'oppose à l'exploitation d'un deuxième casier.

Le site de Viggianello a une capacité autorisée de 45 000 tonnes par an et dispose encore à ce stade de 3 à 5 ans d'exploitation. Une demande du prestataire a été déposée pour

créer le site de Viggianello 2, mais le comité de suivi s'oppose à la poursuite de l'exploitation et un collectif de riverains est en création. Par ailleurs, la voirie d'accès n'est pas adaptée à une augmentation de trafic.

Le site de Prunelli a une capacité autorisée de 43 000 tonnes par an, avec des casiers en bioréacteur. Ce site pourrait encore être exploité entre 4 et 6 ans avant d'atteindre la saturation. Cependant, l'installation est relativement proche d'une zone urbanisée, et des problèmes d'odeurs constatés en 2015 ont conduit à une forte opposition locale à une éventuelle augmentation de capacité du site. La décharge présente par ailleurs des problèmes d'accès.

Enfin, le site de Tallone 1 a fermé en juin 2015, ce qui a fortement réduit la capacité de stockage de la Corse. La mise en chantier de Tallone 2 a été interrompue par le maire qui subordonnait l'ouverture de ce deuxième site de décharge à la création d'une installation de tri mécano-biologique (TMB) au même endroit. Or, le permis de construire pour ce TMB a été annulé par le juge administratif pour non-respect de la loi Littoral, d'où la suggestion de la ministre de déroger à cette loi.

Par conséquent, avec la probable fermeture du site de Vico arrivé à saturation, la Corse connaîtra un déficit de traitement de 15 000 tonnes de déchets au premier semestre 2016, et un déficit de 70 000 tonnes au deuxième semestre, et cela uniquement si l'on arrive à ouvrir Tallone 2 en septembre prochain, ce qui n'est pas acquis, compte tenu de l'opposition de la commune.

Une solution partielle au problème consisterait à augmenter les capacités de stockage des trois autres sites en mettant en œuvre un principe de solidarité. Des discussions ont eu lieu pour rapatrier les tonnes de déchets non prises en charge sur les autres sites, mais elles ont échoué, les maires des communes concernées refusant d'accroître leur prise en charge des déchets tant que Tallone s'oppose à l'ouverture de sa deuxième décharge.

Autre piste évoquée : l'exportation de déchets sur le continent. Pour l'heure, cette solution n'est envisagée par la préfecture que comme une solution de dernier recours, dans le cas où aucun nouveau casier de stockage ne pourrait être ouvert et si l'augmentation de capacité des installations existantes n'était pas mise en œuvre. Selon les évaluations des services, une exportation de quelque 30 000 tonnes serait envisageable, même si les contraintes seraient nombreuses : contraintes réglementaires, avec la nécessité d'obtenir les autorisations nécessaires, contraintes administratives, car il faudrait obtenir l'accord des autorités locales (préfets, conseils départementaux, communes), et contraintes économiques, car le coût global de mise en balles, de transport et de traitement pour l'exportation est estimé à 280 euros par tonne de déchets.

Dans ce contexte très complexe, la priorité des services de l'État pour gérer la fin de l'année 2016 est d'abord d'obtenir la mise en service de Tallone 2. Ils sont pour cela en négociation avec la commune, avec un projet d'engagement pour une durée limitée de 3 ans sur le site, avec une capacité de 50 000 tonnes par an. Une fois cette mise en service obtenue, il faudra augmenter les capacités de stockage des trois autres sites, ce qui implique de convaincre les collectifs mobilisés sur place et d'ajuster les autorisations administratives de ces installations. Enfin, pour les tonnes de déchets restant à la marge sans solution de traitement, il conviendra d'organiser leur mise en balles provisoire sur le site de la communauté d'agglomération du pays ajaccien.

Il s'agit essentiellement de mesures d'urgence pour gérer la crise à très court terme. Il reste à mettre en œuvre dans les années à venir une politique de gestion des déchets suffisamment ambitieuse pour anticiper ce type de crises.

Il est intéressant de noter la répartition institutionnelle originale de la compétence de gestion des déchets. La collectivité territoriale de Corse dispose de la compétence de planification, avec la définition d'orientations générales. Les communes disposent de la compétence collecte, les deux tiers d'entre elles ayant délégué leur compétence traitement au principal syndicat de l'île, le Syvadec.

Sur ces enjeux de répartition des compétences et d'articulation entre les acteurs se superposent des enjeux politiques, depuis l'élection en décembre 2015 des nationalistes à la tête de l'exécutif régional. La nouvelle direction de la collectivité territoriale de Corse ne souscrit pas à la planification actuelle en matière de déchets. Elle a adopté en janvier dernier une feuille de route qui doit guider l'action publique dans les années à venir. En trois ans, elle souhaite atteindre l'objectif d'éviter 50 % des déchets à la source. Nous en sommes loin, et il faudra un ambitieux programme pour rationaliser le tri et passer du tri en point d'apport volontaire à un tri en porte à porte en réduisant le nombre de flux, tout en passant à un financement par la redevance incitative. Nous suivrons attentivement ces évolutions, car la transition sera sans doute difficile.

En tout état de cause, la question de l'ouverture de nouveaux sites de stockage se posera très rapidement, compte tenu de la saturation progressive des sites existants. La préfecture estime qu'en se fondant sur l'objectif actuel de 50 % de réduction de la quantité de déchets, et sans augmentation des capacités des sites de Viggianello et Prunelli, il faudrait disposer d'ici dix ans d'au moins deux sites de traitement supplémentaires, idéalement un par département.

Le risque aviaire achève de compliquer la situation. Nous avons visité le site envisagé pour l'ouverture d'une nouvelle installation de stockage, dans la commune d'Albitreccio. Cette installation n'a finalement pas pu voir le jour car la direction générale de l'aviation civile (DGAC) y a opposé un veto. Le risque aviaire est important pour les aéronefs dans la région d'Ajaccio. Les goélands se nourrissent sur les installations de stockage, ce qui entraîne le maintien d'une population importante de ces oiseaux. En l'espèce, la localisation du projet à proximité de l'aéroport d'Ajaccio et son positionnement, perpendiculaire aux pistes, ont été jugés trop risqués par la DGAC.

En définitive, sur la question qui motivait notre déplacement, à savoir l'opportunité de modifier la loi Littoral, je conclurai de la même manière que les experts envoyés par le ministère de l'écologie pour faire le bilan de la situation en Corse. Une modification de la loi Littoral ne suffirait pas à permettre la construction du TMB de Tallonne, puisqu'elle devrait s'accompagner à la fois d'une modification du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), adopté le 2 octobre 2015, et de l'élaboration d'un PLU à Tallonne (le PLU de la commune a récemment été annulé). Ces étapes s'étalent sur plusieurs années, de sorte qu'elles sont incompatibles avec le calendrier de gestion de crise que je vous ai présenté pour 2016.

Par ailleurs, ainsi que le relève la mission du ministère, il est possible en l'état du droit de construire des installations de stockage des déchets sur les communes relevant de la loi Montagne. Celle-ci est plus souple que la loi Littoral : elle ménage des possibilités de

dérogation dès lors qu'il s'agit d'implanter des ouvrages nécessaires aux services publics, « si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative ».

Il faut donner la priorité à la prévention des déchets et à la réduction de la quantité de déchets à éliminer. C'est le sens des objectifs votés dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique, et c'est d'autant plus fondamental en Corse, compte tenu de sa spécificité insulaire. Tels ont été les enseignements que nous avons tirés de ce déplacement.

J'ajouterais que même si la modification de la loi Littoral n'est pas la solution en l'espèce, il faudrait néanmoins réfléchir à des évolutions. En Corse, les restrictions en matière d'urbanisme s'appliquent sur la totalité de la commune et pas seulement sur un périmètre proche du littoral, ce qui n'est pas tout à fait logique, dans la mesure où les communes sont disposées en lanières par rapport à la côte. Peut-être conviendrait-il de définir un périmètre plus resserré et de prévoir des dérogations quand il s'agit d'installer des dispositifs publics ? La question vaut aussi en Bretagne, où l'on se heurte aux interdits de la loi Littoral lorsqu'il s'agit de construire des stations d'épuration dans certaines communes. Enfin, d'après le préfet de Corse, on gagnerait à faciliter la mise en œuvre des outils juridiques. C'est une autre piste à explorer.

M. Didier Mandelli. – En réalité, la loi Littoral et la loi Montagne sont en vigueur dans de très nombreuses communes, en France. La Corse est particulière, car l'une et l'autre s'y appliquent. Cette crise structurelle traduit surtout le manque d'engagement, d'anticipation et de volonté des élus locaux. On évalue à 12 % seulement la part des déchets triés en Corse contre 72 % en Vendée, sans parler du conteneur unique à Ajaccio. L'État pourrait intervenir à Tallone, mais le préfet refuse de faire escorter les véhicules de transport des déchets par des CRS. Quant à la solution de l'export, quand on sait que le repreneur de la compagnie maritime est aussi le transporteur des ordures sur l'île, on ne s'étonne plus que rien n'aboutisse, avec les frais qui s'ensuivent pour le contribuable corse et plus largement français. Il faut une volonté politique pour faire évoluer la situation. Les relations difficiles entre la collectivité territoriale nouvelle et les élus locaux ne facilitent pas la sortie de crise.

M. Hervé Poher. – J'ai été faussement étonné de découvrir que nous parlions la même langue que les Corses, mais que nous ne vivions pas dans le même pays. Voilà deux décennies que les élus locaux subissent toutes sortes de pressions pour faire évoluer le système de collecte des ordures ménagères : aménagement de décharges, ressourceries, incinérateurs... La loi nous l'impose, l'augmentation des taxes sur les mises en décharge nous y incite. Sur le continent, on pratique le tri, la valorisation et au stade ultime l'incinération et la décharge. En Corse, c'est d'emblée la décharge. Certains déchets sont transportés en camion, mais tous les camions de transport sont aux mains de la même famille. Je n'en dirai pas plus...

La collectivité territoriale de Corse ne souhaite qu'une seule chose : le tri. Encore faudrait-il qu'elle prenne le temps de le mettre en place, en faisant intervenir des ambassadeurs de tri, en modifiant les habitudes, etc. Cela ne se fait pas du jour au lendemain. Comment lutter contre le système corse ? Quant à l'exportation, c'est une solution un peu trop facile : je ne crois pas que sur la côte, on ait particulièrement envie d'assumer les ballots de déchets corses de l'année passée.

Il ne faut pas toucher à la loi Littoral pour faire plaisir aux Corses. Cela créerait un précédent qui pourrait donner des idées à tous les insulaires. L'île de Beauté mérite son nom.

Les Corses sauront prendre les décisions qui s'imposent si l'on se montre un peu strict avec eux. C'est en tout cas ce que je leur souhaite.

M. Ronan Dantec. – Le sujet est complexe. Il n'y a aucune raison de modifier la loi Littoral à cause de la crise corse, qui est surtout la manifestation d'oppositions politiques fortes entre les anciens clans et les nationalistes. Les uns et les autres jouent la politique du pire pour sortir gagnants. La décharge de Vico est à nouveau bloquée, ce matin. Le mois de juin n'a été qu'un jeu de ping-pong avec les comités de défense de Vico qui refusent l'ouverture d'un nouveau casier. Le préfet a mobilisé 120 CRS pour rouvrir la décharge. Les déchets s'entassent dans les rues d'Ajaccio et de Bastia, et les touristes arrivent.

Il y a effectivement un système corse, mais on ne peut pas nier non plus les particularités de l'insularité. Pour mettre en place une économie circulaire, il faudra que la solidarité nationale fonctionne, car cela coûte beaucoup plus cher de traiter les déchets sur une île que sur le continent. Cela pourra se faire dans le cadre d'un plan, et il faudra veiller à ne pas être dupe du jeu politique des uns et des autres. Tout n'est pas toujours la faute des Corses. Preuve en est, la pollution créée par la centrale au fioul lourd de Viazzo, à Ajaccio. La centrale aurait dû cesser son activité, mais les attermoissements de l'État, notamment au sujet du gazoduc, empêchent la mise en place de solutions de remplacement. On devrait bientôt entendre parler dans les médias.

Mme Odette Herviaux. – Je n'étais pas des vôtres lors du déplacement de la commission en Corse, mais j'ai beaucoup travaillé sur la loi Littoral. Sans la détricoter, il faudrait faciliter les dérogations. En Corse, les zones littorales protégées couvrent un périmètre important. Les associations environnementales locales déplorent que les constructions se fassent en dépit du bon sens dans certaines grandes villes sur le littoral. Plutôt que d'attaquer les permis de construire un à un, c'est contre le PLU des communes qu'elles se retournent. Dans les dérogations, on devrait pouvoir tenir compte des efforts qui ont été fournis par la collectivité pour protéger son littoral. Enfin, n'oublions pas que la Corse est une île, avec toutes les particularités propres à l'insularité.

M. Michel Vaspert. – Il est grand temps pour nous de nous pencher sur la révision de la loi Littoral. Depuis le rapport de nos collègues Herviaux et Bizet, rien n'a évolué. Le même problème se pose dans les communes de montagne qui ont des grands lacs. Personne ne souhaite remettre en cause cette loi. En revanche, il faut en clarifier certains points. Par exemple, il est absurde de prévoir qu'en zone littorale, l'implantation d'une zone d'activité ne puisse se faire qu'en continuité avec une zone d'habitation. La voie législative est le seul moyen d'aboutir à des solutions. Commençons par simplifier la tâche des élus qui souhaitent protéger leur littoral. Pouvons-nous accepter qu'une commune des Côtes d'Armor qui ne compte pas plus de 2 600 habitants soit condamnée à verser 8 millions d'euros d'indemnités, à la suite d'un recours ?

M. Gérard Miquel. – En matière de gestion des déchets, la Méditerranée est un exutoire. C'est vraiment dommage, d'autant qu'on fait beaucoup mieux sur la côte Atlantique. En Corse, il y a surtout un problème d'abus financier. Les Corses exportent leurs déchets en métropole pour 450 euros la tonne. À qui profite le crime ? Vous n'enlèverez pas si facilement le pain de la bouche aux transporteurs.

La solution serait d'utiliser les déchets comme matières premières, en procédant à un tri simplifié, et en aménageant une unité de traitement thermique pour transformer les produits non recyclables en énergie. On a laissé aux communes la compétence générale, alors

qu'elles sont incapables de l'exercer. C'est au niveau du territoire qu'il faudrait organiser les systèmes de collecte simplifiée. Rien ne pourra se faire sans la volonté des élus. C'est partout pareil : en Martinique, en Guadeloupe, à la Réunion... Quand il y a une volonté politique, les citoyens suivent. Les enjeux financiers et le système clientéliste risquent de faire perdre beaucoup de sa beauté à la Corse.

M. Charles Revet. – Je connais bien la Corse pour avoir travaillé notamment sur la liaison de l'île avec le continent. La loi Littoral s'applique sur tout le littoral et pas seulement en Corse. Avec le syndicat que je préside, nous tentons depuis plus de sept ans d'implanter une station d'épuration. Le dossier est bloqué. N'y a-t-il pas ici une belle occasion de montrer que le Parlement existe et sert à quelque chose ? Après tout, c'est le Parlement qui fait la loi. À nous de prendre les dispositions qui s'imposent pour résoudre les problèmes, sans pour autant remettre en cause la loi Littoral. Les classements dans les PLU se font un peu à l'emporte-pièce. Un système de dérogations aiderait les élus de terrain à régler leurs problèmes.

Mme Chantal Jouanno. – La gestion des déchets en Corse est un dossier ancien. Les projets n'ont pas abouti. C'est l'ensemble de la Méditerranée qui est concerné. Soyons exemplaires plutôt que de donner des leçons aux autres. Je ne suis pas favorable à la remise en question de la loi Littoral pour résoudre le problème corse. Ce serait donner une prime à un très mauvais élève, alors que d'autres insulaires ont su s'en sortir au prix de gros efforts, comme à la Réunion. Faut-il aménager la loi Littoral ? Je m'y suis toujours opposée, lorsque j'étais secrétaire d'État, car la sagesse de notre commission n'est pas forcément partagée par tous. C'est une loi délicate. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas s'appuyer sur le problème corse pour justifier une remise en question de cette loi.

M. Jean-François Rapin. – Je connais bien la Corse comme président des élus du littoral. Je ne crois pas que le législateur, en 1986, ait voulu qu'une loi soit votée et promulguée à l'unanimité pour qu'on interdise la création de stations d'épuration ou d'équipements propres aux énergies marines renouvelables (EMR). On a déjà modifié la loi Littoral pour implanter des EMR en outremer. On a mis en place une disposition spécifique pour un territoire spécifique. C'est un précédent que la Corse ne manquera pas de nous opposer.

Je ne crois pas non plus que le législateur, en 1986, ait été en mesure d'intégrer toutes les modifications législatives qui ont pu intervenir, comme la loi Alur, qui impose à un certain nombre de communes d'avoir un pourcentage de logements qu'elles sont incapables de produire au regard des contraintes qui leur sont imposées.

Enfin, je ne pense pas qu'en 1986, le législateur ait été en mesure d'imaginer combien les dispositifs et outils d'aménagement du territoire changeraient aussi massivement, les SCOT, en particulier. La loi Littoral interdit de construire une station d'épuration s'il n'y a pas de continuité d'urbanisme dans la commune concernée, et cela quand bien même il y aurait continuité avec la commune voisine. C'est absurde. Mieux vaudrait raisonner à l'échelle du territoire. Revenons-en à l'esprit du législateur, lorsqu'il a fait promulguer la loi Littoral, en 1986.

M. Ronan Dantec. – La crise des déchets en Corse, ce sont d'abord des collectifs d'habitants qui ne veulent plus de casiers à ciel ouvert ou de décharge qui pue devant chez eux. Ce n'est pas propre à la Corse. À côté de Bastia, le maire s'est fait élire contre l'extension de la décharge. *Idem* à Ajaccio où l'on ne veut pas d'un nouveau casier, d'où la

crise actuelle. C'est la même chose partout en France. S'il y a une particularité corse, c'est que les jeux politiques font que depuis vingt ans, on n'a pas réussi à construire de vraie stratégie des déchets sur l'île. À cela s'ajoutent les difficultés liées à l'insularité : il est très difficile de structurer des filières de récupération sur des quantités produites par 300 000 habitants, car les flux sont insuffisants. C'est là qu'il faut faire jouer la solidarité nationale et payer le surcoût. Le problème en Corse n'est pas lié à la loi Littoral.

Mme Évelyne Didier. – Les problèmes concrets nous aident à mesurer l'application effective de la loi. La crise corse a manifestement des effets à court terme, à moyen terme et à long terme. Les solutions doivent être adaptées à toutes ces temporalités, valoir dans l'immédiat comme pour l'avenir. Il faut donner aux Corses les moyens d'organiser le tri de leurs déchets. Les habitants ne veulent plus qu'on ajoute de nouveaux casiers. C'est un phénomène général et pas seulement corse. Cependant, le problème est complexe et la solution ne pourra émerger que si les habitants sont sollicités en même temps que les exploitants et la commune pour y réfléchir. Il faudra évidemment exclure certaines solutions, comme l'exportation ou le rejet des ballots à la mer. Soyons fermes là-dessus.

M. Hervé Maurey, président. – Nul n'entend jeter l'opprobre sur la Corse. Mais, avec 12 % de tri, la Corse reste très en retard. Monter à 50 % est un objectif ambitieux, d'autant plus dans le contexte politique actuel : victoire des nationalistes aux élections régionales, concurrence entre grandes villes sur des lignes politiques très différentes...

M. Ronan Dantec. – Avec en outre le renversement d'alliances à Bastia !

M. Hervé Maurey, président. – On ne réglera pas la question des déchets en Corse par une simple modification de la loi Littoral. La ministre doit regretter de s'être laissée entraîner dans cette voie... Le point de vue du préfet semble être de court terme. La loi Littoral est fondamentale. Rien n'interdit toutefois d'envisager, avec prudence, des dérogations, mais attention à ne pas ouvrir la boîte de Pandore ! Les élus se plaignent de rigidités et il est vrai que le cadre a évolué depuis 1986. Le groupe d'études « Mer et littoral » co-présidé par M. Vaspert pourrait étudier la question. Je vous propose d'y revenir à la rentrée.

M. Ronan Dantec. – Je partage votre avis. Ce déplacement était utile, il a éclairé notre vision. Nous devons aider les territoires insulaires ou enclavés à tenir leurs engagements en matière de développement durable. L'État doit jouer son rôle de garant de la solidarité territoriale...

M. Hervé Maurey, président. – La solidarité doit être double et d'abord jouer entre les collectivités de Corse.

M. Hervé Poher. – La Sardaigne, voisine de la Corse, est réputée être une île « zéro déchets » et dotée d'une économie circulaire. Je m'y suis rendu, la situation est moins grave qu'en Corse, mais la réalité reste très éloignée des discours !

M. Hervé Maurey, président. – Le responsable de l'Office de l'environnement de la Corse citait plutôt en exemple la Toscane.

Communication sur le déplacement de la commission au Svalbard

M. Hervé Maurey, président. – J'en viens maintenant au déplacement de notre commission au Svalbard qui s'est déroulé du 9 au 14 juin. Ce déplacement était l'un des deux principaux déplacements de l'année 2016 pour notre commission, étant entendu que le deuxième aura lieu en Californie en septembre. Notre délégation comprenait cinq sénateurs, Odette Herviaux, Alain Fouché, Annick Billon, Nicole Bonnefoy ainsi que moi-même.

Pourquoi l'Arctique ? Tout simplement parce que, dans le prolongement de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 qui entend contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et tenter de la limiter à 1,5°C, il nous est apparu important de nous rendre au plus près des conséquences peut-être les plus spectaculaires, en tout cas certainement les plus rapides, du changement climatique et de l'élévation de la température. Nous avons souhaité comprendre pourquoi le réchauffement y était beaucoup plus rapide qu'ailleurs et quelles en étaient les conséquences directes, voire les catastrophes à craindre. Nous avons également voulu appréhender une zone dont les enjeux sont multiples et complexes, ce qui permet de replacer les questions liées au changement climatique dans un contexte plus global.

À l'inverse de l'Antarctique, qui est un continent à lui seul et surtout *terra nullius*, sans aucune souveraineté étatique, l'Arctique est une zone largement déterminée par la souveraineté des États, exploitée depuis longtemps et dont les enjeux géopolitiques sont cruciaux.

Si notre déplacement était ainsi principalement articulé autour des questions climatiques, les différentes rencontres et les entretiens que nous avons eus étaient structurés autour de quatre axes principaux : la situation juridique particulière du Svalbard, régie par le traité de Paris sur le Spitzberg de 1920 ; l'importance de l'imbrication des questions géopolitiques, climatiques et énergétiques au Svalbard ; l'importance de la recherche scientifique au Svalbard, avec notamment une coopération franco-norvégienne très développée ; et la question de la conservation des ressources génétiques végétales. Nous avons passé trois journées au Svalbard où nous avons eu des entretiens politiques et scientifiques de haut niveau, ainsi qu'effectué des visites de terrain. Nous avons ainsi rencontré dès notre arrivée la gouverneure du Svalbard, Mme Kjerstin Askholt, en poste depuis octobre 2015.

Depuis 1925, l'archipel du Svalbard est administré par la Norvège, qui a obtenu la souveraineté sur ce territoire avec le traité de Paris de 1920. Ce traité prévoit un principe de non-discrimination dans l'accès aux ressources halieutiques de l'archipel et dans ses eaux territoriales, ainsi qu'un principe de non-discrimination dans l'exercice et l'exploitation de « toute entreprise maritime, industrielle, minière ou commerciale tant à terre que sur les eaux territoriales ». Le traité prévoit que la fiscalité, établie par la Norvège, doit être exclusivement consacrée au Svalbard, d'où une fiscalité réduite. L'État norvégien est représenté par un gouverneur, un « Sysselman », nommé par le roi, et basé à Longyearbyen, principale ville de l'archipel, afin d'administrer le territoire. Il remplit les fonctions que l'on attribuerait chez nous au préfet et exerce les compétences de chef de police ou encore de notaire. C'est également lui qui est chargé de veiller à la protection de l'environnement et de la faune de l'archipel. Ce premier entretien passionnant nous a permis d'avoir une présentation des principales particularités et des enjeux de l'archipel.

Le Svalbard constitue le territoire le plus septentrional de la Norvège, bordé par l'océan glacial arctique au Nord, la mer de Barents au Sud et la mer du Groenland à l'ouest. Il est le dernier endroit sauvage facilement accessible de l'Arctique européen, notamment grâce au *Gulf Stream*, qui le dégage des glaces. D'une superficie d'environ 60 000 kilomètres carrés, soit un cinquième de la Norvège, 60% de son territoire est recouvert par la glace. L'île principale, le Spitzberg, où nous étions, comprend 22 000 kilomètres carrés de glaciers.

Deuxième particularité, le Svalbard est une terre de biodiversité. Près de 65 % de sa superficie se composent de zones protégées, avec trois réserves naturelles, six parcs nationaux, quinze réserves ornithologiques et une zone de protection du géotope. Les plus grandes concentrations d'oiseaux et d'ours blancs de l'Atlantique Nord se trouvent au Svalbard. Nous avons d'ailleurs appris que les ours blancs n'étaient pas menacés en Arctique, et que leur nombre avait même augmenté, malgré les effets du changement climatique, depuis l'interdiction de leur chasse en 1973 et leur classement en tant qu'espèce protégée. On en compte aujourd'hui environ 3 000 au Svalbard, alors qu'on ne compte que 2 400 habitants. On trouve aussi une faune marine très variée. La gouverneure nous a indiqué que la faune du Svalbard est constituée de peu d'espèces mais avec beaucoup de représentants de chaque espèce.

Troisième particularité, il s'agit d'une terre sauvage mais exploitée. Les trois principales activités du Svalbard sont la recherche, l'activité minière et le tourisme. L'archipel est en effet la base d'une importante activité scientifique internationale. La France y est présente depuis 1963 avec la base Charles Rabot, qui peut accueillir une dizaine de scientifiques, et la base Jean Corbel. La France partage en outre une base avec l'Allemagne à Ny-Alesund, où nous devions nous rendre mais nous avons dû renoncer à ce projet au bout de quatre heures de navigation, en raison de conditions climatiques mauvaises. Nous avons en revanche eu un entretien par vidéo-conférence avec cette base la semaine dernière. Cette base est cogérée par l'Institut polaire français Paul-Émile Victor, l'IPEV, et constitue la station la plus au Nord du monde : elle abrite un centre international de recherche sur l'Arctique et de surveillance de l'environnement depuis 1966, date à laquelle la ville de Ny-Alesund, ville minière à l'origine, s'est reconvertie dans la recherche après un dramatique accident minier, qui a coûté la vie à 21 mineurs en 1961. Une communauté scientifique internationale pouvant aller jusqu'à 150 chercheurs y est installée, avec une dizaine de pays représentés.

L'exploitation minière a longtemps été importante au Svalbard, pour l'extraction du charbon. À Longyearbyen, sept mines ont été ouvertes au fil du temps, souvent à flanc de montagne, et portant chacune un numéro correspondant à l'éloignement de la ville. Nous avons ainsi visité la mine n°3, dont l'exploitation a cessé en 1997 et qui, chose surprenante, n'ayant jamais été rentable en 100 ans d'exploitation, semblait donc davantage servir un objectif d'occupation et d'exploitation du territoire. La mine n° 7 est la seule encore en exploitation mais est déficitaire et semble avoir un avenir incertain. Nous avons également pu voir sur la montagne, au-dessus de la mine n° 7, un parc d'antennes pour la recherche sur les couches supérieures de l'atmosphère et les aurores boréales. L'exploitation de la houille est aujourd'hui concentrée dans la mine de Svea, petite ville située à 60 km au sud de Longyearbyen.

Nous nous sommes rendus à Barentsburg, dernière implantation russe au Svalbard, qui nous a beaucoup surpris tant l'atmosphère y semble figée et le temps suspendu : buste de Lénine, architecture soviétique... Alors qu'environ 800 mineurs russes et ukrainiens y vivaient, embauchés sur des contrats de deux ans au temps de l'URSS, 450 personnes seulement y vivent aujourd'hui, dont 350 travaillent pour la compagnie charbonnière

Arctikugol. Cette présence russe répond aussi à des objectifs stratégiques dans cette zone. Enfin, l'activité touristique est importante, avec des bateaux de croisière qui peuvent amener jusqu'à 40 000 touristes par an.

Notre séjour a également été l'occasion de visiter le dépôt international de graines du Svalbard, construit et financé par le gouvernement norvégien, associé à la Banque nordique de gènes et au Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures. Il accueille depuis 2008 des échantillons de toutes les semences végétales du monde. Nous avons eu la chance de visiter l'entrepôt situé dans la montagne, bien au-dessus du niveau de la mer et donc à l'abri des inondations, à une température de - 18°C, soit un site de stockage conçu pour résister à l'épreuve du temps ou à d'éventuelles catastrophes naturelles. S'il existe dans le monde plus de 1 700 banques génétiques de cette nature, aucune n'a la dimension mondiale de la *Global Seed Vault*, ni cette garantie de sécurité, liée au pergélisol et à la roche dure, qui font que les échantillons de semences restent congelés sans nécessiter de refroidissement additionnel. La réserve de semences a une capacité suffisante pour stocker 4,5 millions de variétés de cultures différentes. Chaque variété contient en moyenne 500 semences, par conséquent au maximum, 2,5 milliards de semences peuvent être stockées dans la réserve. Actuellement, la réserve possède plus de 830 000 échantillons, provenant de chaque pays du monde, soit environ 40 % de la diversité génétique végétale mondiale, ce qui en fait la collection la plus grande et la plus diverse de cultures au monde.

L'objectif de cette réserve est de sauvegarder le plus possible de matériel génétique de culture unique du monde, tout en évitant une reproduction non nécessaire. Chaque pays ou institution reste toujours le détenteur et le contrôleur de l'accès aux semences qu'il a déposées, avec un système de boîtes noires impliquant que le déposant est la seule personne qui puisse retirer les semences et ouvrir les boîtes. Les banques de graines du Nigéria, du Bénin, d'Afrique du Sud, du Canada, du Mexique, de Colombie, de Syrie, de l'Inde, des Philippines, ou encore même de Corée du Nord et de près de 80 pays ont transféré une première collection de 300 000 variétés de graines : du blé, du maïs, du riz, de l'orge, des pois, du sorgho, des fèves, des arachides, des haricots emballés dans des sachets aluminium scellés. Cette réserve, surnommée « Arche de Noé végétale » a été pour la première fois mise à contribution en septembre 2015 du fait du conflit syrien. La banque de gènes dans la ville syrienne d'Alep ayant été détruite, le Centre international de recherche agricole dans les zones arides (l'ICARDA) a demandé à récupérer des graines pour reconstituer ses stocks dans les pays voisins de la Syrie, mais pas en Syrie même. La destruction de la banque de gènes d'Alep illustre l'importance d'une telle réserve mondiale, d'autant que ce type d'événements n'est malheureusement pas inédit. En 2003 par exemple, la banque de semences d'Abu Ghraib en Irak a été pillée et a définitivement perdu des variétés de blé et de lentilles séculaires. Ou encore en 2004, le tsunami asiatique a emporté le grenier de semences de riz de la région.

En France, nous n'avons à ce jour pas fait le choix de déposer nos ressources dans cette banque mondiale. La conservation des ressources phytogénétiques est assurée chez nous par une multitude d'acteurs gestionnaires de collections : institutions publiques, entreprises privées, associations, collectivités et même particuliers. Tous les modes de conservation sont complémentaires. La priorité politique est pour l'instant donnée à un soutien de ces acteurs nationaux. Le décret du 22 décembre 2015 relatif à la conservation des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation a ainsi créé les conditions d'une reconnaissance officielle des acteurs impliqués dans la conservation de ces ressources génétiques végétales. Le ministère de l'agriculture français a par ailleurs mis en place une structure nationale de coordination des gestionnaires, qui aura notamment pour mission de recenser et soutenir les gestionnaires et les collections de ressources. C'est un sujet

passionnant. Les enjeux sont immenses. Nous sommes en contact avec le Fonds fiduciaire mondial, dont nous pourrions, par exemple, entendre les responsables s'ils se rendaient en France.

Enfin, nous avons terminé notre séjour par une matinée d'entretiens scientifiques au Centre universitaire du Svalbard, l'UNIS, et à l'Institut polaire norvégien du Svalbard. Nous avons eu un entretien avec Kim Holmen, directeur scientifique de l'Institut polaire, qui nous a permis de replacer l'exemple du Svalbard dans la perspective du changement climatique mondial. Les principales activités de recherche de cet institut, qui est le principal contributeur de données et d'études scientifiques relatives aux régions polaires norvégiennes, concernent la détection du changement climatique (le climat change-t-il ? ces changements sont-ils inédits ?) ; les causes de ce changement (ces variations sont-elles naturelles ? dues aux émissions de gaz à effet de serre ? ont-elles des origines anthropiques ?) ; la prospective du changement via l'élaboration de modèles ; l'analyse des effets et des impacts de ce changement climatique sur les écosystèmes, mais aussi sur la société, les infrastructures, ou l'agriculture ; et enfin ce que l'on appelle les « effets combinés ».

Le directeur est revenu sur l'augmentation de la population d'ours polaires malgré la pollution et les effets du changement climatique, pour illustrer la complexité de ces effets combinés. Il nous a indiqué que 2015 avait été l'année la plus chaude jamais enregistrée au Svalbard. Y travaillant depuis 30 ans, il lui suffit de regarder par sa fenêtre pour mesurer que le changement est évident ! La neige fond plus vite, les glaciers se réduisent, etc. Le changement climatique est indéniablement déjà là dans l'Arctique norvégien, qui devient plus chaud et plus humide. Et ce changement y est plus rapide. En 2071, la température moyenne aura augmenté là-bas de +8°C par rapport à 1961 ! La température y augmente plus vite qu'ailleurs à cause de la disparition de « l'effet miroir » de la neige, ce phénomène de réflexion de la neige, grâce auquel la chaleur n'est pas conservée dans le sol mais renvoyée dans l'air. Dans des zones comme le Svalbard, où la température avoisine les 0°C (alors qu'en Antarctique, les températures de départ sont de l'ordre de -30°C), les conséquences sont plus importantes car une différence de 2 degrés fait fondre la neige et donc disparaître cet effet miroir. C'est pourquoi le réchauffement climatique est deux fois plus important en Arctique qu'ailleurs. Les « courbes en crocodile » qui montrent la différence entre ce que l'on mesure et ce que l'on devrait mesurer sans l'ajout de CO₂ dans l'atmosphère sont particulièrement révélatrices à cet égard.

Je voudrais souligner, enfin, l'importance de l'université du Svalbard, spécialisée dans les questions arctiques et qui accueille des étudiants du monde entier pour former des experts de haut niveau sur la biologie, la biodiversité, la géologie, la géophysique (comme avec l'observation des aurores boréales) ou encore la technologie liées à l'Arctique. M. Hansen, directeur des infrastructures, nous a reçus et a beaucoup insisté sur l'importance de la formation « sur le terrain » de ces étudiants.

Ce déplacement fut passionnant à de nombreux égards. Nous avons eu sous les yeux, dans ce « bout du monde », les conséquences palpables du climat qui se réchauffe.

Mme Odette Herviaux. – Ce déplacement fut particulièrement enrichissant, à tous égards. Le réchauffement climatique y était perceptible. Nous avons dû revoir certaines de nos idées reçues. Ainsi nous connaissons tous ce cliché d'un ours blanc malingre, dépérissant seul sur un bout de banquise, présenté comme symbole des conséquences du réchauffement climatique. En réalité, les ours blancs sont en bonne santé et ne sont pas menacés dans l'archipel. Il n'en demeure pas moins que le réchauffement climatique a des

effets négatifs sur la biodiversité : par exemple, à cause de la hausse des températures et de l'humidité, la glace remplace la neige, et les rennes sauvages, qui ne peuvent gratter cette couche de glace pour brouter l'herbe, dépérissent.

J'ai aussi été surprise par le décalage entre la volonté de développer un tourisme respectueux de l'environnement et le spectacle de ces grands bateaux de croisière, dont les passagers descendent pour de courtes escales sans même savoir où ils sont ni échanger avec la population locale... Enfin, l'ouverture du passage dans l'océan Arctique Nord avec la fonte de la calotte glaciaire suscite des convoitises stratégiques. L'accroissement de la circulation risque d'avoir des effets négatifs pour la faune et l'environnement.

M. Alain Fouché. – Ce voyage, dans une ambiance chaleureuse, fut très instructif. Je connaissais le nord de la Finlande mais pas la Norvège. Le réchauffement climatique était palpable. Il ne faisait pas froid, contrairement aux températures que l'on était en droit d'attendre. La banquise fond et les glaciers reculent, c'est indéniable. Les propos que nous avons entendus ne sont guère réjouissants. Je crains que la COP 21 ne soit pas respectée par tous les pays, comme la Chine, ce qui ne serait pas bon signe. Nos interlocuteurs estiment que le niveau des eaux montera sensiblement d'ici une vingtaine d'années. Nous ne serons pas épargnés. Avec la fonte de la banquise, le trafic maritime s'accroîtra dans l'Arctique, notamment celui des pétroliers, avec les risques de pollution que l'on connaît. Nous avons beau prétendre être plus vertueux, et refuser d'emprunter cette voie, les pétroliers russes l'empruntent et Total récupère le pétrole à Rotterdam... Le réchauffement est une réalité qui aura des conséquences au niveau mondial. Il nous reste bien des efforts à faire.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je partage tout ce qui vient d'être dit. Je suis heureuse d'avoir participé à ce voyage, expérience particulière, dépaysante, dans un lieu unique, sous le soleil des nuits blanches. Les balades en traineau se font sur pneumatique, car il n'y a pas de neige à cause du réchauffement ! Autre particularité, nul ne naît ni n'est enterré sur l'île. Les femmes vont accoucher sur le continent, tandis que les gens ne sont pas enterrés au Svalbard, à cause du permafrost, sol gelé en permanence. En définitive, le Svalbard est une terre de passage, où les gens vont travailler ou étudier, avant de repartir, d'où ce climat extraordinaire, qui m'a laissé une forte impression.

M. Ronan Dantec. – Vous avez évoqué le dépôt international de graines du Svalbard où sont stockées des milliers de graines et de semences. En France le conservatoire national botanique de Brest remplit la même mission. Les deux organismes travaillent-ils ensemble ?

Ces déplacements sont utiles. Ils permettent de prendre conscience que le réchauffement est une réalité. Certes la population d'ours blancs augmente, mais ne nous y trompons pas, l'ours blanc reste menacé, et si nous ne faisons rien, l'avenir de l'ours blanc ce sera l'ours brun ! Avec la fonte de la calotte glaciaire, la montée des eaux s'accélénera d'ici quinze ou vingt ans. Nous devons dès maintenant prendre des mesures de précaution pour protéger notre littoral et en tenir compte dans nos plans d'aménagement. Dès que chacun aura pris conscience des conséquences de la montée du niveau de la mer, il est à craindre que les prix de l'immobilier ne chutent brutalement dans les zones littorales, chacun cherchant à vendre avant qu'il ne soit trop tard. Nous devons anticiper. Avez-vous obtenu des informations sur le dégel du permafrost, autre bombe à retardement aux effets catastrophiques ?

Avant de conclure, je vous invite à venir assister au sommet mondial des acteurs non étatiques du climat à Nantes, les 26, 27 et 28 septembre, dont je suis l'un des organisateurs. Il s'agit du plus grand événement en ce domaine avant la COP 22 de Marrakech, il réunira 2 000 intervenants de 60 nationalités. En particulier, une commission sera consacrée aux océans, une autre à l'agriculture.

Mme Évelyne Didier. – À quel moment notre commission pourrait-elle participer à ces journées de Nantes ?

M. Ronan Dantec. – De nombreux thèmes y seront abordés. Le mardi sera consacré au financement de l'action territoriale, et une session plénière traitera de l'accès à l'énergie en Afrique, avec Jean-Louis Borloo. Le lundi nous ferons un point de la situation en séance plénière avec tous les acteurs non étatiques. Je vous transmettrai le programme.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose d'en discuter la semaine prochaine, en fonction du programme. La difficulté toutefois est que ce sommet intervient au moment de la reprise des travaux parlementaires.

Le réchauffement n'est pas une légende, ses effets sont visibles. Nous avons pu le constater au Svalbard. Tous nos interlocuteurs nous ont fait état d'une accélération de la fonte des glaces.

Le réchauffement libère aussi de nouvelles routes maritimes, jusque-là saisies par la banquise. Le trafic maritime augmentera, avec des risques de pollution, notamment aux hydrocarbures. Cette région devient un enjeu stratégique crucial pour toutes les grandes puissances, qui cherchent à y accroître leur présence.

Le conservatoire de Brest ne travaille pas avec le centre de stockage du Svalbard. La France a choisi de ne pas participer à ce programme international, même si la situation pourrait évoluer, selon le ministère de l'agriculture.

J'y insiste, le réchauffement est une réalité, même si ses effets ne sont pas toujours ceux que l'on croit. Si l'ours blanc n'est pas menacé à court terme, c'est grâce à l'interdiction de la chasse. L'ours reste cependant un animal dangereux qui a fait une victime cette année et les habitants, dans certaines zones, se promènent armés pour se protéger.

La séance est levée à 11 h 25.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 13 juillet 2016****– Présidence de Mme Michèle André, présidente –****Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2015 – Examen du rapport***La réunion est ouverte à 9 h 32.*

La commission procède à l'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 en nouvelle lecture.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de règlement qui nous revient en nouvelle lecture est identique à celui que notre assemblée a rejeté le 7 juillet dernier. En effet, après l'échec de la commission mixte paritaire hier matin, l'Assemblée nationale a adopté hier après-midi le même texte que celui qu'elle avait voté en première lecture.

Mon propos sera donc guère différent de celui que j'ai tenu en commission et en séance lors de la première lecture.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, le projet de loi de règlement ne constitue pas seulement une « photographie » de l'exécution budgétaire et comptable de l'année passée : c'est aussi un document qui reflète une politique budgétaire et fiscale.

Or nous sommes en profond désaccord avec la politique menée par le Gouvernement, pour les raisons que nous avons exposées, en commission et en séance, lors de la première lecture de ce texte.

L'exercice 2015 a été marqué par un recul du déficit public, certes, mais celui-ci est inférieur à la moyenne dans la zone euro alors que la France fait partie des quatre derniers pays dont le déficit excède 3 % du PIB.

La réduction du déficit public a de plus essentiellement découlé de l'affaïssement de l'investissement local qui est en baisse de 4,6 milliards d'euros en 2015. La décélération de la dépense vient surtout d'une part, de cette baisse de l'investissement des collectivités territoriales et de l'allègement de la charge de la dette et, d'autre part, des mesures de régulation budgétaire – de « coups de rabot » – sur les dépenses.

Le taux de prélèvements obligatoires s'est établi à 44,7 % du PIB en 2015, en recul de 0,1 point, mais la pression fiscale sur les ménages a continué de croître.

Enfin, l'an passé, la dette publique a atteint le record de 2 096,9 milliards d'euros, soit 96,1 % du PIB.

En outre, même si les comptes de l'État ne sont pas insincères, nous avons une vraie divergence de point de vue sur les méthodes employées pour présenter l'exécution

budgétaire : comme le montre la Cour des comptes, le déficit de l'État en 2015, retraité du PIA et de la contribution française au mécanisme européen de stabilité (MES) correspond à une amélioration de seulement 300 millions d'euros et non de plusieurs milliards d'euros comme le prétend le Gouvernement. Il y a là un artifice dans la présentation du Gouvernement.

Ces différents éléments me conduisent à préconiser que le Sénat réitère sa position et n'adopte pas le projet de loi de règlement.

Par conséquent, et par cohérence avec cette position de principe, je vous propose de ne pas adopter les différents articles du projet de loi.

M. Daniel Raoul. – Pourquoi semblez-vous donc vous étonner, Monsieur le rapporteur général, que le projet de loi de règlement qui nous revient après la deuxième lecture de l'Assemblée nationale soit identique à celui issu de la première lecture ? Dans la mesure où il s'agit d'un simple constat des recettes et des dépenses, il est tout à fait normal que le texte n'évolue pas énormément entre deux lectures.

À moins que vous ne considériez que ces chiffres soient falsifiés ou que ce projet de loi soit malhonnête, je ne comprends pas votre attitude.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme je l'ai expliqué précédemment, je ne partage pas l'opinion selon laquelle le projet de loi de règlement serait une simple photographie : je pense au contraire qu'il s'agit d'un texte politique, qui reflète des choix de politique budgétaire et fiscale.

Cela étant, je ne m'étonne pas que le texte voté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture soit identique à celui issu des travaux de première lecture.

M. Roger Karoutchi. – Le vrai débat se situe sur un autre plan : il est aberrant et scandaleux que nous continuions de passer des semaines sur chaque projet de loi de finances et que nous ne consacrons que quelques heures à l'examen du projet de loi de règlement !

J'entends ici et là : « il ne s'agit que d'une photo, et le seul problème, c'est de savoir s'il y a eu manipulation des chiffres ou pas » : en réalité, vous mettez l'opposition - que celle-ci soit de gauche ou de droite – dans une situation invraisemblable ! Le vote de ce texte pourrait passer pour une validation de la politique budgétaire du Gouvernement – et nous nous y refusons !

Nous devrions donc accorder moins de temps à l'examen des projets de loi de finances et davantage sur les projets de loi de règlement, afin que nous puissions mener à partir de ce texte un vrai débat politico-financier. Cela mériterait, il me semble, une réforme constitutionnelle.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le groupe UDI rejoint la position exprimée par le rapporteur général, qui est conforme à la position exprimée en première lecture. Au-delà des aspects comptables, il y a un signal politique qu'il faut savoir émettre.

D'une part, le rapporteur général se fonde sur les analyses incontestables de la Cour des comptes, qui a dénoncé un certain nombre d'artifices qui relèvent d'une grande habileté budgétaire.

D'autre part, la position que nous exprimons est une position d'insatisfaction par rapport à l'exécution du budget de l'année dernière.

M. Jean-Claude Requier. – Dans les collectivités territoriales, existent à la fois le compte de gestion, qui n'est qu'un constat comptable de l'exécution de l'an passé – on parle de « comptes du percepteur » – et le compte administratif, qui traduit réellement des choix politiques.

Je crois que nous devons avoir, sur le projet de loi de règlement, une vision politique.

Pour notre part, nous voterons le projet de loi de règlement et c'est un vote politique.

Mme Michèle André, présidente. – Nous émettons chaque année des regrets sur le peu de temps consacré à l'examen du projet de loi de règlement. Espérons que la prochaine édition sera plus conforme à nos attentes.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter en nouvelle lecture le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2015. En conséquence, elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Éric Doligé, rapporteur sur le projet de loi n° 750 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Contrôle budgétaire – Institut national du cancer (INCa) – Communication (sera publié ultérieurement)

La commission entend une communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur l'Institut national du cancer (INCa).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – Communication (sera publié ultérieurement)

La commission entend une communication de Mme Marie France Beaufils, rapporteure spéciale, sur le profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 11 h 43.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 13 juillet 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Nomination de rapporteur

Mme Jacky Deromedi est nommée rapporteur sur le projet de loi n° 329 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

M. Philippe Bas, président. – Nous devons désigner les candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui se réunira à l'Assemblée nationale le 14 septembre à 14 heures 30.

MM. Philippe Bas, François Pillet et Albéric de Montgolfier, Mme Jacqueline Gouraud, MM. Alain Anziani et Richard Yung et Mme Éliane Assassi sont désignés en qualité de membres titulaires ; MM. Vincent Capo-Canellas et Pierre-Yves Collombat, Mmes Jacky Deromedi et Frédérique Espagnac, M. Daniel Gremillet, Mme Élisabeth Lamure et M. Jean-Pierre Sueur sont désignés en qualité de membres suppléants.

Mission d'information sur le renouveau de la justice – Constitution

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose de désigner Mme Esther Benbassa pour le groupe écologiste, M. Jacques Bigot pour le groupe socialiste et républicain, M. François-Noël Buffet pour le groupe Les Républicains, Mme Cécile Cukierman pour le groupe CRC, M. Jacques Mézard pour le groupe du RDSE et M. François Zocchetto pour le groupe UDI-UC.

Il en est ainsi décidé.

Suivi de l'état d'urgence – Communication magistrature (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Biométrie - Examen du rapport d'information

La commission examine enfin le rapport d'information de MM. François Bonhomme et Jean-Yves Leconte sur l'usage de la biométrie en France et en Europe.

M. Philippe Bas, président. – MM. Leconte et Bonhomme vont nous présenter un rapport d'information sur la biométrie.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Nous travaillons sur ce rapport depuis un peu plus d'un an. Le sujet n'est d'ailleurs pas nouveau ; ainsi M. Gaëtan Gorce avait déposé une proposition de loi sur la biométrie en 2014.

La biométrie recouvre l'ensemble des technologies qui permettent d'identifier une personne, sur la base de son comportement ou de ses caractéristiques physiques.

En 2014, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de M. Gaëtan Gorce, nous avons conclu à la nécessité de réserver l'usage de la biométrie dans le domaine privé à des situations très sensibles comme la protection de l'intégrité physique ou de certaines informations. Dans ce rapport, nous avons examiné les usages publics (administratifs et judiciaires) de la biométrie en France et en Europe. Nous nous sommes demandé comment lutter contre le terrorisme tout en protégeant les libertés.

La biométrie donne le sentiment d'exister depuis la fin du XIX^e siècle avec les empreintes digitales. En réalité, le potentiel de ces techniques a beaucoup évolué. Il faut ajouter aujourd'hui la reconnaissance faciale, de l'iris de l'œil, de la voix et des contours de la main.

Les recherches actuelles s'orientent surtout vers les capacités de stockage, de calcul et d'échanges de données. En France, dans les années 1880, le travail de M. Alphonse Bertillon a permis d'accélérer les enquêtes, mais cet usage judiciaire a évolué vers un usage administratif, notamment à partir de 1912 pour identifier les nomades. Au cours du XX^e siècle, l'usage administratif de la biométrie a entraîné de nombreuses dérives. Avec les nouvelles techniques, il convient de prévoir un strict cadrage juridique, tant en ce qui concerne la finalité des fichiers biométriques que de la proportionnalité de leur utilisation et de la durée de conservation des données.

À partir des années 1980, de nouveaux fichiers biométriques ont vu le jour : il y a eu le fichier automatisé des empreintes digitales (Faed) en 1987. Aujourd'hui, cinq millions d'empreintes y sont enregistrées pour une durée de conservation de 25 ans maximum. Le fichier national des empreintes génétiques (Fnaeg) a été créé en 1998 et comprend 2,6 millions d'empreintes pour une durée maximum de 40 ans. Aujourd'hui, environ 300 fonctionnaires ont accès à ces fichiers et, en 2014, près de 15 000 affaires ont été résolues grâce au Faed.

Depuis le milieu des années 2000, en particulier sous l'impulsion des États-Unis après les attentats du 11 septembre, les passeports biométriques se sont développés. Ils permettent à leurs possesseurs d'entrer sur le sol américain sans visas. La norme de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'est imposée. Les usages administratifs de la biométrie ont alors commencé à se développer. L'Union européenne a élaboré le règlement de 2004 et la France a mis en place le fichier des titres électroniques

sécurisés pour les passeports. Aujourd'hui, la France compte près de 23 millions de passeports biométriques, et le flux mensuel est d'environ 300 000 passeports délivrés.

Ces passeports sont constitués de trois niveaux d'informations contenues dans leur puce. Le premier niveau se trouve sur la bande électronique du passeport et concerne l'identité du détenteur. Le niveau « BAC » contient l'identité et la photo. Le niveau « EAC » comprend, en outre, les empreintes digitales. Alors que tous les passeports européens sont biométriques et répondent aux mêmes normes, la police de l'air et des frontières française n'a pas accès au niveau « EAC » d'un passeport allemand et réciproquement : les États ne se font pas suffisamment confiance pour donner les clés du niveau le plus élevé, en dépit des dires officiels de Bruxelles.

J'en viens aux autres fichiers biométriques : le fichier des visas a ainsi été mis en place en 2007 et généralisé à partir de 2015. La France a commencé par délivrer des visas biométriques pour la Georgie et la Biélorussie, pays de petite taille. Dès lors qu'un visa biométrique est nécessaire, il faut que le demandeur vienne au bureau de délivrance du document pour une prise d'empreintes, ce qui était difficile à mettre en œuvre dans de grands pays comme la Russie. Depuis l'an passé, ces visas biométriques ont été généralisés dans tous les pays de l'espace Schengen. Aujourd'hui, les visas sont exclusivement biométriques. Pour la Russie par exemple, nous avons dû externaliser les bureaux où les empreintes sont prises. Ainsi, nul besoin d'avoir un consulat général dans toutes les grandes villes du pays : un prestataire de service assume ce travail pour notre pays mais aussi pour d'autres. En revanche, comme les pays ne se font pas suffisamment confiance, les clés pour entrer dans le système des visas européens sont différentes selon les États. Les prestataires doivent ainsi disposer de machines différentes selon que le visa est demandé pour aller en France ou en Espagne.

Le système Eurodac est utilisé pour enregistrer les personnes en situation irrégulière et les demandeurs d'asile afin d'éviter de multiples demandes des différents pays.

Le fichier Agdref concerne les demandeurs des cartes de séjour et les personnes sous le coup d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

La biométrie permet donc de nouvelles formes d'identification, tout en luttant contre la fraude et en sécurisant les documents. L'émission « Cash investigation » de France Télévisions a néanmoins démontré que la fraude était toujours possible. 5 910 fausses cartes d'identité ont été découvertes en 2014 par les services de police et de gendarmerie...

En 2011, une proposition loi de notre ancien collègue Jean-René Lecerf avait envisagé de créer une carte nationale d'identité biométrique mais le Conseil constitutionnel l'avait en partie censurée car l'Assemblée nationale avait voulu un fichier à « lien fort » entre identité et empreintes, contrairement au Sénat qui, pour protéger les libertés individuelles, privilégiait le « lien faible » qui interdit l'identification d'une personne par ses seules empreintes. Il serait temps de rouvrir ce dossier en tenant compte des observations du Conseil constitutionnel.

La biométrie ne pourra pas empêcher toute usurpation d'identité, notamment en raison de fraudes lors de la première collecte des données corporelles ou comportementales.

En outre, les évolutions technologiques permettent désormais diverses interconnexions, mais les différents systèmes utilisés dans divers pays entravent cette

évolution. L'encadrement européen est indispensable pour éviter des atteintes aux libertés individuelles.

Ces nouvelles technologies offrent d'immenses possibilités mais comportent également de grands risques. La France compte des entreprises de premier plan en ce domaine : la maîtrise de ces technologies constitue un acte de souveraineté. Notre encadrement juridique devra respecter les libertés individuelles mais aussi permettre aux entreprises françaises de conserver leur prééminence. En cas contraire, nous assisterions à une perte de souveraineté et nous devrions nous en remettre à des technologies développées par d'autres pays.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les techniques biométriques permettent de sécuriser l'identité des personnes et d'accroître l'efficacité de l'action administrative comme M. Leconte vient de le démontrer. La spécificité des données biométriques a toutefois justifié l'émergence d'un cadre juridique particulier. En effet, les « données biométriques ne sont pas des données à caractère personnel comme les autres » pour reprendre les mots de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Produites par le corps humain, elles font partie de l'intime de chacun.

Le droit aborde les données biométriques à partir d'une logique de proportionnalité : leurs apports pour l'intérêt général sont comparés aux effets de ces techniques sur la vie privée des individus. À l'échelle nationale, les outils biométriques sont encadrés par l'article 27 de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : ils doivent être autorisés par décret en Conseil d'État pris après avis motivé et public de la CNIL. Cette dernière procède également à des vérifications *a posteriori* comme lorsqu'elle a contrôlé le fichier des passeports biométriques en 2012.

Au niveau constitutionnel, les sages de la rue de Montpensier ont développé une grille d'analyse permettant de vérifier la proportionnalité des techniques biométriques. Ainsi, le fichier national des empreintes génétiques (Fnaeg) a été jugé conforme à la Constitution dans la mesure où sa finalité est suffisamment précise et répond à l'objectif d'intérêt général de faciliter la recherche des auteurs de certaines infractions.

Tel n'a pas été le cas de certaines dispositions de la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité comme l'a signalé M. Leconte. Cette loi prévoyait de créer une carte d'identité biométrique et un fichier central regroupant les informations correspondantes. Si le Conseil constitutionnel n'a pas contesté la carte d'identité biométrique en elle-même, il a censuré la création du fichier en estimant que les garanties apportées n'étaient pas suffisantes. À l'époque, notre collègue François Pillet avait proposé que cette base de données soit constituée à partir de « liens faibles » : un nombre élevé d'identités aurait été relié aux données biométriques correspondantes, ce qui aurait rendu les procédures d'identification plus compliquées voire impossibles. L'Assemblée n'a pas souhaité suivre cette position de prudence, ce qui a conduit le Conseil constitutionnel à censurer ce fichier.

Il convient, enfin, de ne pas sous-estimer les risques d'erreurs et de fraudes lors de l'utilisation d'outils biométriques. Le risque d'erreur est mesuré à partir de deux variables : le taux de fausses acceptations (le système n'arrive à pas à reconnaître un imposteur et à le rejeter) et le taux de faux rejets (le système rejette à tort une personne éligible). Ces deux taux sont interdépendants : si vous augmentez le niveau de sécurité de l'outil biométrique, vous reconnaîtrez plus d'imposteurs mais vous rejeterez plus de personnes éligibles. Les systèmes biométriques totalement infaillibles n'existent donc pas. En outre, le corps de chacun d'entre

nous évolue : un système de reconnaissance faciale ne peut reconnaître un visage si la photographie date de plus de trente ans.

Outre les risques d'erreurs, les tentatives de fraudes ne sont pas à exclure. Les journalistes de l'émission « Cash investigation » de France Télévisions l'ont démontré en utilisant un « faux doigt » pour tromper les capteurs digitaux des sas PARAFE de Roissy.

Il est toutefois possible de mieux utiliser les dispositifs biométriques tout en ayant conscience de leurs limites et en préservant le droit à la vie privée de chacun. Il s'agirait, tout d'abord, d'utiliser la biométrie pour simplifier les relations entre les citoyens et leur administration. À cet égard, nous regrettons que les Français ne disposent pas encore d'une identité numérique fiable. En effet, le Gouvernement n'a pas souhaité mettre en œuvre la loi de 2012 relative à la protection de l'identité et n'envisage pas de créer des cartes d'identité biométriques. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) développe un programme alternatif : le projet ALICEM qui permet aux citoyens d'utiliser leur passeport biométrique pour certifier leur identité à partir de leur téléphone portable et ainsi accéder à des services administratifs ou commerciaux en ligne. Il s'agit, pour l'instant, d'un prototype que nous appelons à généraliser dans notre première proposition.

Toutefois, ces différentes initiatives du Gouvernement ne peuvent se substituer à la création d'une carte d'identité biométrique que nous appelons de nos vœux dans notre deuxième proposition. Dans son rapport de 2016, la Cour des comptes souhaite également sa mise en œuvre. La position du législateur de 2012 n'a pas perdu en acuité, la biométrie constituant un moyen fiable pour lutter contre les fraudes documentaires. En outre, le passeport biométrique ne soulève aucune difficulté en termes d'acceptation sociale. Pourquoi en serait-il autrement pour les cartes d'identité ? D'ailleurs, beaucoup de pays de l'Union européenne possèdent déjà des cartes d'identité biométriques comme les Pays-Bas, l'Espagne ou la Lituanie.

De plus, la carte d'identité que nous possédons aujourd'hui et ses conditions de délivrance sont totalement obsolètes. Les empreintes digitales prélevées en mairie ne sont pas traitées informatiquement et ne sont donc pas exploitées. De même, la base de données relative aux cartes d'identité est peu fonctionnelle et doit être rénovée : profitons-en pour revoir tout le système et créer des cartes d'identité biométriques. Le coût d'un tel projet – environ 85 millions – ne paraît d'ailleurs pas excessif au regard des enjeux.

Nous nous sommes attachés à proposer un projet réaliste et conforme aux exigences du Conseil constitutionnel : une base de données serait créée à partir des cartes d'identité biométriques mais les liens seraient faibles pour rendre l'identification des personnes à partir de leurs empreintes plus difficile.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Dans notre proposition n° 4, nous considérons qu'il est nécessaire de poursuivre la modernisation des procédures de délivrance des passeports et des visas biométriques : comme les empreintes ne se modifient pas en fonction de l'âge, il n'est pas nécessaire d'en demander un nouveau recueil lors d'un renouvellement de passeport biométrique. Nous éviterions ainsi la présentation physique de demandeurs aux guichets.

Il faut également approfondir la politique de mutualisation de la collecte des données biométriques des visas et l'étendre aux passeports. Il convient de prévoir l'envoi

sécurisé des passeports pour les Français qui vivent hors de France mais aussi pour ceux qui vivent dans notre pays.

J'en reviens à la proposition n° 3. Des certificats de nationalité française (CNF) sont délivrés à des personnes qui viennent d'être naturalisées, ce qui peut poser problème lorsque les documents étrangers servant à l'établissement du CNF ne sont pas fiables. Nous proposons que ces CNF puissent être reliés au fichier des passeports pour lutter contre la fraude documentaire.

La proposition n° 5 prévoit de relancer la procédure d'échange de certificats de sécurité entre les États membres de l'espace Schengen pour permettre à chacun d'eux d'accéder aux empreintes digitales enregistrées dans les passeports et les titres de voyage biométriques émis par des pays de l'espace Schengen. Il n'est pas normal que nous ne soyons pas en mesure de « lire » les passeports des autres États !

La proposition n° 6 consiste à offrir au niveau européen des garanties au moins équivalentes à celles données par la CNIL en France dès lors qu'il apparaît indispensable d'harmoniser nos dispositifs de recueil de données dans les fichiers européens et de croiser certains de nos fichiers nationaux. Il convient également de veiller à ce que chaque développement et croisement de fichiers envisagé s'effectue dans un environnement respectant strictement la finalité des fichiers utilisés et le principe de proportionnalité.

Enfin, notre proposition n° 7 propose d'étendre le système entrée/sortie (EES) aux frontières de l'espace Schengen aux ressortissants communautaires, sans constitution, sauf situation spécifique, motivée et encadrée, d'historique des mouvements constatés. À l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen, les voyageurs devraient être contrôlés systématiquement de façon biométrique, ce qui permettrait de valider les pièces d'identité, contrairement à la situation actuelle.

M. François Bonhomme, rapporteur. – J'en viens maintenant aux dernières propositions de notre rapport : nous proposons d'expérimenter les dispositifs de reconnaissance faciale reliant les systèmes de vidéo-protection à des fichiers. Concrètement, si une personne recherchée est filmée par des caméras de vidéo-protection reliées à une base de données, le système informatique enverrait une alerte aux forces de l'ordre pour les informer de la présence sur zone de cet individu. S'ils sont bien encadrés, de tels dispositifs permettraient de rendre plus efficace la prévention et la répression des actes de terrorisme en localisant plus facilement les personnes concernées. Lors de nos auditions, nous avons constaté que ce type de dispositifs se développait. Méfions-nous de tout « totem technologique », mais ces pistes doivent être explorées. A ce stade, ces dispositifs présentent encore des incertitudes techniques : les reconnaissances faciales statiques (prise de photographies devant une borne prévue à cet effet) ont un taux de réussite compris entre 70 et 90 %. Les systèmes de reconnaissance dynamique (reconnaissance du visage d'une personne se déplaçant dans une foule) ont un taux d'erreurs encore supérieur.

Il ne s'agit pas, non plus, de nier les questionnements juridiques soulevés par l'éventuelle connexion entre la vidéo-protection et des fichiers. En 2008, nos anciens collègues Jean-Patrick Courtois et Charles Gautier s'étaient montrés très réservés sur cette hypothèse. Force est pourtant de constater que le débat est renouvelé par le niveau de menace auquel sont exposés nos concitoyens. En outre, notre proposition n° 8 n'est pas d'installer ce type de dispositifs dès maintenant mais de l'expérimenter et de réfléchir à un cadre juridique spécifique afin de pouvoir l'utiliser lorsque les techniques correspondantes seront plus fiables.

Ainsi, connecter la vidéo-protection à des fichiers pour permettre des reconnaissances faciales supposerait le respect du droit applicable à l'installation de caméras et des règles de protection de données personnelles. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, seules des autorités publiques assermentées pourraient exploiter ce type de dispositifs.

Ces derniers devraient être utilisés pour une finalité suffisamment précise : nous proposons ainsi de limiter ces expérimentations à la prévention et à la répression des actes de terrorisme.

Lors de nos travaux, nous n'avons pas trouvé de fichiers qui pourraient être directement branchés à un système de vidéo-protection. Les fichiers existants sont soit trop larges, soit inadaptés d'un point de vue technique. Il conviendrait donc de créer un fichier spécifique puis de le mettre en relation avec des caméras. D'ailleurs, un système comparable existe déjà pour contrôler les plaques d'immatriculation des véhicules : il s'agit du système de lecture automatisée des plaques (LAPI). Il serait possible de s'en inspirer pour les modalités de conservation des données relatives à la reconnaissance faciale.

En conclusion, la biométrie constitue une opportunité pour les pouvoirs publics. Elle soulève toutefois des questions techniques et juridiques. La biométrie présente également un enjeu économique important de souveraineté numérique et de politique industrielle. Les entreprises françaises ont en effet développé un savoir-faire reconnu au niveau mondial et fournissent les États en solutions de sécurité biométrique. Une entreprise est ainsi intervenue en Inde sur un programme d'identification portant sur plus d'un milliard d'identités numériques, ce qui est considérable.

Il convient donc de demeurer attentif au cadre juridique qui est applicable aux techniques biométriques afin qu'elles puissent maintenir leurs capacités de recherche et développement en France, ce qui est l'objet de notre neuvième et dernière proposition.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour la qualité de vos travaux sur ces questions complexes qui traitent de la libre circulation et de la sécurité en Europe.

M. François Pillet. – Merci à nos rapporteurs pour l'excellence de leur travail. Le droit n'interdira pas l'usage de la biométrie ni l'évolution des connaissances. L'analyse des traces biométriques que nous laissons va continuer à progresser. Puisqu'on ne peut contenir l'usage de la biométrie, celle-ci doit être encadrée. Le contrôle du stockage des données est donc essentiel : le Sénat devra s'ériger en sentinelle pour éviter la violation des libertés. Imaginez que le fichier des cartes d'identité biométriques prévu en 2012 soit utilisé par un pouvoir peu démocratique....

Lorsque nous avons étudié la proposition de loi de M. Lecerf, la majorité du Sénat était identique à celle de l'Assemblée nationale. Pour autant, nous n'avons pas accepté le fichier à « lien fort » prévu, estimant qu'il s'agissait d'une atteinte grave aux libertés et donc aux principes constitutionnels. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a repris quasiment les termes de nos débats. Pour autant, nous avons bien un problème de protection de l'identité nationale mais, alors que le Conseil constitutionnel n'avait annulé que le fichier, le Gouvernement n'a pas donné suite à la création d'une carte d'identité biométrique, ce qui tend à prouver que son objectif était de créer un fichier policier plutôt que d'améliorer les dispositifs de sécurisation de l'identité. Techniquement, nous pouvons remplir ce dernier objectif avec un fichier à « lien faible ». C'est pourquoi je remercie les rapporteurs pour leur proposition n° 2.

M. Alain Vasselle. – Aujourd’hui, seules certaines communes établissent les passeports, ce qui entraîne des coûts financiers supplémentaires. A-t-on une idée de la charge ainsi transférée aux communes ? Certains maires estiment qu’il s’agit d’une dépense de centralité et ils demandent aux communes rurales d’y participer.

Les procédures que vous proposez ne vont-elles pas allonger les délais de délivrance des cartes d’identité ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Quelques collectivités ont demandé aux tribunaux administratifs de statuer sur la problématique de délivrance des passeports. Condamné, l’État a dû participer à ce coût. Néanmoins, il n’en supporte qu’une faible partie.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Pour les passeports, il n’y a pas de lien entre le domicile de la personne et la commune dans laquelle la demande est déposée. Les Français de l’étranger déposent ainsi leur demande dans le consulat de leur choix.

Comme l’a dit M. Pillet, le stockage des données est le cœur du problème. Ainsi, les passeports allemands ne sont pas reliés à une base de données.

Nous ne nous rendons pas compte que nous produisons des données biométriques, que ce soit par le téléphone, mais aussi par les équipements électroniques de nos voitures.

M. François Bonhomme, rapporteur. – 3 527 stations de recueil d’empreintes pour les passeports sont déployées sur 2 088 communes et la dotation forfaitaire des titres sécurisés se monte à 5 030 euros par an et par appareil. Mais, pour fonctionner, chaque poste nécessite la mise à disposition d’agents d’accueil. Nous sommes donc loin du compte.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Le projet de carte nationale d’identité biométrique a été enterré en 2012. Nous avons pris du retard. Pendant ce temps, les technologies avancent et il nous faut revenir sur ce dossier central, sinon nous risquons de ne plus être capables de créer des identités numériques.

M. Alain Vasselle. – *Quid* des délais de délivrance ?

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Avec les empreintes enregistrées dans la base, nous pouvons éviter de faire revenir les personnes lorsqu’elles déposent une nouvelle demande de délivrance d’un document d’identité. On réglerait ainsi les problèmes de délais.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les déclarations d’impôt pourraient également comporter l’identité numérique afin de sécuriser le dispositif. Les actes de la vie courante peuvent donc aussi être concernés par notre rapport.

M. Patrick Masclet. – L’État a fixé les 5 030 euros en fonction du temps de connexion des ordinateurs, mais il a oublié de prendre en compte le temps d’accueil et de montage des dossiers. Dans le Nord, si la carte d’identité nationale devenait biométrique, la quasi-totalité des maires rendraient les stations à l’État pour protester contre la faible indemnisation.

M. Philippe Bas, président. – Cette remarque est fort judicieuse.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est levée à 11 h 10

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 12 juillet 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 31.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015

La commission mixte paritaire a tout d'abord constitué son **bureau** et **désigné** :

- **Mme Michèle André**, sénatrice, **présidente** ;
- **Mme Marie-Christine Dalloz**, députée, **vice-présidente** ;
- **M. Albéric de Montgolfier**, sénateur,
- et **Mme Valérie Rabault**, députée, respectivement **rapporteurs pour le Sénat** et **pour l'Assemblée nationale**.

Le Sénat ayant rejeté en première lecture le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015, **tous les articles restaient en discussion**. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a donc été saisie de l'ensemble du projet de loi.

Après les interventions de Mmes Michèle André et Marie-Christine Dalloz, M. Albéric de Montgolfier et Mme Valérie Rabault, et à l'issue d'un débat, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'**échec de ses travaux**.

La réunion est levée à 9 h 42.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 12 h 35

Commissions mixtes paritaires 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

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, les commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi 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 se sont réunies au Sénat le mardi 12 juillet 2016.

Elles procèdent tout d'abord à la désignation de leur bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat et Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale.

Les commissions mixtes paritaires procèdent ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sommes réunis en commission mixte paritaire pour proposer un texte sur ces trois propositions de loi. Je laisse la parole à nos rapporteurs.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ces trois propositions de loi sont le fruit d'une réflexion commune avec M. Jean-Luc Warsmann, à la suite des travaux d'une mission d'information de l'Assemblée nationale créée en septembre 2014. Il nous est apparu nécessaire de simplifier les modalités d'inscription sur les listes électorales et d'accroître leur fiabilité. Certes, l'abstention n'est pas due uniquement à des questions techniques, mais il est préoccupant de constater que notre pays compte trois millions de non-inscrits et six millions et demi de mal-inscrits. La motivation des citoyens à s'inscrire sur les listes augmente à mesure qu'un scrutin approche. Une modernisation s'imposait. Nous avons travaillé en lien avec l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Nous avons aussi demandé au président de l'Assemblée nationale de saisir le Conseil d'État pour avis. Celui-ci a estimé que le renforcement de la démocratie, de la participation électorale et la modernisation des relations entre le public et l'administration constituaient des motifs d'intérêt général.

Jusqu'à-là, les listes électorales étaient établies une fois l'an. Avec ces propositions de loi, les inscriptions se feront au fil de l'eau, tout au long de l'année, jusqu'à trente jours avant le scrutin. C'est un bouleversement administratif. En outre, les listes communales seront extraites d'un répertoire électoral unique national tenu par l'Insee, ce qui sera aussi gage de fiabilité car les doubles inscriptions seront mieux repérées. La compétence de l'inscription et de la radiation sera transférée des commissions administratives communales aux maires. Ces commissions seront transformées en commissions de contrôle *a posteriori*, avec le pouvoir de saisir le tribunal d'instance ; nous renforçons aussi leur transparence, grâce à la présence de membres de l'opposition et à la publicité de leurs délibérations.

Simplification, modernisation, fiabilité, tels sont les trois mots-clefs de cette réforme.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne saurais mieux dire !

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous soutenons les principaux objectifs de ces textes. Le point essentiel est la possibilité

d'inscription sur les listes électorales tout au long de l'année. Les listes communales seront extraites d'une liste nationale. La possibilité de double inscription pour les Français de l'étranger sera supprimée.

Nous considérons que le délai d'inscription de 30 jours avant le scrutin était trop court, notamment pour laisser au juge la possibilité de se prononcer en cas de recours mais, après un examen minutieux, on constate que les délais peuvent être tenus, quoique de justesse. C'est le sens d'une proposition de rédaction que je proposerai.

Restent deux points de désaccords. Tout d'abord, nous souhaiterions reporter d'un an le délai d'application de la loi en le fixant au 31 décembre 2019 : simple précaution, puisqu'il s'agit d'une date maximale et qu'un décret en Conseil d'État suffira à l'avancer si la réforme s'avère plus simple à mettre en place. Surtout, le désaccord porte sur le rôle et la composition des commissions de contrôle. Dans le texte voté par l'Assemblée nationale, la majorité municipale pourrait y être minoritaire. Comme ces commissions ont le pouvoir de saisir le juge d'instance, on imagine facilement les débordements possibles en période électorale... En outre, il n'est pas satisfaisant que le maire assume seul la responsabilité des radiations et des inscriptions sur les listes. De nombreuses associations d'élus ont exprimé leurs craintes. C'est pourquoi nous avons confié à la commission de contrôle la mission d'examiner les éventuels recours et autorisé le maire à y être entendu. Ce n'est qu'en cas d'échec de ce recours préalable que l'intéressé pourrait saisir le tribunal d'instance. Ainsi la grande majorité des contentieux, due souvent à des erreurs matérielles, serait évitée, ce qui limiterait l'engorgement des tribunaux, et permettrait un meilleur partage des responsabilités.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI RÉNOVANT LES MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La rédaction proposée est un mélange entre la version du Sénat et celle de l'Assemblée nationale, avec une modification rédactionnelle.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons supprimé les possibilités d'inscription sur les listes des indivisaires, tout en conservant ce droit pour les gérants et les associés. Certaines indivisions comptent de nombreux indivisaires ou sont très anciennes, cela aurait pu causer des difficultés.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre droit avait vieilli : un artisan ou un commerçant ne pouvait s'inscrire sur les listes que s'il exerçait en nom propre. Or, aujourd'hui la plupart exercent dans le cadre d'une société – dans ce cas, c'est la société qui paie l'impôt, et non l'artisan ou le commerçant en nom propre. Notre rédaction résout aussi le cas des sociétés civiles immobilières, constituées pour gérer un patrimoine. Nous aurions aimé prendre aussi en compte les indivisaires mais, comme il faut faire des compromis, je me rallie au texte du Sénat sur ce point.

La modification rédactionnelle est adoptée. La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La rédaction proposée est celle du Sénat jusqu’à l’alinéa 23.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Pour permettre aux électeurs de faire valoir leur droit au recours, tout en respectant le délai d’inscription de 30 jours, la proposition de rédaction n° 1 réduit le délai de présentation du recours administratif préalable obligatoire (RAPO) de sept à cinq jours et celui de la notification de la décision de la commission de contrôle de trois à deux jours ; lorsque la demande d’inscription est déposée à partir du trente-troisième jour précédant le scrutin, le délai pour intenter un recours est réduit à deux jours. Nous abordons ici le cœur du texte et de nos désaccords...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La CMP est l’occasion d’en discuter ! L’Assemblée nationale craint que le RAPO ne permette pas de respecter le délai de 30 jours. Le Sénat, quant à lui, est attaché à ce recours, moment de collégialité dans l’établissement des listes, conformément à la tradition républicaine en la matière.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous aurions préféré porter le délai d’inscription à 45 jours avant le scrutin au lieu de 30 jours, mais le délai de 30 jours semble être intangible. Vient-il de si haut qu’il est sacré ? C’est justement pour tenir dans ce délai, même à l’approche des élections, que nous réduisons les délais de présentation du RAPO et de notification. L’expertise du ministère de l’intérieur nous a montré que notre proposition était compatible avec le délai de 30 jours, tandis que le ministère de la justice a accepté la réduction du temps permettant au juge de statuer.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Cette proposition soulève des difficultés pratiques. Prenons un exemple : les prochaines élections législatives auront lieu le dimanche 11 juin 2017. La clôture des inscriptions aura lieu le vendredi 12 mai. Le maire aura jusqu’au mercredi 17 mai au soir pour prendre ses dernières décisions, soit trois jours puisqu’il y a un week-end, et il devra adresser ses dernières notifications le vendredi 19 mai. Si la proposition du Sénat est adoptée, les citoyens auront deux jours pour former un RAPO, le samedi 20 mai et le dimanche 21 mai : les personnes qui travaillent trouveront souvent le récépissé de recommandé de la lettre de notification le vendredi soir, elles ne pourront passer au bureau de poste avant le lundi suivant et ne pourront donc pas exercer leur droit de recours. Il faudrait aussi d’ailleurs que la mairie soit ouverte le week-end pour permettre un dépôt des recours éventuels... La notification des décisions du RAPO et la publication des listes devront avoir lieu au plus tard le 23 mai. La loi imposera aux commissions de contrôle de se réunir entre le vendredi 19 et le dimanche 21 mai. Comment feront, dans les communes rurales, les secrétaires de mairies qui travaillent dans plusieurs communes ? Je n’ai aucune hostilité de principe mais, dans les faits, le système ne fonctionnerait pas, et encore, je n’ai pas pris un exemple avec des jours fériés...

En outre, les délais pour intenter un RAPO varieront selon que la demande d’inscription aura été formulée avant le 33^{ème} jour précédant le scrutin ou après. Le Conseil constitutionnel y verra sans doute une rupture d’égalité injustifiée.

Le texte de l’Assemblée nationale ne pose pas de problèmes matériels. Après la clôture des inscriptions le 12 mai, le maire aura jusqu’au 17 mai pour prendre ses décisions, délai correct mais qui suppose malgré tout de s’organiser dans les communes rurales où les

secrétaires de mairies ne sont parfois présents qu'une demi-journée par semaine. La commission de contrôle aura quatre jours pour se réunir, entre le jeudi 18 et le dimanche 21 mai, ce n'est pas excessif mais, au moins, elle dispose du jeudi et du vendredi, en plus du week-end. Les listes devront être publiées au plus tard le dimanche 21 mai ; les citoyens auront jusqu'au 28 mai pour saisir le juge d'instance et les juges auront jusqu'au 7 juin pour statuer. C'est plus simple et les droits de chacun sont respectés. J'avais envisagé l'instauration d'un recours gracieux devant le maire, mais je n'ai pas réussi à trouver de système satisfaisant car, là encore, la décision du maire, à la suite du recours gracieux, doit pouvoir faire l'objet d'un recours.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Pouvez-vous revenir sur l'argument constitutionnel ?

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Jusqu'au 33^{ème} jour, le requérant disposerait de cinq jours pour son RAPO. Après, il ne disposerait que de deux jours, ce qui ne permet plus de conserver le caractère obligatoire du recours, d'où une rupture d'égalité que le Conseil constitutionnel risque de sanctionner.

M. Alain Richard, sénateur. – L'intervention de la commission de contrôle comme sas intermédiaire avant la saisine de la justice serait un réel progrès par rapport au système actuel où les commissions sont peu pluralistes, fonctionnent mal et où le citoyen n'a d'autre recours que de saisir le juge. Les droits des électeurs seraient renforcés et le processus gagnerait en sérénité. En dépit de l'inscription au fil de l'eau, il y aura un pic d'inscription à l'approche des élections, en particulier municipales et présidentielles. Les municipales de mars 2020 seront, à cet égard, l'épreuve de vérité. M. Warsmann a raison ; le RAPO est difficilement conciliable avec le délai de 30 jours. Personne ne perdrait la face à le modifier. J'avais proposé de le porter à 45 jours. Il suffit de faire glisser le curseur de quelques jours pour parvenir à une solution.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce serait une excellente solution, qui éviterait de nous triturer les méninges inutilement ! Le but est de lisser les inscriptions au fil de l'eau. Pour répondre à M. Jean-Luc Warsmann, est-ce dommageable si la procédure est légèrement différente à l'approche des élections ? La procédure est aussi particulière pour ceux qui s'inscrivent au titre de l'article L. 30 du code électoral. L'obligation du RAPO ne joue plus dès lors que la liste a été publiée. Enfin, dans tous les cas, le recours devant le juge est maintenu.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je n'ai pas d'hostilité de principe envers le RAPO. Simplement, évitons de traiter différemment les électeurs en fonction de la date à laquelle ils s'inscrivent. Pourquoi ne pas transformer le délai de trente jours francs en trente jours ouvrés, ce qui ferait six semaines dans les faits ? Tout le monde aurait ainsi cinq jours pour déposer un recours.

M. Alain Richard, sénateur. – Solution élégante mais attention : ce délai serait exprimé en jours ouvrés mais les délais intermédiaires devraient rester en jours francs, autrement le problème demeurerait...

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – On pourrait le préciser dans une explication.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Veillons à la lisibilité du dispositif pour les électeurs : trente jours, c'est simple, trente jours ouvrés, c'est plus compliqué, car il y aura des différences selon les mois, le nombre de jours fériés, etc.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les gens savent jongler avec leurs jours de RTT et leurs congés.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – En définitive, deux pistes s'ouvrent à nous : soit l'instauration d'un régime avec des délais différenciés en fonction de la date d'inscription, au risque de priver certains de leur possibilité d'intenter un recours...

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans les cas les plus extrêmes !

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – ... ou bien un allongement du délai de trente jours. Il nous faudrait vérifier si cette dernière solution fonctionne techniquement.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous propose une suspension de séance.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'allongement du délai mettrait aussi du baume au cœur des habitants de la Polynésie française, où le délai de 30 jours semble, encore plus qu'ailleurs, difficilement praticable.

La séance, suspendue à 13 h 15, reprend à 13 h 30.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons mis à profit cette suspension de séance pour parvenir à un accord. En partant du délai de 30 jours, nous avons voulu rajouter le délai de droit commun pour le RAPO, à savoir cinq jours. En outre, la commission ne disposait que de trois jours pour se réunir. Nous proposons de porter ce délai à quatre jours. N'oublions pas le jeudi de l'Ascension : il peut arriver que quatre jours ne se traduisent que par une seule journée travaillée. Nous proposons donc de prévoir que la clôture des inscriptions ait lieu le sixième vendredi avant le scrutin. Cette rédaction nous semble beaucoup plus claire.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Avec ces délais, nos concitoyens pourront plus facilement faire valoir leurs droits. Nous sommes parvenus à un compromis acceptable.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'une bonne solution.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Des ajustements rédactionnels seront nécessaires, mais je propose à la commission mixte paritaire d'adopter le texte de nos rapporteurs.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction ainsi présentée par les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Un point supplémentaire, nous souhaitons étendre les compétences de la commission à son autosaisine : elle doit en effet pouvoir radier un électeur. Nous avons ainsi demandé au Gouvernement que, sur le plan réglementaire, la commission soit informée des enveloppes des cartes d'électeurs revenues avec la mention « Inconnu à l'adresse indiquée ». Ces enveloppes permettent de savoir quelles sont les personnes susceptibles d'avoir déménagé.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. –

Je suis d'accord sur le principe : l'autosaisine implique d'éventuelles radiations et le pouvoir de modifier la liste.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Faisons attention aux droits des personnes. Lorsque la commission proposera de radier, elle devra en informer la personne afin que celle-ci puisse réagir.

M. Philippe Bas, sénateur, président. –

Vous ajoutez donc à la question du délai celle de l'autosaisine de la commission qui figurerait plutôt à l'article 3. Je vous propose donc d'adopter l'article 2 avant de passer à ce point.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. –

La proposition de rédaction n° 2 est de coordination et porte sur les délais. Il faudra la modifier en fonction de la rédaction que nous venons d'adopter à l'article 2.

M. Philippe Bas, sénateur, président. –

Je vous propose donc de l'adopter en fonction de la rédaction adoptée à l'article 2. Mais vous souhaiteriez ajouter à cette proposition de rédaction l'autosaisine de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Voici ce que nous vous proposons. Après l'alinéa 3, nous suggérons d'insérer les trois alinéas suivants : « Elle s'assure également de la régularité de la liste électorale. À cette fin, elle a accès à la liste d'électeurs inscrits dans la commune extraite du répertoire électoral unique et permanent. Elle peut, à la majorité de ses membres, au plus tard le vingt-et-unième jour avant chaque scrutin, réformer la décision prévue au III à l'article L. 18, ou procéder à l'inscription ou à la radiation d'un électeur omis ou indument inscrit. Lorsqu'elle radie un électeur, sa décision est soumise à une procédure contradictoire. Ses décisions sont notifiées dans un délai de deux jours à l'électeur intéressé, au maire et à l'Insee ».

M. Philippe Bas, sénateur, président. –

Cela signifie donc que cette commission se réunit obligatoirement.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Elle doit se réunir au moins une fois par an et, lorsqu'un scrutin est organisé, entre le vingt-quatrième et le vingt-et-unième jour avant celui-ci.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. –

Le code électoral comporte diverses dispositions dérogatoires pour les Français qui vivent hors de France : les enveloppes

reviendront pour nombre d'entre eux. En cas d'autosaisine, ces Français risquent d'être radiés automatiquement au dernier moment.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce n'est pas le seul cas. Une personne peut ne pas habiter la commune et avoir un bien qui justifie l'inscription. Des vérifications devront bien sûr être faites.

Nous avons prévu une réunion obligatoire de la commission durant quatre jours avant un scrutin et une autre réunion dans l'année : elle sera donc obligée de se réunir deux fois. C'est au cours de cette deuxième réunion que ce travail de mise à jour pourrait être effectué. La commission qui se réunira à la suite des élections européennes de juin 2019 devra ainsi examiner les cartes d'électeurs qui seront revenues et la commission qui se réunira juste avant les municipales de 2020 vérifiera le travail qui aura été fait entre temps.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cette commission ne disposera pas de pouvoirs différents en fonction de sa date de réunion.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – En cas de suspicion, elle demandera aux services municipaux de vérifier si les électeurs sont bien présents ou s'ils le sont au titre de Français de l'étranger. Elle ne pourra radier quelqu'un au seul motif qu'il est « inconnu à l'adresse indiquée ».

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Jusqu'à présent, des doubles inscriptions étaient possibles. Désormais, ce ne sera plus le cas : les Français qui vivent hors de France auront la faculté de s'inscrire dans une commune de façon dérogatoire mais ils ne seront alors plus inscrits à l'étranger.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous nous éloignons des compétences de la commission administrative.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Dès l'instant où la commission se réunit quelques jours avant le scrutin, les délais de recours en cas de radiation sont suffisants pour permettre à l'électeur de la contester devant le tribunal d'instance.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – N'oublions pas non plus que ces commissions sont pluralistes : un opposant peut donc s'adresser au tribunal pour contester la composition de la liste.

M. Alain Richard, sénateur. – L'autosaisine de la commission est justifiée mais modifie le rôle qui lui a été dévolu à l'article précédent. Jusqu'à présent, il s'agissait d'une instance de contrôle, voire de sanction de la décision du maire. Avec cet ajout, son rôle s'étoffe, mais la saisine devrait être le fait d'une personne physique et non pas de cette commission en tant que telle. Un conseiller municipal pourrait demander cette rectification, y compris s'il siège au sein de la commission.

En outre, s'il est envisageable que la commission de contrôle puisse éventuellement radier, elle ne pourrait inscrire un électeur d'office : c'est à la personne physique de faire cette demande.

Enfin, si la commission trouve une anomalie dans la liste électorale et estime des vérifications nécessaires, disposera-t-elle du temps nécessaire pour y procéder ? Ne risque-t-elle pas de radier à l'aveugle ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cette proposition est-elle nouvelle ?

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – L'autosaisine figurait dans le texte de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je ne voudrais pas que nous échouions sur cette question. Nous avons deux conceptions différentes du rôle de cette commission : soit elle évite les recours contentieux sur la base de demandes de nos concitoyens, soit, grâce à l'autosaisine, elle peut revenir sur des décisions antérieures. Elle s'érigerait ainsi en représentante des citoyens qui n'ont pas formulé de recours.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Lors de la mission d'information, nous avons découvert que beaucoup d'électeurs étaient mal inscrits. Comme certains maires de communes rurales ne veulent pas voir leur nombre d'habitants diminuer, ils ne radient pas. Dans ma circonscription, le maire d'une commune qui perd des habitants a déclaré dans la presse que sa ville allait mieux car son nombre d'électeurs augmentait...

Le nouveau système va réduire le flux des mal-inscrits, mais leur stock est estimé à six millions et demi. Nous proposons simplement d'appliquer le droit : dès lors que l'on n'habite plus dans une commune et que l'on n'y possède aucun bien, la radiation s'impose. Il ne serait pas anormal que la commission puisse examiner ces cas-là.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Sans autosaisine, la commission n'aurait de justification qu'en cas de RAPO. En l'absence de recours administratif, elle ne pourrait participer à l'application de la loi. N'oubliez pas que souvent les maires n'osent pas radier : notre rédaction les y aide.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Ne peut-on considérer que cette commission a deux fonctions qui ne doivent pas s'exercer dans les mêmes temps ? La fonction de vérification de la liste devrait intervenir en cours d'année, tandis que l'examen du RAPO se ferait quelques jours avant le scrutin.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – J'irais dans le même sens.

M. Alain Richard, sénateur. – Depuis le temps que je m'intéresse aux élections, je n'ai jamais adhéré à cette notion universitaire floue de « mal-inscrit » qui, juridiquement, ne repose sur rien. Soyons attentifs à ne pas prévoir un mécanisme qui, pour éviter les mal-inscrits, aurait pour conséquence de créer des non-inscrits. Sauf si elle décède ou fait l'objet d'une sanction pénale spécifique, la radiation d'une personne ne peut résulter que de sa réinscription ailleurs. Je ne vois pas comment cette commission pourrait radier des électeurs sans s'assurer qu'ils peuvent bien s'inscrire dans une autre commune. On appelle mal-inscription le résultat d'une négligence individuelle. Soyons attentifs à ne pas radier de façon abrupte.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – A partir du moment où une personne fera une demande d'inscription, elle sera automatiquement radiée de sa liste d'origine. En revanche, la commission pourrait radier sans permettre, du fait des délais, à l'électeur de s'inscrire ailleurs. C'est dangereux.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Les listes doivent être correctes : le répertoire national le permettra. Comme l'a dit M. Raimbourg, il

faudrait peut-être séparer les deux fonctions de la commission. On risque sinon d'être confrontés à des problèmes de délais : ne prévoyons pas un calendrier trop contraint.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il y a un moment pour toute chose. La commission doit se prononcer sur le cas des électeurs qui n'ont plus d'attache matérielle avec la commune. En revanche, nous mettrions une charge excessive sur ses épaules si nous lui demandions d'actualiser la liste à six semaines d'un scrutin. Surtout, il ne faudrait pas, par erreur, radier un électeur dans la dernière ligne droite.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Aujourd'hui, le maire ne prend aucune décision : les listes électorales sont révisées entre le 1^{er} septembre et le début de l'année suivante par la commission. Dans le nouveau système, nous faisons confiance au maire, mais on ne peut amputer les commissions du droit de contrôle qu'elles exercent aujourd'hui. Restons-en au droit commun : n'affaiblissons pas la commission alors que nous accroissons les pouvoirs du maire.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cette remarque est d'autant plus justifiée que nous avons accepté que la composition de la commission reste à la majorité du conseil municipal. La commission doit avoir un réel pouvoir de contrôle.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ne pourrait-on écrire : « Dans les deux mois qui suivent l'élection, la commission se réunit... » ? Ainsi, son travail serait plus aisé et les délais ne seraient pas contraints.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La comparaison avec la situation actuelle se heurte au fait que nous aurons un répertoire national. Les pouvoirs du maire seront donc singulièrement limités.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Si nous en restons là, il y aura un angle mort : la non-décision du maire alors que la personne aurait dû être radiée. Nous demandons simplement que le droit actuel reste en vigueur et que la commission puisse continuer à pouvoir radier une personne qui n'a plus d'attaches avec la commune.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Aujourd'hui, la commission décide des radiations une fois par an. Demain, ce sera le maire qui prendra la décision. Si la commission est dotée d'un droit d'autosaisine, deux pouvoirs successifs – le maire, puis la commission – pourraient ainsi procéder à des radiations.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Aujourd'hui, le temps d'établissement des listes est indépendant des élections alors qu'avec ce texte, la personne radiée n'aurait comme seule solution en cas de radiation de faire un recours contentieux pour se faire réinscrire avant l'élection. Pour lutter contre les mal-inscrits, vous fabriquez des non-inscrits.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Pourquoi la future commission procéderait-elle différemment qu'aujourd'hui ?

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée a accepté de modifier substantiellement son texte : je vous demande de prendre en compte notre rédaction. N'amputons pas la commission de ses pouvoirs.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je suis d'accord avec cette proposition. Il faudra sans doute que la commission se prononce sur les listes à un autre moment qu'avant les élections.

La proposition de rédaction rectifiée des rapporteurs de l'Assemblée nationale est adoptée.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Par coordination, la proposition de rédaction n° 2 est ajustée en conséquence.

La proposition de rédaction n° 2 rectifiée du rapporteur du Sénat est adoptée.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 3 permet au maire de présenter ses observations devant la commission, même si celle-ci est composée en majorité de membres de la majorité du conseil municipal.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cela signifie-t-il que le maire n'est pas membre de la commission de contrôle ?

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Tout à fait.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il serait normal que le maire participe aux travaux de la commission, même à titre consultatif.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – En cas de recours de la commission, il ne peut être juge et partie !

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le maire ne peut pas être membre de la commission qui contrôle et peut réformer sa décision !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La composition de la commission figure au III de l'article 3 ; dans la rédaction adoptée par le Sénat, le maire ou son représentant sont membres de la commission avec voix consultative.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le maire devra sortir lorsque la commission statuera sur un éventuel recours administratif préalable formé par un électeur contre sa décision.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 3 « La commission peut inviter le maire... » ne prévoit qu'une faculté, alors que le maire doit siéger s'il le souhaite, même avec voix consultative.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il faudrait que le maire puisse présenter ses observations même si la commission ne les lui a pas demandées. Je vous propose : « Le maire, à sa demande ou à l'invitation de la commission, présente ses observations... ».

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette rédaction me convient. Le rôle du maire a été au centre de nos débats au Sénat.

La proposition de rédaction n° 3 rectifiée des rapporteurs de l'Assemblée nationale est adoptée.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Dans la proposition de rédaction n° 4, nous proposons que les membres de la commission soient désignés dans l'ordre du tableau et, qu'à défaut de volontaires, les plus jeunes conseillers siègent.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Place à la jeunesse !

La proposition de rédaction n° 4 des rapporteurs de l'Assemblée nationale est adoptée.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 5 substitue aux IV et V du nouvel article L. 19 du code électoral une nouvelle rédaction. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, où les élections ont lieu par liste, nous vous proposons que la commission soit composée de cinq membres, trois émanant de la liste majoritaire et les deux autres des deux autres listes ou de la deuxième liste.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette rédaction propose une voie médiane entre celle de l'Assemblée nationale et la nôtre. Je comprends mal votre allergie à la présence de représentants de l'administration préfectorale ou judiciaire, car il me semble que c'est une bonne chose. Je préférerais qu'ils y siègent, mais je n'en ferai pas un *casus belli*.

Mme Élisabeth Pochon, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il n'y a pas d'allergie : les délégués du tribunal et de la préfecture sont difficiles à trouver. La majorité des délégués préfectoraux sont des personnes désignées par le maire. Simplifions.

La proposition de rédaction n° 5 des rapporteurs de l'Assemblée nationale est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 6 reste utile en dépit de la modification que nous avons adoptée à l'article 3.

M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Sous réserve de sa cohérence avec l'article 3, nous approuvons cette rédaction.

La proposition de rédaction n° 6 du rapporteur du Sénat est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

La commission mixte paritaire adopte la modification rédactionnelle et l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 10

La commission mixte paritaire adopte les modifications rédactionnelles et l'article 10 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 12

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Cet article fait l'objet de quelques modifications rédactionnelles portées au tableau comparatif.

La commission mixte paritaire adopte les modifications rédactionnelles et l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 13

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous sont proposées quelques modifications rédactionnelles au texte du Sénat au II de cet article qui s'applique à la Nouvelle-Calédonie.

La commission mixte paritaire adopte les modifications rédactionnelles et l'article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 14.

Article 15

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

**EXAMEN DES ARTICLES 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**

Article 1^{er}

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 2

La commission mixte paritaire adopte les modifications et l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

La commission mixte paritaire adopte les modifications et l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi 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.

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RÉNOVANT
LES MODALITÉS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES
DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

Article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 1 transpose à cette proposition de loi organique les modifications que nous avons adoptées à la proposition de loi ordinaire.

La proposition de rédaction n° 1 rectifiée du rapporteur du Sénat est adoptée.

La proposition de rédaction n° 2 rectifiée des rapporteurs de l'Assemblée nationale est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

La commission mixte paritaire adopte les modifications et l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

*

* *

En conséquence, les commissions mixtes paritaires vous demandent d'adopter la proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, 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 la proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des français établis hors de France dans les textes figurant dans les documents annexés au présent rapport.

La réunion est levée à 14 h 20

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI « ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ »**

Mardi 12 juillet 2016

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

**Constitution de la commission spéciale appelée à se substituer au groupe de
travail**

La réunion est ouverte à 14 h 35.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – L'ordre du jour appelle la constitution de la commission spéciale appelée à se substituer au groupe de travail sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Je vous propose de confirmer la composition du bureau et le choix des rapporteurs qui ont été effectués précédemment par le groupe de travail.

Y a-t-il des oppositions ?

Je n'en vois pas.

La liste des membres du bureau est ratifiée.

**Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat
durable**

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous poursuivons nos travaux en accueillant cet après-midi Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.

Le projet de loi comprend deux volets. Mme Dominique Estrosi Sassone est rapporteur du volet relatif au logement. Mme Françoise Gatel est rapporteur de l'ensemble du texte hors le volet logement.

Je rappelle, madame la ministre, que vous défendez le projet de loi « Égalité et citoyenneté » avec M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle, que nous entendrons la semaine prochaine. Vous êtes la première des trois ministres à être auditionnée.

Vous êtes plus particulièrement chargée du volet logement, dont le nombre d'articles a été multiplié par 4,5. La faute en incombe aux parlementaires ! Il est ainsi passé de 14 articles lors de son dépôt à 63 articles après examen par l'Assemblée nationale.

Ce volet aborde plusieurs sujets, parmi lesquels les attributions de logements sociaux, le dispositif de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », l'accueil des gens du voyage, le supplément de loyer de solidarité ou encore les relations entre les bailleurs sociaux et les locataires.

Dans un premier temps, pouvez-vous nous présenter, madame la ministre, les principales dispositions de ce volet, ainsi que les modifications apportées par l'Assemblée nationale ?

Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable. – Je suis ravie de venir vous présenter aujourd'hui le projet de loi « Égalité et citoyenneté » tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale. Je vous remercie pour votre implication, mesdames, messieurs les sénateurs, dans ce texte important, qui porte sur des sujets extrêmement différents, faisant appel à des compétences variées.

Ce projet de loi n'est pas un texte sur le logement, même s'il comporte un important volet sur ce sujet. Il porte davantage sur la question de la mixité sociale dans l'habitat. C'est la première fois que le Parlement est amené à discuter de mixité sociale, du peuplement de nos quartiers, et de la ségrégation territoriale résultant des politiques de logement. Ce texte a suscité à l'Assemblée nationale des débats très longs et très intéressants, dépassant les clivages politiques caricaturaux.

Il s'inscrit dans le droit fil des textes que vous avez eus à étudier ces dernières années, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », et la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Il est la suite de la mise en œuvre de la loi SRU. Il améliore les dispositifs de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi MOLLE ». Il s'agit de donner aux collectivités les moyens de bien travailler sur ces questions.

Les objectifs de mixité sociale font l'objet des trois chapitres du titre II. Ils portent sur les attributions de logements sociaux, prévoient pour les bailleurs sociaux la possibilité de mettre en place une nouvelle politique de loyers et renforcent les dispositions de la loi SRU en termes de production de logements.

Il est vrai qu'on a beaucoup travaillé en matière de politique de logement sur les questions de production. Aujourd'hui, il s'agit plutôt de s'intéresser aux usages et au peuplement afin de répondre aux problèmes de mixité sociale.

La première grande mesure du texte résulte des travaux menés lors des trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté sur les attributions de logements sociaux. Lors du deuxième comité, il a beaucoup été question de la concentration de la pauvreté dans certains territoires. Dès lors, nous nous sommes demandé comment mieux lutter contre la pauvreté d'une part et faire en sorte qu'elle ne soit pas aussi concentrée d'autre part. Nous proposons donc que 25 % des logements sociaux soient attribués aux ménages du premier quartile, ceux ayant les revenus les plus faibles, hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, soit une attribution sur quatre. Il s'agit de réinstaurer un équilibre hors de ces quartiers.

À l'échelon national, 19 % des logements sont attribués aux ménages du premier quartile hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans certains territoires, ce taux est de 5 %, ce qui signifie, *a contrario*, que 90 % des logements attribués aux ménages du premier quartile le sont dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cela étant dit, dans certaines collectivités, ce taux est de 30 %. Les réalités territoriales sont donc très différentes.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, nous avons modifié le texte afin de confier à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), par le biais de la conférence intercommunale du logement, le soin de travailler sur ce pourcentage d'attribution et de discuter de la politique de peuplement.

Un principe simple a été fixé : le taux d'attribution sera de 25 %, mais une adaptation sera possible à l'échelon local en cas d'accord entre la conférence intercommunale du logement, le président de l'EPCI et le préfet. Le taux pourra être révisé tous les trois ans.

La question s'est ensuite posée de savoir s'il était possible de limiter l'entrée de certains ménages dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Sur ce sujet, j'étais en désaccord avec les députés. Je partage le constat que, par facilité, les attributions de logements sociaux, y compris aux ménages les plus en difficulté, sont parfois concentrées dans ces quartiers.

L'Assemblée nationale a proposé de plafonner les attributions aux ménages prioritaires ou aux demandeurs bénéficiant du droit au logement opposable à 50 % dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Je m'y suis opposée, car, s'il me semblait possible de défendre l'ouverture d'autres quartiers, il me paraissait compliqué d'expliquer à des ménages en difficulté que, une fois ce quota atteint, ils ne pourraient plus se voir attribuer un logement social. Je rappelle que la loi visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale dit des choses très fortes sur cette question. Enfin, quel signe enverrions-nous aux ménages reconnus comme étant prioritaires pour l'attribution d'un logement – c'est le cas des bénéficiaires du droit au logement opposable – si nous leur disions que leur droit à un accès prioritaire peut être limité ?

Les débats à l'Assemblée nationale ont fait apparaître que le problème est en fait l'absence de discussion locale sur cette question entre maires, membres de l'EPCI, réservataires, bailleurs sociaux et préfets. Nous sommes donc parvenus à un compromis pour éviter un plafonnement. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, une commission réunissant réservataires, bailleurs et élus sera chargée de se mettre d'accord sur les candidats à désigner.

Le travail des conférences intercommunales sera d'attribuer des logements sociaux à un certain pourcentage de jeunes actifs, d'étudiants, de familles et de salariés afin d'attirer de nouveaux publics dans les quartiers. La mixité sociale, c'est placer des familles différentes dans les logements sociaux. La conférence intercommunale fixera des objectifs de relogement des publics n'appartenant pas au premier quartile.

Nous avons ensuite eu un long débat sur la liste des publics prioritaires. J'ai très clairement fait part de ma volonté de ne pas l'allonger, les publics concernés étant déjà importants. Ces personnes sont dans des situations assez extrêmes qui justifient un relogement. Certains, souvent avec de très bonnes raisons, ont souhaité intégrer dans cette liste de nombreuses catégories de personnes. Or plus le nombre de gens à reloger augmente, moins ils sont prioritaires.

J'ai repoussé des amendements visant par exemple à intégrer les jeunes dans cette liste. Si je ne mésestime pas les difficultés que rencontrent les jeunes pour se loger, je ne pense pas que l'âge soit un critère de priorité. Sinon, on pourrait considérer que les retraités sont également un public prioritaire. Les critères de priorité sont les situations d'urgence, de grande précarité sociale.

Nous devons être prudents si nous voulons atteindre nos objectifs. Je rappelle que les obligations de relogement des publics prioritaires et des DALO sont très fortes.

J'en viens maintenant à la politique des loyers.

Les bailleurs sociaux pourront, à masse de loyers constante, modifier la territorialisation de certains logements et s'extraire des règles de financement d'origine des immeubles sociaux. En clair, ils pourront transformer un PLAI – prêt locatif aidé d'intégration – en PLUS – prêt locatif à usage social – ou en PLS – prêt locatif social – ou un PLS en PLUS ou en PLAI, et ce, j'y insiste, à masse de loyers constante. Il s'agit d'une possibilité qui est offerte aux bailleurs, mais en aucun cas il ne s'agit d'une obligation. Elle leur permettra de remettre de la mixité dans des blocs d'immeubles où il n'y en a pas.

La question des surloyers nous a beaucoup occupés. Notre volonté était de renforcer le surloyer, sachant cependant qu'une application trop stricte du surloyer est trop rapide et trop dure pour des personnes dont le salaire a évolué sans pour autant que leur situation soit très confortable.

Il a été décidé de ne pas modifier une bonne partie des conditions d'application du surloyer. La somme du loyer et du surloyer ne pourra pas dépasser 30 % des ressources du ménage. La perte du droit au maintien dans les lieux, qui était le sujet le plus important, visera les ménages dont les ressources dépassent de 150 % les plafonds PLS. Cela redonnera de la marge aux gens en PLAI. Ces locataires, dont les ressources sont très faibles, peuvent se voir un jour appliquer le surloyer à la suite d'une évolution professionnelle positive alors que leurs revenus restent assez bas. Par comparaison, à Paris, un locataire en PLS dont les ressources dépassent de 200 % le plafond gagne plus de 5 000 euros net mensuels. Le surloyer, qui concerne entre 4 000 et 5 000 locataires des logements sociaux, est donc plus durement appliqué aux locataires dont les revenus sont les plus faibles. Telle est la raison pour laquelle nous avons accepté de modifier les surloyers.

Pour finir, le projet de loi renforce les dispositions de la loi SRU. La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social avait déjà fait évoluer les dispositions de la loi SRU.

L'étude d'impact a montré que, si toutes les communes déficitaires et carencées produisaient d'ici à 2025 les logements qu'elles sont tenues de produire, ce sont entre 700 000 et 750 000 logements qui seraient construits, ce qui n'est pas rien. Le texte prévoit donc de donner à l'État des moyens supplémentaires de faire appliquer la loi, notamment dans les communes carencées.

L'Assemblée nationale a adopté la suppression de la dotation de solidarité urbaine pour les communes carencées, bien que je l'aie alertée sur les conséquences très importantes d'une telle mesure d'un point de vue financier.

Enfin, le texte prévoit des mesures de simplification, dont certaines seront prises par voie d'ordonnances.

M. Jean-Claude Lenoir, président. - Nous vous remercions pour votre propos très riche et très précis.

Je vais maintenant donner la parole à nos deux rapporteurs, Mme Dominique Estrosi Sassone et Mme Françoise Gatel.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Madame la ministre, était-il nécessaire de consacrer un important volet du projet de loi à la politique du logement et à la mixité sociale après l'adoption ces dernières années d'un certain nombre de lois – la loi SRU, la loi ALUR, la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, mais aussi la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ? Les modifications législatives et réglementaires dans ce domaine, on le voit, sont incessantes.

À la lecture du projet de loi, nous craignons une complexification, le risque étant, sous prétexte d'accroître la transparence, de créer de véritables usines à gaz, en particulier en matière d'attribution et de mixité sociale. Jusqu'où va la mixité sociale ? Faire habiter les pauvres chez les riches est peut-être faisable, mais faire habiter les riches chez les pauvres semble en revanche particulièrement compliqué.

Le texte contient des mesures extrêmement coercitives et des sanctions pour les élus, plus particulièrement pour les maires, et donne toujours plus la main à l'État et aux préfets, en matière d'attribution et en cas de non-réalisation des objectifs fixés dans la loi SRU. Il traduit une certaine défiance à l'égard des élus et plus particulièrement des maires.

Vous avez évoqué l'attribution de 25 % des logements locatifs sociaux au premier quartile des ménages les plus pauvres hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Si ce pourcentage n'était pas atteint ou si le bailleur refusait de signer une convention intercommunale d'attribution, le préfet procéderait aux attributions manquantes sur l'ensemble des contingents. Comment ces dispositions vont-elles s'appliquer en pratique ?

Le projet de loi prévoit que le préfet aura le choix de supprimer ou non la délégation de ses contingents au maire. Quels critères seront retenus pour décider ou non de la suppression de cette délégation au maire ?

Vos propos sur la liste des publics prioritaires me rassurent, car il est vrai que cette liste est déjà longue. Que reste-t-il pour les ménages – les jeunes, les personnes âgées dont la pension est extrêmement faible, les familles de condition modeste – qui ont besoin d'un logement social, mais qui, n'étant pas considérés comme des publics prioritaires, voient continuellement passer devant eux les personnes bénéficiant du droit au logement opposable ou des publics prioritaires ? Il y a là un risque de rupture d'équité.

Le texte supprime la possibilité pour la commune de créer une commission d'attribution, ce qui ne manquera pas d'alarmer les maires. Il donne dans les commissions d'attribution une voix prépondérante au président de l'EPCI, sous certaines conditions, au détriment du maire, qui n'aura plus de voix prépondérante au moins sur le contingent de sa commune. Il prévoit la mise à contribution du contingent du maire en cas d'attributions manquantes. Ces mesures risquent de décourager les maires, y compris ceux d'entre eux qui, même s'ils n'atteignent pas les objectifs de quotas de logements sociaux, font des efforts. Le risque n'est-il pas que les maires n'apportent plus leur garantie dans de telles conditions ? On pourrait les comprendre.

Le conseil général de l'environnement et du développement durable, que j'ai auditionné, a publié un rapport très intéressant sur l'application de la loi SRU. Il s'est interrogé devant moi sur le réalisme des objectifs de rattrapage des communes les plus carencées. Il propose que les préfets puissent ne pas prononcer la carence lorsqu'une certaine

progression est constatée dans la commune. Il s'agirait de prendre davantage en considération des objectifs de progression que des objectifs fixes. Pourquoi ne pas avoir pris en compte cette proposition dans le projet de loi ?

Vous avez évoqué la suppression de la DSU pour les communes carencées, je n'y reviens pas.

L'article 33 du projet de loi prévoit pas moins de douze ordonnances. Vos services travaillent-ils déjà à leur rédaction ? Certaines d'entre elles portent sur des sujets assez sensibles, comme l'avenir des plans locaux d'urbanisme, les PLU, et des schémas de cohérence territoriale, les SCOT, dans le contexte de la recomposition de la carte intercommunale. Il s'agit d'adapter le régime des PLU à la situation créée à la suite de la recomposition de cette carte.

En cas de fusion de deux EPCI, dont l'un a déjà la compétence PLU, le nouvel EPCI possèdera automatiquement ladite compétence. Le mécanisme de fusion privera donc les communes du droit de veto sur le transfert automatique de la compétence PLU au niveau intercommunal prévu à l'article 136 de la loi ALUR. Il y a là une antinomie. Il semblerait qu'une période transitoire de cinq ans soit prévue, mais tout cela reste très flou. Le Gouvernement ne donne pas beaucoup d'indications sur le mécanisme qui pourrait être mis en place. Il nous paraît inquiétant, vous le comprendrez, que l'on puisse toucher à un domaine aussi sensible que le droit des sols par ordonnances.

Le texte modifie les dispositions de la loi ALUR sur la commission de contrôle des professionnels de l'immobilier. Cette commission n'a jamais vu le jour. À l'Assemblée nationale, vous avez demandé la fusion de cette commission et du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières. J'aimerais avoir des précisions sur ce point.

Je n'ai pas de question à vous poser sur le surloyer, car vous vous êtes attardée sur ce point.

En revanche, vous n'avez pas du tout parlé d'un sujet important, l'accueil des gens du voyage, dont il est question à la fois dans le titre II et dans le titre III. De nombreux maires sont excédés par l'arrivée massive de gens du voyage, notamment lors des grands rassemblements, et par leur intrusion illicite sur des terrains privés ou publics. Comment trouver l'équilibre entre les nouveaux droits accordés aux gens du voyage et les contraintes des collectivités territoriales qui doivent gérer sur le terrain le stationnement des caravanes ?

Telles sont les questions que je souhaitais vous poser, madame la ministre.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Merci, madame la ministre, de votre présentation.

En tant que rapporteur des titres I et III du projet de loi, mes questions seront complémentaires de celles que vient de poser ma collègue.

En tant que vice-présidente de l'Association des maires de France, je suis un peu préoccupée par la relation de défiance entre les collectivités locales et l'État à laquelle conduit le projet de loi du fait de la recentralisation de la politique et de l'action en matière de logement social. Le rôle des communes est non seulement de loger, mais aussi et surtout d'effectuer l'accompagnement social permettant aux gens de vivre ensemble.

J'évoquerai ensuite la dérogation possible au transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. Une question très concrète s'est posée dans mon département, l'Ille-et-Vilaine, territoire à la fois périurbain et un peu rural, sur le contingent de logements sociaux qui nourrit une partie de la DGF. De nombreuses communes souhaitent favoriser l'accession sociale à la propriété, car cela correspond à la demande des tributaires potentiels. Alors que les actions menées en faveur des acquisitions sociales nécessitent de leur part des efforts financiers significatifs, elles n'entrent pas dans le quota de logements sociaux, ce qui est un véritable problème. Des bailleurs sociaux refusent d'intervenir dans certaines communes et se concentrent dans une partie très métropolitaine.

Mon autre question porte sur les aires d'accueil des gens du voyage. Elle n'est ni politiquement incorrecte ni égoïste, elle est simplement très franche.

Obligation est faite aujourd'hui aux communes de 5 000 habitants d'avoir une aire d'accueil des gens du voyage sur leur territoire. L'Ille-et-Vilaine, où les communes se sont pliées à cette obligation, compte ainsi quarante et une aires d'accueil. J'ai demandé au préfet de me communiquer les statistiques d'occupation de ces aires. En dehors de la métropole, où le taux d'occupation est de 90 %, ce taux ne dépasse pas 42 % ou 50 %, quand il n'est pas de 5 % dans certaines parties du territoire.

Je m'interroge donc sur la pertinence de la non-révision du critère de taille des communes. Autour de ma commune, il existe six aires d'accueil des gens du voyage. S'il est du devoir des collectivités d'établir un schéma d'accueil des gens du voyage, ne pourrait-on pas revenir sur le critère de taille des communes, à l'heure où les dotations de l'État sont en baisse ?

M. Yves Rome. – Madame la ministre, l'objectif d'attribuer 25 % des logements sociaux aux ménages les plus défavorisés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville est une avancée. Cet objectif requiert une plus grande responsabilisation des élus dans les EPCI.

Le supplément de loyer de solidarité est renforcé, ainsi que la perte du droit au maintien dans les lieux. Ne craignez-vous pas que ces mesures aient un effet contre-productif en termes de mixité sociale ?

On peut se féliciter des ajustements apportés à la loi SRU. Les communes situées en zones détendues ou comprenant une part importante de terrains inconstructibles, ou encore celles qui sont mal desservies par les transports en commun pourront sortir du dispositif.

En matière de construction et de mixité sociale, la maîtrise du foncier est nécessaire. Quelle est votre position, madame la ministre, sur la couverture nationale par les établissements publics fonciers locaux et les établissements publics fonciers d'État ?

M. Philippe Dallier. – J'espère que je sortirai du débat que nous aurons en séance en ayant les idées claires sur ce qu'est la mixité sociale et sur la manière dont on la mesure.

En plein milieu de la Seine-Saint-Denis, les critères relatifs aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et le taux de 25 % qui a été mentionné ont-ils le même sens qu'à Guéret dans la Creuse ? Je n'en suis pas certain. On continue malheureusement de faire comme si tel était le cas.

L'attribution d'un quart des logements sociaux au quartile des ménages les plus pauvres ne me pose pas de difficulté. En revanche, je sais que le revenu moyen par habitant de certaines villes comptant plus de 25 % de logements sociaux est le double de celui de ma commune. Le débat sur l'article 55 de la loi SRU est tellement caricatural que je n'en peux plus !

Lorsque j'ai été élu maire il y a vingt et un ans, ma commune comptait 6 % de logements sociaux, alors que la ville avait été gérée pendant quatre-vingts ans par le parti socialiste. Aujourd'hui, elle en compte 15 %, sachant que la ville a gagné 30 % de population en vingt ans. Il faut aujourd'hui atteindre le taux de 25 % en neuf ans. Pour les villes les plus éloignées de ce taux, l'objectif devient impossible à atteindre. En outre, ma commune n'est pas éligible à la DSU.

Je le répète, la mixité sociale ne peut pas être envisagée de la même manière au milieu de la Seine-Saint-Denis et ailleurs en province. Ce qui est dramatique dans votre texte, madame la ministre, c'est que vous faites les choses de la même manière partout.

Au début, la loi SRU prévoyait l'obligation pour toutes les communes d'avoir 20 % de logements sociaux, que la commune dispose de terrains ou non. Aujourd'hui, c'est un progrès, la situation est différente dans les zones tendues et dans les autres.

Pourquoi n'inverserait-on pas la logique, madame la ministre ? Pourquoi ne pas envisager un contrat entre une commune et l'État, en fonction de la disponibilité du foncier et des moyens des collectivités ?

Si j'ai pu assumer une augmentation de 30 % de la population dans ma commune, c'est parce que j'avais des capacités d'autofinancement. Tel n'est plus le cas aujourd'hui compte tenu de la baisse des dotations aux collectivités. Il faudrait aujourd'hui que je fasse construire 900 logements sociaux en moins de neuf ans. Avec la meilleure volonté du monde, je n'y arriverai pas. Je serai donc en constat de carence, et ce pour la première fois.

Pour les quelques maires qui déclarent haut et fort qu'ils ne veulent pas de logements sociaux dans leur commune, vous en arrivez à prendre des dispositions ahurissantes pour ceux qui font preuve de bonne volonté.

Mme Françoise Cartron. – Pour ma part, je rappellerai quel est le sens de ce projet de loi en évoquant un sujet qui nous concerne tous, l'école et son fonctionnement.

Aujourd'hui, l'échec scolaire est clairement lié à une non-mixité sociale. Malgré l'argent que l'on déverse dans les établissements très ségrégués, le résultat n'est pas à la hauteur. Dans certains établissements, 90 % des enfants sont issus des milieux les plus défavorisés. Allez voir dans ces établissements qui sont les modèles de ces enfants et vous comprendrez les difficultés que rencontre l'école aujourd'hui.

On ne pourra pas établir de mixité sociale dans les établissements tant qu'il n'y aura pas de mixité dans les logements, les deux étant étroitement liés.

Il faut prendre ce problème à bras le corps afin de restaurer la cohésion sociale et assurer la réussite scolaire de tous les enfants, où qu'ils habitent et quel que soit leur lieu de naissance.

M. Daniel Dubois. – Je souhaite poser quelques questions sur la mise en œuvre sur le terrain du principe de mixité sociale.

Madame la ministre, vous raisonnez en flux et non pas en stock, c'est-à-dire que vous ne prenez pas en compte ce que sont les organismes d'HLM aujourd'hui, le risque étant que ces organismes deviennent des ghettos à la place des quartiers.

Les personnes cumulant des difficultés financières et des problèmes d'insertion sociale deviennent des publics prioritaires. Or cette problématique est très difficile à gérer pour les organismes d'HLM, en particulier dans les résidences collectives. L'État assumait jusqu'à présent une partie des responsabilités financières à cet égard. Qu'en sera-t-il désormais ?

Les organismes d'HLM seront tenus de mettre en œuvre des politiques afin d'assurer la mixité sociale. Devront-ils faire l'école, la police, remplacer les services publics ? Que devront-ils faire exactement ?

Enfin, les personnes « expulsables » seront prioritaires, ce que je comprends. Toutefois, comment cela sera-t-il perçu par les habitants ?

Enfin, vous dites qu'il faut de la transparence sur les logements vacants. Ce faisant, vous allez stigmatiser les quartiers prioritaires de la politique de la ville, où sont situés 90 % des logements vacants.

Mme Evelyne Yonnet. – Madame la ministre, vous le savez, les questions d'accès au logement me tiennent particulièrement à cœur. La semaine dernière, Jean-Pierre Sueur et moi avons déposé une proposition de loi relative à la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne, proposition de loi que vous soutenez, madame la ministre.

Cette démarche nous paraît complémentaire du volet logement du présent texte. Nous tentons actuellement de l'inscrire à l'ordre du jour.

La lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil est indissociable d'une augmentation sensible de l'offre d'hébergement transitoire. C'est pourquoi nous proposons d'intégrer dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté » le rééquilibrage territorial de l'effort d'hébergement.

L'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le « plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées définit, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement. »

Nous proposerons, par voie d'amendement, de fixer des objectifs : une place minimum d'hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants, ainsi que pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant eux-mêmes au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Cet objectif est porté à une place par tranche de 1 000 habitants dans les communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Très

concrètement, il s'agit d'appliquer la logique de la loi SRU en matière d'équilibrage du logement social sur tout le territoire à la répartition des places d'hébergement d'urgence, et des places d'hébergement transitoires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Excellent !

M. Alain Vasselle. – J'aurai trois questions assez rapides, pardonnez-moi si elles sont en décalage par rapport à votre exposé. Préalablement, je précise que je fais miennes les remarques et questions des deux rapporteurs et que j'adhère à ce qu'a dit notre collègue Daniel Dubois.

Ma première question résulte de mon expérience dans mon département, qui m'a amené à présider, pendant près de 40 ans, une société anonyme d'HLM. Lorsque Mme Boutin était ministre du logement, elle a instauré un dispositif qui a conduit à ne plus permettre la construction de logements sociaux que dans le sud de mon département, dans les territoires à dominante urbaine. Le nord du territoire, plus rural, n'avait plus que les miettes. Les dispositions de votre projet de loi permettront-elles que l'on puisse construire du logement social sur l'ensemble du territoire d'un département, afin qu'il n'y ait plus de secteurs privilégiés ?

Ma deuxième question a trait à l'attribution du logement. Vous êtes en train de donner un rôle majeur aux intercommunalités, mais quelle sera la sanction financière infligée au président de l'intercommunalité qui aura attribué un logement à une famille insolvable ? L'intercommunalité financera-t-elle le loyer en lieu et place de cette famille ? Aujourd'hui, lorsque le préfet refuse une expulsion, c'est l'État qui prend en charge la compensation financière. Il faut responsabiliser ceux qui attribuent les logements, car, si les familles ne paient pas, il faudra tout de même que l'organisme d'HLM perçoive les loyers.

Enfin, troisième question, à propos du quota de 20 % ou 25 % de logement social, le périmètre évolue-t-il ? Reste-t-on dans un périmètre communal ou évolue-t-on vers un périmètre intercommunal ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je vais commencer par une remarque générale. Quand on a l'ambition d'améliorer la mixité et le logement sociaux, il n'est pas inintéressant de tempérer cette ambition par une forme de réalisme territorial et historique. En effet, le logement social seul ne permettra pas la mixité sociale, il faut également l'éducation, Françoise Cartron l'a fort bien dit, ou encore la culture. Le logement est certes très important, mais il n'y suffit pas.

Par ailleurs, il ne peut pas y avoir de limite dans l'application pleine et entière de la loi DALO. S'il faut, pour cela, dépasser le seuil de 25 %, nous le ferons. Sans cela, vous l'avez dit, madame la ministre, cela signifierait que nous n'acceptons pas la mise en œuvre du critère de discrimination pour cause de précarité sociale. La priorité des priorités, c'est le logement des personnes relevant du DALO.

Cela étant dit, trop de priorités tuent la priorité. Ce sont plutôt les personnes en situation délicate, vivant dans une extrême pauvreté, qu'il faut prioriser, et peut-être favoriser aussi une forme de mixité intergénérationnelle, qui me paraît importante.

En ce qui concerne les surloyers, faisons preuve de prudence. Une personne peut connaître une évolution professionnelle justifiant un surloyer, mais c'est faire preuve de sagesse et de réalisme que de l'appliquer avec modération.

Enfin, pour ce qui concerne la suppression de la dotation de solidarité urbaine – DSU – des communes carencées, le rôle du préfet doit être reconnu et s'imposer à tous. Mais s'imposent aussi au préfet les directives de l'État, qui ne doivent pas seulement prendre la forme d'un pourcentage ou d'une donnée mathématique.

C'est là que l'ambition doit être tempérée par le réalisme ; des communes font manifestement des efforts, mais peuvent être objectivement bloquées par le foncier, par une demande insuffisante, notamment en milieu rural, ou parce qu'il y a un risque, s'agissant de petites entités, que les offices HLM n'investissent pas. Aussi, autant je suis d'accord pour que le préfet applique rigoureusement la règle en cas de mauvaise volonté manifeste – on sait dans quels secteurs cela peut exister –, autant il doit faire preuve de sagesse et de réalisme dans leur application, ce qui demande du temps, des contacts, des échanges avec les collectivités territoriales et avec les élus locaux. Il faut donc tenir les deux bouts du manche.

M. Francis Delattre. – L'État a toujours eu du mal à décentraliser la gestion du logement, cela ne date pas d'aujourd'hui. Cela dit, quand on constate que ce sont les collectivités territoriales qui dépensent le plus, et de très loin, mais que l'on est dans une crise permanente du logement, avec des coûts supérieurs de 50 % aux coûts allemands, on peut sérieusement se poser des questions.

Je veux relever deux contradictions, madame la ministre. Nous recevons actuellement par dizaines, par vingtaines, des décisions d'expulsions de la part du préfet. Les personnes expulsées arrivent alors dans nos communes ; que devons-nous faire ? Ne serait-il pas un peu plus utile que l'État trouve des solutions en amont ?

Deuxièmement, la mixité sociale fait-elle défaut en-deçà de 25 % de logement social ou à 50 %, 60 % ou 80 % de logements sociaux ? L'égalité, la citoyenneté, c'est très intéressant, mais il s'agit en réalité d'un texte de recentralisation. Le ministère a l'ambition de gérer les cages d'escalier ! C'est le mal français...

Par ailleurs, une campagne publicitaire nous explique, sans aucun fondement sérieux, que les maires ne construisent pas assez. Nous le savons tous, il y a un *lobby* puissant dans ce pays, celui des promoteurs, associé à celui des constructeurs de logements sociaux. (*Marie-Noëlle Lienemann proteste.*) Alors, il faut construire...

Le président de l'EPCI, qui a moins de proximité que le maire, semble être, pour l'instant, l'homme idoine.

Tout cela n'a rien à voir avec la citoyenneté ni avec l'égalité, c'est un discours dont les finalités ne nous échappent pas et je doute que l'on arrive à un accord.

M. Christian Favier. – Sur le fond, je ne suis pas convaincu que l'absence de mixité soit principalement liée au mode d'attribution des logements ; il s'agit bien davantage d'une question de précarité, de faiblesse des revenus, de coût du logement et du nombre insuffisant de logements sociaux.

Ne valait-il pas mieux, pour favoriser la mixité, orienter prioritairement les personnes relevant du DALO vers les villes qui, sciemment, n'appliquent pas la loi SRU ? Je

ne pense pas à celle de notre collègue Philippe Dallier, mais à celles qui refusent systématiquement la construction de logements sociaux.

Deuxièmement, en ce qui concerne le surloyer, je constate pour ma part que, dans mon département, non seulement cela ne règle rien à la question des demandes de logements sociaux, qui continuent d'augmenter, mais que cela accélère la ghettoïsation des quartiers. En effet, les personnes de condition moyenne qui n'ont pas pu rester dans le logement social sont parties, ce qui a entraîné des déséquilibres très forts. Ce n'est donc pas la solution.

Enfin, en région parisienne, la réalisation du Grand Paris va faire exploser le nombre de gares à construire. J'ai déposé une proposition de loi pour qu'il y ait au moins 30 % de logement social autour de ces gares, dans toutes les constructions nouvelles.

Le risque est que la spéculation immobilière autour de ces gares chasse les plus modestes au lieu de faire en sorte que tous les salariés puissent bénéficier de l'amélioration des transports, à laquelle ils auront contribué au travers de leurs impôts.

Mme Sophie Primas. – Je suis parfaitement d'accord avec les propos de Philippe Dallier.

Madame la ministre, vous voulez attribuer à des familles du premier quartile 25 % des logements situés en dehors des QPV – les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ma question porte sur les quartiers qui viennent de sortir de ce périmètre. C'est le cas de ma ville, Aubergenville, qui a 42 % de logement social et dont le niveau moyen de salaire est parmi les plus faibles des Yvelines. Je ne sais pas pourquoi ma ville est sortie du champ de cette politique, car elle est confrontée à de nombreux problèmes sociaux. En outre, elle est coincée entre deux villes qui ont plus de 40 % de logement social, mais qui sont restées des QPV.

C'est donc probablement dans ma ville que, pour des raisons de proximité familiale, arriveront les familles de ce premier quartile. Or je ne saurai pas les prendre en charge, du point de vue de l'accompagnement social, de la prévention à l'égard des jeunes et des adolescents ou encore de l'accompagnement scolaire.

Ma seconde question concerne une autre ville des Yvelines, qui dépasse déjà 30 % de logement social, mais à qui le préfet envoie beaucoup de réfugiés et de personnes relevant du DALO. On empile donc toutes les difficultés sur des communes qui sont déjà dans une situation financière complexe.

M. Alain Vasselle. – On en fait des ghettos !

Mme Sophie Primas. – Je me battrais pour que le rôle des maires soit reconnu, car ils sont les seuls à connaître une à une les cages d'escalier de leur ville.

M. Alain Vasselle. – Très bien !

Mme Françoise Laborde. – Ma question concerne la répartition entre zones rurales, périurbaines et urbaines. Certes, en ville, les concentrations sont importantes, on peut sans doute parler de ghettos, mais l'éloignement des logements par rapport à la ville est aussi un problème, et si l'on n'aide pas les municipalités à créer des réseaux de transports, on créera une autre forme de ghettos. Il faudra donc trouver un équilibre entre les taux appliqués en

zone urbaine, périurbaine ou rurale. Ce problème se pose aussi en matière intergénérationnelle, avec les personnes très âgées ayant des difficultés à se déplacer.

En outre, les Bâtiments de France interdisent que les HLM soient près des villages, donc on les cache derrière les fermes ou les bâtiments agricoles pour ne gêner personne...

M. Alain Vasselle. – C'est pour des questions architecturales.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Madame la ministre, pouvez-vous nous en dire plus sur les informations qui seront mises à la disposition des intercommunalités pour éclairer leurs attributions de logement social ? Les collectivités locales ont besoin de connaître la réalité de leur territoire pour conduire leur politique de logement ; en effet, ce n'est pas parce que l'on connaît les gens que l'on sait exactement leur niveau de revenu. Par exemple, il peut être intéressant de connaître le taux de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement, l'APL, dans une résidence avant d'y envoyer un nouvel allocataire de cette aide.

Deuxièmement, la mixité sociale ne passe pas par une seule solution, c'est un long combat d'une société qui doit revenir sur une politique datant des années 1960. C'est un long chemin que la France doit suivre, mais elle doit le faire avec détermination. Cela dit, si la situation sociale ne s'améliore pas, c'est une course difficile à gagner.

Ma dernière remarque a trait au niveau des loyers. Indépendamment des communes qui ne veulent pas de pauvres chez eux et qui doivent être sanctionnées, les loyers pratiqués dans certains secteurs ne sont pas accessibles aux populations modestes. Pouvez-vous donc nous préciser, madame la ministre, les modalités d'accompagnement de l'État pour favoriser le rééquilibrage des loyers entre les différents secteurs ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons entendu, madame la ministre, 15 intervenants, en plus des deux rapporteurs.

Vous avez la parole pour leur répondre, madame la ministre.

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Je tâcherai de répondre à vos questions, bien que certaines d'entre elles ne relèvent pas du texte de loi mais plutôt du débat budgétaire.

En entendant certaines questions, il m'a semblé m'être mal exprimée. Je ne prétends pas que la mixité sociale ne passe que par le logement, je ne l'ai jamais pensé. Cela passe par le logement, mais aussi par bien d'autres choses, notamment par les établissements scolaires, les lieux de consommation et les lieux culturels. Nous sommes plusieurs ici à venir de l'Île-de-France et nous savons ce que la ségrégation territoriale, en plus de la pauvreté, représente. La mixité sociale consiste justement à créer des endroits où vivent des personnes dont les revenus et les histoires diffèrent.

Par ailleurs, je ne pense pas non plus que la mixité sociale se résume à des questions de richesse ou de pauvreté. L'un des sujets qui justifient la politique de la ville est la concentration de l'extrême pauvreté et de l'extrême richesse. On parle beaucoup des ghettos de pauvres mais, soyons clairs, nos territoires comptent aussi des ghettos de riches, dans lesquels on ne peut pas entrer, en raison notamment du prix du logement privé.

Or ce texte de loi repose aussi sur ce constat. Les programmes de renouvellement urbain ne se fondent pas uniquement sur le désir de telle ou telle politique, mais répondent à

des désordres urbains réels. D'ailleurs, nous poursuivons cette politique puisqu'il y a 200 quartiers en renouvellement urbain en France. Toutefois, il est long, très long, de défaire ce qui a été construit pendant 30 ans, mais le vivre-ensemble implique une certaine durée et un certain investissement. Je suis donc très modeste quant au contenu de mon texte, qui, s'il permet objectivement, me semble-t-il, d'améliorer la mixité sociale, ne suffira pas en lui-même.

Dans les ménages appartenant au premier quartile, il n'y a pas que des personnes extrêmement pauvres, il y a aussi des personnes qui travaillent par intermittence ou à temps partiel, ou qui traversent des périodes de chômage. Il faut donc regarder en face le niveau de revenu de nos concitoyens. Les Français qui ont des problèmes de logement sont nombreux, surtout dans les zones tendues, car, lorsque l'on est pauvre, que l'on est peu mobile, que l'on n'a pas un emploi à temps complet ou permanent, on a beaucoup de mal à se loger correctement. La bataille du logement abordable est donc essentielle.

La bataille du logement privé est également importante. Monsieur Dallier parlait de sa ville, Les Pavillons-sous-Bois, et des villes avoisinantes, qui ont un taux important de population sous le seuil de pauvreté, et où le parc privé et le parc social ne sont pas très différents en ce qui concerne les difficultés sociales. D'où l'engagement financier destiné à favoriser un logement privé abordable.

Mon combat ne consiste pas à rendre attractifs les appartements de *standing* en France par rapport aux autres pays européens, mais à loger les Français, dont le revenu médian n'est pas très élevé. Ainsi, dans beaucoup de territoires, nos concitoyens dépensent jusqu'à 50 % de leur revenu pour se loger et, qui plus est, pour se loger mal.

Ne faisons donc pas de faux procès. Il y a d'une part les personnes ne disposant d'aucun revenu, qui relèvent des politiques d'hébergement, et, d'autre part, les personnes modestes, qui sont incluses dans le premier quartile et qui ne bénéficient pas du logement social autant qu'elles le devraient. Pour l'heure, on ne dispose pas des informations nécessaires qui permettraient de mieux connaître la situation.

Après ces quelques propos, je vous propose de répondre aux questions des orateurs. Madame Estrosi Sassone, on peut avoir des désaccords, mais le projet de loi ne vise pas à sanctionner les maires. L'évolution du texte entre le projet initial du Gouvernement et la version émanant de l'Assemblée nationale montre que j'ai cherché à impliquer totalement les territoires. Or, aujourd'hui, en matière de logement, le territoire pertinent est l'EPCI, même si c'est le maire qui accorde le permis de construire. Cela résulte de différentes lois et cela correspond au mouvement général.

En revanche, en ce qui concerne les communes carencées en logement social et qui n'ont pas la volonté d'améliorer la situation – cela concerne peu de communes, mais elles existent –, le préfet récupérera l'intégralité des pouvoirs du maire. Peut-être cela ne concernera-t-il que 20 ou 30 communes, souhaitons que ce nombre soit le plus bas possible.

Un certain nombre de dispositions de la loi SRU, renforcées en 2013, comme la possibilité d'accorder des permis de construire ou d'agir sur les signatures de contrats de mixité sociale, ont porté leurs fruits. Beaucoup de communes se sont engagées sur la voie du respect de la loi SRU. Monsieur Dallier soulève un autre sujet : le problème des communes ayant des volumes importants de population et des constructions nombreuses.

Cela étant dit, les communes qui n'ont rien fait pendant 15 ans éprouvent forcément des difficultés. J'ai ainsi été mise en cause par la députée-maire d'une commune qui stagne à 7 % de logement social 15 ans après l'adoption de la loi, mais qui a délivré 1 000 permis de construire au cours des 10 dernières années...

Les modifications de la loi SRU visent plusieurs objectifs : renforcer les pouvoirs de l'État quand la loi n'est pas du tout appliquée, notamment parce que les parlementaires nous reprochent notre manque de fermeté à cet égard, et tenir compte des communes dont le marché du logement est détendu, qui sont soumises à la loi SRU alors qu'il n'y a pas de demande de logement social. Ainsi, il y a de fortes vacances de logement social dans le département de la Loire, dont les communes doivent pourtant respecter la loi SRU.

Nous avons donc préféré nous fonder sur la notion de taux de pression pour mettre en adéquation l'offre de logement social à la demande, et tenir compte des communes non desservies par les transports en commun. Nous tenons également compte des communes qui sont en périphérie des intercommunalités. Ainsi, dans l'agglomération de Valence, qui compte de toutes petites communes soumises à la loi SRU, la question n'est pas tant celle du logement social que celle des transports.

Par ailleurs, le projet de loi responsabilise les élus, car il est étonnant que ce soit le ministre du logement qui décide d'intégrer ou d'exclure telle ou telle commune du champ d'application de la loi SRU. Nous avons donc instauré la délibération de l'EPCI, ce qui forcera les intercommunalités à avoir un débat politique pour décider si une commune doit sortir du périmètre d'application de la loi SRU.

En revanche, là où il ne se passe rien, après 15 ans d'application de la loi SRU, il faut maintenant que l'État tienne compte de la réalité et joue son rôle.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Bien sûr !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Pour ce qui concerne les contingents préfectoraux, ceux-ci pouvaient être délégués aux communes par le représentant de l'État. Je le dis d'emblée, cela ne concerne que peu de cas, quelques départements, alors que bien des communes pensent, à tort, bénéficier de cette délégation.

Nous proposons de supprimer, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, ces délégations du contingent préfectoral parce que nous avons constaté que, lorsque le contingent est délégué, les quotas de logement des publics prioritaires et des personnes relevant du DALO ne sont pas du tout acceptables.

Aussi, nous reprendrons les contingents préfectoraux, après discussion devant les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement – cela permettra d'ailleurs de communiquer à ces comités en toute transparence les taux de relogement de ces contingents –, car on somme par ailleurs le ministre de reloger les publics prioritaires en vertu de la loi DALO.

M. Alain Vasselle. – Et qui paie le loyer ?

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Nous payons d'ailleurs chaque année des astreintes d'un niveau élevé, de l'ordre de 45 millions d'euros en 2015, me semble-t-il. Le contingent préfectoral doit donc être exploité dans toutes ses dimensions.

En ce qui concerne les publics prioritaires, j'ai refusé tous les élargissements qui ont été proposés, sauf celui qui vise les personnes sortant d'un centre de rééducation thérapeutique. Cela ne concerne que peu de personnes, mais nous avons réalisé que celles-ci souffrent de blocages importants.

En ce qui concerne la commission d'attribution des logements, une voix prépondérante est en effet accordée au président de l'EPCI, au détriment du maire.

En ce qui concerne les ordonnances, certaines d'entre elles sont très techniques – la transposition d'une directive concernant les ascenseurs, par exemple – et d'autres le sont moins. L'une d'entre elles nous semble très importante, celle qui concerne la nouvelle carte des intercommunalités et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux, les PLUI. Initialement, nous ne souhaitions pas intervenir dans ce domaine, mais les nouveaux calendriers applicables aux PLUI nous ont contraints à prévoir des dispositions transitoires en raison des difficultés qui peuvent se présenter.

Cette ordonnance n'est pas encore écrite, mais nous pourrions détailler davantage cette question lors de nos débats, à la rentrée. En outre, il ne s'agit pas de réécrire la loi ALUR, mais de répondre à deux questions. D'une part, quand un PLUI existe dans un territoire, on le maintient et, si ce territoire fusionne avec une collectivité qui n'en est pas dotée, celle-ci doit travailler à son plan. D'autre part, en ce qui concerne les très grandes intercommunalités – je pense en particulier à celle du Pays basque, qui compte plus de 150 communes –, le texte permettra à l'EPCI de partager les PLUI pour ne pas défaire le travail réalisé ni casser la dynamique existante.

Ces dispositions transitoires, qui permettent de répondre aux demandes des associations d'élus, doivent être prêtes pour le 1^{er} janvier 2017.

Les ordonnances traitent aussi la fusion du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, le CNTGI, et de la Commission de contrôle des professions immobilières, à la suite d'une concertation avec les professionnels. Ce débat avait déjà eu lieu lors de la discussion de la loi ALUR, qui faisait fortement évoluer les professions immobilières, avec notamment l'instauration d'un code de déontologie et de formations obligatoires.

Nous avons décidé de fusionner ces deux organes tout en conservant la représentation des professionnels et des consommateurs. En effet, nous sollicitons le CNTGI pour faire évoluer des décrets ou répondre à des questions du législateur. La nouvelle organisation conservera l'équilibre de cette représentation, car les professionnels souhaitent garder le contact et le dialogue avec les associations de consommateurs.

J'ai également entendu des remarques à propos de la volonté prétendue de recentralisation de la politique du logement. Il me semble plutôt que ce texte s'inscrit dans la continuité des précédents en donnant aux territoires les moyens de mettre en œuvre leur politique, y compris en ce qui concerne l'attribution des logements sociaux.

Plutôt que de préciser l'objectif et les modalités d'attribution de logements sociaux, on permet aux territoires de moduler le taux de 25 % de logement social, après une discussion avec l'État, pour tenir compte de la situation locale. En effet, la situation peut varier considérablement d'un territoire à l'autre, du point de vue de la précarité, de la tension sur le marché du logement ou de la nature des besoins en matière de relogement.

M. Alain Vasselle. – Quel sera le périmètre d'application ?

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Ainsi, on voit apparaître des besoins de relogement de personnes partant en retraite, ce que l'on ne voyait pas autrefois ; au contraire, dans certains territoires, des logements sociaux sont vacants. D'où cette politique, qui doit être mise en place en lien avec les conférences intercommunales et le préfet.

Par ailleurs, en ce qui concerne la définition du logement social, je le répète, il ne s'agit pas d'ouvrir le décompte SRU à l'accession sociale à la propriété. Si le prêt social location-accession, le PSLA, permettait de loger des personnes éligibles au logement social, cela n'accroîtrait pas le contingent de la commune ou de l'État.

Aujourd'hui, 70 % des Français sont éligibles au logement social. Le PSLA est un modèle très intéressant d'accession à la propriété, parce qu'il sécurise des ménages modestes, mais il reste un système d'accession à propriété, ce n'est pas du logement locatif. Nous ne voulons pas modifier l'esprit de la loi SRU à cet égard.

En ce qui concerne les gens du voyage, ce projet de loi instaure un équilibre entre la fin des discriminations liées au statut des gens du voyage, l'application des règles de construction des aires d'accueil ou de passage et l'obligation de respecter la loi, notamment en matière d'occupations illégales. Ce texte renforce le pouvoir de police en la matière, en reprenant les dispositions de la proposition de loi de Dominique Raimbourg.

Vous l'indiquiez, madame Gatel, certains départements ont rempli leurs obligations tandis que d'autres éprouvent des difficultés parce qu'ils ne disposent pas d'aires de grand passage, ce qui reporte les difficultés sur les petites communes. En outre, les taux d'occupation varient beaucoup d'un territoire à l'autre, mais aussi d'une année sur l'autre.

Nous pourrions revenir à cette question un peu plus tard si vous le souhaitez, mais j'entends votre interrogation sur l'opportunité de réviser les dispositions relatives aux aires d'accueil. Aujourd'hui, notre principal combat consiste à inciter les territoires à se doter des schémas départementaux des aires d'accueil, car le problème principal réside dans le manque d'aires de grand passage.

Mme Françoise Gatel. – Absolument !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Une question portait sur les établissements publics fonciers, locaux ou d'État. Lorsque les nouvelles régions ont été instaurées, j'ai demandé aux préfets de me préciser quels territoires en étaient dépourvus ou en avaient plusieurs, pour rationaliser l'action des uns et des autres.

Cela peut passer par une fusion des établissements, mais ce n'est pas une nécessité, car il peut y avoir une certaine pertinence à conserver plusieurs établissements publics fonciers. Le problème se posera pour les territoires qui n'ont pas d'établissement, car je souhaite donner à l'ensemble des territoires un outil, dont les communes se saisiront ou non. En effet, nous sommes confrontés à des problèmes de restructuration foncière, d'installation d'activités économiques ou de logements, et de pollution d'anciens terrains industriels.

Nous avons demandé ce diagnostic, nous en disposerons à la rentrée. Ensuite, j'instaurerai une discussion avec les collectivités territoriales concernées pour élaborer la solution optimale.

Se pose également la question de l'harmonisation des taxes spéciales d'équipement, ou TSE. Nous tenterons de les fractionner au travers du projet de loi de finances.

Le texte de loi prévoit également que les plans locaux de l'habitat, les PLH, comportent un volet foncier. Il s'agit ainsi de relayer une demande de nombreux élus, qui souhaitent que l'on puisse identifier, dès la rédaction des PLH, la territorialisation des logements à construire.

J'en viens à la question sur les expulsions – cela est d'actualité, puisque, après les questions d'actualité au Gouvernement, j'animerai un comité de pilotage à ce sujet. En 2014, 11 000 expulsions ont été exécutées sur 120 000 dossiers déposés. Dans de nombreux dossiers, on intervient trop tard, on ne tient pas compte suffisamment tôt de la situation de la personne à expulser, malgré les impayés récurrents. Les impayés représentent la cause la plus importante des expulsions, mais ce n'est pas la seule. Le logement social et le logement privé se répartissent de manière à peu près égale au sein de ces dossiers.

Nous devons engager un travail important pour éviter les troubles liés aux expulsions, car celles-ci ne sont bénéfiques pour personne, l'État prenant en charge l'hébergement des intéressés. Bien sûr, il faut tout de même être très clair pour ce qui concerne les occupations illégales d'un logement, qui peuvent justifier l'expulsion.

Cette question est certes importante, mais les expulsés ne constituent pas l'essentiel du public prioritaire, composé essentiellement de personnes vivant dans un habitat insalubre ou indigne, de familles en situation de précarité très forte, de personnes handicapées et dont le logement ne peut être adapté, ainsi que de personnes concernées par des violences conjugales ou par des séparations difficiles.

On a aussi posé deux questions sur le financement du logement social, qui n'est pas abordé dans le texte, notamment sur la possibilité d'affecter l'aide à la pierre aux territoires détendus et ruraux. C'est un débat que nous avons déjà eu à plusieurs reprises. Je partage votre souci à cet égard, je pense que cette question sera abordée lors du débat au sein du Fonds national des aides à la pierre, qui vient d'être créé. Ce Fonds sera le lieu de discussions sur la répartition régionale des aides à la pierre. Comment faire, en effet, pour que les aides à la pierre ne soient pas affectées uniquement aux métropoles ?

Il est vrai que certains opérateurs sociaux hésitent à agir dans des territoires où on leur demande de construire peu de logements ; certains le font néanmoins, notamment la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM. Lors du prochain congrès HLM, j'insisterai sur ce point. Il faut faire du logement social, y compris dans les territoires qui ne sont pas les plus tendus.

M. Alain Vasselle. – Il faut le dire aux préfets !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Par ailleurs, l'intermédiation locative permet de disposer de logements sociaux dans des territoires détendus, grâce à la reprise de logements réhabilités. Des programmes d'intermédiation locative existent aujourd'hui et sont conduits par des opérateurs qui reprennent des logements municipaux. Nous allons développer cette démarche, notamment dans les territoires détendus.

En outre, beaucoup de communes rurales, pas nécessairement petites, cherchent à mutualiser leurs actions pour construire des logements en petit nombre. D'anciens logements municipaux peuvent en effet constituer de futurs lieux d'accueil de logement social. Nous souhaitons mener une expérimentation sur ces territoires.

Pour l'instant, il n'est pas prévu de sanction financière en cas de non-respect par les EPCI des principes d'attribution des logements sociaux mais, si vous souhaitez le faire, je vous laisse en discuter lors de l'examen du texte. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe Les Républicains.*)

En ce qui concerne la suppression de la DSU, je ne suis pas allée au bout de mon explication, ce qui a suscité des questions. Entre l'examen en commission à l'Assemblée nationale et la séance plénière, les députés ont tout de même réalisé qu'ils avaient eu la main un peu lourde.

M. Philippe Dallier. – Ah, tout de même !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – Toutefois, ils attendent la seconde lecture pour trouver un système moins fort.

Je veux dire quelques mots sur la genèse de cette discussion, que je n'ai pas sollicitée. Certaines communes carencées en logement social perçoivent aujourd'hui la DSU, dans des proportions parfois importantes, et s'est alors posée la question de l'opportunité de conserver les aides destinées à ces territoires malgré leur refus de respecter leurs obligations triennales. Néanmoins, la suppression totale de la dotation aurait un impact financier très important, qu'il conviendra, me semble-t-il, de modérer.

Un autre débat important a eu lieu à l'Assemblée nationale à propos de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la TFPB. Cette exonération pose des difficultés réelles. J'en ai discuté avec Christian Eckert il y a peu, et, d'ici à l'examen du projet de loi de finances, nous organiserons sur ce sujet une réunion de travail avec les parlementaires qui le souhaiteront. Il nous semble en effet qu'il s'agit là de quelque chose qui ne fonctionne pas, ce qui explique d'ailleurs les amendements déposés régulièrement sur cette question.

M. Philippe Dallier. – Tous les ans...

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – D'ailleurs, on n'arrive même pas à évaluer d'un point de vue financier l'ampleur de ces questions.

Nous détaillerons plus tard la question du surloyer ; comme l'a indiqué un orateur, ce projet de loi se veut prudent. La version initiale du Gouvernement était beaucoup plus dure mais, après discussion avec les associations de locataires et les élus, qui veulent renforcer le dispositif, nous devons d'abord estimer plus précisément son impact.

Nous avons conservé les exemptions du surloyer dans quelques territoires ; toutefois, le sujet demeure : le logement social doit-il avoir un plafond de ressources ? Est-il normal que des personnes dont les revenus dépassent largement les plafonds puissent garder un logement social quand tant de personnes souhaitent en bénéficier ?

M. Alain Vasselle. – C'est un facteur de mixité !

Mme Emmanuelle Cosse, ministre. – C'est un débat politique, voire philosophique. Nous avons voulu maintenir le principe du surloyer tout en le modérant. Cette mesure représente aujourd'hui un revenu d'un million d'euros par an pour les bailleurs sociaux et il concerne 4 500 personnes principalement situées dans les grandes métropoles.

Christian Favier a évoqué sa proposition de loi sur le Grand Paris. Je partage son avis selon lequel nous devons nous assurer qu'il y ait autour des grands axes de transport des logements abordables, mais s'agit-il réellement de logement social ? En effet, il faut considérer la localisation de ces gares. Beaucoup de ces gares du Grand Paris se situeront en plein QPV ou dans des quartiers de projet de rénovation urbaine.

Aussi, la question est moins celle du quota de logement social autour des gares que celle des prix de sortie en locatif privé ou social et en accession à la propriété. L'idée est qu'il y ait une vraie mixité de l'offre et qu'il n'y a pas que du logement de *standing* ou de bureau. La réponse dépendra des quartiers. À Aulnay-sous-Bois, par exemple, le problème n'est pas tant celui du logement social autour de la gare que celui de la création d'un parc locatif privé répondant aux besoins. D'où l'attention que nous devons porter aux cahiers des charges des logements à construire autour de ces gares.

Cette discussion émergera également pour les autres métropoles, lorsque de grands projets de développement économique s'y feront jour. Il faut faire attention aux effets d'éviction des salariés aux revenus intermédiaires. C'est un sujet à la fois législatif, mais aussi politique et contractuel.

J'en arrive à la question de Mme Sophie Primas concernant les territoires sortant des QPV. On doit raisonner à l'échelle des EPCI mais, pour des territoires comme le vôtre, il faudrait réfléchir à l'échelle du département, voire de la région. Votre département connaît des concentrations très fortes dans certaines villes et des retards importants dans d'autres. Ces discussions doivent avoir lieu dans les conférences intercommunales.

Marie-Noëlle Lienemann posait la question des données sur l'occupation du logement social. Aujourd'hui, le projet de loi prévoit l'anonymisation par l'État des données d'occupation, en lien avec l'Union sociale pour l'habitat, pour les fournir aux territoires. C'est le groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement, le SNE, qui réalisera les cartographies. Les collectivités disposeront également des données des caisses d'allocation familiale. Nous avons eu un débat sur le type de données que l'on peut fournir, notamment pour ce qui touche au secret fiscal. Cette question n'est pas tranchée, nous poursuivons la discussion.

Enfin, le projet de loi instaure une nouvelle politique en matière de baisses de loyer. En effet, des conventionnements de prêt locatif social ont été signés dans certains territoires, mais les loyers y sont demeurés trop élevés par rapport au marché, d'où des vacances de logements.

L'année dernière, la baisse du taux de commissionnement des banques a été décidée, permettant d'engranger 170 millions d'euros qui seront dévolus aux organismes HLM afin de les aider dans leur politique de baisse de loyer. Nous annoncerons les modalités du dispositif lors du congrès HLM. Ce sujet est en dehors du texte de loi, mais il s'agit d'outils supplémentaires qui seront mis à disposition des bailleurs dans les mois qui viennent.

Voilà ce que, en quelques mots, je pouvais dire pour répondre aux questions. Je n'ai pas pu répondre à toutes celles qui m'ont été posées, mais nous pourrions les approfondir lors des débats qui auront lieu au cours des prochains mois.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous aurons en effet, madame la ministre, l'occasion d'échanger au cours de l'examen du texte, qui devrait débuter début octobre, c'est-à-dire plus tard que prévu. La conférence des présidents de ce soir devrait fixer l'ordre du jour. Ce texte devrait être examiné à partir du 4 octobre prochain.

Je vous remercie, madame la ministre, au nom de l'ensemble des membres de cette commission spéciale. La quasi-totalité d'entre eux était présents lors de cette audition et ont manifesté leur intérêt pour votre texte par le grand nombre de leurs questions. Nous en débattons en séance publique, nous prendrons le temps nécessaire pour le faire, conformément à une tradition bien ancrée au Sénat, pour agir en faveur de l'intérêt général.

La réunion est levée à 16 h 30.

Mercredi 13 juillet 2016

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

Audition de M. Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat

La réunion est ouverte à 14 h 20.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Bienvenue, Monsieur Thierry Repentin, dans ces lieux que vous connaissez bien. Président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), vous avez été nommé en avril 2015 délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat. Vous êtes à ce titre chargé d'assurer, en appui des préfets, la coordination et le suivi des actions publiques nécessaires à la mise en œuvre des objectifs prévus par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et destinés à assurer une répartition équilibrée de logements sociaux sur l'ensemble du territoire. Vous devez également assurer la coordination et l'harmonisation des programmes d'action établis par les préfets vis-à-vis des communes carencées.

Quel bilan faites-vous de votre action ? Que pensez-vous des dispositions du volet logement du projet de loi « égalité et citoyenneté » ? Deux articles vous intéressent directement en qualité de président de la CNAUF : l'article 32 *ter*, qui permet à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) de céder des terrains avec décote, et l'article 33 *sexdecies*, qui permet de céder de gré à gré des terrains avec décote à condition que la cession compte plus de 50 % de logements sociaux.

M. Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat. – J'ai plaisir à revenir devant vous, quelques semaines après être venu présenter un bilan annuel du CNAUF. Le projet de loi « égalité et citoyenneté » me concerne directement. La ministre vous a indiqué hier que ce texte traite non du logement mais bien de la mixité sociale dans l'habitat.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nos travaux sont suivis de près !

M. Thierry Repentin. – En effet. Ce texte est issu du comité interministériel « égalité et citoyenneté » d’avril 2015. Le Premier ministre y avait annoncé un projet de loi luttant contre l’apartheid social et territorial. L’idée est de faire de l’accès au logement une clef de la lutte contre la ségrégation. Certes, la mixité sociale ne se résume pas à la question du logement, mais beaucoup de difficultés résultent du caractère monofonctionnel de certains territoires du point de vue du logement.

Nous avons contribué à rendre plus lisible ce projet de loi : sur 21 articles initiaux, il n’en restait que 14 à l’arrivée à l’Assemblée nationale. Les députés l’ont substantiellement complété. Nous souhaitons ne pas remettre en cause les dispositions votées dans la loi ALUR et recentrer le texte sur la lutte contre la ségrégation sociale et territoriale. J’ai souhaité qu’il prévoie des mesures d’application immédiate. Ainsi, au moins 25 % des attributions hors quartiers prioritaires de la ville seront destinées aux demandeurs du premier quartile ; sur certaines communes, le contingent communal sera repris par le préfet, et celui-ci ne pourra plus déléguer son contingent.

Si la loi fixe un objectif minimal – 25 % – elle prévoit la possibilité d’une adaptation par la conférence intercommunale avec l’accord de l’EPCI et du préfet. Si le texte devait évoluer, il me semble que cette disposition ne devrait pas changer dans les zones A et B1, où les besoins de rééquilibrage sont les plus forts. Pourquoi supprimer la délégation du contingent du préfet ? Dans les Hauts-de-Seine, 32 communes en bénéficient : en 2014, 47 % des logements du contingent préfectoral ont été attribués à des ménages non prioritaires, contre environ 80 % dans les autres départements franciliens. La fin de la délégation n’interdit pas une concertation entre les services de l’État et les collectivités sur les attributions réalisées.

Le 3 mai 2016, ont été publiés le rapport de l’Observatoire national de la politique de la ville et celui de l’INSEE, qui recensent tous deux les difficultés que continuent de rencontrer les habitants de ces quartiers en termes de logement, d’éducation ou d’emploi. La situation plaide pour une évolution des politiques d’attribution. Il faut faciliter l’installation des ménages modestes en dehors des QPV. C’est le seul moyen d’appliquer le principe de mixité sociale tout en faisant respecter le droit au logement.

Nous donnons aux organismes HLM de la souplesse pour faire évoluer leurs loyers. Cela doit notamment permettre aux bailleurs de loger des ménages du premier quartile hors QPV en baissant certains loyers ; ces baisses sont compensées par des hausses de loyers sur d’autres logements. Bien sûr, ces changements se font au moment du changement de locataire. Ainsi, le logement ne sera plus lié éternellement à son plan de financement initial, ce qui permettra une gestion plus fine. Cependant, cette réorganisation des loyers reste facultative.

Les mesures renforçant l’application de l’article 55 de la loi SRU font suite aux constats que nous avons faits sur le terrain. Il s’agit notamment de transférer le contingent municipal des communes carencées au préfet : cette mesure se limite aux seules communes carencées, soit 220 communes sur 1 022 communes soumises à la loi SRU. L’incitation financière n’est pas suffisante : certaines communes préfèrent payer des pénalités plutôt que réaliser des logements sociaux. Le transfert du contingent ne se fait que pendant la période de carence.

Deuxième disposition : exonérer certaines communes soumises à la loi SRU, afin de tenir compte des réalités. L'extension des périmètres des EPCI dans le cadre des réformes territoriales récentes a conduit à intégrer dans le périmètre de l'application de l'article 55 des communes éloignées d'une tension d'agglomération. Par exemple, en 2014, 200 nouvelles communes ont été soumises à des obligations de réalisation de logements sociaux. En 2017, certaines dépasseront par regroupement le seuil de 3 500 habitants.

Le projet de loi initial supprime la mutualisation à l'échelle de l'agglomération des objectifs triennaux de rattrapage : cette souplesse avait une légitimité lors de la publication de la loi SRU pour permettre de s'organiser dans le temps à l'échelle d'un EPCI. Mais à l'approche de l'échéance de 2025, elle conduit à une impasse. De plus, l'analyse des politiques de mutualisation mise en œuvre par certaines agglomérations met en évidence des pratiques contraires à l'esprit de la loi. Des communes comptant très peu de logements sociaux ont vu diminuer leurs obligations au profit de communes disposant de taux plus élevés.

Le texte augmente aussi la contribution obligatoire maximale des communes pour le financement de l'intermédiation locative et précise les modalités de récupération. En effet, certaines communes disent avoir du mal à rattraper leur retard, faute de foncier disponible. Dans toutes les grandes agglomérations de France, il y a des logements vacants dans le parc privé. L'intermédiation locative permet de missionner les associations, qui signent et garantissent le bail, mais choisissent les locataires. Ceux-ci paient un loyer HLM, et il est possible de demander à la commune d'acquitter la différence avec le prix de marché, ce paiement venant en déduction des pénalités qu'elle paie au titre de l'article 55. En Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, la somme maximale doit passer de 5 000 à 10 000 euros. C'est un bon moyen, pour les communes, de rattraper leur retard, et tout le monde est gagnant. Par ailleurs, le texte augmente la contribution obligatoire maximale des communes pour le financement de la construction de logements. Il passe de 13 000 euros à 50 000 euros. Le coût du foncier l'impose.

Les préfets apprennent parfois tardivement la mutation de biens sur lesquels ils pourraient exercer une préemption. Les maires doivent transmettre la déclaration d'intention d'aliéner (DIA), mais ils le font parfois au dernier moment. La loi leur imposera de le faire moins d'une semaine après l'avoir reçue.

Deux dispositions intéressantes ont été proposées par des parlementaires. La loi de janvier 2013 avait indiqué que les biens de la SOVAFIM devaient s'inscrire dans le dispositif de décote, et qu'un décret le prévoirait. Ce décret n'est jamais sorti. Les députés ont donc décidé de trancher dans la loi. Ils ont aussi prévu la possibilité d'une procédure de gré à gré entre l'État et un organisme HLM. Là encore, le décret a trop tardé.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a fait un rapport sur l'application de la loi SRU. Il s'interroge sur le réalisme des objectifs de rattrapage lorsque les communes en sont très éloignées, et recommande que le préfet ne prononce pas la carence lorsqu'elles sont en progression. Qu'en pensez-vous ?

Un cas d'exemption a été introduit dans le texte, sur proposition des EPCI, pour les communes insuffisamment reliées au bassin d'activité et d'emploi par le réseau des transports en commun. Pourquoi pas ? Mais comment ce dispositif s'appliquera-t-il ? Pour les

communes comprises dans des plans de prévention du risque inondation (PPRI), l'exemption ne sera plus automatique. Pourquoi ?

En Ile-de-France, le seuil pour relever de l'article 55 de la loi SRU est fixé à 1 500 habitants, contre 3 500 ailleurs. Faut-il maintenir cette différence ? Les députés ont prévu la suppression de la DSU pour les communes carencées. Qu'en pensez-vous ? Le ministre nous a indiqué que ce n'était pas son choix. C'est inquiétant. Quelles sont les communes concernées ? Leur nombre ne va-t-il pas augmenter ? La commission nationale de la loi SRU voit son rôle renforcé par ce texte. Qu'en pensez-vous ?

Vous avez indiqué que c'est parce que le décret n'a pas été publié que l'article 32 *ter* prévoit que l'ensemble des cessions de la SOVAFIM sera soumis à la décote. Le Gouvernement a déclaré que les décrets sont en cours d'élaboration. Seront-ils publiés ? L'article sera-t-il retiré ? Pouvez-vous nous donner les chiffres relatifs à ces cessions ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Si le logement est un élément essentiel d'intégration, il faut aussi un accompagnement social par la scolarisation, la culture... Or j'ai l'impression que l'État procède à une recentralisation autoritaire, alors qu'il aura besoin des élus locaux pour l'accompagnement social. Ceux-ci en sont un peu froissés.

Vous avez pris en compte l'impact conséquent des nouvelles cartes intercommunales et de l'apparition des communes nouvelles, tant mieux ! Vous devez prendre en compte les opérations de location-accession à la propriété, fréquentes et utiles en zone urbaine ou péri-urbaine, lorsqu'il n'y a aucun bailleur social pour venir construire. L'engagement des communes y est donc important. Pour les familles en question, l'accession à la propriété permet de se projeter vers l'avenir et de financer, ultérieurement, la prise en charge de la dépendance.

M. Alain Vasselle. – Quand vous parlez de mixité sociale dans l'habitat, l'entendez-vous immeuble par immeuble ou par patrimoine immobilier ? Faire partir les occupants qui ont, au fil des années, dépassé les plafonds, libérera certes des logements pour d'autres locataires, mais cela ne réduira-t-il pas la mixité sociale dans les immeubles ? Faut-il continuer à raisonner commune par commune, ou passer au périmètre intercommunal ? Le président de l'intercommunalité a désormais son mot à dire... Il faudrait arrêter de concentrer les logements sociaux dans certaines communes : une fois dépassé le seuil, une commune ne devrait plus pouvoir en construire.

M. René Vandierendonck. – Au Sénat, gauche et droite ont convenu de « s'approprier » sur les nouveaux périmètres d'intercommunalité. Le symbole de cet accord est l'entrée en vigueur progressive du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). S'il y en a un, ainsi qu'un Plan Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI), il ne devrait pas y avoir lieu de sanctionner.

J'ai connu des préfets qui ne savaient même pas identifier leur contingent ! Vous avez raison de remettre de l'ordre. Il faut remettre le parc privé dans la réflexion. La mixité de l'habitat existe de moins en moins, et l'emploi de cette expression relève de l'hypocrisie. Les plus pauvres continuent à être logés dans le parc privé. Il faut une vraie mobilisation !

M. Francis Delattre. – En début de quinquennat, nous avons eu le choc de la loi ALUR, dont l'effet concret a été un arrêt de la construction. La situation commence à se rétablir, et voilà un nouveau texte, dont je ne perçois guère l'intérêt, si ce n'est de donner

satisfaction à une partie de la majorité. Le problème de la mixité se pose, en réalité, dans les communes comptant plus de 50 % de logements sociaux. Que fait-on dans ces villes ? Pensez-vous que les préfets résoudront le problème ? J'ai détruit dans ma ville plusieurs tours ou ensembles immobiliers des années soixante. Qui les avait bâtis ? Les préfets. Le problème de la majorité est qu'elle se défie trop des élus locaux. Les maires sont tout à fait capables de faire ce que la loi leur impose. On parle toujours des communes carencées, mais certaines ont un problème de manque de terrains ! Sous prétexte que deux ou trois cents communes ne font pas leur travail, faut-il imposer à toutes un carcan législatif ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Au-delà des quelques exemples d'insertion réussie des populations nomades – notamment en Seine-Saint-Denis – avez-vous pris en compte des modèles développés à l'étranger ? Ceux-ci évitent que ces populations ne s'imposent aux populations sédentaires.

M. Jean-Claude Carle. – La ministre a rappelé sa volonté d'accroître la mixité sociale. La meilleure méthode est de mixer les publics des programmes. Pourquoi l'accession sociale n'est-elle pas prise en compte dans le quota des logements locatifs ?

Nombre de communes font des efforts considérables pour accueillir les gens du voyage. Une place d'accueil coûte environ 100 000 euros. Ces places ne devraient-elles pas être comptabilisées dans le quota des logements sociaux ?

M. Christian Favier. – Nous manquons d'un vrai bilan de l'application de la loi SRU. Dans le Val-de-Marne, les dix-sept communes carencées sont les mêmes depuis quinze ans. Pourtant, des milliers de logements y ont été construits par des promoteurs privés. En réalité, 70 % des demandeurs de logements sont éligibles à un logement social. Des demandeurs de logements sont parfois réorientés vers une ville voisine. Dans les intercommunalités, il faut maintenir les exigences ville par ville. Dans mon département, certaines communes sont à 5 % et d'autres à 40 %. Suffira-t-il de faire la moyenne ? C'est inacceptable ! L'État a créé une nouvelle exigence pour les aires de grand passage, qui pose de grosses difficultés en Ile-de-France.

Mme Corinne Imbert. – Je partage les avis exprimés sur la prise en compte des opérations d'accession et celle des places d'accueil pour les gens du voyage. Vous avez évoqué la mobilisation du parc privé vacant : cela existe déjà, pourrait-on le prendre en compte ? Que pensez-vous de la situation des communes balnéaires ? Peut-on amender l'article 55 de la loi SRU pour elles ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je n'avais pas prévu d'intervenir, mais je ne peux pas ne pas réagir en entendant une fois de plus la rhétorique consistant à dénoncer un « carcan » législatif. Quinze ans qu'on nous parle de ce carcan ! Si l'action spontanée des collectivités territoriales suffisait, cela se saurait. Si la loi est un carcan, fermons boutique ! Il y a une éminente dignité de la loi, qui permet d'atteindre des objectifs républicains. On présente parfois la loi SRU à la population avec une certaine démagogie...

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Il y a de la démagogie des deux côtés.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si vous pensez qu'il ne faut pas de loi, dites-le ! La mixité sociale doit aller de pair avec la mixité fonctionnelle.

M. René Danesi. – Les effets de seuil sont partout. Certaines communes qui ont fusionné découvrent que, d'un point de vue financier, elles ont fait une mauvaise affaire. Je crois à la fusion des communes, mais les résultats m'incitent à la prudence. Attention à ce que les seuils pour l'application de la loi SRU ne soient pas dissuasifs pour la fusion des communes. Quel est l'objectif principal ? La mixité dans les petites communes ou la diminution du nombre global de communes ?

M. Philippe Dallier. – La prochaine loi de finances restreindra la proportion de communes éligibles à la DSU, qui passera des trois quarts à deux tiers. La DSU est fléchée. L'idée de la supprimer en cas de carence me semble scandaleuse. Pour construire, les communes ont besoin de moyens financiers. La loi est utile, à condition de fixer des objectifs réalistes. Passer de 20 % à 25 % avant 2025 enverra nombre de communes dans le mur : inacceptable ! Au moins, il faudrait un indicateur de faisabilité.

En Seine-Saint-Denis, beaucoup de communes achèveront leur PLU en mars 2017. La métropole reprendra la compétence au 1^{er} janvier 2017, ou peut-être 2018. Comment les délais pourront-ils être tenus pour la métropole du Grand Paris ?

Mme Françoise Laborde. – Les allègements de contraintes sur les parkings ont pour conséquence que certains locataires renoncent à utiliser le parking non parce qu'ils n'auraient pas de voiture, mais parce que le parking est payant et non couvert par les APL...

M. Thierry Repentin. – La diversité de vos questions reflète celle des territoires.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Vous ne reconnaissez plus le Sénat !

M. Thierry Repentin. – L'idée de ne pas prononcer d'arrêté de carence lorsque le rythme de rattrapage est important est déjà mise en œuvre : le constat de carence relève d'une analyse libre des préfets, à la fin des trois ans. C'est pourquoi les pratiques ne sont pas toujours les mêmes entre des départements voisins. Les préfets tiendront compte des contrats de mixité sociale : le Premier ministre leur a envoyé une circulaire en ce sens. Sur 221 communes carencées, près de 200 ont signé un tel contrat, ou s'approprient à le faire.

Dans ces contrats de mixité sociale, des élus s'engagent par exemple à changer leur PLU ou leur PLUI, pour insérer des dispositifs garantissant une mixité : des emplacements réservés avec 100 % de logement social ou des secteurs à mixité sociale où ils s'assureront qu'en cas de réalisation de plus de 10 à 15 logements, il y aura 30 % à 35 % de logements sociaux. La commune peut aussi identifier des terrains de maîtrise publique, à savoir des terrains de la commune mis à disposition pour rattraper le retard. En cas de mutation, certains parcelles privées feront l'objet d'une préemption par la commune ou par un organisme de logement social auquel elle délègue le droit de préemption ; voici autant d'éléments tangibles d'un engagement de la commune à rattraper son retard, sans forcément mettre des moyens financiers supplémentaires. En contrepartie, l'État s'engage à inscrire prioritairement ces communes pour les agréments de logements sociaux et les subventions afférentes... Ce sont des engagements contractuels. Il serait bon que l'année prochaine, lorsque les préfets devront prononcer des arrêtés de carence, ils tiennent compte des engagements des conseils municipaux. Ainsi, le maire de Charbonnières-les-Bains, commune carencée près de Lyon que M. Carle connaît bien, a signé un contrat de mixité sociale, de même que le maire de La Wantzenau, dans le Bas-Rhin. Partout où je vais, je défends cet outil. Les 22 autres communes ont fait le choix de payer. Le contrat de mixité sociale,

Madame la rapporteur, est une réponse effective aux propositions du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Il y a une voie pour sortir des communes de l'exemption d'application de la loi SRU – normalement, la loi s'applique pour des communes de plus de 3 500 habitants ayant intégré récemment une intercommunalité de plus de 50 000 habitants – or, parfois, elles sont très éloignées d'une agglomération. Sur proposition du président de l'EPCI concerné, après instruction par les services de l'État, le ministre pourra exonérer la commune des dispositions de la loi SRU. C'est un nouveau dispositif : la commission nationale « SRU » voit ses pouvoirs effectivement élargis, alors qu'elle ne se prononce actuellement que sur l'allègement ou non des plans triennaux de rattrapage liés à des conditions locales d'impossibilité. Là, compte tenu de la situation, elle donnera un avis sur l'exonération. En cas d'instruction uniquement départementale, on ne comprendra pas les différences d'exonération d'un département à un autre. Cette commission assurera une vision générale. Soyons vigilants sur la composition de cette commission. Le Parlement doit être représenté, car cette commission est l'expression d'une loi. Peut-être faudrait-il qu'un élu la préside. Aujourd'hui, c'est forcément un conseiller d'État – le Conseil assurant la pérennité du droit. Comme cette composition relève du domaine législatif, vous pouvez la modifier.

L'Assemblée nationale a estimé que les communes carencées ne percevront plus de DSU, afin de les distinguer d'autres communes qui font des efforts. M. Dallier, au plan national, la DSU représente 1,8 milliard d'euros. Seraient exemptées de la perception 29 communes pour une dizaine de millions d'euros : remettons les choses en perspective ! Elles percevront de nouveau la DSU lorsqu'elles sortiront du processus de carencement – qui a lieu tous les trois ans. Monsieur Dallier, vous êtes l'élu de l'un des départements ayant le plus bénéficié de l'aide aux maires bâtisseurs : 17 communes de votre département l'ont perçue, pour 5,5 millions d'euros. Ce nouveau dispositif accompagne des territoires réalisant un effort de programmation de logements, et ayant un potentiel financier inférieur à 1 030 euros par habitant. La commune de Romainville, sur votre territoire, est celle qui a le plus touché cette dotation. Elle comprend de nombreux logements sociaux, et l'État a même vendu un terrain pour faire de l'accession à la propriété, afin de rééquilibrer.

M. Francis Delattre. – Je suis très surpris de ne rien avoir touché ! Comment avez-vous fait ?

M. Thierry Repentin. – C'est en application de la loi : 17 villes en Seine-Saint-Denis, plus de 400 communes en ont bénéficié en 2015, première année d'application. À titre personnel, je trouve surprenant que des communes carencées qui ne programment aucun logement social puissent toucher l'aide aux maires bâtisseurs. C'est le département de M. Carle qui en perçoit le plus. Il faudrait tenir compte aussi de la programmation des logements sociaux. Parfois, l'aide aux maires bâtisseurs est supérieure aux pénalités de l'article 55 de la loi SRU.

M. René Vandierendonck. – Tout à fait.

M. Francis Delattre. – Monsieur le ministre, c'est un carcan !

M. Philippe Dallier. – Toujours des extrêmes, jamais de moyenne...

M. Thierry Repentin. – Monsieur Delattre, selon vous, il faut s'occuper de la mixité lorsqu'on a 60 % à 70 % de logements sociaux.

M. Francis Delattre. – Aussi !

M. Thierry Repentin. – Je suis totalement d'accord. Lorsque la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier vend, sur ces communes avec de nombreux logements sociaux, du foncier de l'État, nous nous assurons qu'il existe une programmation largement majoritaire en accession à la propriété, en défiscalisation, pour rattraper un retard. C'est d'intérêt public. L'État doit tantôt vendre du terrain pour faire plus de logements sociaux pour rattraper le retard, tantôt faire l'inverse sur une commune ayant beaucoup de logements sociaux. Le meilleur exemple, c'est Romainville.

M. Francis Delattre. – Je ne défends pas les communes n'ayant rien à faire !

M. Thierry Repentin. – En décembre 2000, à l'adoption de la loi SRU, le pourcentage moyen de logements sociaux dans notre pays était de 20 % par agglomération. Si le raisonnement était de 20 % à 25 % de logements sociaux par agglomération, il n'y aurait quasiment plus besoin de créer des logements sociaux en France. C'est pour cela que la loi SRU prévoit ce chiffre à l'échelle communale. La loi a permis de programmer 480 000 logements sociaux en 15 ans ; c'est insuffisant et il faut continuer. Si vous voulez adopter l'échelle de l'agglomération, il faudrait mettre 30 % à 35 % de logements sociaux pour obtenir l'équivalent. Lorsqu'une commune centre a 70 % de logements sociaux et que plusieurs communes voisines en ont 5 %, la moyenne dépasse les 20 %. Il reste 1,8 million de demandes de logements sociaux dans notre pays. Cela se traduit par un seuil différencié de 1 500 en Ile-de-France par rapport à celui de 3 500 en région, dû à la tension plus marquée sur ce marché : pour 800 000 ménages sur les listes d'attente, 640 000 se trouvent en Ile-de-France. L'effort doit donc être partagé par un plus grand nombre de communes en Ile-de-France. À l'inverse, on me demandait à l'Assemblée nationale pourquoi ne pas passer à 1 500 habitants partout ; je ne pense pas que cela soit une solution.

La SOVAFIM a cédé, entre 2014 et 2015, huit territoires ayant permis la construction de 829 logements dont 716 sociaux. Elle a été créée pour valoriser certains biens de l'État, notamment du patrimoine SNCF et du patrimoine militaire. Selon la loi, elle doit s'insérer dans le dispositif de la décote. Le décret n'est jamais sorti. Un amendement autorisera que le patrimoine restant encore non vendu par la SOVAFIM puisse être vendu avec une décote, si nécessaire. La décote ne s'applique qu'en cas de nécessité : lorsqu'il y a du logement social, lorsqu'on n'arrive pas à équilibrer une opération... Précédemment, je vous avais déjà expliqué ce mécanisme. Je suis régulièrement saisi par certains élus sur du patrimoine SOVAFIM, comme à Saint-Malo, où la société ne fait pas de décote alors qu'une caserne de gendarmerie de plusieurs centaines de logements pourrait être mise sur le marché. J'espère qu'avec cet article nous pourrions débloquer la cession.

Vous indiquiez qu'il n'y avait plus de dérogation automatique pour les PPRI. Selon la loi SRU, dès que 50 % du territoire urbanisable était ciblé par un document pointant des risques – inondations, avalanches, submersion marine, exposition au bruit – une dérogation à la loi SRU s'appliquait. L'Assemblée estime que cette automaticité n'est pas justifiée : cela ne dédouane pas la commune de faire un effort, y compris de programmation de logements sociaux, sur les 50% constructibles. La loi prévoit que ces communes pourront toujours être exclues sur proposition de l'EPCI après avis de la commission nationale « SRU ». C'est la même procédure que celle de l'exclusion pour desserte insuffisante.

L'accession sociale à la propriété est un maillon essentiel dans le parcours résidentiel, pour plus de fluidité, y compris dans le parc locatif social. S'agissant du

décompte, il y a une dérogation pour le parc HLM vendu à ses occupants pendant 5 ans. Il n'y a pas eu d'ouverture sur l'accèsion sociale à la propriété car il n'y a pas eu de blocage des communes pour aider à l'accèsion à la propriété. Certes, certains maires qui ne veulent pas de logement locatif social freinent, mais l'accèsion à la propriété est moins problématique. Il n'y aura pas de comptabilisation de l'accèsion sociale à la propriété.

M. René Vandierendonck. – Préparez-vous au débat !

M. Alain Vasselle. – Il y aura des amendements.

M. Thierry Repentin. – J'ai proposé que les aires familiales destinées aux gens du voyage sédentarisés, occupées à l'année, soient comptabilisées au titre de l'article 55 – et non les aires de grand passage. Cela pourrait être intéressant pour les communes faisant l'effort de programmer la sédentarisation de ces populations. Cela entrera dans les documents intercommunaux prévoyant la programmation de ces aires d'accueil.

Avec l'application définitive de la loi NOTRe au 1^{er} janvier 2017, certaines communes exclues de l'article 55 devront appliquer la loi SRU car elles intégreront un EPCI de plus de 50 000 habitants, avec un rattrapage arrivant à échéance en 2025. Mon département compte six communes de plus de 3 700 habitants. J'ai proposé à celles entrant dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, de les aider à obtenir 20% de logements sociaux. Les communes entrées dans le dispositif lors de la loi SRU, en 2000, ont eu 25 ans pour rattraper le retard, celles entrant au 1^{er} janvier 2017 n'auront que 7 ou 8 ans !

M. René Vandierendonck. – Vous faites bien d'en parler !

M. Philippe Dallier. – Dans la métropole du Grand Paris, 40 % des communes de la petite couronne ont intégré ce territoire à statut particulier. Il n'y aura pas de programme local de l'habitat (PLH) intercommunal avant un certain temps... Comment le calendrier de la métropole s'articulera-t-il avec les contraintes de la loi ?

M. Thierry Repentin. – Je préfère ne pas répondre sur cette situation particulière.

M. René Vandierendonck. – C'est complexe !

M. Thierry Repentin. – Oui, mais c'est un sujet à regarder de près. Personne ne reviendra sur l'évolution de la prise de la compétence logement par une intercommunalité, car elle est à l'échelle du bassin de vie. L'existence d'une commission d'attribution à l'échelle de l'agglomération avec voix prépondérante du président de l'EPCI ne signifie pas que les maires seront exclus. On ira vers davantage de fichiers partagés pour une bonne gestion du parc HLM. La loi pose le principe que le PLH ne peut plus être adopté sans un volet foncier qui lui est annexé. Le PLH, document très bien fait, doit désormais indiquer un ciblage foncier. Comme cela se fait à l'échelle intercommunale, les maires resteront partie prenante.

Je regrette de ne plus siéger parmi vous pour suggérer, de manière volontariste, à des communes en retard ou carencées qu'elles utilisent dans les PLU ou PLUI les outils des secteurs de mixité sociale et des emplacements réservés. Ainsi, l'État aiderait les communes sous ces conditions.

M. René Vandierendonck. – Exactement !

M. Thierry Repentin. – C'est une bonne règle du jeu. Les promoteurs le sauraient à l'avance, et vous aideriez les maires à rattraper leur retard. Parfois, des maires en

commune carencée m'appellent pour modifier le PLU – capacité que j'ai mais que j'utilise peu : en 6 mois, je peux faire une déclaration de projets pour changer le PLU afin d'y insérer des secteurs de mixité sociale ; la population le saurait et les promoteurs achèteraient les terrains moins cher. Ce serait une bonne proposition, certes surprenante de la part du Sénat au regard de sa majorité actuelle, d'aider tout le monde et cela entrerait dans l'esprit des gens.

M. Francis Delattre. – Cela se fait tout seul. Même lorsque les promoteurs ont le permis, ils doivent vendre 40 % à 50 % de leur surface. Quand on fait 100 logements en accession à la propriété, il y en a 20 ou 30 en logement social. Le promoteur arrive donc facilement à 50%, et obtient un engagement bancaire automatique. Pourquoi voir toujours les choses en noir ? Cela aide les promoteurs privés à démarrer leurs affaires. Pourquoi rajouter encore des contraintes ?

M. Thierry Repentin. – C'est une analyse. Le promoteur, lorsqu'il vient, sait qu'il doit faire de 20 % à 50 % de logements sociaux. Si ce n'est pas dans le PLU, ce n'est pas opposable et le permis de construire ne peut pas être refusé et on ne peut lui imposer un pourcentage de logement social.

M. René Vandierendonck. – Je partage complètement la nécessité de ne pas oublier les PLU et leurs outils. M. Carle a dit des choses fort justes sur la comptabilisation des logements sociaux. Je m'interroge sur le prêt locatif social (PLS). Comment est-il comptabilisé ?

M. Thierry Repentin. – Pour le moment, il n'y a pas de modification du décompte du PLS, sauf à ce que le Parlement le décide. Il est toujours comptabilisé. Les logements étudiants ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) que vous créez seront comptabilisés comme logements sociaux, ce qui peut poser question.

Monsieur le ministre Sueur, nous sommes des élus dans le « carcan » des règles de la République, qui est fait pour une meilleure gestion de la cité. Je ne peux pas imposer une limite maximale de 60 kilomètres par heure en ville ; la loi impose 50 kilomètres par heure. Vous êtes obligés d'entretenir les écoles publiques.

La mixité sociale dans le logement ne peut s'abstraire d'un débat sur la mixité fonctionnelle – vous évoquiez une « mixité d'usage ». Cela relève de la compétence de Patrick Kanner.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous l'entendrons la semaine prochaine.

M. Thierry Repentin. – Il vous répondra. J'ai essayé d'être le plus équilibré possible. C'est dans l'équilibre que résident les solutions, et je compte sur le Sénat pour améliorer le texte, car il n'y aura qu'une seule lecture.

M. Alain Vasselle. – Merci beaucoup de cet éclairage intéressant. Je relève une contradiction : on ne peut pas dire que c'est le périmètre de la commune qui doit être la référence, et dans le même temps que lorsqu'une commune entre dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, c'est le PLU de l'agglomération qui compte.

M. Thierry Repentin. – La loi SRU ne s'applique que dans des communes de plus de 3 500 habitants intégrant des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Certaines

communes, qui étaient auparavant en dehors de telles agglomérations, y entreront du fait de la loi NOTRe. Elles devront donc appliquer la loi SRU.

M. Alain Vasselle. – Cela crée des inégalités sur le territoire.

Mme Françoise Laborde. – Quelle est votre réponse sur l'intégration des parkings dans les HLM ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je propose à M. Repentin d'apporter des compléments par écrit et de répondre également à des questions qui n'auraient pas été posées.

La réunion est levée à 15 h 50.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'INVENTAIRE
ET LE DEVENIR DES MATÉRIAUX ET COMPOSANTS
DES TÉLÉPHONES MOBILES**

Lundi 11 juillet 2016

- Présidence de M. Jean-Yves Roux, vice-président -

Recherche et applications industrielles en matière de recyclage des téléphones portables - Audition

La réunion est ouverte à 14 h 05.

M. Jean-Yves Roux, président. –Nous poursuivons nos travaux par une audition sur la recherche et les applications industrielles en matière de recyclage des téléphones portables.

Je remplace M. Jean-François Longeot, président, qui aura quelques minutes de retard.

Bienvenue à M. Frédéric Goettmann, président de l'entreprise Extractive, et à M. Christophe Dondeyne, directeur général de cette même entreprise.

Bienvenue également M. Stéphane Pellet-Rostaing, directeur de l'Institut de chimie séparative de Marcoule.

Nous vous remercions d'avoir répondu très rapidement à notre invitation, qui vous a été transmise la semaine dernière, et d'avoir accepté d'être entendus par notre mission d'information.

Nous avons également souhaité entendre un représentant du réseau européen PROMETIA, ce qui n'a pas été possible dans ces délais, mais je pense que vous pourrez nous présenter cette association, puisque Extractive en est membre.

Je vous rappelle en préambule que notre mission d'information, créée à la demande du groupe écologiste, porte sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles. Nous avons commencé nos travaux la semaine dernière et nous les achèverons à la fin du mois de septembre.

Je vais donc vous laisser la parole, afin notamment que vous présentiez vos organismes, avant que Mme la rapporteure, ainsi que les autres membres de la mission d'information, ne vous interroge.

M. Frédéric Goettmann, président d'Extractive. - La société Extractive, dont Christophe Dondeyne et moi sommes deux des fondateurs, a été créée en début d'année dernière. Il s'agit d'une *start-up* du CEA, le Commissariat à l'énergie atomique, dont la mission est le développement et l'industrialisation de solutions technologiques dans le domaine du recyclage, en particulier des déchets industriels. Nous avons volontairement choisi ce créneau, car le recyclage des produits en fin de vie est un métier compliqué.

Nous travaillons essentiellement pour des industriels. Nous les aidons soit à dépolluer leurs effluents ou leurs déchets, soit à extraire la valeur de leurs déchets. À titre d'exemple, nous intervenons actuellement auprès de la société Altéo à Gardanne, qui a défrayé la chronique en fin d'année dernière et au début de cette année. Altéo a mis en place un système de filtration des boues rouges. Elle en extrait la partie solide et ne rejette plus en Méditerranée que du liquide. Or ce liquide n'est pas conforme aujourd'hui aux normes du décret relatif à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. Nous les aidons à respecter cette norme.

Ponctuellement, Extractive développe des technologies pour son compte afin de les industrialiser et de devenir un acteur du recyclage. Nous travaillons actuellement sur un projet de recyclage de meules abrasives, secteur dans lequel il y a un fort potentiel en Europe. Nous allons essayer d'aller jusqu'à la construction d'une usine de recyclage.

M. Christophe Dondeyne, directeur général d'Extractive. - Nous travaillons également sur un projet de recyclage des poussières de broyage de déchets électroniques. Nous découvrons le microcosme du recyclage des déchets électroniques et ses acteurs, notamment les grands du secteur, tels Suez, qui recycle des déchets électroniques dans son usine de Feyzin, et Veolia. Nous avons constaté que ces entreprises manquaient cruellement de technologies. Elles pratiquent généralement le démantèlement à la main ou le broyage. Notre idée de traiter les poussières de déchets électroniques est née de ce constat. Ces entreprises sont à la recherche de technologies très rapidement rentables, pas très chères à développer, leur permettant d'aller plus loin dans le recyclage des déchets électroniques. Aujourd'hui, elles envoient du concentré chez des acteurs allemands et belges, qui, eux, revalorisent les métaux.

Tels sont les défis auxquels nous sommes confrontés au quotidien.

M. Stéphane Pellet-Rostaing, directeur de recherche au CNRS. - Je suis directeur de recherche au CNRS, le Centre national de la recherche scientifique, et directeur de l'Institut de chimie séparative de Marcoule. Cet institut de recherche a été créé spécifiquement pour mener des recherches fondamentales sur tous les aspects de la chimie séparative, en prenant en compte les procédés hydro-métallurgiques de recyclage.

Nous adaptons les connaissances découlant de nos recherches au recyclage en général, en particulier au recyclage des métaux stratégiques et précieux. La moitié de nos activités portent sur le cycle de vie d'un matériau, c'est-à-dire sur la prise en compte des processus de mise en solution des matières que l'on veut recycler et sur le procédé en lui-même, selon les principes du *green engineering* et de la chimie verte.

Nous sommes attentifs aux attentes des industriels du secteur et aux questions qu'ils soulèvent. Il est vrai que la plupart des acteurs économiques du recyclage ne pratiquent que le démantèlement et le broyage, à l'exception de Solvay, qui va jusqu'à la purification de ses métaux dits « critiques ».

Nous établissons des collaborations avec des PME comme Morphosis, Terra Nova, et d'autres, qui cherchent d'abord le démantèlement et la mise en solution. À titre d'exemple, notre collaboration avec T&D porte sur le recyclage du tantale des condensateurs des téléphones mobiles, le tantale n'étant pas recyclé aujourd'hui. Nous faisons donc de la recherche fondamentale afin de trouver des solutions de recyclage pour l'industrie.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourriez-vous nous indiquer quels métaux sont présents dans les téléphones portables ?

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Selon qu'il s'agisse d'un *smartphone*, d'un téléphone à clapet, coulissant ou non, ou d'un téléphone post-2005, les matériaux utilisés sont différents.

J'évoquerai au préalable les matières plastiques : polymères, ABS dit « acrylonitrile », butadiène-styrène, polycarbonates. La plupart d'entre elles contiennent du brome pour ses qualités ignifugeantes.

Quant aux métaux, ils varient en fonction du compartiment du téléphone. Dans l'écran, on trouve des terres rares, qui donnent la couleur, de l'indium pour les écrans tactiles, du gallium, du potassium pour la durabilité. Dans la partie électronique, soit la carte, on trouve, pour le condensateur et la connectique, de l'argent, de l'or – les 60 millions de téléphones mobiles en circulation en France représentent 2 tonnes d'or –, du palladium, des terres rares également, certains de ces métaux étant stratégiques, c'est-à-dire qu'ils ont une importance stratégique et qu'ils présentent des risques d'approvisionnement. Dans la batterie, on trouve essentiellement du lithium et du cobalt, le cobalt étant une matière stratégique.

Associés aux autres métaux, on trouve également de l'antimoine, du béryllium, et, à l'état de trace, de l'arsenic. Les téléphones portables contiennent également du titane et du fer. Enfin, ils sont composés d'environ 30 % de cuivre, soit 6 % de la consommation mondiale.

Le recyclage des téléphones portables pose deux problèmes : le retrait de la batterie et la récupération du cuivre.

Les industriels du recyclage récupèrent les cartes électroniques, les broient et les mettent ensuite dans un four. Ils arrivent ainsi à recycler les métaux de transition comme le cuivre et le zinc. Malheureusement, tous les autres métaux que l'on retrouve dans les laitiers ne sont pas recyclables à l'heure actuelle, les laitiers n'étant pas lixiviables. On ne peut pas mettre en solution les matières qui sont à l'intérieur.

Peut-être faut-il substituer aux métaux comme l'aluminium, que l'on trouve dans les condensateurs, des métaux comme le cuivre et le zinc, qui sont, eux, recyclables ?

Je passe sur les matières qui posent des problèmes de toxicité : l'antimoine, le béryllium, l'arsenic, le cadmium, sans parler du plomb qu'on trouvait dans les anciens téléphones.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, dont le co-rapporteur était Delphine Bataille, a rédigé un rapport sur l'enjeu stratégique des terres rares. Notre mission porte sur les matériaux abandonnés qui pourraient être toxiques pour l'environnement ou pour les personnes et sur les potentialités de recyclage.

Nous sommes intéressés par les verrous de conception.

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - La problématique est l'écoconception, c'est-à-dire une conception raisonnée de l'équipement afin de faciliter son démantèlement.

Ainsi, pour recycler l'aluminium des condensateurs, il n'y a pas d'autre possibilité que le démantèlement à la main. Je l'ai dit, la carte électronique est extraite, broyée, avant de passer au four pour en récupérer le cuivre, mais les autres matières deviennent inaccessibles.

Les métaux toxiques que l'on trouve dans les batteries, comme le chrome, sont-ils substituables ou pas dans les téléphones portables ? Ces matières peuvent-elles être extraites des téléphones et valorisées ? On parle là de métaux d'intérêt, qui sont tout autant toxiques que valorisables pour leurs propriétés.

Les technologies de recyclage en aval existent, au moins en laboratoire. Le principal verrou, c'est la collecte des téléphones usagés. Aujourd'hui, 45 % de nos téléphones portables sont abandonnés dans un tiroir. Seuls 3 % des téléphones sont recyclés : ils connaissent bien souvent une seconde vie en Afrique, après remplacement de l'écran ou d'un composant. La filière de recyclage reste donc à mettre en place. Par quel processus pourra-t-on ensuite récupérer les téléphones partis en Afrique pour les recycler ? Ne devrait-on pas arrêter la chaîne, ne pas envoyer les téléphones en Afrique, et les recycler ? Ces questions ne sont pas de notre ressort.

Nous devons nous orienter vers une rupture. On voit émerger des PME, des *start-up*. Le modèle économique existe, le reste est une question de volonté et de financement.

M. Jean-Yves Roux, président. – Les processus que vous évoquez existent-ils déjà en laboratoire ?

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Du fait de la rareté des gisements primaires, on est allé chercher des métaux dans des gisements polymétalliques, de moins en moins riches. Il a donc fallu adapter des technologies pyro-métallurgiques et hydro-métallurgiques. Ces procédés ayant été optimisés, il est devenu possible de récupérer les D3E, les déchets issus équipements électriques et électroniques.

D'un point de vue écologique, nous comprenons tous l'intérêt de recycler. Si on part de ce principe, le développement d'un procédé ne doit pas provoquer de pollution supplémentaire. L'institut de chimie séparative prend en considération le principe de *green engineering*.

Une fois que les métaux sont en solution, on arrive à les récupérer. Le problème, c'est d'abord la collecte, ensuite la mise en solution. Terra Nova, T&D, en collaboration avec le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), ont mis au point une technique de traitement des téléphones portables en eaux supercritiques qui permet de séparer le valorisable – le métal – des matières organiques – le verre, véritable problème dans le téléphone portable. Il faut ensuite mettre le métal en solution et le transformer.

Il existe d'autres techniques de broyage, de tamisage, de fusion, par exemple pour le tantale. Le problème du tantale, c'est que sa mise en solution nécessite l'utilisation d'acide fluorhydrique, lequel n'est pas commode à manipuler.

Pour éviter les laitiers sur lesquels on ne peut pas travailler, on utilise les technologies de fusion alcaline. Après broyage et tamisage, on sépare les grosses, qui contiennent le cuivre et l'argent, valorisables, puis, après fusion alcaline, on récupère un concentrat de tantale lixiviable – 150 kilogrammes par tonne.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Votre laboratoire fonctionne-t-il grâce aux fonds récurrents du CNRS ou à d'autres fonds ?

M. Stéphane Pellet-Rostaing. – Ce laboratoire a été fondé par quatre tutelles : le CEA, le CNRS, l'université de Montpellier et l'École de chimie de Montpellier. Son budget consolidé est de 6 millions d'euros. Une partie des fonds proviennent du budget FEI – fonctionnement, équipement, investissement – du CNRS, mais ce n'est pas cela qui nous fait avancer.

Les autres guichets de financement fonctionnent sur appels à projets. Il s'agit de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, et de l'Europe. Les échelles TRL, pour un laboratoire académique, sont élevées. Elles intéressent plus les PME associées à ce type de projets. Pour notre part, nous nous tournons plutôt vers les ERC, qui ont un caractère fondamental.

L'ANR est un bon levier, tout comme les laboratoires d'excellence. Nous faisons ainsi partie d'un laboratoire d'excellence CheMISyst.

Nous nous tournons également vers les programmes d'investissements d'avenir, les PIA, et l'ADEME, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Mme Delphine Bataille. – Diriez-vous que vous avez un savoir-faire unique à l'échelle de la France en matière de recyclage et de développement des procédés industriels ?

Selon vous, y a-t-il une véritable stratégie de l'État ? L'État vous a-t-il commandé des travaux ? Quelles relations avez-vous avec les universités et différentes écoles ?

Enfin, existe-t-il des métaux antagonistes ou réfractaires ?

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Nous sommes impliqués, tout comme Extractive, dans le réseau PROMETIA. La recherche est une petite communauté en France, chacun ayant sa spécialité. Un groupement de recherche du CNRS, appelé Prométhée, vient d'être créé en hydrométallurgie. Il a pour vocation de rassembler les compétences multiples et pluridisciplinaires dans le domaine des procédés hydro-métallurgiques, des spécialistes de l'électrochimie, de l'électrodéposition, qui s'intéressent aux procédés d'extraction dans de nouveaux milieux – les fluides supercritiques, les liquides ioniques, les solvants agro-sourcés. Ces gens sont en aval, ils traitent la solution.

En amont, il regroupe les acteurs de la recherche sur la dissolution, la mise en solution. Il s'agit de trouver de nouvelles solutions pour récupérer des métaux dans des gisements plus réfractaires.

La recherche propose des solutions compartimentées. Pour notre part, nous ne sommes pas experts dans le domaine des plastiques. Dans un téléphone, 47 % de la matière est du plastique, des matériaux polymériques, qui posent parfois problème, ces matériaux étant bromés. Quand on traite un téléphone, il faut donc aussi traiter les fumées bromées.

Aujourd'hui, on n'arrive pas à recycler certaines matières, ou alors on les recycle en tas. On peut faire du recyclage ultime, métal par métal, ou du recyclage en alliages, comme cela peut être le cas par exemple pour les alliages or-argent. On ne peut pas appliquer le même procédé pour récupérer le lithium d'une batterie et le palladium. Il faut donc adapter le

procédé chimique à chaque fois. Quand on collabore avec un industriel, on lui propose une solution adaptée à son processus.

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous présente toutes mes excuses pour mon retard.

Je vous remercie pour les informations que vous nous avez données à ce stade.

M. Frédéric Goettmann. - Je reviens sur les métaux des téléphones portables. Cette question est difficile, car il n'existe pas de statistiques récentes et fiables sur ce sujet, ce qui est un réel problème. Le rapport le plus fiable que j'ai trouvé est celui des Nations unies, de la convention de Bâle, et date de 2006. Or, en dix ans, les composants des téléphones portables ont dû évoluer.

Il y a suffisamment de bons chimistes analytiques en France, au BRGM, ou chez Eramet, pour qu'une étude puisse être réalisée sur cette question.

Il y a de l'ordre de 200 grammes d'or par tonne, de 500 grammes de tantale par tonne.

Comme vous le savez, il y a eu une crise minière au cours des deux dernières années, le niveau le plus bas ayant été atteint au mois de janvier cette année. Mes calculs sont fondés sur les cours des différents métaux en janvier, diminués de 30 % par sécurité.

L'essentiel de la valeur provient de l'or. Si on considère que 70 millions de téléphones sont en circulation en France, que les gens jettent leur téléphone tous les trois ans et demi et qu'on sait les récupérer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, cela signifie que 20 millions de téléphones sont à recycler chaque année. Sachant qu'un téléphone pèse environ 100 grammes, cela représente 2 000 tonnes de téléphones, soit une quantité extrêmement faible – moins de deux semi-remorques par semaine. Cela pose un problème de modèle économique si on veut créer une filière dédiée au téléphone portable.

La valeur des métaux de ces 2 000 tonnes est de l'ordre de 20 millions d'euros par an, dont 10 millions pour l'or. Chaque erreur de 1 % sur l'or remet en cause le modèle économique. Le fait que 50 % du chiffre d'affaires d'une usine repose sur un seul métal, dont on connaît aussi mal la teneur, est extrêmement inquiétant pour un banquier.

Le reste de la valeur provient du lithium – son prix est difficile à évaluer, les données n'étant pas fiables –, du cobalt et de l'argent.

Une question a été posée sur la substitution du cobalt. On sait que l'on cherche à éliminer le cobalt des batteries lithium-ion. Sa disparition poserait toutefois un problème économique. Solvay recyclait les ampoules basse consommation, or ses deux usines fermeront à la fin de l'année, ces ampoules ayant été remplacées par les lampes LED. De la même façon, il serait risqué de créer une usine pour recycler le cobalt s'il devait disparaître à terme des batteries.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourriez-vous faire le point sur ce que vous faites ?

M. Frédéric Goettmann. - Nous travaillons essentiellement pour le compte de nos clients, nous intervenons si le marché exprime une demande. Nous ne nous saisissons pas d'un sujet, comme pourrait le faire un laboratoire universitaire.

Nous travaillons sur les poussières de broyage des déchets électroniques, en partenariat avec deux sociétés. Lorsque quelqu'un a identifié une ressource dont il souhaite extraire la valeur, nous voyons ce que nous pouvons faire.

Aujourd'hui, la plupart des déchets électroniques sont rassemblés, démantelés à la main, puis en partie broyés. Ce n'est pas un broyage fin : les pièces ainsi obtenues mesurent quelques centimètres. Des opérateurs font ensuite le tri à la main. J'ai visité l'usine de traitement de déchets électroniques de Suez au sud de Lyon. Le fer est séparé de façon magnétique, tout le reste – morceaux de cartes électroniques, bouts de verre, de plastique, d'aluminium – est trié à la main par une dizaine d'opérateurs sur un tapis roulant.

Une telle organisation n'est pas possible pour les téléphones portables, les batteries, que l'on ne sait pas extraire, risqueraient de prendre feu, ce qui serait dangereux pour les opérateurs. Si on voulait mettre en place une filière dédiée aux téléphones, sachant qu'un certain nombre de constructeurs se donnent beaucoup de mal pour rendre difficile l'extraction des batteries, il faudrait mettre en place un broyage sous eau afin de gérer l'inflammabilité des batteries.

Une société française, ITHPP, basée en Dordogne, a développé un broyage par ultrasons qui fonctionne bien. Un tel broyage donnerait des composants plus fins. La technique de *picking* à la main ne fonctionnerait pas, il faudrait alors avoir recours à la chimie.

Les opérations de broyage à sec provoquent des poussières, lesquelles sont aspirées afin de protéger les travailleurs, avant d'être mises en décharges de déchets dangereux, ce qui coûte 400 euros la tonne. Nous avons analysé ces poussières : elles contiennent du platine et de l'or, dans des teneurs plus faibles que dans les téléphones, mais il est possible de les extraire grâce à des technologies de séparation malines. Nous sommes à cet égard en train de mettre en place un partenariat avec une société basée en Lozère afin d'y implanter une unité de traitement de ces poussières.

Le marché, je le répète, était demandeur. Nous avons vérifié que le traitement de ces poussières tenait la route d'un point de vue économique. Nous devons maintenant vérifier les volumes disponibles. Pour que le procédé soit rentable, il faudrait qu'on rassemble 500 tonnes de poussières par an.

J'en reviens au téléphone. Le volume de téléphones portables à recycler par an - 2 000 tonnes – est vraiment faible, sachant qu'une grosse partie de la masse est constituée de plastique et de verre. La partie valorisable est assez limitée.

Une usine traitant la moitié de ce volume – soit 1 000 tonnes par an – nécessiterait un investissement de plus de 2 millions d'euros et l'embauche d'une quinzaine de personnes. Son chiffre d'affaires pourrait s'élever à 10 millions d'euros. Il s'agit là d'une estimation au doigt mouillé. Pour traiter 2 000 tonnes, il faudrait créer une trentaine d'emplois. On peut faire le calcul dans l'autre sens. Les sociétés spécialisées dans le recyclage des métaux précieux ayant un rapport entre chiffre d'affaires et employé de l'ordre de 400 000 euros, dans

l'hypothèse d'un chiffre d'affaires de 20 millions d'euros, cela représenterait 50 emplois, soit le même ordre de grandeur.

Si on élargit aux déchets électroniques, les volumes sont bien plus importants, mais le problème aujourd'hui est que les sociétés qui disent faire du recyclage de déchets électroniques ne font que du broyage et de la séparation physique. Les cartes sont envoyées aux trois recycleurs du nord de l'Europe. Je ne connais pas de fondeur de cuivre en France. Toutes les approches hydro-métallurgiques n'ont pas encore atteint le marché.

Les chiffres concernant la collecte datent également. Sur les 20 millions de téléphones à recycler, on en récupère au mieux 2 millions, soit 10 %. Si les pouvoirs publics décidaient de se saisir sérieusement du problème, il faudrait convaincre les gens de rendre leur téléphone.

Autre difficulté, 70 % des téléphones collectés sont réexportés pour être réutilisés, dont 35 % vers le Nigeria. Les chiffres proviennent d'une interview d'Orange et d'O2, l'opérateur britannique.

Réutiliser un objet au lieu de le recycler est assez tentant en termes d'empreinte environnementale. Le problème est que les téléphones sont réutilisés dans des pays où l'on ne maîtrise pas ce qu'ils deviennent, y compris dans des pays avancés. Aujourd'hui, les déchets de Singapour sont incinérés, les laitiers étant utilisés pour créer une île artificielle dans la baie de Singapour. Singapour est aujourd'hui incapable de dire quelle quantité de cadmium, de nickel et de chrome se retrouve dans les poissons !

Vouloir favoriser le réemploi est une saine tentation, mais que faire du téléphone ensuite ? Il faut avoir à l'esprit qu'une très large partie des déchets échappe à la classification de déchet, qu'elle est exportée au loin et qu'on en perd la maîtrise.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Le fait que les batteries soient difficiles à retirer résulte-t-il d'un choix ?

M. Frédéric Goettmann. - On change de téléphone quand l'autonomie de la batterie diminue. Il s'agit clairement de favoriser l'obsolescence.

La société ITHPP a travaillé sur le broyage des téléphones sous eau à la demande d'Apple, qui peut ainsi mettre en avant le fait qu'elle travaille sur le recyclage de ses téléphones.

M. Jean-François Longeot, président. – Existe-t-il d'autres freins que la collecte des téléphones et la rentabilité du recyclage à la création d'une filière dédiée aux téléphones portables ?

M. Frédéric Goettmann. - Les gens rendent leur vieux téléphone lorsqu'on leur consent une réduction pour l'achat d'un nouveau. Le système de la consigne fonctionne bien.

Le volume de téléphones à recycler étant très faible, la création d'une usine dédiée est très inquiétante pour un investisseur.

Aujourd'hui, l'État gère bien les choses. Les éco-organismes sont chargés de la collecte, ils récupèrent l'argent de l'écotaxe, puis proposent des marchés de trois ans, sur appel d'offres, aux structures de traitement adaptées. Pour le marché des téléphones portables,

trois ans seraient insuffisants. Pour que des investisseurs prennent le risque de construire une usine de recyclage de téléphones, il faudrait leur donner au moins six ans de visibilité.

En outre, le volume étant faible, si un seul des grands opérateurs se positionne sur ce marché, le risque est que la concurrence soit biaisée. Ne faudrait-il pas que l'appel d'offres prévoie deux lots ? À défaut, le risque est que la Commission européenne s'en mêle.

Ne faudrait-il pas plutôt favoriser le recyclage en France des déchets électroniques, et considérer que le téléphone est un déchet comme un autre ?

Les grands opérateurs disent qu'ils en ont assez de travailler avec Umicore, qui ne les paie pas très cher. Lorsque nous les encourageons à développer leur propre procédé, ils nous répondent qu'ils n'ont pas les moyens d'investir dans un four. Il est vrai qu'Umicore, Aurubis et Boliden sont trois anciens mineurs et que, à ce titre, ils possédaient déjà des fours, dont ils ont dédié une partie au recyclage. Aujourd'hui, on ne convaincra personne en France de construire un nouveau four. La seule solution est donc hydro-métallurgique.

M. Christophe Dondeyne. - Ces acteurs montent des plateformes gigantesques. Dès qu'ils essuient un revers en termes d'approvisionnements ou qu'ils font face à une chute du cours des métaux, ils se retrouvent avec un site et un outil industriels plus du tout rentables.

L'avenir dans ce domaine, ce sont les fermes industrielles. Des acteurs peuvent émerger localement à proximité des réseaux d'approvisionnement, ce qui implique de développer des technologies très simples, pour de petites unités de recyclage. Ainsi, en Lozère, un acteur s'est implanté dans un endroit où Veolia et Suez ne sont pas présents. Sa société de collecte, de tri et de revalorisation d'ordures ménagères et industrielles fonctionne bien.

Les grands acteurs ont peur d'investir, car leur modèle est remis en question du fait des fluctuations des cours des métaux. Ils n'investiront donc jamais et continueront de faire du broyage et du tri manuel, puis à travailler avec Umicore.

M. Jean-François Longeot, président. – Pensez-vous que la législation ou des modifications réglementaires peuvent faire évoluer ce frein économique ?

Mme Delphine Bataille. – La réglementation pour les piles et les accumulateurs n'est pas mal vécue par les constructeurs automobiles. La réglementation ne pourrait-elle donc pas être en effet l'unique moyen de promouvoir le recyclage des téléphones portables ?

Le recyclage est d'autant plus efficace qu'il s'inscrit dans le contexte de l'économie circulaire. Ne peut-on concevoir dès le départ la manière dont seront recyclés les matériaux ?

M. Frédéric Goettmann. - Nos clients ne viennent nous voir que parce qu'ils y sont forcés, soit parce qu'une réglementation a évolué, soit parce qu'un nouveau venu au sein d'une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement veut montrer qu'il lave plus blanc que son prédécesseur.

La réglementation est donc selon moi la seule solution, notamment pour le recyclage des déchets en fin de vie et pour ce qui relève de la responsabilité étendue du producteur. Nous rencontrons aujourd'hui des industriels qui ne se posaient pas des questions

auparavant. Ainsi, les constructeurs de meubles s'interrogent sur le recyclage des meubles en panneaux de particules, que l'on ne sait pas recycler. La réglementation les force à innover. La réglementation est d'abord vécue comme une contrainte, mais elle force les fabricants à devenir intelligents et meilleurs. Je suis donc très favorable à la réglementation, pour peu que l'on réfléchisse en amont à ses impacts.

Je ne pense pas qu'on puisse empêcher les cartes électroniques d'être traitées en Belgique. Il sera compliqué d'empêcher des matières de circuler à l'intérieur de l'espace Schengen. En revanche, la réglementation européenne interdit l'exportation hors de l'Europe, mais elle n'est pas très bien appliquée aujourd'hui. Un groupe de lobbying, l'Association internationale du cuivre, a calculé que 30 % du cuivre recyclable en Europe est perdu en raison de l'exportation illégale. Au cours actuel du cuivre, cela représente beaucoup d'argent. Faire respecter la réglementation existante serait un bon début.

L'incitation des utilisateurs finaux fonctionne bien. La responsabilité étendue du producteur reste un outil très puissant.

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Toutes les industries doivent respecter la réglementation REACH, mais aucune directive n'impose de se passer, par exemple, du béryllium, qui est incontournable. Les constructeurs en intègrent donc, alors qu'ils devraient trouver des composants de substitution.

L'ADEME met en avant la réglementation, l'incitation, et la mobilisation du gisement.

Mobiliser le gisement, c'est s'intéresser non seulement aux téléphones, mais également à tous les « nomades » – ordinateurs, tablettes, etc. Il y aurait là davantage de potentiel et un modèle économique plus viable.

Pour lever des verrous, il faut financer de la R&D, industrielle ou académique.

M. Jean-François Longeot, président. – Quelles sont les évolutions dans la composition des téléphones depuis 2006 ?

M. Frédéric Goettmann. – On utilise aujourd'hui plus d'indium, car il sert à la fabrication des électrodes transparentes des écrans tactiles. À cet égard, j'indique qu'un acteur français, Nystar, fait de l'indium.

Aujourd'hui, les téléphones ont évolué en termes de puissance de calcul. Alors que les condensateurs étaient auparavant en aluminium, ils sont aujourd'hui fabriqués avec du tantale. La teneur en tantale des téléphones a donc augmenté.

Les écrans étaient auparavant en noir et blanc, ils sont aujourd'hui en couleur, ce qui signifie que l'on utilise plus de terres rares.

En termes de masse, la situation n'a pas beaucoup évolué.

On sait que les constructeurs ont fait des efforts considérables pour améliorer le fonctionnement des batteries et réduire leur taille. Le lithium restera incontournable pendant encore une dizaine d'années, mais on travaille sur des batteries au calcium ou au sodium.

Enfin, le cobalt risque de disparaître des anodes.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pour quelles raisons essaie-t-on de trouver une solution de substitution au cobalt ? Est-ce parce qu'il est rare, toxique ou parce qu'il existe des pistes de substitution ?

M. Frédéric Goettmann. - Le cobalt est cher. Selon les estimations les plus basses, il vaut 14 000 euros la tonne.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Et le colombium ?

M. Frédéric Goettmann. - Je me suis fait envoyer par une obscure société minière basée en Grande-Bretagne du minerai dont elle ne m'a rien dit de la provenance, mais je pense qu'il a été récolté par des enfants. Beaucoup de tantale et de niobium proviennent encore de sources illégales.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Existe-t-il des pistes de substitution ?

M. Frédéric Goettmann. - La substitution sera difficile à court terme. Les minerais d'étain pourraient constituer une autre source de tantale. Une filiale d'Imerys basée en France produit un concentré de cassitérite, un oxyde d'étain contenant du niobium et du tantale, mais comme il n'existe pas de filière de traitement européenne, il est envoyé au Brésil. Même quand les ressources existent en Europe, on est obligé de les traiter à l'étranger, car les acteurs industriels ont disparu chez nous. C'est un peu dommage.

Le risque est que de plus en plus de tantale provienne du minerai d'étain, lequel est un minerai sale aujourd'hui. La directive européenne qui interdit la soudure au plomb dans la micro-électronique a créé un appel d'air pour l'étain. Le cours de l'étain a explosé au cours des cinq dernières années. De l'étain illégal est produit en Indonésie. Chaque année, 500 personnes finissent noyées à l'endroit où ils récoltent l'étain.

Le triptyque étain-tantale-niobium pose véritablement des problèmes.

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - J'ajoute que seules les chutes de production du tantale sont recyclées. La production annuelle de tantale est actuellement de 2 000 tonnes par an. Environ 1 200 tonnes sont utilisées pour les condensateurs, le reste étant destiné aux alliages et aux superalliages pour les équipements chirurgicaux et les turbines.

Selon une estimation réalisée en 2005, 2 000 tonnes de tantale devaient être utilisées en 2015, contre 500 à l'époque. En 2030, la consommation de tantale dans le monde s'élèvera à 3 200 tonnes environ, dont 400 tonnes en Europe.

Pour les seuls téléphones portables et condensateurs, la consommation de tantale augmentera de 156 % d'ici à 2030. Un tiers des condensateurs sont constitués d'aluminium, un tiers de tantale, le tiers restant de carbure de céramique. Le tantale sera de façon incontournable en progression. Les filières d'approvisionnement illégales posent des questions.

M. Frédéric Goettmann. - Nous avons en France le BRGM, qui a exercé une activité minière à une époque. Je rappelle qu'il reste actionnaire à 1,5 % d'Eramet.

Il faut s'interroger sur les minéraux qui posent problème pour des raisons de criticité et de responsabilité sociétale. Ne faudrait-il pas revenir à l'exploration de ces

éléments, créer des sociétés minières junior et délivrer des autorisations d'explorer et d'exploiter ?

Pour en revenir au modèle économique, j'indique que les interactions en région se passent vraiment bien. Alors que les taux d'échec des financements de la R&D passant par l'ADEME et l'ANR au niveau national sont extrêmement élevés, les retours sont plus favorables en région. En région, on a des interlocuteurs à qui parler. Il y a vraiment du potentiel en France. Tout ne se passe pas mal. Il faut arrêter avec la sinistrose !

M. Jean-François Longeot, président. – Avez-vous d'autres propositions à formuler ?

M. Frédéric Goettmann. - Votre mission doit décider s'il est pertinent ou non de cibler les téléphones portables. Si oui, il faut s'appuyer sur les éco-organismes.

De façon opérationnelle, il faudrait ensuite savoir si des régions souhaitent se positionner sur ce marché. Les Hauts-de-France ont un pôle de compétitivité très actif, Team². On sait que la région souhaite avancer. N'aurait-elle pas envie d'avoir chez elle l'un des champions de France du recyclage ?

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Pourriez-vous nous présenter le réseau PROMETIA ?

M. Frédéric Goettmann. - Auparavant, permettez-moi d'évoquer l'éco-conception : comment faire en sorte que les produits mis sur le marché aujourd'hui soient plus faciles à recycler demain ?

Le Partenariat européen d'innovation pour les matières premières a mis en place des groupes de travail dédiés à la mine, au recyclage, à la substitution et aux aspects réglementaires.

Ce groupe de travail sur les aspects réglementaires a proposé de mettre en place une traçabilité, sous forme de puce RFID, de tous les composants afin de connaître leur composition en métaux. Les premiers à avoir tiré la sonnette d'alarme à ce sujet sont Renault en France et BMW en Allemagne. En tant qu'assembleurs, ils achètent des composants dont ils sont incapables de dire ce qu'ils contiennent. Imposer une traçabilité d'un point de vue réglementaire, telle que celle que propose ce partenariat européen, pourrait nous faciliter la vie.

Le réseau PROMETIA est né dans le cadre de ce partenariat européen d'innovation pour les matières premières. Après des années de vache maigre pour les mines, à part en Europe du Nord et en Europe de l'Est, où une très forte politique de soutien à la production de matières premières a été mise en œuvre, l'Europe du Sud, y compris la France, a complètement abandonné la production minière. En parallèle, les universités et les organismes de recherche ont cessé la recherche sur le sujet.

Après le renouveau minier en 2010, on s'est rendu compte qu'il n'y avait plus beaucoup de gens capables de faire de la R&D dans ce domaine. Les industriels qui étaient prêts à innover ne savaient pas avec qui le faire.

Un réseau européen a donc été mis en place afin d'associer les acteurs de la recherche universitaire et publique et les industriels dans le domaine de la pyro-métallurgie,

de l'hydrométallurgie et du traitement physique afin de cartographier les compétences en Europe. Il s'agit de pouvoir mettre en relation des industriels et des experts afin de les aider à monter des projets innovants. Ce réseau compte aujourd'hui une quarantaine de membres.

PROMETIA essaie également d'établir des chaînes de valeurs sur différents métaux. L'Europe finance un travail sur les métaux réfractaires, dont le tantale. Il s'agit de savoir s'il subsiste encore en Europe des acteurs et si une filière peut être recréée à moindres frais ou si nous serons définitivement dépendants du Brésil.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Par qui votre *start-up* est-elle soutenue ?

M. Frédéric Goettmann. - Jusqu'à la semaine dernière, nous fonctionnions à 100 % grâce à des fonds régionaux de l'ADEME ou de la BPI, la Banque publique d'investissement.

Nous avons abandonné toute tentative auprès de l'ANR, compte tenu des faibles taux de succès. Obtenir des financements de l'ADEME à l'échelon national est très compliqué, car cette agence ne peut financer que des sujets très particuliers. Les déchets industriels n'entrent pas dans leurs missions, contrairement aux produits en fin de vie. Nous avons ainsi proposé plusieurs projets sur les déchets miniers, notamment dans la barrière cévenole, mais il nous a été impossible d'obtenir des financements.

Nous avons remporté la semaine dernière un financement dans le cadre du programme européen de financement de la recherche et de l'innovation Horizon 2020.

Mme Delphine Bataille. – Pensez-vous que la substitution peut permettre de pallier l'insuffisance du recyclage et l'indisponibilité prochaine de certains matériaux, pour des raisons d'accessibilité ou de coût ?

Enfin, *quid* du rôle de l'État, en matière de formation, mais aussi de recherche et développement ?

M. Frédéric Goettmann. - Je suis toujours inquiet lorsqu'on décide *a priori* de substituer. Les Japonais ont proposé de remplacer l'indium des écrans plats par du platine. On résout un problème en en créant un nouveau, encore plus grand.

Il faut laisser les industriels gérer et décider des produits devant être substitués.

Certains ont envisagé de recycler les terres rares contenues dans les batteries NiMH, qui sont des batteries rechargeables. Or, en fonction de l'année de production, la teneur en terres rares et leur qualité varient considérablement, car l'industriel s'adapte aux prix du marché et remplace un composant cher par un autre. Il est donc très difficile d'anticiper.

Le matériau de substitution ne doit pas venir en remplacement, il doit apporter une plus-value.

Les terres rares sont un exemple médiatique. Si les constructeurs automobiles décidaient de ne plus utiliser de terres rares, ce serait possible. Les aimants au fer doux fonctionnent très bien, ils sont juste un peu plus lourds. Les arbitrages se font en fonction des coûts.

On comprendrait que l'État définisse une stratégie en matière de recyclage, car elle serait facile à gérer sur des temps longs. En revanche, décider de miser, d'un point de vue institutionnel, sur la substitution, c'est prendre le risque de ne pas anticiper un retournement du marché, de proposer des mauvaises solutions ou des solutions à des problèmes qui n'en sont pas.

Quant au rôle de l'État en matière de formation et de recherche et développement, il est essentiel.

Quand l'État est passé au modèle de recherche sous contrat, il s'est un peu coupé les mains. À cet égard, AllEnvi vient de publier un très bon travail sur ce qu'il faut faire en R&D sur le recyclage. Les gens dans les ministères disent aujourd'hui qu'ils ne peuvent plus rien faire, car ce sont les différentes agences de l'État qui décident de leurs programmes. C'est un peu dommage, car l'État a des moyens et du temps de cerveau disponible pour proposer des programmes ayant du sens, ce que les agences n'ont pas forcément. L'État peut en outre faire des choix stratégiques.

M. Christophe Dondeyne. - Les acteurs privés auxquels on s'adresse n'ont pas envie de sortir un centime pour le recyclage. Sous-traiter l'innovation à des *start-up* leur va très bien. Ces *start-up* sont liées de près ou de loin à des organismes publics de recherche et bénéficient de leur aura. Pour notre part, sans l'aura du CEA, nous ne pourrions peut-être pas accéder à certains marchés. Ces *start-up* ne doivent cependant pas se limiter à une technologie unique. Les acteurs industriels privilégient les technologies très simples, peu coûteuses à mettre en œuvre, surtout quand il n'y a pas énormément de valeur à capter ou que la visibilité en termes d'approvisionnement n'est pas très importante.

M. Frédéric Goettmann. - Le crédit d'impôt recherche fonctionne bien. C'est une incitation très forte pour les industriels à innover, même dans les domaines dans lesquels ils n'ont pas envie de le faire. La façon dont le crédit d'impôt recherche est constitué déplaît à la direction du Trésor, qui trouve que cette niche fiscale coûte trop cher à l'État.

Quand un industriel passe une commande à un organisme de recherche public, son crédit d'impôt recherche est doublé.

Si on voulait inciter plus d'industriels à faire du recyclage, peut-être faudrait-il mettre en place des régimes et des taux d'aides différents sur des thèmes comme la chimie verte, la chimie durable ou le recyclage de certains composants.

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - La perception de ce qu'on nomme « innovation » est variable. Pour beaucoup, l'innovation, c'est de l'incrémentation ou de l'optimisation. Les académiques se heurtent à ce problème quand ils proposent un projet en rupture. Les recherches un peu risquées ne trouvent pas de financement. Il nous faut ensuite rattraper nos voisins européens ou asiatiques, mais souvent trop tard.

La recherche incrémentale répond à une demande, par exemple : comment optimiser un procédé d'élimination du mercure pour ne pas produire de fumées supplémentaires ?

Je suis organicien de formation. Quand je pense à la substitution, je la mets en parallèle avec la catalyse. Pendant très longtemps, on a voulu faire une catalyse sophistiquée pour parvenir à des molécules d'une pureté optique extrême. Il fallait faire de la catalyse au

palladium, à l'or, soit des métaux précieux. Il a ensuite fallu utiliser des métaux plus conventionnels. On est donc passé à la catalyse au fer, au bismuth. Certes, cela fonctionne, mais pas aussi bien qu'avec les métaux précieux.

La substitution doit être adaptée à la propriété du matériau recherché, au marché et au produit proposé au consommateur.

Il faut prendre des risques en matière de R&D, le risque étant parfois la simplicité. J'ai rencontré récemment lors d'un colloque en Corée un Américain d'origine tchèque ayant travaillé en collaboration avec le CNRS sur le recyclage d'aimants permanents. Il a trouvé une solution simple, consistant à démanteler un aimant permanent, à le broyer, à y ajouter un peu de terres rares afin de récupérer les propriétés de l'aimant, puis à redensifier le matériau. Or il n'a pas trouvé de banquier en France pour créer son entreprise. Il est donc parti aux États-Unis, où son entreprise démarre convenablement.

Si on veut attirer des jeunes dans la filière de l'hydrométallurgie, de la fabrication jusqu'à l'utilisation des équipements, en passant par le recyclage, il faut bien sûr développer les filières de formation, notamment pour prendre en compte les préoccupations écologiques, la chimie verte.

Mme Marie-Christine Blandin, rapporteure. – Vous regrettiez que l'État ait délégué la définition des programmes de recherche à différentes agences.

L'ANR, à la demande du Parlement, prévoit aujourd'hui 20 %, peut-être 25 % de programmes blancs. Ce taux ne suffit-il pas pour financer les projets risqués que vous évoquez ? Il est vrai que, dans le même temps, le budget de l'ANR a été réduit de 200 millions d'euros...

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Les projets blancs sont essentiels, mais ils concernent toutes les disciplines. Peut-être faut-il un peu plus de projets fléchés ?

M. Frédéric Goettmann. - Nous avons la tentation de faire semblant pour obtenir de l'argent et de vanter les mérites d'un projet. Le Haut-Commissaire à l'énergie atomique déclarait qu'on fait désormais de la RANA, de la « recherche appliquée non applicable ». Pour avoir de l'argent, on fait semblant, mais on est ensuite hors des clous.

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Certains vont jusqu'à demander combien d'emplois vont être créés à la suite d'un projet de trois ans ! Or on sait très bien que rien n'émerge en trois ans, qu'il faut au moins cinq ans.

Mme Delphine Bataille. – La chimie verte est-elle toxique pour les chercheurs dans les laboratoires ?

M. Stéphane Pellet-Rostaing. - Nous travaillons dans une installation CEA. Cela répond à la question !

M. Frédéric Goettmann. - Les temps d'exposition sont très courts en recherche et développement.

Si votre mission en a le temps, qu'elle essaie d'aller voir une chaîne de broyage. C'est Germinal !

M. Jean-François Longeot, président. – Nous vous remercions pour ces informations.

J'ai retenu qu'il fallait faire de l'information afin d'inciter les utilisateurs à rendre leurs téléphones usagés et de la formation pour le recyclage.

La réunion est levée à 15 h 50.

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

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Marc Pierini, ancien ambassadeur de l'Union européenne en Turquie, chercheur visiteur à Carnegie Europe

M. Jacques Legendre, président. – Mes chers collègues, nous allons d'abord entendre M. Marc Pierini, ancien ambassadeur de l'Union européenne en Turquie et chercheur visiteur à Carnegie Europe ; nous nous entretiendrons ensuite avec M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.

Monsieur l'ambassadeur, votre expérience nous intéresse pour apprécier l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie le 18 mars dernier.

Si cet accord, ou plutôt cette déclaration politique, a incontestablement permis d'enrayer les flux de réfugiés entre la Grèce et la Turquie, pensez-vous qu'elle puisse représenter une solution durable, éventuellement transposable à d'autres conflits ? Êtes-vous confiant dans la volonté de la Turquie de coopérer avec l'Union européenne pour la gestion des flux migratoires, compte tenu des dernières déclarations du président Erdogan ?

Plus globalement, que pensez-vous de la gestion de la crise des réfugiés par les institutions européennes ? Reflète-t-elle une crise de ces institutions face à un afflux de réfugiés de grande ampleur ?

Par ailleurs, plusieurs personnes que nous avons auditionnées avant vous ont regretté que cet accord entre en contradiction avec les principes de notre droit européen, mais aussi de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Partagez-vous cette analyse ?

Telles sont, monsieur l'ambassadeur, les questions générales que je souhaitais vous poser en préambule. Après votre exposé liminaire, vous serez interrogé par notre rapporteur, M. Michel Billout, puis par nos autres collègues.

M. Marc Pierini, ancien ambassadeur de l'Union européenne en Turquie. Monsieur le président, Mesdames, Messieurs les sénateurs, ayant quitté le service de l'Union européenne voilà quatre ans, c'est avec une entière liberté de parole que je m'adresse à vous.

Mon exposé introductif s'ordonnera en trois temps : je traiterai d'abord des principes, puis des aspects concrets et, enfin, de la dimension stratégique.

Sur le plan des principes, l'arrangement conclu entre l'Union européenne et la Turquie est non conforme aussi bien à la Convention des Nations unies de 1951 sur les réfugiés et à ses versions suivantes qu'à la directive de l'Union européenne de 2013 qui en est

le dernier document d'application, s'agissant notamment du principe de non-refoulement et du retour dans les pays considérés comme non sûrs.

Un problème juridique évident se pose donc, que le Conseil européen a décidé d'ignorer.

Il faut rappeler que la Commission européenne avait annoncé une vague migratoire d'ampleur dès février 2015, mais que la proposition sur la migration et l'asile du mois de mai avait été balayée du revers de la main par le Conseil des ministres de l'Union européenne. C'est ainsi qu'une véritable crise, et même une panique politique, ont éclaté au mois d'août, devant l'ampleur prise par des flux que maîtrisaient des mafias internationales parfaitement organisées – qui les maîtrisent d'ailleurs toujours, mais dans une moindre mesure.

Dans ma carrière, j'ai eu affaire à de telles mafias au Maroc, voilà bien longtemps, puis en Syrie, en Tunisie, en Libye et enfin en Turquie. Si les schémas, notamment saisonniers, sont toujours les mêmes, les modes opératoires sont aujourd'hui beaucoup plus sophistiqués, parce que les technologies sont plus performantes : sur la mer Égée, on se sert de téléphones mobiles et de cartes prépayées !

Un véritable fonds de commerce a vu le jour pendant l'été 2015, qui a rapporté aux trafiquants, selon l'estimation la plus basse, 2 milliards d'euros l'année dernière pour la seule côte turque. Pour l'ensemble de la filière qui va de la Syrie et d'autres pays jusqu'au nord de l'Europe, le bénéfice financier se monte probablement entre 5 et 7 milliards d'euros.

A la base de cet accord assez bizarre, il y a donc une faillite européenne, qui tient à l'incapacité des États à s'entendre sur une politique, à l'absence de garde-côtes et de gardes-frontières et au désaccord complet sur la politique d'asile.

Globalement, l'Allemagne, qui était la cible principale des trafiquants, s'est retrouvée isolée par rapport à deux catégories d'États membres : d'une part, l'Europe centrale, qui considère que le problème ne la concerne pas, et les pays dits « opt-out », c'est-à-dire la Grande-Bretagne et le Danemark, qui se dissocient de toute affaire migratoire ; d'autre part, le reste de l'Europe occidentale, qui voudrait bien aider, mais ne le peut pas, pour diverses raisons.

Désavouée à la fois par l'Europe centrale, qui ne voulait rien savoir, et par ses partenaires d'Europe occidentale, qui ne proposaient qu'une aide infime par rapport à l'ampleur du problème, la chancelière allemande a déclenché une manœuvre européenne. J'insiste : celle-ci n'est pas partie des institutions européennes, mais de Berlin. Je reviendrai plus loin sur le dysfonctionnement des institutions européennes, qui n'est pas vraiment lié à la Turquie.

Je passe aux aspects concrets. Cet accord illégal et immoral n'en sera pas moins source de bénéfices dans ses aspects concrets, notamment en termes d'alimentation, de santé, d'éducation et de formation professionnelle.

Les 3 milliards d'euros prévus sont en train d'être dépensés, même si c'est bien trop lentement au goût des autorités turques. Ces fonds sont consommés en trois phases : allocation, contractualisation et versement effectif. À l'heure actuelle, environ 750 millions d'euros ont été alloués, 150 millions d'euros contractés et 105 millions d'euros versés. La

Commission européenne considère que, d'ici à la fin du mois de septembre, 2 milliards d'euros auront été alloués.

L'accord aura des bénéfices tangibles pour les familles les plus défavorisées, étant entendu que tous les réfugiés en Turquie ne sont pas accessibles de la même façon : 280 000 d'entre eux environ vivent dans des camps gérés par l'État ou les municipalités, de manière parfaitement organisée, mais tous les autres, c'est-à-dire 90 % du nombre total, se débrouillent à leur compte dans les villes et les villages, avec leur épargne et les fonds envoyés par l'oncle des Émirats arabes unis ou du Canada.

Tous, en revanche, sont unanimes à reconnaître qu'ils ont reçu de la Turquie deux choses : une carte d'invité temporaire qu'ils peuvent présenter à la police et un accès gratuit à tous les soins de santé. Ces deux bénéfices sont pour eux tout à fait considérables. J'ai d'ailleurs pu constater que les réfugiés sont au plus haut point reconnaissants envers la Turquie et M. Erdogan, lequel a imaginé de leur accorder la nationalité turque, ce qui servirait ses intérêts politiques.

La mise en œuvre de l'accord comporte néanmoins deux dangers.

D'une part, l'agence de gestion des catastrophes et des urgences, ou AFAD, le Croissant rouge et d'autres ONG soulignent qu'ils pourraient faire beaucoup plus vite que l'Union européenne. Qu'ils le puissent, cela n'est pas douteux, l'État turc, centralisé, étant très efficace ; mais le prix en serait la politisation de l'aide, qui irait là où le pouvoir y trouverait intérêt.

D'autre part, depuis trois mois environ, les autorités turques demandent à l'Union européenne de pouvoir dépenser une partie des fonds en Syrie, dans la zone où sont massées entre 100 000 et 150 000 personnes fuyant les combats dans la région d'Alep et les avancées de l'État islamique. La chancelière allemande s'y est dite favorable dans une de ses déclarations publiques.

Voilà des années que la Turquie cherche à instaurer ce qu'elle appelle une zone de sécurité et d'interdiction de vol dans cette région comprise entre l'Euphrate et le district kurde d'Afrin, mais aucun pays occidental n'a jamais été disposé à engager des troupes ni à assurer une couverture aérienne pour protéger les réfugiés. Cette situation est une invitation à de nouveaux Srebrenica – encore serait-ce à la puissance dix. Au demeurant, des camps gérés par des ONG turques en Syrie ont déjà été attaqués par l'aviation du régime de Bachar al-Assad.

Il peut sembler tentant de retenir les réfugiés chez eux, comme la Turquie le suggère, mais, en l'absence d'accord militaire, le danger serait très grand dans cette zone, dont le ciel est tenu sans partage par l'aviation russe.

Sur le plan stratégique, la volonté turque de contenir les réfugiés du côté syrien à l'aide de financements européens procède aussi du souci de séparer les deux districts kurdes, celui de Kobané et Jazira et celui d'Afrin. En effet, la hantise politique de la Turquie est de voir se constituer un ensemble kurde syrien unifié d'un bout à l'autre de la frontière. Elle essaie de s'y opposer, en impliquant l'Europe, par le biais de l'aide humanitaire, mais cette politique n'est pas celle des autorités européennes, non plus d'ailleurs que des américaines.

Au total, l'accord du 18 mars 2016 est bancal et pas très glorieux ; dans l'un de mes articles, j'ai employé l'expression « diplomatie de bazar »...

Vous m'avez demandé, monsieur le président, si l'on pouvait faire confiance à la Turquie. Je réponds : oui, dans une large mesure, étant entendu qu'elle essaiera toujours d'atteindre ses objectifs politiques au passage.

Dans cet accord, l'Europe a cru bon d'inclure des concessions ou des promesses de concessions touchant au processus d'adhésion et aux visas. Or, ces concessions, elle ne peut pas les accorder, les contreparties exigées de la Turquie n'étant pas remplies. De fait, la Turquie est plus éloignée que jamais de satisfaire aux critères politiques, et même à nombre de critères techniques, de l'adhésion à l'Union européenne. Au demeurant, M. Erdogan n'a aucun intérêt à cette adhésion, qui serait contraire à sa marche vers le pouvoir absolu. Sans compter que, côté européen, l'enthousiasme pour l'adhésion turque est singulièrement retombé depuis un certain temps...

En ce qui concerne les visas, une condition fondamentale reste non remplie : la révision de la législation antiterroriste, qui fait partie du « paquet » de l'accord sur les réfugiés. Or le gouvernement turc a fait savoir très clairement qu'il ne changerait pas cette législation. Sur le plan de la stricte menace terroriste, ils ont raison ; mais le fait est qu'une partie de cette législation n'est tout simplement pas acceptable par les Européens, vu qu'elle permet d'envoyer en prison n'importe qui pour n'importe quel motif.

Vous m'avez également demandé, monsieur le président, si l'accord du 18 mars 2016 reflétait une crise. Selon moi, oui, très largement.

En effet, nous voyons bien que les institutions centrales de l'Union européenne, c'est-à-dire la Commission européenne et le Service européen d'action extérieure, sont politiquement faibles et ne sont plus écoutées lorsqu'elles lancent des avertissements ou avancent des propositions – souvenons-nous de ce qui s'est passé au printemps de l'année dernière.

Ce n'est pas seulement une affaire de confiance envers les institutions. Il faut voir aussi que le traité de Lisbonne a connu une dérive dans son application : la politique étrangère est faite intégralement au niveau du Conseil européen, dont les ministres des affaires étrangères ont été exclus, de sorte que les décisions se prennent en l'absence de toute expertise, sur le mode d'une gestion de crise par les chefs d'État et de gouvernement, ce qui ne permet pas de prendre en compte tous les paramètres des situations.

Telle est la politique européenne aujourd'hui : elle s'occupe de crises, qu'il s'agisse des réfugiés, de la sortie du Royaume-Uni ou de l'euro. C'est regrettable, mais c'est ainsi.

Cet accord est-il répliquable dans d'autres pays, à commencer par la Libye ?

Je ne crois pas que le pouvoir central libyen soit aujourd'hui suffisamment stabilisé pour qu'un tel accord puisse être conclu avec lui. Il faut mesurer que l'État libyen, après avoir subi une destruction de ses structures pendant les quatre décennies de règne de Khadafi, est encore très faible. Si donc un accord devait être passé avec la Libye, il devrait s'accompagner d'une forte surveillance et d'une d'implication poussée, s'agissant notamment de l'assistance technique.

En ce qui concerne la Tunisie, elle n'est pas aujourd'hui un pays de départ, mais elle pourrait le devenir, si les hostilités en Libye devaient se poursuivre. En effet, il y a en

Libye un réservoir permanent de 1 million, peut-être 2 millions, de migrants africains, essentiellement économiques, qui attendent l'occasion de passer vers l'Italie.

Ce phénomène a toujours existé et, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les problèmes de sécurité n'y changent rien. En effet, ceux qui investissent la fortune d'une tribu ou d'un village dans un voyage vers l'Europe ne craignent pas les dangers : ils peuvent mourir dix fois dans le Sahara, sur la côte libyenne ou en mer, mais l'alternative est tout aussi dangereuse... Sans compter que ces personnes, et celles dont elles portent l'espoir, sont manœuvrées par des trafiquants, qui leur mentent sur la situation de l'emploi en Europe.

Le risque est grand que ces migrants, s'ils ne peuvent pas partir de Libye, essaient un jour de le faire en passant par la Tunisie. Nous devons être extrêmement vigilants à cet égard.

M. Jacques Legendre, président. – Merci, monsieur l'ambassadeur, pour votre exposé.

M. Michel Billout, rapporteur de la mission d'information. - Du déplacement que j'ai fait en Turquie et en Grèce avec notre président et deux autres membres de la mission d'information, je reviens avec deux sentiments désagréables, outre celui que des êtres humains se trouvent dans des situations extrêmement dramatiques.

Le premier vient de la comparaison entre la manière dont la Turquie a fait face à une arrivée massive de réfugiés sur son territoire – 2,7 millions de Syriens et un peu plus de 300 000 réfugiés d'autres nationalités – et la grande difficulté qu'a eue l'Europe à faire face de façon solidaire à l'arrivée de 1 million de personnes. Dans ces conditions, il est difficile de parler d'égal à égal avec la Turquie.

Le second tient au rapport de force politique défavorable et hypocrite dans lequel nous nous trouvons engagés. Le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, personne aujourd'hui ne croit réellement qu'il ira à son terme ; d'ailleurs, le président Erdogan ne le souhaite très certainement pas. Quant à la libéralisation des visas, elle sert surtout un intérêt de politique intérieure, puisque seulement 15 % des Turcs possèdent un passeport et que cette proportion serait encore moindre avec un passeport numérique. Avec ces dés un peu pipés, la Turquie parvient à organiser un rapport de forces avec l'Union européenne, ce qui rend la situation extrêmement désagréable.

L'application de l'accord me paraît très fragile : il peut être mis par terre chaque jour, si la Turquie le décide, puisque son efficacité dépend principalement du contrôle des réseaux par ce pays.

Comme vous l'avez expliqué, monsieur l'ambassadeur, les migrants d'aujourd'hui sont tous équipés de smartphones. Les réseaux de passeurs se servent de sites internet et des réseaux sociaux pour les avertir de passer par telle voie ou par telle autre. Aujourd'hui, les réseaux considèrent que la Grèce est fermée ; ils recommandent de passer plutôt par l'Égypte, voire par l'Ukraine, d'après des ONG turques que nous avons rencontrées. Si, demain, ils considèrent que la voie de la Grèce peut être à nouveau ouverte, nous risquons de nous trouver dans une situation extrêmement inconfortable, car, même si des gardes-frontières et des garde-côtes européens sont mobilisés, la complexité géographique de la Grèce empêchera une action réellement efficace.

Monsieur l'ambassadeur, alors qu'un rendez-vous important aura lieu en septembre ou en octobre, un accord durable vous paraît-il possible ?

M. Marc Pierini. Il faut distinguer le discours politique de M. Erdogan et ses intérêts matériels.

Dans la crise politique à laquelle il doit faire face, liée aux élections de l'année dernière et à la véritable guerre qu'il mène dans le sud-est du pays, M. Erdogan tire profit d'un discours musclé envers l'Europe, qui lui assure les voix nationalistes sur lesquelles il compte pour atteindre un jour la majorité des deux tiers et réformer la Constitution en vue d'instaurer un régime de présidence exécutive. Ce contexte est bien connu, mais la panique a fait qu'on a décidé de l'ignorer.

Le point faible de l'accord sur le plan politique est que, dans tous les documents conjoints, l'Union européenne s'est délibérément interdit d'entrer sur le terrain de l'État de droit et des libertés en Turquie, pour ne pas froisser M. Erdogan et obtenir un accord. Il fallait que les chiffres baissent, comme l'on dit à Berlin. Ils ont d'ailleurs baissé, tout simplement parce que, un jour, M. Erdogan ayant appuyé sur un bouton, la police et la gendarmerie turques se sont mises au travail.

Des réfugiés ayant obtenu l'asile en Belgique m'ont expliqué avoir pris un avion pour Antalya, puis un autre pour Izmir. Je leur ai demandé : à l'arrivée, comment fait-on ? Ils m'ont répondu : on va prendre le thé sur une place publique et, au bout de cinq minutes, un réfugié de la vague précédente engagé par un mafieux vous demande s'il peut vous aider. Ensuite vient la négociation : si l'on peut payer 2 500 euros pour passer la mer Égée, on empruntera un chalutier qui prendra une trajectoire oblique, moins surveillée ; si l'on ne peut payer que 1 000 euros, on aura un canot pneumatique ; si l'on a encore moins, on prendra le canot pneumatique un jour de tempête, parce que ces jours-là il y a des rabais... C'est cela, l'horreur de la migration ! Le pouvoir turc, bien entendu, est parfaitement au courant de tout cela.

Ces passages représentent les 2 milliards d'euros dont j'ai parlé précédemment, mais il y a aussi toutes les industries annexes, comme celle des faux gilets de sauvetage et, bien sûr, celle du faux passeport syrien, puisque, pour arriver en Grèce, il vaut mieux être Syrien que Pakistanais ou Érythréen.

Une fois en Grèce, où, jusqu'à présent, la politique consistait à faire passer les réfugiés le plus vite possible vers le reste de l'Union européenne, mes interlocuteurs ont pris contact avec un fournisseur de faux passeports, espagnols en l'occurrence. Deux sur trois ont réussi à passer ; quant au troisième, n'ayant pas pu quitter la Grèce par avion, il a pris la route des Balkans en version luxe, c'est-à-dire en taxi, en bus et en train, étant un peu mieux loti que la moyenne.

Il faut donc bien mesurer que nous sommes confrontés à un système mafieux très organisé, même si l'accord que la Turquie, pour des raisons très largement politiques, a conclu avec l'Europe leur rend la vie plus compliquée.

Est-ce réversible ? Bien sûr, car, avec M. Erdogan, on peut virer à 180° à tout moment, comme cela vient de se passer avec la Russie et Israël ; la prochaine étape, c'est l'Égypte. Il n'y a ni théorie, ni principe, ni moralité politique : tout dépend des intérêts du moment.

Le problème qui se pose à l'Europe tient à la décision qu'a prise le Conseil européen, sans même que M. Erdogan l'ait demandé, de mettre dans le plateau d'argent confié à M. Tusk, outre les 3 milliards d'euros, les visas et les chapitres de négociation, son silence sur la liberté d'expression et l'État de droit en Turquie. Quel intérêt l'Europe a-t-elle à ignorer ses propres principes devant un régime qui devient ouvertement autoritaire et autocratique ? Il n'y en a aucun, du moins à moyen terme.

Selon moi, la prolongation de l'accord n'aurait de sens que si l'on revenait à un minimum de décence en ce qui concerne les principes qui guident l'Union européenne, c'est-à-dire l'État de droit et la liberté d'expression. Non que je m'illusionne sur l'influence que nous aurions aujourd'hui sur M. Erdogan, qui est en marche vers l'absolutisme et ne rencontre aucune opposition qui puisse l'arrêter, puisque la seule opposition qu'avait son parti, l'AKP, était le parti kurde HDP, qui a été diabolisé ; mais tenons bon au moins sur les principes.

Je ne crois pas du tout à la menace exprimée par M. Erdogan en octobre dernier, une menace restée confidentielle avant d'être révélée au début de l'année : si vous ne me donnez pas tout ce dont j'ai besoin, je lâcherai des convois d'autobus vers la frontière bulgare. Et puis quoi ? Si cela se produit, la Bulgarie mettra deux blindés en travers de la route et M. Erdogan se retrouvera avec une crise humanitaire sur son territoire.

De surcroît, la Turquie n'a pas manqué de mettre en avant sa compassion et sa générosité envers les réfugiés, les opposant à l'attitude de l'Europe, de sorte que M. Erdogan peut difficilement faire demi-tour sur ce plan moral, et religieux, qui est très important pour lui.

M. Jacques Legendre, président. – Nous allons maintenant passer aux questions de nos collègues.

M. Jean-Yves Leconte. – Puisque votre parole est libre et votre connaissance de la région précise, monsieur l'ambassadeur, je commencerai par vous interroger sur certains échos qui me sont parvenus : des pays bénéficiant de la liberté d'accès à l'espace Schengen sans visa commercialiseraient des passeports en Jordanie ou en Égypte de manière quasi publique. La République dominicaine, en particulier, se livrerait assez ouvertement à cette pratique. Voyez-vous là un véritable problème ou seulement des faits ponctuels ?

Par ailleurs, la force politique d'Erdogan tient au soutien populaire qui découle de sa relative réussite économique, laquelle doit beaucoup à l'Europe. Dès lors, et même si l'on peut comprendre ce qui se passe en Turquie en matière d'antiterrorisme compte tenu du nombre d'attentats qui frappent le pays, M. Erdogan ne pourra pas faire n'importe quoi si l'Europe se montre plus précise sur un certain nombre de sujets.

En particulier, on ne peut pas accepter que l'État turc mette sur le même plan l'État islamique, qui est une menace globale, et le PKK, quelles que soient les horreurs commises par ce parti ou des éléments dissidents de celui-ci. N'y a-t-il pas un moyen de l'obliger à reconnaître qu'il y a une différence ?

Enfin, s'agissant de l'évolution des droits en Turquie et de l'échange permis par l'accord du 18 mars avec un régime de plus en plus autoritaire, pensez-vous que l'on puisse établir une comparaison avec l'Ostpolitik et le processus d'Helsinki ? Parler de démocratie avec Brejnev semblait un peu étrange, mais il en est quand même mort !

M. Marc Pierini. Le trafic de passeports existe bien, mais je suis incapable de vous renseigner sur l'ampleur de ce phénomène. Il y a aussi des ambassades européennes qui vendent des visas Schengen... Je ne crois pas que ces pratiques aient une ampleur considérable par rapport au problème des réfugiés.

Le succès économique est, en effet, le fondement de la réussite politique de M. Erdogan. Ne serait-ce qu'au cours des cinq ans et deux mois que j'ai passés en Turquie, j'ai vu la classe moyenne se transformer. Il est sûr qu'un jeune couple d'une trentaine d'années avec deux enfants a aujourd'hui une vie sensiblement différente de celle qu'il aurait eue lorsque l'AKP est arrivée au pouvoir, voilà bientôt quatorze ans.

Le problème vient de ce que cette prospérité a été acquise à crédit. La continuation de cette politique repose sur des taux d'intérêt très bas. Or il est difficile de maintenir une telle politique si le tourisme décline, les exportations baissent et la monnaie se dévalue.

M. Jean-Yves Leconte. – Il s'agit d'un contexte européen.

M. Marc Pierini. Le succès cache donc une fragilité. Celle-ci explique en partie que M. Erdogan n'ait jamais dit, sauf dans des propos d'estrade, vouloir tourner le dos à l'Europe. Il sait bien que c'est d'Europe que viennent l'investissement et la technologie et que c'est en Europe que vont plus de la moitié des exportations turques.

Sa politique à l'égard de la Russie et son revirement vis-à-vis d'Israël, très largement lié au gaz, s'expliquent par les mêmes raisons économiques.

Par ailleurs, la fameuse politique « zéro problème avec les voisins » ne s'est pas révélée un grand succès. Quand on se retrouve tout seul dans un trou, on cesse de creuser et on fait autre chose...

En ce qui concerne l'antiterrorisme, la Turquie ayant fini par admettre, après des années, qu'elle est dans le même panier que nous du point de la vue de la menace que représente l'État islamique, on ne peut pas lui dire qu'elle ne doit pas s'en occuper. Voilà des années qu'on lui demande de le faire, notamment pour ce qui est du transit des djihadistes et du pétrole de contrebande.

Il faut discuter de la législation antiterroriste, mais le faire dans le détail, en comparant précisément les règles turques et les nôtres. C'est alors que, évidemment, les différences apparaîtront. En France, en Belgique et ailleurs, nous nous efforçons de combattre le terrorisme en respectant l'État de droit. Ce n'est pas ce que fait la Turquie, où une dérive autoritaire est à l'œuvre sous couvert de la lutte antiterroriste.

Je n'ai pas d'espoir que la situation change à très court terme. Au prochain sommet de l'OTAN, qui se tiendra dans quelques jours à Varsovie, le discours turc sera inchangé. La Turquie prétend même qu'elle peut faire changer d'avis les pays occidentaux...

S'agissant du long terme, s'il y a une erreur à ne pas commettre, c'est de cesser de parler avec M. Erdogan, même si celui-ci a une vision de la démocratie très caricaturale à nos yeux. De fait, il considère que, ayant recueilli 52 % des voix à l'élection présidentielle, il peut faire tout ce qu'il veut en ignorant toute forme de contre-pouvoir. Ainsi, le problème de Gezi est venu de ce qu'il n'a aucun égard pour les pouvoirs locaux, non plus d'ailleurs que pour la presse ni pour la société civile.

Cette volonté de n'agir qu'à sa guise explique son obsession actuelle d'établir un régime présidentiel exécutif, ce qu'il souhaiterait faire non pas par la pratique quotidienne, comme aujourd'hui, mais en révisant la Constitution, ce qui suppose une majorité des deux tiers si l'on veut procéder rapidement.

Je ne vois pas quel intérêt aurait l'Europe à favoriser, ne serait-ce qu'indirectement, l'arrivée de M. Erdogan à l'absolutisme. Même si la Turquie n'adhère pas à l'Union européenne, ce qui est probable, elle sera toujours un pays de 76 millions d'habitants situé à nos portes. Si les choses vont mal dans ce pays, c'est un problème pour nous. Au demeurant, une prochaine vague de réfugiés pourrait être constituée de Kurdes de Turquie.

M. Didier Marie. – Monsieur l'ambassadeur, votre propos est assez noir : il donne le sentiment que la dérive vers l'absolutisme en Turquie sera difficile à arrêter. Quelles sont les forces internes susceptibles de contrecarrer cette évolution et, à terme, de nouer un véritable partenariat avec l'Europe ? Comment pouvons-nous les aider ?

M. Marc Pierini. Ce n'est pas moi, non élu, qui vous apprendrai que la politique est toujours locale.

M. Erdogan est élu confortablement et son parti détient une majorité nette. Surtout, il n'a pas face à lui d'opposition, même si, à l'intérieur de son parti, un certain nombre de personnes, comme l'ancien président Gül, ont manifesté un désaccord avec ses options et, en auraient-elles le pouvoir, se rapprocheraient beaucoup plus de l'Union européenne. Seulement voilà : ce n'est pas nous qui décidons ; nous ne pouvons que composer avec les réalités.

Nous aurions disposé, si la négociation d'adhésion avait progressé normalement, d'un levier qui, dans la situation présente, n'est plus très efficace. En effet, le contexte politique intérieur fait que les critères d'adhésion à l'Union européenne sont devenus pour M. Erdogan des obstacles à sa gestion politique. Ainsi, il a muselé la presse, maîtrisé la justice et la société civile, toutes choses parfaitement contraires aux critères de Copenhague.

Je prendrai un autre exemple, plus technique : celui du chapitre de négociation qui se rapporte à la gestion des marchés publics. Nos principes en la matière, M. Erdogan n'en veut pas, parce que, comme il l'a expliqué, ce sont des sacrifices pour son parti ! Souvenez-vous des circonstances dans lesquelles Aéroports de Paris, allié à TAV, a perdu l'appel d'offres de mai 2013 sur le troisième aéroport d'Istanbul : le gouvernement turc a changé les règles trois jours avant l'attribution du marché. Résultat : des sociétés proches de M. Erdogan ont gagné, sans avoir les moyens de l'offre qu'elles avaient mise sur la table. Elles ont donc été renflouées, après des mois de discussions, par une banque publique...

Le projet de contre-révolution anti-kémaliste inclut la constitution d'une classe d'entrepreneurs islamistes acquis à M. Erdogan. Ceux qui ont remporté l'appel d'offres en font partie. Les « gulénistes » en faisaient partie aussi, mais ils font aujourd'hui l'objet d'une chasse aux sorcières.

En somme, là où il y avait un avantage économique pour l'économie turque à s'aligner sur les principes économiques européens, il y a aujourd'hui un inconvénient politique pour M. Erdogan.

La véritable discussion qu'il faudrait avoir avec les autorités turques, une discussion dont j'aimerais qu'elle soit européenne et pas seulement allemande, commencerait par un retour aux fondamentaux : l'économie turque est liée à l'Europe et, de ce point de vue, la Turquie ne peut pas trouver un autre ancrage que l'Europe.

En ce qui concerne l'antiterrorisme, la Turquie a cru pouvoir gérer une relation avec Daech, sur la base d'un mélange de conservatisme religieux et de business.

Comme toute frontière avec une zone de guerre, la frontière entre la Turquie et la Syrie est évidemment un casino permanent : si l'on gagne, on gagne vraiment beaucoup !

Les djihadistes y font du trafic. Dans ce domaine, la France a fait des efforts – d'autres États membres n'en ont pas fait autant. Elle a renforcé ses moyens policiers en Turquie et obtenu des résultats. C'est du cousu-main, c'est très compliqué, d'autant plus que la Turquie n'a pas vraiment été coopérative. Il y a deux ans, M. Davutoglu, alors ministre des affaires étrangères, disait : « Comment voulez-vous que je contrôle tous ces touristes qui viennent dans le sud-est de la Turquie ? » La police turque peut très bien faire la distinction entre un touriste et un candidat au djihad.

La contrebande de pétrole exporté par Daech a fait l'objet d'une polémique majeure entre M. Poutine et M. Erdogan, laquelle est parfaitement documentée par le Trésor américain.

Enfin, les approvisionnements de l'État islamique en munitions, et autres passent par cette frontière.

La réunification des deux districts orientaux des Kurdes syriens a permis de fermer l'un des points de passage (Tell Abyad), l'un des poumons de l'État islamique, mais il en subsiste un, Jaraboulous, situé le long de l'Euphrate, lequel constitue un véritable test aujourd'hui.

Le dialogue avec la Turquie porte sur des aspects techniques – la relation avec l'Europe, le commerce, la révision de l'union douanière, l'extension aux services, etc. –, sur la question des réfugiés, notamment la mise en œuvre des 3 milliards d'euros, voire davantage plus tard, mais aussi sur celle de l'antiterrorisme. Sous la pression des attentats – celui d'Ankara a fait 102 morts, celui d'Istanbul en a fait 45 –, peut-être sera-t-il possible d'amener la Turquie à un peu plus de raison ? On ne changera pas son style, mais peut-être pouvons-nous compter sur son réalisme politique.

M. Jean-Yves Leconte. – Selon vous, y a-t-il une contradiction entre l'enrichissement de la classe moyenne, qui aura des appétences – on l'a déjà vu avec le mouvement du parc Gezi – et les objectifs politiques de M. Erdogan ?

Indépendamment de la fuite en avant dans le sud-est du pays, cette contradiction ne serait-elle pas la deuxième fragilité de M. Erdogan ? Sa réussite va-t-elle entrer en contradiction avec son projet politique ?

M. Marc Pierini. C'est en théorie vrai, si ce n'est que la société turque, au-delà de la moitié des voix qui vont à l'AKP, reste éminemment conservatrice. Ce qu'on ne connaît pas aujourd'hui, ce sur quoi je ne veux pas spéculer, c'est l'effet qu'aura cette prospérité nouvelle. Quels seront les effets sur la mentalité d'une génération le fait de faire des études à l'étranger ? Il s'agit là de tendances lourdes. C'est dans ces domaines que l'Union européenne

a peut-être le plus d'influence. La Turquie compte une importante classe urbaine. À terme, près de 70 % des habitants vivront dans des villes. La transformation sociale et démographique y est la même que celle qui a été constatée dans nombre de pays autour de la Méditerranée et, bien avant, dans nos propres pays. Nous avons grand intérêt à rester impliqué dans ces domaines.

Pour ma part, j'ai été frappé au cours des années que j'ai passées en Turquie par l'appétit des étudiants pour le programme Erasmus, par celui des administrations turques pour des jumelages avec les administrations européennes de divers États membres, pour des sujets allant de la qualité de l'air – Paris était impliquée – au respect des droits de l'homme dans les procédures de la gendarmerie. Tous ces éléments, qui ne sont pas très visibles, sont extrêmement importants, nous ne devons pas y renoncer.

De nombreux sujets sont irritants pour M. Erdogan, et tel sera toujours le cas, car il a besoin de ce langage conflictuel. Toutefois, profondément enfoui en lui, il y a aussi un certain réalisme, qu'il nous faut à mon avis cultiver.

M. Michel Billout, rapporteur. – Quand M. Erdogan parle de lutte contre le terrorisme, on le sait, il évoque plus le PKK et la problématique kurde que Daech, même s'il va certainement devoir modifier sa position après les récents attentats.

Le HDP, qui est une force kurde, explique que des réseaux sont actifs dans les camps de réfugiés en Turquie, près de la frontière syrienne, que ces camps servent de base arrière aux Syriens membres d'al-Nosra, lesquels combattent les forces de Bachar Al-Assad, mais également les forces kurdes, qu'on peut s'y approvisionner en armes et en uniformes. Ces informations corroborent-elles celles dont vous disposez ? Les fonds de l'Union européenne accordés à ces camps alimenteraient-ils une forme de terrorisme ?

M. Marc Pierini. Tous ces risques existent, mais ils sont évidemment difficiles à chiffrer.

Dans cette zone, les allégeances sont réversibles du jour au lendemain. Elles dépendent de nombreux éléments, dont le facteur financier. Pour les Turcs, les Kurdes syriens, c'est le PKK. La résurgence du Kurdistan est pour eux une obsession. Il ne faut pas oublier que le gouvernement régional du Kurdistan irakien bénéficie depuis deux ans d'un soutien occidental, de la part de plusieurs États membres de l'Union européenne, dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, mais également des États-Unis bien sûr, qu'il a déclaré il y a quelques mois son intention d'accéder à l'indépendance et qu'il est d'une très grande efficacité contre l'État islamique.

Il n'y a pas d'entité autonome en Syrie, comme chacun le sait, mais les milices des Kurdes syriens ont malgré tout été reconnues par les États-Unis et par la Russie comme les meilleurs combattants contre l'État islamique.

Certaines situations ont confiné à l'absurde. Je pense à la bataille de Kobané. Les États-Unis ont dû avoir recours à des bombardiers stratégiques et à des parachutages d'armes pour défendre 2 kilomètres carrés, car la Turquie ne permettait pas aux Kurdes irakiens de transiter par sa frontière. Tout cela continuera.

Au dernier trimestre 2011, l'Union européenne a proposé une aide humanitaire pour les réfugiés à M. Davutoglu, alors ministre des affaires étrangères. Les circonstances

étaient alors évidemment très différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui : le nombre de réfugiés syriens s'élevait à 8 000, sachant que le scénario catastrophique en prévoyait 100 000. Il nous a alors répondu : « Non, merci, on se débrouille. » C'était d'abord une question de fierté pour les Turcs, qui disposaient par ailleurs de très bons équipements grâce à l'Agence des situations d'urgence. Dans le fond, les Turcs redoutaient les ONG, sachant qu'elles ont une connaissance politique du terrain et qu'elles entraînent des journalistes dans leur sillage. Ils craignaient donc qu'elles ne mettent leur nez partout, y compris dans les camps d'entraînement où, à cette époque, des rebelles syriens étaient formés. Les Turcs tiennent encore ce discours aujourd'hui. Ils veulent qu'on leur donne l'argent et qu'on leur laisse ensuite gérer la situation.

Nous devons rester très vigilants. La situation en Syrie est éminemment complexe et réversible à tout moment, mais le point crucial, c'est la suprématie de la Russie dans les opérations militaires dans l'ouest syrien et dans la négociation politique sur une éventuelle transition.

Les États-Unis se sont alignés, l'Europe, par définition, doit s'aligner, et la Turquie est en partie en train de s'aligner dans le cadre de sa normalisation avec la Russie. Il était peut-être le dernier, ou l'avant-dernier – il y a encore les Saoudiens – à souhaiter le départ de M. al-Assad. Plus grand-monde aujourd'hui ne souhaite son départ. Un revirement ayant eu lieu, un dialogue politique entre l'Europe et la Turquie est nécessaire. Cela va au-delà, bien sûr, de la seule problématique des réfugiés.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur l'ambassadeur, les sommes que les ONG prélèvent au titre de leurs frais de fonctionnement sur les fonds débloqués en faveur des réfugiés soulèvent des questions.

M. Marc Pierini. Je suis tout à fait d'accord avec vous, madame la sénatrice. Les ONG, mais également les agences des Nations unies, lorsqu'elles interviennent dans ce type d'opérations, qu'il s'agisse de la gestion d'un camp, d'une action de formation ou dans le domaine de la santé, souhaitent financer leurs frais généraux. Ces frais, qui sont habituellement de l'ordre de 6 % à 7 %, sont alors de 15 % à 20 %. Ce n'est pas acceptable, sachant en outre que l'aide à la Turquie s'élève à 3 milliards d'euros, soit une somme considérable dans cette zone, compte tenu du niveau de vie et des besoins des gens.

M. Jacques Legendre, président. – On nous a parlé de 20 % à 30 % lors de nos auditions.

M. Marc Pierini. Oui, c'est possible. Ce qui est plus choquant, c'est que les agences des Nations unies font la même chose. Elles essaient de facturer à l'Union européenne leurs services comme si elles étaient des consultants. C'est un réel problème, qui nécessite une surveillance.

M. Jacques Legendre, président. – Lors de notre déplacement, j'ai eu l'impression qu'une économie s'était mise en place autour des migrants, du fait d'entreprises mafieuses, mais également des organisations humanitaires, qui se financent grâce à eux d'une certaine manière. C'est assez choquant.

M. Marc Pierini. Bien sûr. Les chiffres sont considérables eu égard à la richesse du pays. Ainsi, les autorités locales ne comprennent pas pourquoi les soins de santé des réfugiés sont financés à un tel niveau alors que leurs propres hôpitaux sont débordés et leurs

écoles surchargées. La même chose se passe au Liban et en Jordanie. Les communautés d'accueil éprouvent un sentiment d'injustice.

M. René Danesi. – Vous êtes arrivé à la conclusion que l'évolution de la politique intérieure de la Turquie ne permettait pas d'envisager son adhésion à l'Union européenne. On peut raisonnablement penser que les instances de l'Union européenne sont elles aussi arrivées à cette même conclusion.

Pourtant, on continue, presque par habitude, d'ouvrir de nouveaux chapitres dans la discussion. On en a ainsi ouvert un nouveau après le Brexit. Ce n'était sans doute pas le moment de le faire, et les populistes ne manqueront d'en faire leurs choux gras.

L'adhésion de la Turquie à l'Europe n'étant pas possible, la bonne solution, en termes d'efficacité, ne serait-elle pas d'ouvrir des négociations sur les seules relations économiques ? L'économie turque a besoin de l'Europe et l'Europe ne peut négliger un marché de 76 millions de consommateurs.

M. Marc Pierini. En ouvrant des chapitres tout à fait insignifiants, comme la coopération régionale ou les affaires monétaires, on procède à un échange de faux-semblants. On sait qu'ils ne mèneront nulle part, mais personne n'a envie d'y mettre fin, surtout pas les Turcs, attentifs à la notation des agences financières.

Cela étant dit, la négociation économique a commencé, il s'agit de la révision de l'union douanière. Je rappelle que la Turquie est le seul pays au monde ayant une union douanière avec l'Union européenne. Cette union douanière rapporte beaucoup à la Turquie, à qui elle a permis de transformer son industrie. Elle rapporte également beaucoup à l'Europe. Concrètement, lorsque Renault fabrique des Clio dans son usine de Bursa, c'est comme si elle les fabriquait à Flins. Cette union douanière profite à Renault comme à Fiat, à Ford, à Mercedes, à Airbus et à d'autres dans d'autres secteurs. Cette union douanière est évidemment beaucoup moins spectaculaire du point de vue politique qu'une ambition d'adhésion, mais elle a le mérite d'exister, et elle va probablement être approfondie.

Personne n'aura le courage de mettre fin aux négociations sur l'adhésion. Peut-être le Brexit fournira-t-il une piste, encore que je ne fasse pas partie de ceux qui considèrent qu'il est acquis. Ayant assisté à de très nombreuses renégociations britanniques au cours de mes trente-cinq ans de carrière, je m'attends à une autre solution. Si le Royaume-Uni devait toutefois effectivement sortir de l'Union européenne et trouver avec elle un arrangement privilégié, cette formule conviendrait peut-être aussi à la Turquie.

M. Philippe Bonnecarrère. – Vous avez évoqué les situations de double langage, qu'il s'agisse de l'approche du président Erdogan, centrée sur des logiques de politique intérieure, ou des hypocrisies de l'Union européenne, qui ouvre de nouveaux chapitres.

Dès lors, comment analysez-vous, à l'aune de ce double langage généralisé, les négociations à Chypre entre la partie turque et la partie grecque, négociations encore inimaginables il y a quelques années ?

Par ailleurs, que pensez-vous du vote de la coalition CDU-SPD au Bundestag sur la question arménienne ?

Si j'évoque ces sujets, c'est parce qu'il me semble que tout n'est pas que *realpolitik*. J'avoue ne pas comprendre la position du président Erdogan sur la reprise des négociations chypriote et le vote du Bundestag sur le génocide arménien.

M. Marc Pierini. Comme vous le savez, plusieurs députés d'origine turque ont voté au Bundestag la reconnaissance du génocide arménien. C'était de leur part une réaction politique, un vote de protestation contre la précipitation avec laquelle la chancelière fédérale a conclu un accord avec la Turquie, au mépris d'un certain nombre de principes de l'État de droit.

M. Erdogan a eu la mauvaise idée de protester violemment et dans des termes inouïs. Je rappelle qu'il a suggéré de faire des analyses de sang des Kurdes allemands siégeant au Bundestag afin de vérifier s'ils étaient turcs ou pas.

L'Allemagne a réagi avec force : la moitié du Bundestag était en session [lors de la lecture de la réaction de son Président], mais également la totalité du Gouvernement, y compris Mme Merkel, qui est rarement présente à toutes les sessions.

Je pense que c'est une manière très saine d'envoyer des messages à M. Erdogan et de lui dire que tout n'est pas si simple dans nos sociétés.

J'ajoute que le fait que M. Erdogan ait déposé plainte en Allemagne contre un journal, contre une chaîne de télévision et un acteur, et ce personnellement, suscite une irritation considérable dans ce pays. De même, 1 800 de ces plaintes ont été déposées en Turquie. Le même problème se pose aux Pays-Bas.

Concernant l'affaire chypriote, le leader chypriote grec et le leader chypriote turc – le tandem Anastasiades-Akinci – s'entendent authentiquement et ont donc toutes les chances d'aboutir à un accord. Cet accord aura un aspect pénible pour la Turquie, car il signifie l'évacuation de 35 000 soldats, ce qui n'est pas simple en termes d'image et pour l'honneur turc, quelle que soit l'idée que nous en avons. En même temps, c'est ce qui a déclenché le blocage en décembre 2006 de huit chapitres de la négociation d'adhésion et le blocage par Chypre d'un certain nombre d'autres chapitres.

Curieusement, l'effet induit sur la négociation d'adhésion est une motivation pour M. Erdogan. Le paradoxe, c'est que la négociation d'adhésion pourrait être ainsi débloquée à un moment où les critères politiques ne sont plus du tout remplis, en tout cas beaucoup moins qu'il y a neuf ans et demi. J'ignore donc ce que nous ferons si nous en arrivons là. Reste à savoir quelle sera la position de la République de Chypre.

M. Jacques Legendre, président. – Nous vous remercions, monsieur l'ambassadeur, d'être venu nous faire part de vos réflexions sur ce pays que vous connaissez bien, où vous avez servi, et auquel vous restez très attentif.

Notre rapport devrait paraître à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre, à un moment un peu crucial, nous semble-t-il, de la relation avec la Turquie.

M. Marc Pierini. Je vous remercie de votre invitation.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 18 JUILLET ET A VENIR**

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 19 juillet 2016

à 17 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Mercredi 20 juillet 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

Examen du rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (M. Rémy Pointereau, rapporteur)

à 11 heures

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Bernard Roman, candidat proposé aux fonctions de Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

- Vote sur la proposition de nomination du Président de l'ARAFER

Mission d'information sur l'inventaire et le devenir des matériaux et composants des téléphones mobiles

Lundi 18 juillet 2016

à 14 heures

Salle n° 216

à 14 heures

Audition de représentants de la Fédération française des télécoms (FFT) :

- M. Jean-Marie Le Guen, directeur délégué aux contenus,

- M. Alexandre Galdin, responsable des études économiques et affaires parlementaires ;

à 17 heures

Audition de M. René-Louis Perrier, Président de l'éco-organisme Ecologic ;

Mardi 19 juillet 2016

à 14 heures

Salle n° 67

Audition de Mme Camille Lecomte, responsable des campagnes « Modes de production et de consommation » des Amis de la Terre

Mercredi 20 juillet 2016

à 15 heures

Salle n° 67

Audition de représentants de l'éco-organisme Eco-systèmes :

- M. Christian Brabant, directeur général,
- M. Guillaume Duparay, directeur des affaires institutionnelles et de la collecte,
- M. Richard Toffolet, directeur technique

Jeudi 21 juillet 2016

à 9 heures

Salle n° 216

à 9 heures

Audition de M. Nicolas Mouchnino, expert énergie - environnement de l'UFC-Que Choisir

à 10 heures

Audition de représentants de la Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC) :

- M. Jean-Pierre Parisi, Président de la Commission DEEE,
- Mme Claire Dagnogo, secrétaire générale,
- M. Pascal Lerméchin, membre de la Commission DEEE,
- Mme Tess Pozzi, chargée de mission (pôle technique) ;

à 11 heures

Audition de M. Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage

à 14 heures

Salle n° 245

à 14 heures

Audition de représentants de l'association Halte à l'obsolescence programmée (HOP) :

- M. Frédéric Bordage, spécialiste de l'économie circulaire,
- M. Emile Meunier, expert en numérique et développement durable ;

à 15 heures

Audition de M. Vincent Laflèche, Président-directeur général du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;

à 16 heures

Audition de M. François-Michel Lambert, Président de l'Institut de l'économie circulaire ;

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté »

Mardi 19 juillet 2016

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 h 30

– Audition de Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État chargée de l'Égalité réelle ;

à 16 h 30 :

– Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits ;

Mercredi 20 juillet 2016

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports