

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4767

- *Audition conjointe de représentants des industries des métiers d'art et du luxe : M. Pascal Morand, Président exécutif de la Fédération française de la couture, du prêt-à-porter des couturiers et des créateurs de mode, M. Pascal Rousseau, Secrétaire général de Richemont Holding France, M. Francis Chauveau, Directeur industriel de Puiforcat, Mme Bernadette Pinet-Cuoq, Président délégué de l'Union française de la bijouterie, joaillerie, orfèvrerie, des pierres et des perles, M. Jean Cassegrain, Directeur général de Longchamp 4767*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4781

- *Audition de S.E. Dr Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France 4781*
- *Article 13 de la Constitution – Audition de M. Jean-Pierre Bayle, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale 4786*
- *Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale 4794*
- *Question diverse..... 4794*
- *Dépouillement du vote simultanément avec la commission de la défense de l'Assemblée nationale..... 4795*
- *Projet de loi autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé - Examen du rapport et du texte de la commission 4795*
- *Contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019 de l'Institut français - Communication et examen du projet d'avis de la commission..... 4799*
- *Question diverse..... 4806*
- *Audition conjointe sur la Russie de M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie-CEI de l'IFRI 4807*
- *Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (sera publiée ultérieurement)..... 4818*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4819

- *Proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (nouvelle lecture) - Examen des amendements de séance..... 4819*

- *Perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides - Communication* 4820
- *Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques - Audition du Pr Claude Huriet* 4827

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4833

- *Proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs - Examen des amendements éventuels au texte de la commission* 4833
- *Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français pour la période 2017-2019 - Communication et examen de l'avis de la commission* 4835

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 4841

- *Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement - Examen du rapport et du texte de la commission* 4841

COMMISSION DES FINANCES 4849

- *Archives nationales – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes* 4849
- *Compétitivité de la place de Paris - Audition de Mme Marie-Anne Barbat Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), M. Stéphane Boujnah, président du directoire d'Euronext N.V., M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d'actifs français à l'international, M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire d'UBS France, M. René Proglia, directeur général de Morgan Stanley France, Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor* 4875
- *Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) - Examen du rapport et du texte de la commission* 4895
- *Compétitivité de la place de Paris - Audition de M. Jean Beunardeau, président de HSBC France, M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société Générale, M. Jean François Cirelli, président de BlackRock France, M. Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace, et M. Jean-Jacques Santini, directeur des affaires institutionnelles du groupe BNP Paribas* 4902
- *Contrôle budgétaire - Réforme de l'administration sous-préfectorale et les modalités de maintien de la présence de l'État dans les territoires – Communication (sera publié ultérieurement)* 4915
- *Contrôle budgétaire - Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) – Communication (sera publié ultérieurement)* 4915
- *Contrôle budgétaire – Gestion et utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale – Communication (sera publié ultérieurement)* 4916

- *Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) - Examen des amendements de séance au texte de la commission* 4916

COMMISSION DES LOIS 4919

- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire* 4919
- *Mission d'information relative à la Polynésie française* 4919
- *Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4920
- *Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4921
- *Proposition de loi visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales – Examen du rapport et du texte de la commission* 4928
- *Proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins – Examen du rapport et du texte de la commission* 4935
- *Questions diverses*..... 4942
- *Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES) – Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur* 4943
- *Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission* 4950

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 4953

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale*..... 4953
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la sécurité publique* 4957
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse*..... 4970

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES MESURES D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI 4973

- *Audition de M. Bernard Godinot, directeur de projet, M. David Bécart, directeur environnement et développement durable, et Mme Amandine Szurpicki, responsable des mesures compensatoires de COSEA, concepteur-constructeur de la LGV SEA.....* 4973
- *Audition de M. Vincent Le Parc, directeur d'Aéroports du Grand Ouest, M. Nicolas Brousse, directeur général adjoint chargé de la maîtrise d'ouvrage du futur aéroport du Grand Ouest, et Mme Aurélie Riffart, responsable environnement d'Aéroports du Grand Ouest.....* 4983
- *Audition de MM. Philippe Frin et Michel Mayol, membres du collectif « Naturalistes en lutte ».....* 5002
- *Audition de MM. Dominique Boschet, président de l'Association contre le survol de l'agglomération nantaise (ACSAN), Guillaume Dalmard et André Taméza, membres de l'association « Des ailes pour l'Ouest ».....* 5011
- *Audition de M. Henri-Michel Comet, préfet de région, et M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ou DREAL, des Pays de la Loire* 5025

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES, LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN 5041

- *Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).....* 5041
- *Audition de M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'Intérieur* 5049

MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 5061

- *Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université de New York.....* 5061
- *Audition de Mme Laure de la Bretèche, Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (sera publiée ultérieurement).....* 5070

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE 5071

- *Audition du Professeur Marion Leboyer, directrice de la fondation FondaMental et responsable de la recherche à l'Hôpital Chenevier-Mondor de Créteil.....* 5071
- *Audition conjointe de M. Daniel Marcelli, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et du Pr Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée évaluation, stratégie et prospective (CSESP) du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) (sera publié ultérieurement).....* 5080
- *Audition de Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (Iris-EHESS) (sera publié ultérieurement).....* 5080

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 5081**

- *Sécurité et migrations - Communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie 5081*
- *Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne sur le
Brexit 5090*
- *L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour
(sera publiée ultérieurement) 5090*
- *Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et
Simon Sutour (sera publiée ultérieurement) 5090*
- *Point d'étape sur le Brexit - Communication de Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Fabienne
Keller et M. Eric Bocquet 5090*
- *Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement
international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (sera publiée
ultérieurement) 5098*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 FÉVRIER ET A VENIR
..... 5099**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 15 février 2017****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

Audition conjointe de représentants des industries des métiers d'art et du luxe : M. Pascal Morand, Président exécutif de la Fédération française de la couture, du prêt-à-porter des couturiers et des créateurs de mode, M. Pascal Rousseau, Secrétaire général de Richemont Holding France, M. Francis Chauveau, Directeur industriel de Puiforcat, Mme Bernadette Pinet-Cuoq, Président délégué de l'Union française de la bijouterie, joaillerie, orfèvrerie, des pierres et des perles, M. Jean Cassegrain, Directeur général de Longchamp

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame, messieurs, nous sommes heureux de vous recevoir. La commission des affaires économiques du Sénat souhaite marquer son soutien et son attachement au maintien et au développement d'activités productives en France. Dans un pays réputé pour ses coûts de main-d'œuvre élevés, les secteurs que vous représentez sont une chance.

Il nous a paru important de pouvoir échanger avec les représentants du secteur de l'industrie du luxe, qui présente une grande diversité de métiers (couture, travail du cuir, bijouterie, horlogerie, arts de la table...), mais qui, malgré tout, présente une unité : il a la particularité de rassembler, à côté de grands groupes de notoriété internationale, un grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME), voire même de très petites entreprises (TPE), qui illustrent chaque jour la créativité, la vitalité d'un savoir-faire et la recherche d'une qualité « hors norme » qui font rayonner notre pays à l'étranger. Ce secteur tire d'ailleurs essentiellement sa croissance grâce aux exportations mais il contribue aussi dans une certaine mesure à notre attractivité touristique, dont d'autres secteurs de notre économie tirent profit.

Le secteur que vous représentez, Madame et Messieurs, est également spécifique car, peut-être plus qu'ailleurs, le rôle de la transmission des savoirs et des savoir-faire y est essentiel, et s'y effectue notamment dans le cadre de l'apprentissage. Du reste, si l'on parle communément « d'industrie » du luxe, il faut souligner que celle-ci repose en grande partie sur l'exercice de métiers d'art – dont la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a précisé les contours – souvent exercés dans de petites unités de fabrication, qui parfois peuvent peiner – malheureusement – à intéresser les plus jeunes.

Je vous laisse la parole pour évoquer ce secteur qui présente un réel dynamisme économique, ce qui vous permettra peut-être d'exposer ses orientations, ses transformations et les souhaits de ses acteurs, à un moment où l'on constate une forte évolution tant des modalités de fabrication que des modes de vente et de distribution des produits de luxe.

M. Pascal Morand, Président exécutif de la Fédération française de la couture, du prêt-à-porter des couturiers et des créateurs de mode. – Sans entrer dans un débat sémantique sur le luxe, je précise que nous représentons l'ensemble des marques qui

défilent dans la mode, visibles sur la scène internationale, dont l'activité porte sur l'équipement de la personne, par distinction avec l'équipement des lieux, de la maison.

Une étude réalisée par l'Institut français de la mode (IFM) estime que le chiffre d'affaires, dans ce périmètre, atteint 150 milliards d'euros, la valeur ajoutée 36 milliards, 580 000 emplois directs et un million d'emplois indirects – ceci pour les unités résidentes, c'est-à-dire hors unités implantées à l'étranger. Le chiffre d'affaires des groupes exportateurs s'élève à 50 milliards d'euros, et 70 milliards en incluant les entreprises sous contrôle des groupes français. Ces chiffres montrent l'ampleur des enjeux, mais aussi leur dimension de compétitivité.

La *fashion week*, par exemple, compte dans la stratégie de la place de Paris – l'expression vaut pour notre secteur comme pour la finance, avec des enjeux multiples, par exemple de *soft power*. Paris est, de loin, la première place mondiale pour la mode. On le mesure à ce que durant la *fashion week*, la moitié des marques qui défilent sont non-françaises, alors qu'elles sont 13 % à être non-italiennes à Milan, 9 % à être non-américaines à New York et 6 % à être non-britanniques à Londres. L'étude de l'IFM évalue à 400 millions d'euros les retombées de la *fashion week*, à 800 millions avec les salons qui lui sont liés.

La formation, ensuite, est une dimension décisive, où la compétition internationale joue à plein – comme pour les écoles d'ingénieur, par exemple. Londres a eu une stratégie proactive, intelligente, en valorisant la création et les nouvelles formes de créativité dans leur ensemble, avec les écoles phares comme la *Saint-Martin School of art*. Nous y travaillons aussi, c'est en particulier le sens de la fusion entre l'IFM et l'école de la chambre syndicale de la haute couture parisienne, qui donnera naissance à la première école du monde pour les métiers de la mode.

La révolution numérique a changé les façons de produire et de concevoir la mode. Les industries du luxe ont eu un rôle précurseur dans les changements apportés à leur chaîne logistique ; nous sommes également très liés aux réseaux sociaux, pour les enjeux d'image de marque : ici aussi, une compétition très vive est en cours.

Enfin, si nos entreprises ont des atouts et une faculté hors pair à faire valoir des facteurs de compétitivité hors prix, elles ne sont pas à l'abri des facteurs classiques de la compétitivité, qui jouent dans les choix de localisation industrielle et qui font le quotidien de nos entreprises.

M. Pascal Rousseau, Secrétaire général de Richemont Holding France. – Richemont regroupe une vingtaine de marques de bijoux et de montres, 3500 salariés et 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires. Je vous parlerai de deux sujets : la sécurité des touristes et le paiement en espèces.

La petite criminalité envers les touristes a des effets catastrophiques sur l'image de notre pays, surtout avec le relai immédiat d'internet. Nous avons d'excellentes relations avec les services de police, nous faisons coopérer pleinement nos services de protection privée, mais le droit nous interdit – sauf circonstances particulières, comme l'état d'urgence – d'organiser des gardes permanentes à l'extérieur des boutiques, ce qui est pourtant le meilleur moyen de prévenir les attaques. Une évolution des règles serait bienvenue.

Une directive européenne, ensuite, demande aux Etats membres d'exercer une vigilance renforcée sur les achats de plus de 10 000 euros en espèces, mais la France a sur-

transposé ce texte en interdisant purement et simplement les achats en espèces au-delà de ce seuil. Cela revient à annuler des ventes, à créer des barrières artificielles – alors qu'en Asie, le paiement en espèces est courant, il représente 42 % des achats des Chinois et les touristes asiatiques ont cette habitude de regrouper des sommes provenant de leurs proches pour faire des achats groupés, toujours en espèces.

L'attaque des touristes est particulièrement grave, parce qu'à l'étranger on est plus vulnérable que chez soi ; aussi faudrait-il sanctionner davantage ces attaques, en faire une circonstance aggravante – à tout le moins devrions-nous mieux protéger et mieux considérer, dans bien des aspects, les touristes qui viennent chez nous et qui font de la France la première destination touristique mondiale.

M. Francis Chauveau, Directeur industriel de Puiforcat. – Je vous parlerai des nouveaux tests chimiques auxquels certains produits de l'orfèvrerie sont en passe de devoir se soumettre. L'orfèvrerie est un artisanat d'excellence, qui regroupe un très petit nombre de professionnels : une trentaine d'entreprises et quelque 500 emplois, mais l'orfèvrerie française est une référence mondiale et nous avons le leader européen, Christofle.

L'argent n'a jamais posé de problème de santé publique – ce n'est pas du plomb, ni de l'arsenic. Cependant, le Conseil de l'Europe s'est saisi des risques de l'argent en contact alimentaire et a constitué un groupe d'experts qui a défini des tests chimiques, lesquels relèvent de l'absurde. Jugez-en plutôt : pour apprécier les risques, on soumet une cuillère à un bain d'eau chaude, 70 degrés, et acide, au pH 2,35, pendant deux heures, soit des conditions qui n'arrivent jamais dans la vie ; à ce bain très chaud, très acide et trop long, aucun couvert en argent ou plaqué ne peut rester en-deçà des 80 milligrammes de relargage par litre, seuil défini par des experts sans aucune démonstration de sa pertinence – il n'y a aucune étude fixant un seuil, vu que l'argent n'a jamais été identifié comme nocif pour la santé. Depuis l'été 2015, les orfèvres se battent contre ce seuil qui est en passe de devenir le standard européen, mais dans notre combat nous devons d'abord convaincre le régulateur national, la DGCCRF, qui a tendance à surenchérir sur la réglementation européenne. Nous alertons aussi sur les effets d'un tel standard qui, s'il n'a pas force de loi en Europe, sera vite érigé en barrière à l'entrée par des pays où nous exportons.

Cette question paraîtra anecdotique, mais l'enjeu n'est rien moins que la survie de l'orfèvrerie française. Avec de telles normes, nous serions incapables de livrer des produits conformes. Le cas n'est pas isolé. Le contact alimentaire avec la porcelaine paraît prendre le même chemin, c'est tout le bassin de Limoges qui est menacé. Merci d'entendre les alarmes des professionnels.

Mme Bernadette Pinet-Cuoq, Président délégué de l'Union française de la bijouterie, joaillerie, orfèvrerie, des pierres et des perles. – Je vous présenterai le sujet du travail dominical dans la joaillerie, secteur qui représente dix mille emplois qualifiés et quelque cinq milliards d'euros de produits fabriqués, dont deux milliards pour la fabrication ajoutée ou effectuée en France. La formation est un enjeu, nous avons notre propre école professionnelle – que nous vous invitons à visiter quand vous le souhaitez.

Comment avons-nous abordé le dialogue social sur le travail dominical ? La loi Macron a simplifié la procédure et bien marqué l'enjeu d'attractivité pour notre territoire, la résonance a été forte dans nos métiers, en particulier pour l'attractivité de la place de Paris et des zones touristiques et pour l'activité des sous-traitants. Lorsque nous avons abordé le sujet dans la négociation sociale, la CFDT a accepté d'en discuter et nous avons pu négocier, entre

novembre 2015 et janvier 2016, pour parvenir à un premier accord de branche sur le travail dominical. Il respecte pleinement les critères posés par la loi Macron : le volontariat, la majoration salariale – de 150 % –, des frais de garde d'enfants – jusqu'à 1800 euros –, le maximum de 26 dimanches travaillés et la création d'emplois – une centaine d'emplois supplémentaires, soit 15 % de l'effectif répertorié de vente directe.

Le bilan est en marche, nous avançons lentement, mais sûrement. Les groupes de luxe et les enseignes de joaillerie acceptent d'ouvrir le dimanche à la condition que les grands magasins ouvrent également. Or, aucun accord n'a été signé pour les grands magasins dans leur ensemble, chacun a signé le sien – nous nous réjouissons des avancées. Au-delà des grands magasins, la plupart des enseignes ont signé des accords d'entreprise ; dans la joaillerie, les salaires sont multipliés par 2,5 le dimanche, c'est intéressant.

M. Jean Cassegrain, Directeur général de Longchamp. – Je vous parlerai de la contrefaçon et du commerce international. La maroquinerie représente 20 000 salariés, 430 entreprises, 5,5 milliards d'euros d'exportation et 2,5 milliards d'euros d'importation. L'entreprise Longchamp a été créée en 1948 par mon grand-père, sa direction est restée intégralement familiale ; nous employons 3000 salariés dans le monde, 1300 en France, pour un chiffre d'affaires de 560 millions d'euros – nous sommes de ces ETI qui font la force de l'Allemagne avec son *Mittlestand*, une entreprise fière de son indépendance et qui entend le rester.

La contrefaçon représenterait 5% des importations européennes, elle est devenue une source de financement importante pour le crime organisé et elle a pu, cela a été démontré, financer le terrorisme. Ses dégâts économiques sont considérables, car elle érode l'image de marque et l'originalité des produits. L'innovation coûte cher, les contrefacteurs pillent notre travail en banalisant nos produits. Nous dépensons 2,5 millions d'euros par an contre la contrefaçon, soit 0,5 % de notre chiffre d'affaires, avec un service de six juristes à temps plein, des enquêteurs – mais notre action n'est pas capable d'endiguer le phénomène, faute d'outils juridiques adaptés au commerce sur internet. Les contrefacteurs sont entrés dans le XXIème siècle : si les produits contrefaits sont rares à la vente en Europe, parce que chacun sait qu'il en coûte pénalement de les exposer à la vente, les Européens achètent en ligne des produits contrefaits, sur des sites souvent chinois dont l'adresse est fictive. Notre service juridique est parvenu à faire déréférencer 472 sites, 2835 comptes Facebook et 8626 annonces de vente, mais les produits contrefaits continuent d'être faciles à trouver sur internet. Car si les douanes peuvent arrêter des conteneurs entiers de produits contrefaits, elles ne peuvent ouvrir tous les paquets envoyés à des particuliers.

Aussi avons-nous besoin de moderniser notre législation, en impliquant les intermédiaires sur lesquels repose l'activité des contrefacteurs : d'abord les plateformes internet, au premier chef les « Gafa » et autres Alibaba, qui offrent une véritable vitrine aux contrefacteurs ; ensuite les banques et opérateurs de paiement ; enfin, les transporteurs, comme UPS, DHL et Fedex. Si les Gafa jouent le jeu, d'autres plateformes refusent de regarder les contrefacteurs autrement que comme des clients, il faut aller plus loin. De même, les banques et les transporteurs se désintéressent du sujet : nous avons besoin de vous pour que les règles changent.

Sur le commerce international, ensuite, il faut en dire les bienfaits, à l'heure où les frontières tendent à se fermer. Nous réalisons les trois quarts de nos ventes à l'étranger : nous ne survivrions pas si nous devions rester dans nos frontières – et, en vingt-cinq ans, j'ai vu disparaître des entreprises françaises, allemandes ou italiennes qui n'avaient pas su sortir de

leur territoire national. Je regrette l'échec des négociations sur le traité transatlantique, mais aussi qu'il y ait si peu de politiques qui disent les bienfaits du commerce international.

Notre entreprise dépend de sa capacité à exporter, mais aussi de ses fournisseurs à l'étranger : nous réalisons la moitié de notre production à l'étranger – en Tunisie, au Maroc, en Roumanie, à Maurice et en Chine. Sans ces sites à l'étranger, les quelque 900 maroquinières que nous employons dans nos six ateliers en France, n'auraient peut-être plus de travail. Nous employons 200 professionnels en Tunisie, dans un superbe atelier, nous n'avons nullement à en rougir ni à nous en excuser et je ne crois pas que, surtout dans le contexte actuel, ce travail desserve les intérêts de notre pays. Nous aimerions donc voir davantage d'élus politiques défendre une vision positive du commerce international.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour ces exposés clairs, concis, et focalisés sur les problématiques que vous rencontrez.

M. Ladislav Poniatowski. – Je remercie M. Cassegrain d'avoir évoqué la contrefaçon, un sujet que je connais bien pour avoir rapporté la première loi sur le sujet – celle du 5 février 1994 – et que je continue à suivre. Nous avons travaillé avec vous, vous nous aviez présenté la diversité des objets contrefaits, vous nous aviez confié manquer d'outils et nous en avons défini, la situation s'était améliorée ; cependant, comme vous le dites, la contrefaçon a pris une nouvelle dimension, le problème appelle une solution mondiale, à tout le moins européenne – c'est bien le moins quand il faut peser sur les opérateurs de paiement et de transport. Où en sont les négociations internationales et européennes sur le sujet ?

M. Gérard Bailly. – Notre réunion du jour est importante, j'y entends votre critique contre certaines normes, trop nombreuses et trop lourdes, en particulier quand la France sur-transpose les normes européennes. Les contrefacteurs sont-ils au moins poursuivis ? On me le demande dans mon département du Jura, qui compte des lunetiers – lesquels ne constatent nulle poursuite contre les contrefacteurs. Frontaliers de la Suisse, bien des habitants du Jura vont y travailler, pour des salaires bien supérieurs à ce qu'ils pourraient espérer en France, je pense par exemple à la marque LeCoultre : comment les Suisses peuvent-ils être compétitifs, alors que nous ne le sommes pas avec des salaires souvent deux fois moindres ?

Enfin, quand la moitié de votre production est à l'étranger, peut-on encore parler de qualité française ? Ne risque-t-on pas un déclassement – ou bien sait-on produire, dans les pays que vous citez, avec la même qualité que chez nous ?

M. Alain Duran. – Où en sont les formations aux métiers d'art ? Avez-vous des difficultés de recrutement ?

Mme Élisabeth Lamure. – Dans les entreprises que nous visitons, on nous parle fréquemment de compétitivité prix, des facteurs de coûts, mais plus encore du fardeau normatif et administratif : partagez-vous ce constat ? Ensuite, comment prenez-vous en compte le e-commerce ?

M. Daniel Dubois. – Récemment, Bernard Arnault déclarait que le luxe ne saurait se suffire de matériaux de qualité, mais qu'il lui fallait surtout de l'innovation : qu'en pensez-vous ? Quelle part de votre production, ensuite, est-elle fabriquée en France ? Enfin, la loi Macron a-t-elle eu une incidence sur le chiffre d'affaires des entreprises ?

Mme Delphine Bataille. – Les entreprises françaises du luxe représentent le quart des ventes mondiales, les entreprises italiennes seulement 17 % mais elles sont plus nombreuses et, dans le top 100, on compte 30 entreprises italiennes contre dix entreprises françaises : comment expliquez-vous ces différences ? Quelle part de votre production, ensuite, est réalisée en France ? Où se situent vos entreprises sur la question de la délocalisation et de la relocalisation ? Enfin, les savoir-faire français vous paraissent-ils menacés par la concurrence étrangère ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – La mode *vegan* touche le luxe, des marques refusent le cuir, la plume, la fourrure, promeut de nouveaux matériaux : le cuir est-il en danger ? Quelles conséquences pour l'élevage ? Quel impact, ensuite, de la seconde vie des objets de luxe – qui se vendent très bien sur internet et dans les salles de vente ?

Mme Sophie Primas. – Il suffit de se rendre à Shanghai pour constater que la contrefaçon a pignon sur rue et des marchés à ciel ouvert, c'est choquant. Quelle place faites-vous à l'innovation, par exemple à l'impression 3D ? Quels sont les atouts qui vous permettent de rester en France ? Comment peut-on vous aider à conforter ces atouts ?

M. Alain Bertrand. – Ce que nous entendons aujourd'hui ne peut que faire l'unanimité parmi nous : importance du chiffre d'affaires, valeur ajoutée, emplois, sécurité des touristes, travail du dimanche, défaut français consistant à sur-transposer les normes européennes : nous sommes tous d'accord et avons tous le bon sens de constater que nous sommes les élus du pays le plus bête du monde, qu'il faut donner suite aux demandes que nous entendons. Le pourrons-nous ? Je ne le sais pas. Peut-être y a-t-il, à la base, un problème de communication sur le luxe dans notre pays; car le luxe, c'est associé à la richesse, toujours un peu suspecte, plutôt qu'à l'emploi dans notre pays, il faut le faire savoir. À Mende, un joaillier m'a dit combien la sécurité pouvait poser des problèmes dans son métier; or, dans la ruralité profonde, nous ne manquons pas d'atouts, avec une délinquance zéro – en plus d'une main-d'œuvre stable et d'une image favorable. Enfin, j'attire votre attention sur le manque de place que vous faites dans vos collections... à l'embonpoint !

M. Alain Chatillon. – Vous signalez que la DGCCRF ajoute à vos difficultés dans les tests chimiques que vous citez, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ne serait-elle pas un recours ?

Dans ma commune, une commerçante a été verbalisée parce qu'elle n'affichait pas certains prix, ce qu'elle justifiait par sa crainte des vols; après avoir vérifié qu'à Paris, c'était une pratique acceptée, je me suis retourné vers la DGCCRF, qui a reconnu les faits et a retiré son amende – la réglementation doit être la même partout...

Mme Bernadette Pinet-Cuoq. – La négociation sur le travail du dimanche avait pour perspective explicite que les entreprises de la branche augmentent leur chiffre d'affaires, nous avons l'expérience des « dimanches du maire » où l'ouverture dominicale démontrait que le chiffre d'affaires était, le dimanche, du double d'un jour ordinaire et souvent supérieur à celui du samedi. Nous devons faire face à la concurrence de villes comme Londres ou Milan, où nos concurrents sont ouverts le dimanche. L'emploi est également un objectif central : le BHV, par exemple, s'est engagé à créer une centaine d'emplois.

En ce qui concerne la formation aux métiers de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie, on compte 15 établissements scolaires en France, qui relèvent de l'éducation

nationale et des chambres de commerce. Les principaux sont ceux de Nice, Marseille, Saint-Amand, Morteau, Valence, Lyon et Paris.

Nos écoles comptent près de 400 élèves. Nous avons un département de formation initiale en quatre ans au métier de fabricant, et l'on a ouvert récemment un *bachelor* en design qui accueille des élèves du monde entier. Nous avons aussi un centre de formation d'apprentis – le seul en Île-de-France –, qui regroupe entre 100 et 120 apprentis. Nous formons aussi des adultes en reconversion.

Notre taux d'employabilité au niveau national est de près de 100 %. Les jeunes qui viennent vers nos métiers ont presque tous le bac, certains étant même bac+1 ou bac+2. Ils ont envie d'apprendre un métier manuel. Nous nous attachons toujours à déterminer leur rapport au métal, à la matière, parce que la passion ne suffit pas : celle-ci fait parfois « pschitt ». C'est un travail de patience, d'humilité, qui demande la fidélité. Ces jeunes sont amenés à rejoindre les ateliers sous-traitants des grandes maisons, mais aussi des fabricants sur le territoire national. Ce sont les mains de demain.

L'attractivité repose aussi sur des grilles de classification très claires. Depuis 2007, il existe dans notre branche un système de critères classant permettant aux responsables d'entreprise de positionner les jeunes recrutés en fonction de leur diplôme, avec des salaires attractifs. Nous avons également beaucoup développé les certificats de qualification professionnelle dans des métiers dits sensibles, notamment la conception assistée par ordinateur et la publication assistée par ordinateur (la CAO-DAO) ou le sertissage en bijouterie.

La formation n'est pas figée, il faut faire vivre ses référentiels au jour le jour. Vous avez récemment voté la loi réformant la formation professionnelle continue : il faut une traçabilité totale entre le moment où le jeune – ou le moins jeune – se présente devant l'établi et la poursuite de son cursus. Nous adaptons nos enseignements en permanence, tout en leur conservant un aspect généraliste.

Les établissements d'enseignement en bijouterie sont fortement ancrés sur le territoire. Nos écoles, qui sont le fleuron de la joaillerie française, fêteront leurs 150 ans cette année avec un enjeu de développement international pour que la joaillerie française rayonne dans le monde.

M. Pascal Rousseau. –Jaeger-LeCoultre produit en Suisse parce que c'est là que se trouve le savoir-faire, parce que le *made in Switzerland* est important dans le domaine de l'horlogerie.

Un autre aspect est celui des coûts. Quand on décide de produire à tel ou tel endroit, plusieurs éléments sont pris en compte.

D'abord, le savoir-faire : dispose-t-on de main-d'œuvre adéquate ? Ensuite, le coût – celui du travail celui de la fiscalité – : en Suisse le coût du travail est élevé, mais celui de la fiscalité est bien moindre qu'en France. Qui veut d'un impôt sur les sociétés (IS) à 33,33 % en théorie, en réalité à 38 % quand il est plutôt de 20 % en Suisse ? Enfin, troisième élément, celui de l'image : ce qui vaut pour la mode ou la joaillerie avec le *made in France* vaut pour l'horlogerie avec *made in Switzerland*.

Pour 70 %, nos produits de joaillerie sont fabriqués en France, le reste l'étant en Italie et en Suisse. À peu près la totalité de notre production horlogère est réalisée en Suisse. Pour ce qui concerne les lunettes, 80 % sont fabriqués en France et 20 % au Portugal.

Il est important que les parlementaires s'intéressent bien sûr au savoir-faire, c'est-à-dire veillent à ce qu'il existe des instituts formant ces jeunes. Nous aussi avons nos écoles de formation interne, à l'image de celles de Van Cleef et Arpel ou de Cartier, où ils poursuivent leur formation.

Les aspects coût du travail et fiscalité sont à prendre en compte absolument. Si l'IS était à 25 %, nous ne ferions pas les mêmes choix. En tant que représentant de Richemont en France, je sais que nous prenons en compte les questions fiscales lorsqu'il s'agit de fixer le lieu d'implantation d'une unité de production. Nous sommes pragmatiques. Les bénéfices que nous réalisons sont souvent réinvestis la recherche et le développement.

M. Francis Chauveau. – Plusieurs d'entre vous se sont émus de cette pression normative et réglementaire. Quand l'organisation mondiale du commerce (OMC), sous la responsabilité de Pascal Lamy, a négocié l'entrée de la Chine dans le cercle des nations commerçantes, ce pays s'est engagé dans un processus réglementaire qui est une véritable arme blindée. Les normes chinoises sont d'inspiration locale ou la simple transposition de ce tout ce qui se fait, avec la plus grande créativité, aux États-Unis ou en Europe. À la suite de la Chine, un certain nombre de pays ont commencé à dresser des barrières non tarifaires, c'est-à-dire des règlements techniques, sur un certain nombre de produits. La pluie réglementaire qui tombe sur les industriels est un véritable orage.

En tant qu'industriel, nous ne sommes pas opposés aux normes. Nous souhaitons évidemment protéger la santé du consommateur, laisser une planète un peu plus propre à nos enfants. C'est dans cet esprit que le Conseil de l'Europe s'est emparé de la question de l'alimentarité. Vous avez tous entendu parler des perturbateurs endocriniens, du plomb, de l'arsenic, du cadmium, d'un certain nombre de substances chimiques nocives pour la santé. C'est certainement une bonne chose que de tenter d'édicter des règlements techniques encadrant l'usage de ces produits de manière à mettre à disposition des consommateurs des produits sûrs. Le problème, c'est quand la machine s'emballe. Dans le domaine de l'orfèvrerie, mais il en va de même pour la porcelaine, les valeurs fixées ne sont pas raisonnables.

Pourquoi la DGCCRF et non pas l'ANSES ? Parce que le Conseil de l'Europe s'est entouré des régulateurs nationaux. Ce sont eux qui font la police et nous n'avons pas le choix de notre interlocuteur.

Je regrette qu'on ne puisse pas travailler avec notre régulateur pour présenter une position commune au sein des groupes de travail constitués par l'Europe. Le régulateur nous voit comme un industriel, c'est-à-dire comme un capitaliste assoiffé d'argent – cela vaut surtout pour les orfèvres – et comme si nous produisions sans nous préoccuper aucunement de la pollution et de ce que nous laisserons derrière nous. C'est évidemment faux. Nous assumons parfaitement notre responsabilité de « metteur » sur le marché et nous sommes prêts à fabriquer de meilleurs produits pour éviter tout risque aux consommateurs.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas pourquoi la réglementation française devancerait celle de l'Europe, voire surenchérait par rapport à celle-ci. De deux choses l'une : ou bien le projet de décision ne satisfait pas la France, et dans ce cas notre pays doit la

bloquer de manière qu'elle ne soit pas appliquée ; ou bien elle la laisse passer, et dans ce cas pourquoi ajouter une norme supplémentaire ? On ne peut pas d'un côté confier à l'Europe la responsabilité de la réglementation technique des produits et d'un autre côté ajouter une couche en France dont personne ne comprend la logique.

M. Pascal Morand. – D'abord, un mot sur la compétitivité. Le *made in France* est très important tout particulièrement – et cela ne vaut pas que pour notre secteur – pour ce qui concerne le design et le prototypage. Mais il faut raisonner à une échelle plus large. En France, les compétences et les talents sont nombreux, mais il faut compter aussi avec les obstacles administratifs. Or on peut produire en Europe dans des conditions proches de celles que nous rencontrons en France. Dans le domaine de la maille, l'Italie et le Portugal comptent. Dans le haut de gamme, 80 % des textiles viennent d'Italie et il est parfois plus simple d'être proche du donneur d'ordre, de la marque elle-même.

Si l'on regarde la compétitivité micro-économique, l'Italie du Nord est entre 10 % et 15 % moins chère que la France ; dans les Pouilles, la différence est de près de 30 %.

D'une manière générale, la proportion est de 50-50 en ce qui concerne lieux de production, certaines marques étant plus implantées que d'autres en France – et elles le font savoir. Pour certaines marques un peu moins connues, il n'est pas possible de produire en France, où seulement pour une partie de leur gamme. Un moment, l'entreprise va faire un choix rationnel et logique, celui d'aller produire en Roumanie ou au Maghreb.

Selon telle ou telle entreprise, il existe des compétences établies. Par exemple, en couture flou de la robe, la France est traditionnellement plus performante.

Le prix n'est pas tout : la flexibilité et la capacité de réaction entrent en jeu. Oui, la pesanteur administrative est trop forte.

À propos du CICE et du pacte de responsabilité, et en dehors de toute considération politique, au niveau macro-économique, cela a permis de faire baisser le coût salarial unitaire de 3,7 % en 2016, mais du point de vue de nos entreprises, ce sont des outils peu commodes à utiliser, d'autant qu'ils ne concernent pas les mêmes postes budgétaires et qu'il n'est pas forcément possible d'établir une comparaison dans les prix de revient. Ensuite, ces mesures ne sont pas forcément considérées comme pérennes et ne modifient donc pas nécessairement, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, la localisation des lieux de production.

Les pesanteurs administratives sont source de problèmes, notamment pour les confectionneurs et les confectionneurs sous-traitants. D'autant plus que les grandes séries, c'est terminé ; désormais, ce sont les très petites séries qui priment, lesquelles requièrent de la réactivité. Avantage considérable de cette accélération du temps : une diminution des stocks et une plus grande animation des collections et des points de vente. Plus les petites séries s'imposent, et avec elles le besoin de réactivité, plus la pesanteur administrative est difficile à vivre pour les marques et les confectionneurs français.

Je ne veux pas être pessimiste, il y a plein de choses très positives, mais rien n'est gagné et c'est pourquoi nous avons absolument besoin de votre soutien.

En matière d'innovation, la caractéristique de nos secteurs, avec d'autres, c'est qu'ils véhiculent au plus haut point à la fois la création et l'innovation. C'est donc un cocktail

associant la création, le savoir-faire traditionnel et les nouvelles technologies. Le *digital* est très important, surtout dans la chaîne logistique. Les choses évoluent en ce qui concerne la traçabilité, ce qui n'est pas neutre : le consommateur veut savoir ce qui se passe derrière – comme dans certains restaurants, dont les cuisines sont visibles depuis la salle –, tout comme elles évoluent en prévisibilité et en intelligence artificielle – comment combiner l'intelligence artificielle avec la création ? Ce sont de vrais enjeux.

Un nouveau modèle économique fonctionne très bien aujourd'hui, c'est la location de vêtements, à l'image de l'entreprise américaine Rent the Runway.

Vous avez posé la question de l'impression 3D. Pour ce qui n'est pas strictement du digital ou pour ce qui relève du marketing expérientiel, sur lesquels nos secteurs sont très en avance, des choses se font, davantage sur des matériaux rigides que sur des matériaux souples. Ces technologies sont extrêmement complexes : tout dépend des moules et des matériaux. Pour les matériaux souples, c'est un peu plus compliqué, qu'on soit en stéréolithographie ou en frittage de poudre. Beaucoup de questions restent posées, en particulier sur le plan environnemental, liées notamment aux hautes températures, qui ne sont pas toujours résolues. Rien n'est systématique, tout est en cours. Des créateurs comme Karl Lagerfeld s'y intéressent beaucoup.

Un mot sur la robotique. On se pose parfois la question de l'industrie 4.0. Il est parfaitement possible de reproduire le geste d'un bras ou de doigts, mais dans ce dernier cas, dans le cadre de processus industriels très automatisés, comme dans l'électronique. En revanche, avec des matériaux très complexes et un peu souples nécessitant beaucoup de savoir-faire, c'est beaucoup plus compliqué. Aujourd'hui les meilleurs spécialistes en robotique disent qu'on est loin d'y être parvenu cela fait bien des années que l'automatisation de la confection demeure un mythe, compte tenu de la permanence des savoir-faire.

S'agissant de la formation, l'enjeu c'est de se tenir aux techniques et au savoir-faire traditionnel, mais aussi de préparer l'avenir, d'intégrer le digital et les enjeux de développement durable dans tous leurs aspects. Nous travaillons avec l'éducation nationale et celle-ci doit adapter ses programmes. Dans nos écoles, nous proposons des certificats d'aptitude professionnelle et des brevets professionnels et nous adaptons constamment nos programmes, par exemple en ce qui concerne la conception assistée par ordinateur. Concernant les formations post-bac, il reste des problèmes à résoudre en matière de diplomation et nous collaborons à cette fin avec les ministères de l'économie, de la culture et de l'enseignement supérieur. Parmi les formations post-bac, les bachelors et les masters sont accrédités et reconnus par l'État. Nos établissements, réputés pour certains, sont à la fois publics, parapublics et privés. Ainsi, l'école Duperré, l'école Boule, l'école nationale supérieure des arts appliqués et des métiers d'art Olivier de Serres ont le statut de lycée. C'est en voie de transformation, mais, face à la concurrence internationale d'établissements dotés d'un statut académique, il est compliqué d'attirer les talents et ce le sera de plus en plus.

D'un diplômé bac+3, on peut dire qu'il est bachelor, qui est un label international. Mais quand on lui demande si son diplôme est reconnu par l'État, il lui faut expliquer qu'il est RNCP niveau 2 (répertoire national des certifications professionnelles). Allez expliquer à l'étranger que vous êtes à RNCP *level 2*, ce n'est pas très crédible. Il faut aller dans le sens de ce qui était fait pour les écoles de commerce et les écoles d'ingénieur : la possibilité de diplomation ou de commissions *ad hoc*. Les choses avancent, mais je ne suis pas mécontent de pouvoir vous en dire un mot. C'est très important pour la compétitivité internationale de

notre enseignement supérieur dans ces domaines, qui va de pair avec l'enseignement d'un savoir-faire plus traditionnel.

M. Jean Cassegrain. – La question des normes concerne également l'industrie du cuir. Sauf quand les normes sont absurdes – comme c'est le cas, apparemment, pour l'argenterie –, un industriel peut toujours s'arranger pour les respecter. En revanche, il est impossible de respecter les normes des 80 pays dans lesquels nous vendons nos produits.

À condition qu'elles ne soient pas absurdes, les normes européennes sont très positives : avoir une même réglementation dans toute l'Europe, cela permet de régler le problème dans 28 pays. Dans le secteur du cuir, nous devons déplorer le zèle des autorités françaises par exemple en matière d'étiquetage, une surtransposition des règles. Quand un Italien peut étiqueter « cuir » sur ses produits, nous devons étiqueter « cuir de vachette », « croûte de cuir de vachette », « doublé synthétique », etc.

Récemment, la DGCCRF – qui vient aussi contrôler l'affichage des prix rue Saint-Honoré –, a vérifié les étiquetages de tous nos produits en cuir. Ils ont trouvé un minuscule bracelet, sur une minuscule partie duquel nous avons eu le malheur d'inscrire « cuir » plutôt que « cuir de vachette ». Conséquence : plusieurs jours d'enquête et trois pages de rapport.

Ce qui est absurde, et même honteux, c'est que la maison italienne dont le magasin est situé à côté de la nôtre rue Saint-Honoré et qui vendrait le même produit étiqueté de la même manière serait en règle, ce produit ayant été mis sur le marché en Italie où cette norme n'existe pas. On fabrique des normes qui, en pratique, ne s'imposent qu'aux industriels qui produisent en France. C'est assez révoltant.

La contrefaçon est effectivement un problème international. À cet égard la France est un pays très consommateur en contrefaçons. Mme Primas, vous avez cité l'exemple de ces immeubles à Shanghai, mais sur leurs parkings, les bus sont remplis de touristes occidentaux. Les Chinois, eux, veulent acheter le vrai sac Vuitton ou le vrai sac Longchamp. Le problème se trouve donc aussi chez nous et il faut le traiter. Nous portons ce message auprès de l'Europe, également aux États-Unis, au Canada et en Chine. Dans ce dernier pays, des représentants de notre profession rencontrent régulièrement les responsables du site de vente en ligne Alibaba.com. Des groupes comme Facebook ou Ebay coopèrent assez bien. L'implication des intermédiaires bancaires est déjà une réalité dans certains pays : au Canada, il est possible de signaler à la police les contrefacteurs et MasterCard retire alors son logo des sites litigieux.

Notre législation anti-contrefaçons est très protectrice : quand on attrape les gens, ils vont en prison. Mais la réalité, c'est qu'il n'y a plus personne à attraper en France, car tout est devenu virtuel, et la police et les douanes sont totalement démunies. Pour y avoir beaucoup réfléchi depuis cinq ou six ans, depuis que ce problème est devenu exponentiel, je pense que la seule solution consiste à impliquer les intermédiaires, car ces entreprises de contrefaçon ne pourraient pas exister sans eux.

Au sujet du *made in France*, j'ai été volontairement un peu provocateur, et certains d'entre vous se sont étonnés que je ne sois pas le héraut du *made in France*. Il faut dépasser une vision quelque peu romantique du *made in France*. L'étiquette *made in* ne vous apprend rien sur la vie d'un produit avant qu'il n'arrive entre vos mains. Exemple assez simple, celui d'un foulard en soie imprimée : la soie grège est généralement tissée en Chine,

le foulard peut être imprimé en Italie, tandis que le roulottage – l'ourlet – sera réalisé à Madagascar. Quel *made in* inscrire sur ce foulard ? Si vous êtes italien, vous ne vous posez pas la question : vous inscrivez *made in Italy*. C'est très compliqué de déterminer l'origine d'un produit, et surtout cela ne veut rien dire.

En France, il existe des endroits où les conditions de travail sont très mauvaises et où l'on fabrique de mauvais produits ; en Italie – et le *made in Italy* est un label prestigieux –, certaines personnes travaillent dans des conditions horribles, dans des caves ; *a contrario*, en Chine, il existe des gens travaillant dans des usines propres, de façon sérieuse.

Notre responsabilité de marque et d'entreprise, c'est de nous assurer que nos produits sont fabriqués dans des conditions sociales et environnementales correctes et avec un niveau de qualité correcte. Le savoir-faire n'est pas génétique : ce n'est pas parce qu'on est français qu'on a automatiquement du savoir-faire. Moi-même, je suis français, mais je suis très maladroit, je ne sais rien faire de mes mains. Inversement, des Tunisiens ou des Chinois peuvent être très habiles de leurs mains. C'est notre travail de les former, de les mettre à nos normes. L'enjeu n'est pas spécifiquement celui du savoir-faire. Comme l'a dit M. Rousseau, la décision de s'implanter dans un pays ou dans un autre répond à une combinaison de facteurs. Le savoir-faire peut jouer dans certains cas, mais entrent aussi en considération les coûts et l'image de marque. Pour les montres, l'origine suisse est importante pour l'image de marque. L'enjeu c'est de réunir le maximum de facteurs favorables en France.

M. Pascal Morand. – Il faut bien distinguer les enjeux de politique de production, même si le *made in France* est très important pour nous, même s'il n'est pas systématique. Après, il existe un lien entre créativité et savoir-faire. Dans le domaine de la mode, la caractéristique de Paris, c'est d'être une place très internationale, mais ce sont aussi ses ateliers. Si l'on parle de prototypage, de création, de savoir-faire, de premières d'atelier, il y a interaction entre créativité et savoir-faire des ateliers. La créativité est d'autant plus aiguë que les ateliers offrent des potentialités plus larges.

Mme Bernadette Pinet-Cuoq. – En ce qui concerne la bijouterie et la joaillerie en France, l'approche est un peu différente. Quand j'ai cité ce chiffre de 5 milliards d'euros de fabrications, j'aurais dû ajouter que l'exportation en représentait 90 %. La filière s'est structurée autour des grands groupes de luxe qui portent la joaillerie au niveau planétaire, et ces grands groupes font appel essentiellement aux sous-traitants et aux cotraitants français. Les négociants en métaux précieux et les négociants en pierres et perles sont liés dans une chaîne de traçabilité mondiale, le RJC (le *Responsible Jewellery Council*), à l'origine duquel on trouve notamment le groupe Richemont. La France est le pays, rapporté au nombre d'habitants, qui compte le plus grand nombre d'ateliers certifiés RJC au monde. Les sous-traitants, grâce à cette relation de confiance et avec des donneurs d'ordre extrêmement performants, se sont engagés dans une chaîne de valeur compétitive et aujourd'hui ils revendiquent cette spécificité. Ce qui est vrai pour le textile, secteur que je connais beaucoup moins, n'est pas tout à fait vrai pour la joaillerie française.

Un produit d'entrée de gamme ou un produit de bijouterie aura tendance à être fabriqué plutôt en Italie ; pour autant, les beaux bijoux qui sont portés dans le monde entier sont essentiellement fabriqués avec des sous-traitants et des cotraitants français.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie de nous avoir consacré ces deux heures. En lien avec la délégation aux entreprises, que préside Élisabeth Lamure, nous verrons quelle suite nous pourrions donner aux différents points que vous avez évoqués.

Nous suspendons nos travaux en séance publique dans quelques jours, mais le Sénat continuera de travailler pendant cette période. Le moment venu, je vous proposerai que nous nous retrouvions pour faire le point de manière à prendre des initiatives, à conduire des actions devant mener à des résultats.

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Mercredi 8 février 2017

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

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de S.E. Dr Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France

M. Christian Cambon, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir le nouvel ambassadeur de Turquie en France, M. Ismail Hakki Musa. Lorsque nous avons préparé cette audition, vous nous avez dit, monsieur l'ambassadeur, que vous vouliez un dialogue direct et franc avec notre commission. Vous êtes un grand ami de la France : vous avez été consul général à Lyon. Vous êtes également un grand connaisseur de l'Europe où vous avez exercé des responsabilités importantes. Nous vous recevons alors que la Turquie traverse une période difficile marquée par des tensions et des menaces multiformes.

De nombreux intérêts communs unissent de longue date nos deux pays. La Turquie est un partenaire essentiel de la France mais aussi de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme ou du règlement des crises régionales, notamment celle de la Syrie, où la Turquie, en tant que membre de l'OTAN, joue un rôle clé. Nous sommes aussi partenaires face à la crise migratoire : la Turquie accueille près de 3 millions de réfugiés.

La Turquie est un partenaire économique très important pour notre pays, avec près de 500 entreprises françaises qui y sont implantées dans de nombreux secteurs. Enfin, vous êtes une destination touristique très prisée par nos compatriotes, même si vous traversez des difficultés en raison des récents événements.

Nous évoquerons également les différentes évolutions de votre pays qui peuvent nous préoccuper. Ainsi, nous parlerons certainement de la tentative du coup d'État du 15 juillet, tentative immédiatement condamnée par la France, même si vous regrettez que tel n'ait pas été le cas de la part de l'Union européenne. Depuis, le pouvoir s'est quelque peu durci, avec l'emprisonnement de parlementaires, de journalistes, d'universitaires, ce qui suscite notre inquiétude.

La présidentialisation du régime en cours va-t-elle avoir des conséquences sur la séparation des pouvoirs, fondement même de nos démocraties ?

Enfin, la position de la Turquie à l'égard de la Syrie semble avoir évolué, votre pays s'étant récemment rapproché de la Russie et de l'Iran. Vous nous ferez part des efforts de la Turquie pour ramener la paix dans cette région. Nous pourrions également évoquer la question kurde, si vous le souhaitez.

Merci, monsieur l'ambassadeur, d'avoir accepté ce dialogue franc et direct avec notre commission, fruit des rapports amicaux de nos deux pays.

M. Ismail Hakki Musa, ambassadeur de Turquie en France. – Merci pour votre accueil. Depuis mon arrivée à ce poste, je me suis rendu compte de l'existence de

grands malentendus dus à un manque d'information de mes amis français, qu'il s'agisse de parlementaires, d'hommes d'affaires, d'académiciens ou de journalistes. Vos interrogations portent sur la situation dans mon pays après la tentative de coup d'État, les raisons de la présidentialisation du régime, les résolutions des conflits régionaux. J'ai donc souhaité échanger avec vous pour lever certaines ambiguïtés. Je suis convaincu que cette atmosphère de malentendu n'est pas conforme aux relations historiques que nous entretenons de longue date.

Je vais vous décrire l'atmosphère de mon pays après la tentative de coup d'État du 15 juillet. En une nuit, entre 2,5 et 3 % des forces militaires turques – notre armée compte de 600 à 700 000 personnes – s'est accaparé une partie de l'infrastructure du pays pour attaquer le Parlement, la présidence de la République, les quartiers généraux des forces de sécurité, la maison de la radio et la télévision. Au cours de cette funeste nuit, 248 de nos concitoyens ont été assassinés et 2 200 ont été blessés, dont une partie grièvement. Le traumatisme a été important, tant dans la population qu'au sein de l'appareil étatique. Il convenait donc de prendre des mesures pour contrôler la situation. Sur appel de notre Président de la République, la population s'est jetée dans la rue pour protester : au petit matin, la situation était sous contrôle. J'ai assisté à cette tentative de coup d'État et je ne souhaite à personne de vivre de tels moments.

Nous avons pris des mesures qui ont pu apparaître brutales au Conseil de l'Europe. Nous avons déclaré que nous respecterions l'article 15 de la convention européenne des droits de l'homme, mais que nous étions en état d'urgence, tout comme la France, d'ailleurs. Certaines des mesures que nous avons prises ont pu sembler difficiles à comprendre, mais il nous a fallu écarter de leur travail des personnes qui étaient impliquées dans cette tentative de putsch militaire. Dans un premier temps, environ 80 000 fonctionnaires ont donc été éloignés de leur travail. Des mesures similaires ont été envisagées dans les secteurs économique, juridique, éducatif.

Comment a-t-on pu arriver à une telle situation ? Depuis trois décennies, l'organisation terroriste affiliée à Fethullah Gülen, sous les apparences d'une organisation de bienfaisance, a infiltré l'administration, à savoir la justice, l'éducation, l'armée, la police. Bien sûr, on s'est demandé pourquoi notre pays était resté indifférent à cet état de fait depuis des décennies. Dans un pays démocratique, il faut des preuves pour démanteler une organisation terroriste. Les institutions de l'État surveillaient cette organisation, mais ne disposaient pas de preuves. C'était la première fois que notre pays était confronté à une tentative d'une telle ampleur. Pour votre parfaite information, sachez que depuis le 15 juillet, 31 000 fonctionnaires ont été réintégrés, 300 institutions ont été rouvertes, de même que 92 établissements scolaires, 18 fondations, 5 chaînes de télévision, 17 journaux et une institution médicale privée. Cette organisation avait infiltré la vie politique, administrative, économique et sociale de notre pays et elle reste active dans plus d'une centaine de pays dans le monde. La France est également infiltrée, même si le danger est moins prégnant. En revanche, d'autres pays risquent de basculer, notamment en Afrique et en Asie centrale. Des informations dignes de foi nous permettent de l'affirmer.

Nous traversons une période difficile avec l'Union européenne, surtout depuis la tentative de coup d'État. Nous expliquons régulièrement notre position auprès des responsables européens. Notre adhésion à l'Union reste une de nos priorités stratégiques. Le 18 mars 2016, nous avons signé un accord très important pour mettre un terme à la crise migratoire syrienne : cet accord comportait plusieurs points importants : les visas, les compensations financières et l'intégration de la Turquie à l'Union européenne. Si elle n'avait

pas été contrôlée, cette crise migratoire se serait transformée en crise existentielle pour l'Europe : tous les jours, 7 000 personnes entraînent en Europe. Nous avons réussi à mettre un terme à ce fléau. L'Allemagne a accueilli 850 000 personnes en 2015 tandis que la France en recevait je crois 124 000, la Turquie 3 millions, la Jordanie et le Liban chacune 1,5 million. Nous n'y sommes pas pour rien si le système Schengen n'a pas trop souffert. Concernant le volet migratoire, l'accord Europe – Turquie est une réussite. Reste à régler le volet visa pour que les citoyens turcs puissent voyager en Europe. Pas de progrès non plus dans l'accélération des négociations pour l'intégration de la Turquie en Europe. Enfin, notre administration publique a dépensé plus de 15 milliards de dollars pour accueillir les réfugiés. Si l'on y ajoute la contribution des ONG, nous ne sommes pas loin de 25 milliards. Or, la contribution de l'Union ne s'élève qu'à 740 millions. Je vous laisse le soin de l'apprécier à sa juste valeur. Un effort financier supplémentaire permettrait de résoudre cette crise.

Je ne reviens pas sur l'historique de la crise syrienne. Depuis décembre, nous avons évacué environ 50 000 civils assiégés à Alep. Comme la situation n'avancait pas dans le cadre du processus de Genève, nous avons voulu mettre autour de la table des négociations les principales puissances régionales, à savoir Russie, Iran et nous-mêmes, ce qui explique le processus d'Astana. La première réunion a eu lieu à Ankara le 19 décembre, le lendemain à Moscou et le 22 décembre, nous avons pu déclarer un cessez-le-feu qui est resté en vigueur jusqu'à présent. Certes, certaines milices chiites et d'autres soutenues par le régime en place ne le respectent pas mais, globalement, la situation s'est améliorée. Le but est désormais d'étendre ce cessez-le-feu à l'ensemble du territoire syrien, ce qui a été affirmé à Astana le 23 janvier. C'est aussi à cette occasion que la Turquie a défendu la France et l'Europe, les représentants russes et surtout iraniens étant beaucoup plus réticents, surtout en ce qui concerne la présence des Nations-Unies. Nous avons réussi à convaincre nos interlocuteurs car, à nos yeux, ce sont elles qui doivent jouer le rôle de modérateur. Les Nations-Unies ont donc été invitées à la table des négociations, ainsi que les représentants du régime et de l'opposition, ce qui était une première. En outre, l'opposition a fait preuve de modération au cours des négociations. Enfin, et peut être surtout, l'Iran s'est impliquée dans le processus de paix. Les négociations d'Astana vont se poursuivre au cours de ce mois et nous espérons qu'elles pourront enfin se dérouler à Genève sous l'égide des Nations-Unies.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour cette présentation liminaire. Je vais passer la parole à M. Malhuret qui est le rapporteur sur la question turque au sein de notre commission.

M. Claude Malhuret. – La politique étrangère de la Turquie nous est devenue incompréhensible. Depuis plusieurs années, elle est faite de volte-face brutales et imprévues. Le candidat Erdogan s'était fait élire sur la promotion de la candidature de la Turquie en Europe. Aujourd'hui, les désaccords entre la Turquie et l'Union européenne vont croissants et l'éloignement est chaque jour plus grand.

Les relations avec Israël étaient bonnes. Elles sont devenues exécrables à partir de 2010 puis redevenues bonnes depuis un an. La Turquie s'éloigne depuis plusieurs années de ses alliés traditionnels de l'OTAN, à commencer par les États-Unis et l'Europe.

Après avoir laissé espérer une solution en 2016, la Turquie vient de se raidir sur la question de Chypre et l'accord semble improbable.

Les relations avec la Russie, l'Iran, l'Égypte, l'Arabie Saoudite ont subi les mêmes zigzags.

Il y a quelques années, le président Erdogan avait repris le dialogue avec les organisations kurdes : désormais, on est au bord de la guerre civile au Kurdistan.

Le président Erdogan est arrivé au pouvoir en grande partie grâce à son allié Fethullah Gülen. Aujourd'hui, 124 000 personnes ont été limogées, des milliers emprisonnés sous prétexte du gülenisme ou d'être frères, cousins ou amis de gülenistes. Vous prétendez que l'organisation de Fethullah Gülen est une organisation terroriste qui a infiltré l'État depuis 30 ans : le président Erdogan est donc arrivé au pouvoir il y a 15 ans grâce à son alliance avec une organisation terroriste... et il aurait mis 15 ans à s'en apercevoir !

La politique étrangère de la Turquie se résume-t-elle à une série de virages à 180 degrés au gré des humeurs d'un président qui n'écoute plus personne ou obéit-elle à une stratégie qui nous reste à découvrir ?

Mme Josette Durrieu. – Au titre du Conseil de l'Europe, j'ai été rapporteure pendant cinq ans du processus post-monitorium. Il y a quelques semaines, je faisais partie de la commission *ad hoc* qui s'est rendue en Turquie et je serai observateur à l'occasion du référendum d'avril. Ce matin, un décret prévoit 4 000 nouvelles arrestations, dont la moitié d'enseignants. J'ai vécu dans votre pays et j'y suis très attachée. J'ai connu tous les procès, dont celui d'Ergenekon. Je suis allée voir en prison le chef d'état-major Ilker Basbug. Quand je voulais parler de Gülen dans mes rapports, on me demandait de ne pas le faire car on me disait que c'était une association comme les autres. Aujourd'hui, vous la qualifiez d'organisation terroriste armée. Ces procès ont souvent donné lieu à des non-lieux, à des libérations. Aujourd'hui, votre pays connaît de nouvelles purges avec plus de 100 000 arrestations. Beaucoup de fonctionnaires ont perdu leur travail et toute perspective d'avenir. Or, la semaine dernière, devant le Conseil de l'Europe, vous vous êtes engagé à mettre en place une commission administrative de sept membres. Est-elle en place ? Sera-t-elle indépendante et aura-t-elle les moyens de se prononcer rapidement sur 100 000 dossiers ?

Telles sont, monsieur l'ambassadeur, les inquiétudes des démocrates.

Mme Gisèle Jourda. – La Turquie semble chercher de nouvelles alliances : quel avenir pour le couple Turquie – Russie ? S'agit-il d'une alliance conjoncturelle ou sur le long terme ? *Quid* en outre des dossiers en suspens comme Chypre, le génocide, le Haut-Karabagh ? Pourquoi avoir changé d'analyse sur le président Assad ?

Vous prônez un triptyque entre Russie, Iran et Turquie. Du fait des récentes déclarations du président Trump à l'égard de l'Iran, quelle place la Turquie entend-elle tenir dans son alliance géopolitique avec les États-Unis ?

M. Michel Boutant. – Depuis Kemal Atatürk, la Turquie semblait être entrée dans une ère moderne. Faut-il craindre un abandon de la laïcisation de votre pays et une islamisation du régime ?

M. Bernard Cazeau. – La Turquie, membre fondateur de l'OTAN, se rapproche de la Russie. Que pensez-vous de la situation en Ukraine ?

M. Robert del Picchia. – Les entreprises françaises sont très actives en Turquie. Renault produit ainsi un million de voitures à Bursa. Quel avenir pour ces entreprises ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je suis heureux que vous ne soyez pas revenu sur l'interdiction de la peine de mort. Lorsque j'étais venu comme observateur à l'occasion

d'élections, il m'avait été dit que votre Constitution ne permettait pas d'éviter les coups d'État. C'était en quelque sorte prémonitoire. La réforme institutionnelle en cours semble se rapprocher de notre Constitution : est-ce le cas ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous nous avez dit que des fonctionnaires, des journalistes et des enseignants avaient été éloignés de leur travail. Or, journalistes et enseignants prônent l'ouverture et la liberté de pensée. Si certains ont été réintégrés dans leurs fonctions, d'autres ne l'ont pas été. Que vont-ils devenir alors qu'ils n'ont plus de salaires, qu'ils ne peuvent plus prétendre à d'autres emplois et qu'ils sont privés de leurs droits civiques ?

Nous avons beaucoup d'affection pour la Turquie mais nous avons le sentiment que votre pays est en train de s'éloigner de l'idéal démocratique, pierre angulaire du projet européen. Quelle réponse apportez-vous à nos légitimes interrogations ?

M. Alain Gournac. – Dans le monde, l'image de la Turquie est détériorée. Au-delà des faits, on nous interroge beaucoup sur l'avenir de la Turquie.

M. Ismail Hakki Musa. – La Turquie ne change pas d'alliance : elle est membre à part entière de l'OTAN et elle entend y assumer toutes ses responsabilités. Après trois ou quatre ans d'efforts, la situation en Syrie ne s'améliorait toujours pas et nous assistions, impuissants, à l'assassinat d'un peuple tout entier : 700 000 morts ! Nous ne pouvions plus être spectateur. Dès le début de la crise, nous avons noué un dialogue avec la Russie et l'Iran, même si cela n'a pas été perçu de l'extérieur. Il ne s'agit donc pas de changement d'alliance ni de redistribution des cartes.

Lorsque nous avons abattu un chasseur bombardier russe qui violait notre espace aérien, nos relations avec la Russie se sont profondément détériorées. Nos amis, notamment au sein de l'OTAN, nous ont invités, à juste titre, à renouer avec ce pays. Aujourd'hui, les mêmes nous reprochent d'aller trop loin avec les Russes ! Or, la Russie est un partenaire incontournable dans cette région. Si nous avons des relations avec la France depuis six siècles, celles avec la Russie datent d'il y a quatre ou cinq siècles ! En outre, nous commerçons beaucoup avec ce pays. Nous avons donc normalisé nos relations avec la Russie.

Notre position à l'égard de Bachar el-Assad n'a pas non plus changé : comme la France, nous estimons qu'un chef d'État responsable d'une telle tragédie dans son propre pays doit tirer les conclusions qui s'imposent. Nous essayons néanmoins de trouver un dénominateur commun avec nos amis au sein des enceintes internationales.

La Turquie ne s'éloigne pas de l'Europe. C'est plutôt l'inverse qui semble se produire. Nous sommes liés à l'Europe depuis l'accord d'association de 1963. Je tiens à rendre hommage au président Chirac qui a été à l'origine du déclenchement des négociations pour l'entrée de la Turquie dans l'Union. Nous avons ouvert 16 chapitres ; à ce jour, seul un chapitre a été conclu. Parfois à raison, parfois à tort, nos amis européens nous critiquent dans les domaines des droits de l'homme, de la justice, de la sécurité. Mais ils refusent d'ouvrir les chapitres 23 et 24 alors qu'ils traitent précisément des droits fondamentaux, de la sécurité, de la liberté et de la justice. Pourquoi refuser d'ouvrir ces chapitres tout en poursuivant les critiques ? C'est injuste.

J'en viens à la présidentialisation du régime : des amendements constitutionnels ont été adoptés par le Parlement. A l'avenir, nous aurons un Président, des vice-présidents

mais plus de Premier ministre. Le Président dirigera l'exécutif. La séparation des pouvoirs sera bien sûr respectée ; les députés seront 600 au lieu de 550 aujourd'hui. Vous devriez nous comprendre, car nos régimes politiques vont se ressembler. N'y voyez rien d'autre. La Turquie reste un pays démocratique, laïque et soucieux du respect des droits fondamentaux. Les quatre articles de la Constitution sont maintenus en tant que tels : seul le système de gouvernement évolue, mais pas le régime politique. Les principes prônés par Atatürk ne sont en rien remis en cause.

Comme cela a été dit, l'image de la Turquie en Europe s'est détériorée à la suite de la tentative du coup d'État. Nous devons faire œuvre de pédagogie pour que vous compreniez la situation.

Nous ne reconnaissons pas l'annexion de la Crimée par la Russie et nous l'avons dit à tous nos interlocuteurs. Ce n'est pas parce que la Turquie tente de parvenir à une solution à la crise syrienne avec la Russie qu'elle approuve ce que fait ce pays en Ukraine.

La Turquie compte 1 430 entreprises françaises sur son territoire. La France est en septième position en termes d'investissements directs. Depuis l'empire Ottoman, votre pays est pour nous une fenêtre ouverte vers l'occident. Nous sommes très soucieux de la poursuite et de l'approfondissement de nos relations communes tant en matière culturelle, qu'économique, commerciale et humaines. En outre, elles se sont récemment enrichies d'une dimension stratégique. Désormais, nous allons coopérer en matière d'industrie de la défense.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie pour cet échange franc et direct. Nous avons réaffirmé notre amitié, notre solidarité mais aussi notre grande vigilance. J'espère que nous multiplierons ces rencontres pour mieux nous comprendre.

M. Ismail Hakki Musa. – Je remercie la France qui n'a pas hésité à soutenir notre système démocratique dès les premières heures de la tentative de coup d'État. J'aurai grand plaisir à revenir vers vous et à vous accueillir dans notre ambassade pour poursuivre ces échanges très francs.

Mardi 14 février 2017

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

La réunion est ouverte à 15 h 35

Article 13 de la Constitution – Audition de M. Jean-Pierre Bayle, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes heureux d'accueillir M. Jean-Pierre Bayle. En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous procédons à son audition en tant que candidat aux fonctions de président de la commission du secret de la défense nationale (CSDN), cette nomination par décret en Conseil des ministres ne pouvant intervenir qu'après l'audition du candidat devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, audition qui doit être suivie d'un vote. Les modalités de cette audition et du vote ont été précisées par la loi organique et la loi ordinaire du 23 juillet 2010.

L'audition est publique et nous l'avons également ouverte à la presse. Elle fait l'objet d'un enregistrement et d'une diffusion audiovisuels. À l'issue de cette audition, je raccompagnerai M. Jean-Pierre Bayle et demanderai aux personnes extérieures de bien vouloir quitter la salle afin que nous puissions procéder au vote qui se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. La retransmission de la réunion sera également interrompue.

En application de l'article 3 de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote ; en application de l'article 6, qui modifie l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'assemblée nationale procédant juste après nous à cette audition, nous attendrons pour procéder au dépouillement ; celui-ci pourra avoir lieu en fin d'après-midi à l'issue de la séance des questions d'actualité au Gouvernement.

Je vous rappelle enfin que l'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Le secret de la défense nationale est un sujet majeur. Nous en avons longuement débattu, et parfois vigoureusement, lors de l'examen des textes relatifs au renseignement... Ce sont des questions qui intéressent tous les membres de cette commission – compétente également en matière de défense – et ceux de la délégation parlementaire au renseignement.

Je cède à présent la parole à M. Jean-Pierre Bayle, qui répondra aux questions de nos collègues après s'être présenté.

M. Jean-Pierre Bayle, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale. – Ce n'est pas sans une certaine émotion que je parle devant vous car je retrouve des visages que j'ai connus il y a déjà quelques années.

Tout d'abord, quelques considérations sur le secret défense et sur le rôle de la commission du secret de la défense nationale.

Le régime de protection du secret de la défense nationale est mis en œuvre par le pouvoir exécutif, seul habilité en la matière à prendre les décisions concernant son périmètre et sa consistance. Ce régime, dérogatoire à certaines de nos traditions juridiques et administratives, se heurte, dans son principe même, à deux exigences qui marquent de plus en plus notre espace public et qui n'ont cessé de s'affirmer au cours des dernières décennies : la transparence et le contrôle. Or par définition, le régime du secret est l'antithèse de la transparence. De fait, avant 1998, si la déclassification d'informations en vue de leur transmission à la justice était théoriquement possible, elle ne se produisait jamais...

Dans les années 1980 et 1990, plusieurs « affaires » avaient montré que le régime du secret de la défense nationale était utilisé à d'autres fins que la protection de la sécurité nationale. On entendait évoquer la raison d'État. À partir de là existait le risque que les excès ou les abus ne finissent par emporter le dispositif même dont on abusait.

Il fallait donc prévenir ce risque.

C'est ce qu'a fait le législateur, sur la proposition du Gouvernement, en imaginant de manière parfaitement consensuelle, une construction subtile et raisonnable, qui a donné lieu à la loi du 8 juillet 1998 créant la commission consultative du secret de la défense nationale. La loi de 1998 a défini une procédure, accessible aux seules juridictions françaises, permettant à celles-ci d'obtenir la communication après déclassification d'informations antérieurement protégées, communication qui interviendrait dans la mesure où ces informations pouvaient être utiles à leurs investigations et où leur déclassification présenterait un inconvénient moindre que celui de laisser la justice dans l'ignorance d'éléments utiles à l'exercice de ses missions.

Mais il ne s'agissait pas pour autant de mettre exactement sur le même plan les exigences du fonctionnement de la justice et celles de la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation. Il est clair que si, concrètement, une opposition frontale devait apparaître entre les unes et les autres, la nécessité de la préservation de la sécurité nationale devait l'emporter.

L'innovation a consisté à ne pas laisser le pouvoir exécutif seul face aux demandes des juridictions. Entre les deux a donc été instituée la commission consultative du secret de la défense nationale investie de la responsabilité d'agir comme témoin du fait que, si des informations devaient être protégées et rester protégées, c'était bien en vertu de nécessités vérifiées et objectives de préservation des intérêts nationaux. À cette commission, instituée comme autorité administrative indépendante (AAI), devait être attachée une autorité morale reconnue et respectée, condition essentielle de l'efficacité globale d'un dispositif conçu comme répondant au besoin d'organiser un contrôle externe du maniement par le pouvoir exécutif du régime de protection du secret de la défense nationale. Le statut de la commission, les conditions de sélection et de nomination de ses cinq membres (trois magistrats et deux parlementaires) offraient les garanties nécessaires à cet égard.

L'expérience des 17 années de fonctionnement de la commission a répondu aux attentes que le législateur avait fondées dans sa création : plusieurs preuves en attestent. L'insertion de la commission depuis 2009 dans le cadre de la loi de programmation militaire dans le régime des perquisitions faites dans des lieux où sont conservés les supports et informations protégées n'aurait sinon pas pu intervenir. De même, l'extension en 2015 au Parlement, là aussi dans le cadre de la loi de programmation militaire, de la procédure instituée en 1998 pour les seules juridictions n'aurait pas été concevable sans cela. Pas plus qu'il n'aurait été possible de maintenir la CCSDN, perdant son caractère consultatif, dans l'ensemble des AAI tel qu'arrêté par la loi du 20 janvier dernier.

Il faut enfin rappeler que le Conseil constitutionnel a statué par une décision du 10 novembre 2011, sur la conformité à la Constitution de l'ensemble du régime législatif du secret de la défense nationale, et a conclu à cette conformité en mettant au premier plan l'existence, le statut et la mission de la CCSDN, lesquels permettent d'établir l'indispensable conciliation entre l'objectif constitutionnel de protection des intérêts fondamentaux de la Nation et l'objectif, de même valeur constitutionnelle, d'exercice des missions fondamentales de la justice.

Là où une défiance assez forte existait, une plus grande confiance a pu s'établir. Les critiques adressées au dispositif de protection du secret n'ont pas disparu - et ne disparaîtront vraisemblablement jamais - mais elles sont maintenant fortement atténuées. Cette évolution positive tient en grande partie à l'esprit dans lequel la commission s'est attachée à remplir sa mission, notamment par une application scrupuleuse des critères

d'appréciation que la loi a elle-même définis et qui la conduisent à rechercher le meilleur équilibre possible entre les exigences, éventuellement contradictoires, qu'il s'agit de concilier. Cette évolution positive tient aussi au fait que les affaires sont examinées au sein de la commission dans la recherche du consensus et dans l'exclusion de toute considération d'ordre politique. On attend de la commission qu'elle rende des avis objectifs en confrontant au cas par cas et affaire après affaire les préoccupations contradictoires qui peuvent être mises en jeu.

La commission rend des avis et ne prend pas elle-même les décisions. Celles-ci restent dans la main du pouvoir exécutif et doivent y demeurer. Le fait cependant que la plupart des avis de la commission, même les plus détaillés, soient suivis à la lettre par le Gouvernement est un autre signe de l'autorité morale qu'elle s'est acquise. S'il arrive que des divergences d'appréciation existent - elles sont rares -, elles ne font que révéler l'exercice par chacun, des responsabilités qui lui incombent. Si elles n'existaient pas, certains ne manqueraient pas d'y trouver matière à critique, soit en accusant la commission de donner au Gouvernement les avis qu'il souhaite recevoir, soit en accusant le Gouvernement de se défausser de son rôle.

À cet instant, il convient peut-être de vous livrer quelques données statistiques retraçant l'activité de la Commission depuis sa création. De 1999 à 2016, la commission a rendu 279 avis. Le ministre de la défense est à 60 % à l'origine des demandes, vient ensuite le ministre de l'intérieur (18 %), le Premier ministre (10 %), le ministre de l'économie et des finances (5 %), le ministre des affaires étrangères (2 %), la Présidence de la République (1 %) et la commission des interceptions de sécurité (moins de 1 %). Les avis ont été à 43 % totalement favorables, à 21 % défavorables et partiellement favorables à 33 %. Enfin, les ministres ont quasiment toujours suivi les avis de la commission (94 % suivis, 3 % non suivis, et 2 % partiellement).

Depuis 2013 la commission a pris l'habitude de mentionner dans les avis eux-mêmes le fait que certains avis défavorables ou partiellement défavorables ont été rendus en considération du fait que les informations contenues dans les documents examinés étaient sans rapport possible avec l'objet des requêtes judiciaires.

On pourrait s'étonner de la proportion assez élevée des avis favorables. Cela signifie-t-il que l'on classifie trop ou trop longtemps, des documents qui ne méritaient pas ou plus de l'être ? La lecture des rapports d'activité de la commission est instructive à cet égard. Sans écarter l'idée qu'il existerait en effet une part éventuellement superflue de classification, la commission attire surtout l'attention sur le fait qu'il serait en pratique très pénalisant et très artificiel pour ceux qui produisent des documents classifiés de s'obliger, sur un sujet donné, à distinguer dans des documents distincts ce qui relève de la protection et ce qui pourrait ne pas en relever. Il faut veiller, au-delà de la volonté clairement affirmée de fournir à la justice le maximum d'éléments demandés, à ne pas engager un processus de judiciarisation systématique de l'action de nos forces militaires notamment lorsque celles-ci mettent en péril la vie des soldats sur des théâtres d'opérations, mais veiller aussi à ne pas nuire à l'activité de nos services de renseignement.

Des progrès importants ont aussi été relevés par la commission en ce qui concerne l'exhaustivité des transmissions qui lui sont faites dans le cadre des demandes d'avis qui lui sont adressées, à la faveur notamment de la mise en œuvre du pouvoir d'investigation confié par la loi au président de la commission, mais il semble que quelques marges de progrès existent encore. Tout est cependant affaire d'espèce.

Il est important aussi de continuer à entretenir le dialogue étroit et constructif qui s'est établi avec les entités et services concernés, dialogue qui fournit des éléments d'éclairage et d'appréciation très utiles.

Il reste néanmoins quelques attentes dans la réduction des délais de transmissions des saisines par les autorités administratives après requête en déclassification. Le dernier rapport d'activité de la commission mentionne ainsi le caractère inacceptable de ce délai moyen de cinq mois observé ces dernières années.

Une autre amélioration attendue concerne la mise à jour, qui devrait être annuelle, de la liste des locaux abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale.

Enfin, concernant son fonctionnement, il faut relever que la CSDN est la seule autorité administrative indépendante qui ne bénéficie pas, contrairement à ce que la loi prévoit, de l'identification budgétaire des moyens en personnel nécessaires à son fonctionnement. Ses demandes en la matière, formulées depuis deux ans, n'ont pour le moment pas encore abouti en termes d'arbitrage gouvernemental.

Comme je l'ai dit, le fonctionnement de la CSDN est caractérisé par la recherche de propositions consensuelles, ce que le mode de désignation de ses membres permet plus facilement que dans d'autres structures. Je suis aujourd'hui devant vous pour vous assurer que, si vous agréez ma nomination, je resterai très attaché à cette démarche collégiale, comme je serai aussi très attentif à la préservation de l'indépendance des travaux de la commission et de son activité.

J'ai été sénateur de 1983 à 1992, benjamin de la Haute assemblée à mon arrivée, très investi dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, ce qui m'a permis d'être vice-président de votre commission des affaires étrangères à une période de profonds bouleversements, notamment entre 1989 et 1992. Les nombreuses missions et rapports auxquels j'ai participé témoignent de mon intérêt et de ma mobilisation concernant les sujets liés à la défense nationale.

Plus tard, à la Cour des comptes, j'ai pu exercer pendant quatre ans et demi la responsabilité de président de chambre, assurant successivement la présidence de deux chambres de la Cour, ce qui était inédit, la 5^{ème} chambre d'abord compétente en matière de cohésion sociale, d'emploi, de formation professionnelle, d'associations faisant appel à la générosité publique ; puis pendant trois ans de la 4^{ème} chambre en charge des ministères régaliens - justice, intérieur, affaires étrangères - des pouvoirs publics - services de la Présidence de la République, services du Premier ministre - et du jugement des appels des chambres régionales des comptes. Dans le cadre de ces différentes responsabilités, j'ai toujours privilégié la recherche de l'intérêt général, avec le double souci d'associer la rigueur des analyses à l'objectivité des jugements.

Retraité depuis octobre 2016, je reste médiateur des juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes) et président d'une formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile (Cnda). Je suis aussi membre de la Commission de déontologie des conseillers de Paris.

La proposition initiale du Premier président de la Cour concernant ma nomination (membre puis président de la CSDN) pour remplacer ma collègue Evelyne Ratte, présidente de chambre à la Cour, dont le mandat a pris fin en janvier, a été validée par les autres chefs de

juridiction concernés, à savoir le Vice-président du Conseil d'État et le Premier président de la Cour de Cassation, avant l'accord donné par le Président de la République à cette nomination.

C'est maintenant à vous de juger si cette proposition vous agréée. Si tel est le cas, j'aurai l'occasion de vous rencontrer dans quelques mois pour vous présenter le rapport d'activité de la commission, devenu annuel pour toutes les AAI depuis la loi du 20 janvier 2017.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je rappelle que la commission est composée, outre de trois magistrats issus respectivement du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, de M. Jean Glavany, député, et de M. Dominique de Legge, sénateur.

M. Christian Cambon. – Merci, monsieur Bayle, de votre présentation. La lecture de votre *curriculum vitae* et vos mérites personnels laissent à penser que vous serez à la hauteur de ces responsabilités ; cette audition vise à nous faire mieux connaître vos sentiments sur certains points précis.

Le secret de la défense nationale a été compromis ces dernières années, parfois par de très hautes autorités. Qu'en pensez-vous ? Êtes-vous favorable à plus de transparence ou à une meilleure protection du secret ? Sous le feu des médias et des réseaux sociaux, il est désormais plus difficile de garder secret quoi que ce soit...

Vous savez la faiblesse des moyens de la commission, dont le budget doit avoisiner les 175 000 euros annuels environ et l'effectif un unique ETP... En réalité, les missions de la commission sont assurées matériellement par les services du premier ministre. Mais n'y a-t-il pas là une confusion dangereuse, puisque la commission contrôle le Gouvernement ? Cette commission n'est-elle pas juge et partie ?

Votre *curriculum vitae* montre que vous assumez encore un certain nombre de fonctions : médiateur de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, président de section à la Cour nationale du droit d'asile, membre de la commission de déontologie des conseillers de Paris... Or vous êtes ici dans une maison où le cumul est montré du doigt ! Une telle accumulation de responsabilités est-elle souhaitable ? J'ajoute que la fonction pour laquelle vous êtes pressenti est assortie d'une rémunération mensuelle de 4 000 euros...

M. Daniel Reiner. – Merci, monsieur Bayle, d'avoir rappelé le fonctionnement de cette commission, qui ne nous occupe pas quotidiennement puisque le Sénat y est représenté par un collègue de la commission des finances. Nous nous intéressons néanmoins très vivement à la question du secret défense, particulièrement à l'ordre du jour – je pense à de récents articles de presse –, car il protège nos troupes, nos soldats chargés d'administrer la violence légale sur des théâtres où les conflits deviennent hybrides, et s'écartent pour ainsi dire de la guerre telle que la codifie la convention de Genève. Le ministère de la défense vient d'ailleurs d'organiser un colloque sur le droit et les Opex, réflexion à laquelle les Américains et les Anglais ont été associés.

Le ministre de la défense, mais aussi celui de l'intérieur ou des affaires étrangères, est amené à recevoir des demandes de juridictions françaises ou étrangères sur lesquelles il est important qu'il prenne une décision sur l'opportunité de lever le secret défense. La création de cette commission consultative, composée de manière très raisonnable, a été un grand progrès

pour éclairer la décision ministérielle. Celle-ci continue d'appartenir au ministre mais il suit le plus souvent l'avis de la commission, ce qui est rassurant.

Notre groupe votera sans difficulté pour votre candidature, qui nous agréé tout à fait. Votre carrière plaide pour le grand commis de l'État que vous êtes. Mais votre avis général sur l'évolution du droit des Opex, et sur la nécessaire protection qu'il convient d'apporter à nos militaires, nous intéresse.

M. Jean-Marie Bockel. – Dans une société de plus en plus exigeante à l'égard de toutes les formes de secret, y compris celles qui semblent *a priori* légitimes, pensez-vous qu'une motivation, même succincte, des avis de la commission puisse constituer un progrès ?

Les délais de saisine de la commission par les autorités administratives étant souvent assez longs, seriez-vous favorable à ce que le Parlement, voire les juridictions, puissent saisir directement cette dernière ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur Bayle, vous avez démontré votre parfaite connaissance de l'histoire, des prérogatives et du fonctionnement de la commission. Vous avez aussi rappelé l'importance de ses avis, qui sont le plus souvent suivis par l'exécutif.

De façon plus personnelle, comment envisagez-vous votre rôle de président ? Pourriez-vous aussi nous entretenir plus précisément de votre expérience en matière de défense et de sécurité ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Christian Cambon a employé le terme de « cumulard ». Certes, vous exercez divers fonctions mais ce n'est pas avec le montant de votre indemnité que vous vous enrichirez !

En écoutant votre propos liminaire, j'avais l'impression que vous étiez déjà membre de cette commission depuis des années. Votre compétence ne fait aucun doute, d'autant que vous avez été vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat !

Cette commission, outre des membres des trois « corps mousquetaires », Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes, qui sont représentés partout ou presque – on manque parfois d'imagination... –, comprend déjà un député et un sénateur appartenant aux deux principaux courants de la vie politique française. Au regard de vos engagements politiques antérieurs, monsieur Bayle – vous avez été sénateur socialiste –, serez-vous suffisamment libre pour exercer ce poste ? Je pose toutefois cette question sans insistance particulière, reconnaissant que vous avez exercé en toute indépendance vos fonctions à la Cour des comptes.

M. Jean-Pierre Bayle. – Monsieur Cambon, vous m'avez interrogé sur la doctrine de la commission concernant une suspicion de compromission du secret-défense à un très haut niveau. Je crois comprendre votre allusion... L'indépendance de la commission lui permettrait, le cas échéant, de rendre un avis sur une telle situation, certes hors normes, mais dont le traitement ne se heurterait à aucun obstacle constitutionnel, législatif ou réglementaire.

Le problème des moyens alloués à la commission se pose, en effet. C'est la seule AAI dont les personnels ne sont pas rémunérés directement, budgétairement parlant. Le

problème a d'ailleurs été soulevé dans les deux derniers rapports d'activité de la Cour des comptes.

Vous avez ensuite évoqué mes nombreuses missions. Ma responsabilité de président d'une formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile n'entraîne aucune contrainte particulière, car elle est fonction de ma disponibilité pour présider les audiences. Je peux donc décider de ne siéger qu'une ou deux journées par mois, voire aucune. Ma fonction de médiateur des juridictions financières, que j'exerce depuis trois ans, se limite à rendre des arbitrages dans des conflits strictement internes à ces juridictions. Quant à la commission de déontologie des conseillers de Paris, elle ne se réunit que trois ou quatre fois par an.

M. Jean-Pierre Bayle. – Cette commission, présidée par un avocat général à la Cour de cassation, effectue surtout un travail de défrichage, selon une démarche déontologique qui tend à essaimer vers d'autres collectivités, en particulier les régions PACA ou Île-de-France.

Monsieur Reiner, il est hors de question de mettre en danger la vie des militaires qui interviennent dans des opérations extérieures. La commission évolue sur une ligne de crête, mais elle a toujours été claire sur ce point.

Monsieur Bockel, la possibilité pour le Parlement de saisir directement la commission constituerait une évolution fondamentale. Depuis 2009, les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargés des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances peuvent saisir les ministres concernés. Mais si, demain, le Parlement pouvait saisir directement la commission, les différents magistrats en charge des enquêtes judiciaires devraient pouvoir faire de même, au nom du parallélisme des formes. La vocation de la commission est de former un filtre républicain entre les saisines et la garantie du secret de la défense nationale et il convient, selon moi, de préserver ce subtil équilibre. J'observe également que le Parlement n'a pas encore fait usage de ses prérogatives en la matière.

Madame Conway-Mouret, les textes attribuent au président de la commission certaines prérogatives, notamment celle d'effectuer les perquisitions dans les lieux abritant des documents classifiés. Il est aussi chargé de faire fonctionner la commission. Celle-ci ne se réunit pas très régulièrement, mais sans prévisibilité. La Commission ne s'est pas réunie depuis novembre dernier, mais elle se réunira après-demain, les dossiers ayant déjà été examinés préalablement par les services de la commission, notamment son secrétaire général, issu du corps préfectoral.

Mes fonctions de vice-président de la commission des affaires étrangères du Sénat ont été jalonnées d'expériences marquantes et me laissent, aujourd'hui encore, des souvenirs très forts. Je me souviens en particulier d'un déplacement en URSS avec le président Jean Lecanuet en juillet 1989, au cours duquel nous avons été conduits, les yeux presque bandés, sur un site de lancement de missiles à 250 kilomètres de Moscou. À l'époque, les responsables militaires soviétiques souhaitaient entendre les parlementaires français sur la transformation de ces missiles en machines à laver, en landaus ou en réfrigérateurs !

J'ai eu l'occasion d'effectuer de très nombreuses missions dans les différentes unités de l'armée, en particulier une visite avec Paul Alduy aux unités de la division Daguet juste avant la première guerre du Golfe, au moment où, à Paris, le ministre de la défense menaçait de démissionner...

Je me souviens aussi de plusieurs missions menées avec le Président de la République de l'époque, notamment à Baden-Baden, à Djibouti et dans d'autres contrées.

Monsieur Pozzo di Borgo, sur mes amitiés socialistes, il y a une vie après la politique ! Après avoir passé neuf très belles années de ma vie dans cette assemblée, j'ai choisi une autre voie, sans perspectives électorales et sans aucune appartenance politique qui puisse faire douter de mon indépendance.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie de ces précisions, monsieur Bayle.

Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre règlement. Je vous rappelle qu'en application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote.

Je procéderai ensuite, avec Mme Aïchi et M. Paul, au dépouillement des bulletins, à partir de 17h45, en salle A120. Je vous rappelle que nous sommes en contact avec la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

Je vous rappelle également que l'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Question diverse

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, comme vous le savez, chacun est invité à faire part de son intérêt à participer aux auditions des différents groupes de travail ; Claude Haut m'a fait savoir qu'il souhaiterait suivre le groupe « modernisation de la dissuasion » ; je propose donc que nos rapporteurs l'associent à leurs travaux sur le territoire national. Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 16 h 25.

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

La réunion est ouverte à 17 h 55

Dépouillement du vote simultanément avec la commission de la défense de l'Assemblée nationale

La commission procède au vote et au dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de Président de la commission du secret de la défense nationale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous allons procéder au dépouillement. Mes chers collègues, les résultats du vote à bulletin secret sur la proposition de nomination de M. Jean-Pierre Bayle au poste de président de la commission du secret de la défense nationale sont les suivants :

- nombre de votants : 36
- bulletins blancs ou nuls : 9.
- suffrages exprimés : 27
- pour : 17
- contre : 10

La commission se prononce donc en faveur de la nomination de M. Jean-Pierre Bayle, en tant que Président de la commission du secret de la défense nationale.

La réunion est close à 18 h 10.

Mercredi 15 février 2017

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

Projet de loi autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Michelle Demessine et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 373 (2016-2017) autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé a été adopté en 1999. Il n'avait jusqu'ici

pas fait l'objet d'une procédure d'adhésion par la France. Nous examinons aujourd'hui, après l'Assemblée nationale, le projet de loi autorisant sa ratification.

Après la Seconde guerre mondiale, la communauté internationale a progressivement développé des instruments juridiques pour sanctionner les atteintes aux biens culturels durant les conflits armés. La convention de La Haye de 1954, texte fondateur, a permis aux tribunaux internationaux de prononcer des condamnations pénales contre des personnes ayant détruit des biens culturels, en ex-Yougoslavie ou au Mali. Un deuxième protocole lui a été adjoint en 1999. C'est lui que nous examinons aujourd'hui.

Avant de vous présenter ses dispositions et les changements qu'il implique pour notre pays, je voudrais vous présenter les circonstances qui ont motivé l'adhésion tardive de la France, 17 ans après l'élaboration du Protocole n° 2.

Nous avons tous le souvenir des premières destructions délibérées de monuments historiques au début des années 2000, notamment celle des Bouddhas de Bâmiyân par les talibans afghans. Depuis 2012, vous le savez mes chers collègues, ces dégradations ont pris un caractère extrêmement préoccupant. On ne compte plus les monuments uniques au monde ou les sites archéologiques détruits par les extrémistes, des mausolées maliens de Tombouctou au Tétrapyle de Palmyre, en passant par les ruines assyriennes de Nimrod. Ces monuments inestimables ont été vandalisés et détruits à l'explosif de manière délibérée, au nom d'une prétendue lutte contre « l'idolâtrie » et le « paganisme ».

Même si - ne soyons pas naïfs - les destructions de biens culturels ne sont pas une nouveauté en période de guerre, il y a donc bien une situation d'urgence liée à l'actualité. Pourquoi la France a-t-elle alors attendu 17 ans ?

Comme d'autres grands pays, la France considérait à l'époque que les stipulations du protocole allaient beaucoup plus loin que celles figurant dans la Convention de La Haye de 1954. Les deux principaux points de blocage étaient les suivants :

- premièrement, l'alinéa b) de l'article 13-2 du protocole stipule qu'il est nécessaire, je cite, « d'éviter, ou, en tout cas, de réduire au maximum les dommages causés à un bien culturel à protection renforcée » ;

- deuxièmement, l'alinéa c) de l'article 13 exige qu'un éventuel ordre d'attaque mettant en cause l'intégrité de biens culturels soit donné « au niveau le plus élevé du commandement opérationnel » après « un délai raisonnable pour redresser la situation », condition qui paraît un peu vague.

Ces deux dispositions posaient des difficultés d'application opérationnelle au regard des règles d'engagement de nos forces armées.

Néanmoins, plusieurs évolutions techniques et juridiques rendent l'adhésion à présent possible. Je précise d'emblée que la France a l'intention de formuler des « réserves interprétatives » lui permettant de lever totalement les difficultés identifiées :

- tout d'abord, les nouveaux moyens technologiques (la précision des armes notamment) que les forces armées françaises ont désormais à leur disposition, sont compatibles avec la disposition qui impose « d'éviter ou, en tout cas, de réduire au minimum les dommages causés » aux biens culturels ;

- ensuite, notre droit pénal est aujourd'hui conforme à l'essentiel des stipulations du protocole de 1999 ;

- enfin, le gouvernement a d'ores et déjà formulé des « réserves interprétatives » sur les articles 13, 15 et 16, permettant d'écarter les interprétations les plus restrictives des notions de « légitime défense immédiate » et de « nécessité militaire impérative ».

Pour éclairer ces éléments, laissez-moi à présent vous présenter les principaux apports du Protocole II par rapport aux instruments précédents :

- premièrement, il autorise la prise en compte des conflits non internationaux ou asymétriques, qui constituent à présent l'essentiel des combats dans lesquels sont engagées nos forces ;

- deuxièmement, il impose une plus grande exigence quant aux mesures préventives, en temps de paix, de protection du patrimoine culturel via « l'établissement d'inventaires » ou encore « de mesures d'urgence contre les risques d'incendie ou d'écroulement » ;

- troisièmement, il prévoit un encadrement juridique plus strict de la notion de « nécessité militaire impérative », qui seule permet des atteintes licites aux biens culturels en temps de guerre. Cette notion n'était pas définie dans la convention de 1954. À présent, pour viser licitement un bien culturel, il faut qu'il soit « par sa fonction (...) transformé en objectif militaire » et qu'« il n'existe pas d'autre solution possible pour obtenir un avantage militaire équivalent » ;

- quatrièmement, il crée une nouvelle catégorie de protection des biens culturels, la « protection renforcée », pour les biens revêtant « la plus haute importance pour l'humanité ». Un nouveau « Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé » aura le pouvoir d'inscrire des biens culturels sur une liste de « protection renforcée ». La « protection renforcée » interdit toute attaque ou utilisation militaire de ces biens ; elle peut toutefois être levée si le bien devient en soi un « objectif militaire ». À titre d'exemple, sur les théâtres d'opération des forces armées françaises, seul le tombeau des Askia au Mali est concerné par la protection renforcée ;

- cinquièmement, il instaure des obligations strictes en termes de poursuites pénales contre les auteurs d'atteintes graves aux biens culturels. L'article 16 oblige notamment les États adhérents à adopter une compétence large de leur justice pour la répression des atteintes aux biens culturels, incluant des non-ressortissants qui se trouveraient uniquement « présents » sur leur territoire. Cette hypothèse va plus loin que la clause de compétence quasi-universelle prévue dans notre droit pénal et a fait l'objet d'une réserve interprétative du Gouvernement français : seules les personnes ressortissantes d'un État partie au protocole et « résidant habituellement en France » pourront être inquiétées par le parquet, qui aurait le monopole du déclenchement des poursuites.

Les implications pour notre droit pénal et notre organisation administrative sont minimes. Elles comprennent :

- un élargissement limité des incriminations en matière d'atteintes aux biens culturels ;

- un élargissement de la compétence extraterritoriale de la justice française dans les limites de ce que notre droit pénal prévoit déjà pour d'autres traités internationaux, comme je l'ai déjà évoqué ;

- le renforcement ou l'actualisation des plans de sauvegarde des monuments ;

- l'élaboration d'une liste française de biens bénéficiant de la « protection renforcée », dont la logique voudrait qu'elle soit d'abord composée des 38 biens culturels français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Nous avons consulté le ministère de la défense sur les éventuelles difficultés qui pourraient être posées à nos forces armées par la nécessité d'appliquer ce protocole. Il apparaît en pratique que nous appliquons déjà ses prescriptions depuis plusieurs années et que l'armée de terre en particulier a été « moteur » sur ce sujet. Par exemple, il existe des listes de biens culturels en Irak et en Syrie qui sont intégrées à nos « *strike lists* » et qui ne peuvent être ciblés qu'avec l'autorisation du Chef d'état-major des armées, ce qui n'est encore jamais arrivé. En outre, il existe déjà depuis 2014 un « Memento sur la protection des biens culturels en cas de conflit armés », élaboré par le Centre de doctrine d'emploi des forces du ministère de la défense, qui constitue un document unique au sein de l'OTAN et qui est en cours de traduction pour être diffusé au sein de cette Organisation.

La signature du présent protocole constitue ainsi une démarche logique et conséquente de notre pays devant la gravité exceptionnelle des atteintes aux biens culturels que l'on constate dans les conflits contemporains. La France est en première ligne de ce combat, comme l'a montré son engagement aux côtés des Émirats arabes unis lors de la « Conférence internationale sur le patrimoine en péril » de décembre dernier. Il faut espérer que notre adhésion aura un effet d'entraînement sur d'autres grands pays.

Votre rapporteure vous invite donc à adopter le présent projet de loi, qui a été adopté par l'Assemblée Nationale le mardi 7 février 2017. Il sera examiné demain en séance publique, en procédure simplifiée.

Mme Nathalie Goulet. – C'est une convention qui va nous donner à tous bonne conscience...Je pense qu'il faut faire le lien avec la conférence d'Abu Dhabi de décembre 2016 et avec les dispositions sur les « Musées refuge » de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création : la question du déplacement des œuvres d'art ou de leur utilisation pour le financement du terrorisme est connexe à celle de la protection des biens culturels. Il faut appliquer ces mesures de manière opérationnelle et pratique, afin notamment de pouvoir protéger des biens dans les pays voisins des conflits.

M. Daniel Reiner. – Nous sommes attachés à l'art et il faut rappeler l'importance de l'art lorsque la politique ou la guerre le menacent. De tout temps, au cours des conflits, on a rasé des villes ou détruit des œuvres. Il faut montrer qu'on peut faire naître l'avenir sans raser le passé ! La France aurait pu ratifier ce protocole plus tôt, étant à la tête des pays qui s'intéressent à ces sujets. Il s'agit de faire école auprès des populations locales, pas toujours conscientes elles-mêmes de la valeur de leur patrimoine, mais aussi auprès de pays pour qui cela n'est pas une priorité actuellement.

Mme Michelle Demessine. – Je suis d'accord avec Mme Nathalie Goulet : il faut faire davantage pour lutter contre le pillage, ce qui est d'ailleurs l'objet du premier protocole de 1954 ainsi que de la convention de 1970 contre le trafic illicite des biens culturels. On est

au début d'une nouvelle prise de conscience. Les biens culturels sont utilisés comme des buts de guerre car c'est un moyen d'atteindre l'intégrité des hommes eux-mêmes ! En tout cas, notre pays a déjà une pratique très développée en la matière même si certaines dispositions du protocole nous gênaient. Les quelques réserves d'interprétation émises par le Gouvernement permettent de lever ces difficultés.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019 de l'Institut français - Communication et examen du projet d'avis de la commission

M. Jacques Legendre. – La commission est appelée à émettre un avis sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019 de l'Institut français. Nous avons auditionné la semaine dernière, avec Hélène Conway-Mouret, M. Bruno Foucher, président de l'Institut français, et entendu des représentants des deux ministères de tutelle – affaires étrangères et culture.

L'Institut français a été créé par la loi du 27 juillet 2010, afin de concourir, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure de la France. Il a hérité des missions de l'association CulturesFrance, pour la promotion des échanges artistiques et le développement culturel des pays du sud. Il a, en outre, été chargé de nouvelles missions, en matière de promotion de la langue française, du savoir et des idées, et pour la formation des agents du réseau culturel français.

Je souhaiterais rappeler, pour commencer, le rôle que nous avons envisagé pour l'Institut français lors du vote de la loi de 2010, et à l'issue du rapport commun, adopté en 2009 par les commissions des affaires étrangères et des affaires culturelles, dont j'étais rapporteur avec le président Josselin de Rohan.

Nous avons alors préconisé, à l'unanimité, le rattachement du réseau culturel public à un opérateur unique, afin de favoriser l'émergence d'une structure publique française, portant l'image de la France à l'étranger, sur le modèle du British Council ou du Goethe Institut.

Ce rattachement aurait consisté à attribuer aux établissements culturels du réseau le statut de représentations locales de l'agence chargée de l'action culturelle extérieure. La loi de 2010 prévoyait, à cette fin, une expérimentation sur douze postes pendant trois ans.

Cette expérimentation a été abandonnée en 2013 par le ministère des affaires étrangères, alors même qu'elle n'avait duré, dans les faits, que quelques mois, dans des conditions très éloignées du schéma envisagé. La clause de réversibilité prévue par la loi a empêché la mise en place des changements attendus.

Le rattachement a suscité des réticences tant du réseau associatif des alliances françaises que du réseau diplomatique. Ceux-ci ont craint, à tort ou à raison, de subir une certaine marginalisation dans la définition de la politique culturelle extérieure.

Nous ne pouvons évidemment pas faire grief de cet échec à l'actuel projet de contrat d'objectifs et de moyens, que nous devons juger dans son contexte actuel. Mais il

convenait, je crois, avant d'examiner ce texte, de rappeler les ambitions qui étaient initialement les nôtres pour le rayonnement culturel international de la France.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Notre collègue Jacques Legendre vient de rappeler la genèse de l'Institut français, qui a su impulser une nouvelle dynamique à l'action culturelle extérieure.

Plusieurs événements, dont l'abandon de l'expérimentation du rattachement en 2013, puis des changements de président et malheureusement le décès de M. Denis Pietton, sont venus retarder la présentation du projet de COM.

Depuis sa création en 2011, l'Institut français a su imposer sa « marque » et améliorer sa visibilité. La réforme du réseau, engagée au même moment, y a contribué, avec la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle et les établissements à autonomie financière. Une nouvelle identité commune s'est imposée, sous la marque « institut français », faisant pendant à la marque « alliance française ».

Cette période a, en outre, permis à l'Institut français de consolider son rôle de soutien et de formation, en appui au réseau tant public qu'associatif.

Une convention de partenariat tripartite a été signée en 2012 entre l'Institut français, le ministère des affaires étrangères et la Fondation Alliance Française, afin de renforcer les synergies entre les deux composantes majeures de l'action culturelle. Cette convention doit être prochainement renouvelée.

Les collectivités territoriales sont, par ailleurs, des partenaires importants de l'Institut français : en 2015, plus de 350 projets ont été menés au sein du réseau culturel, en partenariat avec 26 collectivités.

L'Institut français exerce aujourd'hui un large spectre d'activités :

- Il concourt à l'animation du réseau culturel, au travers d'un dialogue sur la programmation culturelle et artistique avec les postes, et grâce à un soutien financier issu de fonds ou d'appels à projets, dans des domaines très divers.

- Il a formé, en 2015, 1265 agents du réseau dont 40 % d'agents recrutés locaux.

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens conforte l'Institut français dans ses missions traditionnelles.

S'agissant des objectifs stratégiques, l'accent est mis, dans le prolongement de l'histoire de l'Institut français et de ses prédécesseurs, sur la promotion de la création contemporaine, de l'émergence artistique, de la jeune création et des expressions innovantes.

Le soutien au développement international des industries culturelles et créatives françaises est privilégié, en cohérence avec l'attention portée par le ministère à la diplomatie économique.

La promotion du français est également une priorité, au motif, invoqué par M. Bruno Foucher lors de son audition, citant Tristan Tzara, que « *la pensée se fait dans la bouche* », c'est-à-dire que la langue a elle-même une fonction créatrice et qu'elle est susceptible de transmettre certaines valeurs.

L'intention n'est toutefois pas, de la part de l'Institut français, d'exporter une façon unique de penser. Il s'agit plutôt de privilégier le dialogue, les échanges et le débat d'idées, c'est-à-dire une démarche d'ouverture à l'altérité, conçue comme constitutive de la culture française.

La deuxième « Nuit des idées », organisée le 26 janvier 2017, illustre cette démarche, de même que l'organisation des « Saisons croisées » (France-Corée du sud en 2016, France-Colombie en 2017), et la participation prochaine à la Foire du livre de Francfort, dont la France sera l'invitée d'honneur en 2017.

Le développement des outils numériques est encouragé ; dans ce domaine, les deux prochaines années doivent voir la mise en place du projet « IF 360 », qui donnera à des publics du monde entier accès à la production culturelle française.

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens invite, en outre, l'Institut français à multiplier les synergies et partenariats.

Nous ne pouvons, je pense, qu'approuver cette volonté d'accroître l'effet de levier des actions de l'Institut français, de renforcer la dimension économique et partenariale de son action, tout en conservant sa vocation première, au service de la création contemporaine française et de la découverte de nouveaux talents.

J'en viens au ciblage géographique des actions de l'Institut français, qui est l'un des axes majeurs du projet de COM.

Sans renoncer à l'universalité de la politique culturelle extérieure française, qui est réaffirmée, le projet de COM adapte les moyens et modes d'intervention par pays. Trois types de pays sont distingués :

- Dans 39 « pays et territoires prioritaires à partenariats de long terme », des contrats cadre triennaux seront signés avec l'Institut français : une dizaine de ces conventions doivent être signés dès 2017. Ces pays, répartis sur tous les continents, sont considérés à fort potentiel du fait de leur qualité de pays prescripteur, émergent, en développement, ou encore en raison des enjeux politiques qu'ils représentent. Figurent ainsi, parmi ces 39 pays et territoires, en raison de leurs enjeux politiques : Cuba, l'Iran, les Territoires palestiniens et l'Ukraine.

- Le « deuxième cercle » de l'action culturelle extérieure sera constitué de « zones géographiques stratégiques », dans lesquelles seront identifiés des « thèmes prioritaires » et où seront développés des projets mutualisés ainsi qu'une expertise à dimension régionale. Par exemple : l'Europe du nord, de l'est et des Balkans, plusieurs zones en Afrique, et des Pays du Golfe, d'Asie du sud-est et d'Amérique du sud, qui ne figurent pas dans la liste des pays prioritaires.

- Enfin, l'ensemble du réseau culturel à l'étranger bénéficiera des ressources numériques développées par l'Institut français.

Cette stratégie de ciblage vise à donner plus de lisibilité et d'efficacité à l'action de l'Institut français. L'universalité risquerait en effet de n'être qu'un vain mot, si elle devait aboutir à une forme de « saupoudrage ».

Toutefois, Jacques Legendre y reviendra, ce ciblage géographique ne peut constituer une vraie vision stratégique que si les moyens sont au moins stables, voire en augmentation ; à défaut il ne se révélerait être qu'un mode de gestion de la pénurie de moyens, plutôt qu'un principe positif d'action.

Par ailleurs, il convient je pense d'approuver la volonté, exprimée par Bruno Foucher lors de son audition, de conserver une certaine flexibilité dans les priorités retenues, qui doivent demeurer adaptables en fonction des évolutions politiques.

Enfin, nous avons souhaité, en examinant ce contrat d'objectifs et de moyens, ouvrir quelques pistes supplémentaires de réflexion, notamment dans l'hypothèse d'un redressement des moyens, qui permettrait à l'Institut français de se projeter de façon plus positive vers l'avenir.

En premier lieu, la reconfiguration des relations de l'Institut français avec le réseau pourrait être l'occasion d'une réflexion globale sur l'adaptation des dispositifs, c'est-à-dire sur la concordance entre l'offre de culture française et la demande exprimée, probablement différente dans chaque pays.

Il pourrait s'agir, par exemple, de mettre en place des indicateurs plus qualitatifs, s'agissant des relations de l'Institut français et du réseau, au-delà de l'indicateur quantitatif prévu (« nombre de conventions de partenariat établies entre l'Institut français et les postes des pays à fort potentiel »).

En deuxième lieu, le contrat d'objectifs et de moyens évoque peu les modes de diffusion des actions de l'Institut français ainsi que son impact auprès des publics français et étrangers.

Aucun indicateur prévu par le COM ne permet d'évaluer, même imparfaitement, l'impact de notre diplomatie culturelle auprès des publics français et étrangers.

En particulier, bien qu'ils constituent des partenaires réguliers, comme l'a confirmé M. Bruno Foucher, les opérateurs de l'audiovisuel extérieur français ne sont pas évoqués par le COM. Les relations entre l'Institut français et TV5 Monde sont régies par une convention qui doit être prochainement reconduite. Les relations avec France Médias Monde sont l'objet d'un accord cadre. Ces collaborations sont essentielles, par exemple autour des Saisons croisées, ou à l'occasion du Pavillon des cinémas du monde organisé lors du Festival de Cannes. Elles sont de nature à démultiplier de façon importante l'impact des activités de l'Institut français.

Les partenariats avec ces médias doivent bien sûr être reconduits. Il serait, par ailleurs, utile de publier des indicateurs sur le nombre et l'effet de ces collaborations entre l'Institut français et les opérateurs de l'audiovisuel extérieur. Nous le signalons dans notre avis sur le COM.

M. Jacques Legendre. – Les objectifs du texte qui nous est proposé sont louables, parfois même ambitieux. Nous vous proposerons de les approuver.

Néanmoins, ce texte est profondément déséquilibré, puisqu'il s'agit, en réalité, d'un contrat d'objectifs sans moyens suffisants.

Rien ne laisse augurer, dans le texte qui nous est soumis, de la relance pourtant nécessaire de l'action culturelle extérieure de la France.

En loi de finances 2017, comme nous vous l'avions indiqué avec Gaëtan Gorce, lors de la présentation des crédits du programme 185, l'augmentation des crédits destinés à l'indispensable sécurisation des réseaux a masqué, de fait, une poursuite de la diminution des moyens de la diplomatie culturelle et d'influence, à tous les niveaux.

La dotation du ministère des affaires étrangères à l'Institut français, qui représente 71 % de son budget, a diminué de 3 %. Cela représente une baisse de 8 % des crédits d'intervention de l'établissement public.

Depuis 2011, les crédits totaux de l'Institut français ont diminué de 25 % et ses crédits d'intervention de 34 %, car la montée en puissance progressive des partenariats n'a pas compensé cette baisse

Il devient évident que la diminution des crédits d'intervention de l'Institut français risque de le contraindre à restreindre le champ de ses actions, pour des raisons moins stratégiques que purement matérielles.

Du côté du ministère de la culture et de la communication, l'Institut français est considéré comme un dispositif quelque peu marginal. La subvention versée s'élève à 1,4 million d'euros. En y incluant les subventions exceptionnelles, telles que celle qui sera allouée pour l'organisation de la Foire de Francfort, ce ministère devrait verser en tout 2,3 millions d'euros à l'Institut français en 2017.

Or l'effort consenti par le ministère de la culture et de la communication à l'international est évalué, au total à 390 millions d'euros.

Dans ce contexte, il paraîtrait légitime que le ministère de la culture, au titre de sa tutelle conjointe, contribue davantage au budget de l'Institut français, non seulement pour abonder ses crédits d'intervention, mais aussi pour partager avec le ministère des affaires étrangères ses frais de structure.

Cette augmentation de la contribution du ministère de la culture devrait bien sûr permettre une augmentation du budget global de l'Institut français, et non venir compenser la baisse des moyens alloués par le ministère des affaires étrangères.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pourrait également se considérer comme davantage concerné qu'il ne l'est actuellement par l'action de l'Institut français.

Quant aux marges de manœuvre dans le domaine des partenariats, elles ne doivent pas être surestimées :

- le dynamisme des partenariats est conditionné par celui des crédits publics
- la concurrence est vive de la part des acteurs culturels étrangers et français
- le mécénat fonctionne mieux dans certaines parties du monde que dans d'autres, et il est susceptible de limiter la liberté d'action de l'opérateur voire d'engendrer une certaine dépendance.

Or, que prévoit le COM dans son volet « moyens » ? Peu de choses.

Son annexe 2 précise le montant de la subvention du ministère des affaires étrangères pour 2017, déjà connue, qui s'élève à 28,7 millions d'euros. Aucune évolution prévisionnelle des crédits n'est esquissée pour les années suivantes.

Aucun montant n'est fourni, même pour 2017, s'agissant de la dotation du ministère de la culture.

Évidemment, même si le COM comportait des prévisions de ressources, celles-ci ne sauraient prévaloir sur l'annualité des lois de finances, principe qui impose que les prévisions pluriannuelles puissent toujours être remises en cause.

Néanmoins, un contrat d'objectifs et de moyens doit normalement permettre à un opérateur de bénéficier d'une visibilité quant à l'évolution de ses ressources, en contrepartie d'engagements sur des objectifs de résultat.

Une telle visibilité serait d'autant plus légitime, s'agissant de l'Institut français que celui-ci est lui-même invité à s'engager dans des contrats cadre triennaux avec le réseau.

Le COM s'apparente donc plus à une lettre de mission qu'à un véritable « contrat », tant les engagements de part et d'autre sont déséquilibrés.

A défaut de prévisions de ressources, le projet de COM porte une grande attention à la « consolidation des capacités de pilotage » de l'Institut français.

Il lui est demandé de poursuivre la diversification de ses ressources, pour parvenir à 17 % de ressources propres en 2019.

Cette consolidation du pilotage de l'Institut français est souhaitable, notamment concernant la nécessaire diminution de ses importantes charges de structure. Des engagements fermes ont été pris, sur le plan de l'immobilier, alors que la structure et les missions de l'Institut français n'étaient pas encore durablement définies. Les coûts de structure de l'Institut français doivent être adaptés au contexte actuel.

La consolidation du pilotage ne suffira toutefois pas à dégager les ressources nécessaires à la relance de la diplomatie culturelle que nous appelons de nos vœux.

En conclusion, la dimension culturelle est une composante essentielle de la diplomatie dans le contexte actuel. Cette dimension est de plus en plus concurrentielle, de nombreux pays ayant décidé d'investir ce champ de l'influence, dans lequel la France a été historiquement pionnière.

Nous bénéficions d'atouts importants, dont un réseau culturel de dimension universelle, et un opérateur, l'Institut français, qui a su trouver une voie constructive et mettre en œuvre une action reconnue pour sa qualité, sa richesse et sa dimension innovante.

Néanmoins, sans moyens suffisants, notre réseau risque de se retrouver dans la situation d'une armée sans munitions. C'est pourquoi il me paraît urgent d'organiser une remontée en puissance de notre diplomatie culturelle.

En conséquence, il me paraît difficile d'être pleinement favorable à ce COM, dont nous approuvons pourtant la totalité des objectifs. Nous devons être vigilants quant à l'évolution des crédits de l'Institut français lors du prochain débat budgétaire. Je vous propose donc de faire parvenir aux tutelles de cet opérateur un avis qui soutienne les orientations du COM mais dénonce l'absence de moyens suffisants pour les mettre en œuvre.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Ce sujet est essentiel. La diplomatie mondiale évolue dans cette direction. La dimension culturelle est la première des dimensions de l'influence de la France. C'est par cette dimension que se font beaucoup de nos entrées partenariales. Des pays qui ne jouaient pas cette carte précédemment le font maintenant. La France bénéficie d'un capital très important grâce à son histoire, à ses valeurs, à ses créateurs, alors que notre politique dans ce domaine est relativement modeste, la société civile participant activement à cette dynamique.

J'approuve l'idée de nos rapporteurs de faire de cet avis un rapport de notre commission, adressé aux tutelles, pour approuver les orientations du COM mais demander aussi que ce sujet soit porté à l'avenir avec beaucoup d'attention, concernant par exemple le mécénat, qui pourrait être organisé plus clairement pour répondre à la concurrence. Notre politique étrangère doit valoriser cette dimension culturelle qui est au cœur de nos atouts.

M. Daniel Reiner. – Nous partageons l'analyse des rapporteurs sur ce projet de contrat d'objectifs et de moyens. Les objectifs qui y figurent sont plus que louables. Ils correspondent à l'idée que l'on se fait de l'influence de la France à l'étranger ; mais les moyens ne sont en effet pas à la hauteur de ces objectifs.

La France bénéficie de son histoire et de l'image de la « France éternelle ». La demande d'apprentissage du français est forte. Nous le constatons par exemple en Iran. Mais nous rencontrons des difficultés matérielles à y répondre.

Nous approuvons également la volonté, inscrite dans le COM, de professionnaliser le réseau et de définir des priorités géographiques. En revanche, l'insuffisance des moyens est patente. Le ministère de la culture prend, en particulier, une part très insuffisante.

Le groupe socialiste approuve donc les objectifs affichés, qui correspondent à ce que nous avons souhaité faire de l'Institut français, au Sénat, lors de sa création. Nous sommes sur la bonne voie. Nous approuvons également le constat de l'absence de moyens. Un effort doit être fait, tant au ministère des affaires étrangères qu'au ministère de la culture.

Par ailleurs, il serait nécessaire de clarifier la relation avec le réseau, car la tentation existe, de la part des ambassades, de vouloir s'approprier le domaine culturel. Peut-être faudrait-il mieux définir la part des uns et des autres, afin que l'Institut français dispose d'une marge d'autonomie et d'une continuité accrues dans son action.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous avez évoqué, Monsieur le président, l'importance du mécénat. Il est vrai que dans un grand nombre de pays, celui-ci est florissant car il fait partie de la culture. C'est le cas dans les pays anglo-saxons. Sur d'autres continents, il est difficile de solliciter toujours les mêmes entreprises, pour toutes les actions des postes. Les partenariats me paraissent plus appropriés, dans un premier temps ; ils peuvent être complétés, dans un second temps, par des actions de mécénat.

Nous regrettons également la faiblesse de l'interministériel. L'apport financier du ministère de la culture est très modeste. Le dialogue avec le ministère de l'éducation nationale est insuffisant. Or celui-ci a aussi une mission de transmission de la langue. Nous avons besoin d'un changement culturel dans la répartition entre les différents ministères. Le ministère des affaires étrangères est protecteur de son réseau mais, aujourd'hui, il n'a plus les moyens d'agir seul.

M. Jacques Legendre. – L'éducation nationale devrait en effet être davantage impliquée, de même que l'enseignement supérieur et la recherche. Les missions archéologiques étaient, par exemple, une tradition de notre action culturelle.

La dimension géographique pourrait être approfondie. Des pays dévastés, en reconstruction, comme la RCA, n'ont pas d'institut français. Or il est difficile de compter, dans un tel contexte, sur des crédits issus de la voie associative, c'est-à-dire des alliances françaises. C'est l'existence même de locuteurs francophones dans ces pays qui est en menacée.

Ce dossier touche à des questions essentielles. Ne nous y trompons pas : si nous faiblissons sur notre diplomatie culturelle, nous nous amputons d'un moyen d'action essentiel et portons tort à l'image même de la France.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Nous sommes là, en effet, sur un sujet très important. Je retiens aussi l'idée d'une gouvernance plus autonome, pour améliorer la cohérence des dispositifs.

La Commission adopte à l'unanimité l'avis présenté par les rapporteurs sur le contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019 de l'Institut français et autorise sa publication sous forme d'un rapport d'information.

Question diverse

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Comme vous le savez, je me rendrai prochainement avec plusieurs d'entre vous en Russie, à l'invitation du Conseil de la Fédération, pour participer à un Dialogue stratégique consacré à l'examen de son rapport sur le thème des relations France-Russie, qui répond à notre propre rapport.

Je tenais à vous informer de l'initiative que j'ai prise, à cette occasion, de proposer à M. Konstantin Kossatchev, président du comité des affaires internationales, un protocole de coopération destiné à formaliser les relations interparlementaires entre nos deux commissions et à les inscrire dans la durée. Cet accord fixe notamment les modalités de l'organisation, si possible chaque année, du Dialogue stratégique que nous conduisons avec nos homologues, alternativement en France et en Russie. M. Kossatchev ayant validé le principe et le contenu de ce protocole, nous sommes convenus de le signer à l'issue de notre prochaine rencontre à Moscou.

Audition conjointe sur la Russie de M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie-CEI de l'IFRI

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – L'an passé, nous avons publié un rapport intitulé : « France-Russie : pour éviter l'impasse ». À la suite de ce rapport, nous avons eu des contacts avec le Conseil de la Fédération, et nous nous rendrons en Russie à la fin du mois pour poursuivre nos discussions sur nos rapports respectifs. Nous sommes dans une phase de diplomatie parlementaire en cohérence avec la diplomatie de notre pays : nous voulons essayer de comprendre ce qui se passe dans ce pays et quelle est sa stratégie internationale, notamment vis-à-vis de l'administration américaine naissante et trébuchante.

Le président de la Russie semble toujours tenté de gagner à l'extérieur les points qu'il ne peut obtenir à l'intérieur. Dans un pays nationaliste où le rêve de la grande Russie reste régnant, ces sujets sont bien sûr très liés.

Nous vous remercions pour votre présence, et pour le travail de l'IFRI qui est toujours très utile à notre réflexion.

M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI). – Merci pour votre invitation.

Trois remarques liminaires pour lancer cette discussion : nous sommes face à un retournement du risque politique. Alors que les pays émergents, notamment la Russie, semblaient les pays les plus exposés aux risques, ce sont aujourd'hui les pays occidentaux qui semblent les plus instables, à commencer par États-Unis, alors que les régimes autoritaires chinois et russes apparaissent comme stables et cohérents. Il nous faut donc éviter deux travers : sous-estimer la Russie et son influence internationale au cours des années 2000, mais aussi surestimer la Russie et ne voir dans son comportement que cohérence, constance et efficacité.

La Russie est une puissance alerte mais aussi une puissance en alerte, à l'affût des erreurs stratégiques commises par les autres pays. Les succès de la politique étrangère russe proviennent bien souvent d'erreurs commises par ses adversaires.

Le cadre franco-russe ne permet pas de saisir de façon globale l'évolution de la Russie. Ainsi, la lutte contre le djihadisme créé un espace de convergence entre Moscou et Paris, mais implique un fort effet de trompe-l'œil sur certaines divergences tout aussi profondes, concernant notamment la sécurité européenne et l'importance du droit international comme fondement des relations internationales. Alors que Paris et Moscou ont pendant des années souhaité l'avènement d'un monde multipolaire, ils sont aujourd'hui comblés au-delà de toutes leurs espérances sauf que ce monde n'a pas abouti à une approche plus coopérative mais plus conflictuelle.

Lors de la Conférence de Munich de 2007, le président Poutine a prononcé un discours fondateur s'insurgeant contre l'unilatéralisme des États-Unis et considérant qu'ils avaient saccagé le droit international suite à l'intervention en Irak. Dix ans après, la situation est comparable, sauf que la Russie a, à son tour, saccagé le droit international avec l'annexion de la Crimée et la déstabilisation du Donbass. Depuis Munich, il y a eu, en 2008, la campagne de Géorgie, en 2011, la campagne de Libye, en 2012, la réélection du président Poutine, en

2013, la proposition russe sur les armes chimiques en Syrie, en 2014, l'annexion de la Crimée, en 2015, le début de l'intervention russe en Syrie, en 2016, la reprise d'Alep et le maintien du régime de Bachar el-Assad tandis que Palmyre était reprise par Daech.

Comment la Russie va-t-elle s'adapter à la nouvelle situation internationale, perturbée par l'élection du président Trump et à ses premiers pas difficilement compréhensibles ? Trump a annoncé un rapprochement géopolitique avec la Russie et une confrontation géoéconomique avec la Chine. Or, la démission du général Flynn démontre que le facteur russe perturbe l'administration américaine.

La Russie est-elle un élément de stabilisation ou de déstabilisation du système international ? À nos yeux, il faut prendre la Russie au sérieux lorsqu'elle évoque un chaos piloté, formule qui fait fortune à Moscou : le Kremlin veut détruire les règles et pratiques de l'ordre international ancien, mais nous nous interrogeons sur sa capacité à piloter et contrôler cette situation chaotique. Ses capacités semblent faibles, pour ne pas dire inexistantes.

Quels sont les récents gains de la Russie ? En premier lieu, à la faveur de la campagne de Syrie, elle est sortie de l'isolement dans lequel elle avait été plongée après l'annexion de la Crimée et la déstabilisation du Donbass. Cette sortie a été possible grâce à l'intensification de sa relation avec la Chine et à son investissement politique dans le format des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud). La Russie est parvenue à maintenir l'illusion d'une sorte de triangle stratégique composé de Washington, Pékin et Moscou, alors qu'elle dispose de moyens équivalents aux nôtres : ses moyens militaires sont en effet comparables à ceux de la France, sauf dans le domaine nucléaire. Elle a également montré des capacités de manœuvre et de rebond militaire et diplomatique.

Deuxième succès : la Syrie. L'intervention russe a modifié les rapports de force sur le terrain, ce qui lui a permis de sauver le régime de Bachar el-Assad. Cette intervention a été rendue possible par le retournement de la Turquie. Entre décembre 2015 et la tentative de coup d'État en juillet 2016, la relation entre ces deux pays a profondément évolué, tandis que se développait une coopération ambiguë entre la Russie et l'Iran. Ce succès a trouvé son écho médiatique avec l'accord d'Astana qui, de façon symbolique, n'a pas associé les occidentaux.

Troisième succès : la Russie a été capable de construire un contre-discours idéologique sur la mondialisation que les occidentaux portaient depuis la chute du Mur. La Russie a répondu à la notion de promotion de la démocratie des années Bush par la notion de démocratie souveraine.

La Russie a su exploiter la perte de leadership moral de l'Occident, surtout des États-Unis. Enfin, elle bénéficie d'un effet d'aubaine avec la suppression du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) par l'administration Trump.

J'en viens aux moyens utilisés par la Russie. L'outil militaire russe a été modernisé. Ce pays a relancé ses dépenses militaires de façon significative, en y consacrant 4 % de son PIB. Si 2017 marque une décade des dépenses militaires, ses forces ont été modernisées et elles ont fait la preuve d'une agilité certaine et d'une capacité d'effet levier : pour preuve, les 4 500 hommes projetés en Syrie, avec les conséquences que l'on sait.

La Russie mène donc des guerres limitées sous protection et même intimidation nucléaire, pour obtenir des gains diplomatiques.

Ce pays est également passé maître dans ce qu'il est convenu d'appeler la guerre hybride, qui consiste à articuler divers champs, à mobiliser les ressources psychologiques par des opérations d'influence de grande ampleur. Donc, il mobilise ses ressources humaines, militaires, ses services de renseignement, mais aussi ses relais culturels et humanitaires pour produire un discours médiatique qui permet de brouiller les perceptions aussi bien de ses adversaires que de ses partenaires.

Dernier élément utilisé, tout à fait classique pour la diplomatie soviétique et post-soviétique : l'articulation entre les exportations d'armes et l'utilisation de l'arme énergétique : la Russie s'est ainsi ralliée à l'accord de l'OPEP pour réduire sa production de pétrole à partir de novembre avec, pour conséquence, la remontée des cours.

J'en viens aux objectifs russes. La sécurité reste la principale préoccupation de la Russie, avec la stabilisation de son voisinage et la constitution d'un glacis, ce qui est conforme à sa culture stratégique, d'où l'importance centrale de l'Ukraine mais aussi de la Biélorussie. En réalité, le délitement de l'empire se poursuit depuis vingt ans, avec la multiplication probable de conflits gelés qui vont nous occuper pendant encore une génération. Autre problème : le djihadisme. De nombreux cadres de l'État islamique sont russophones et la Russie veut les éradiquer sur le théâtre syro-irakien pour éviter tout retour, ce qui est un élément de complexité dans ses relations avec la Turquie.

Autre priorité : affaiblir, voire rompre, le lien transatlantique. L'élection du président Trump est une aubaine, car ce lien semble se défaire de lui-même, sans même qu'une intervention extérieure soit nécessaire. Le Kremlin souhaite démontrer que l'article 5 qui lie les partenaires de l'OTAN n'est pas aussi fort qu'il ne le paraît.

Troisième priorité : maintenir l'illusion de l'existence d'un triangle stratégique entre Moscou, Washington et Pékin. Le président Poutine voudrait se poser en arbitre des relations entre les États-Unis et la Chine, si les relations entre ces deux pays venaient à s'envenimer.

Pour conclure, la relation euro-russe se caractérise par quatre dimensions. Une affinité culturelle et historique profonde ; une complémentarité économique réelle ; une confrontation politique également évidente ; une compétition stratégique de plus en plus visible. Notre problème tient à ce que nous privilégions un ou deux de ses aspects sans prendre en compte leur ensemble. En réalité, nous devons les articuler simultanément si nous voulons anticiper au mieux la trajectoire de la Russie.

Mme Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie-CEI de l'IFRI. – Sur le plan intérieur, l'année 2016 a été plutôt favorable sur le plan économique. La Russie a résisté bien mieux que prévu à la récession, grâce au cours du pétrole qui est resté stable du fait de l'accord conclu en novembre dernier lors de la réunion de l'OPEP. Le cours du rouble, très lié à celui du pétrole, est plus élevé qu'attendu. Le cours flottant du rouble, la réduction des dépenses budgétaires et l'utilisation du fonds de réserve ont facilité les processus d'adaptation de l'économie.

Le PIB ne s'est réduit que de 0,9 % alors qu'en 2015, cette baisse avait été de 3,7 %. Le dernier rapport de la Banque mondiale prévoit une croissance de 1,5 % du PIB pour 2017.

Lors des élections législatives de septembre 2016, le parti Russie Unie a obtenu la majorité constitutionnelle à la Douma ; la popularité du parti et de la présidence n'a pas été contestée, bien que le taux de participation de 47 % ait été plus faible que d'habitude.

Les derniers sondages indépendants montrent que plus de 60 % des citoyens russes souhaitent que Vladimir Poutine soit élu président une quatrième fois. Étrangement, le régime n'affiche pas une sérénité sans faille ; il donne plutôt des signes de nervosité. Ainsi, aucun pilier du régime n'est certain de son avenir. Plusieurs arrestations et limogeages ont eu lieu, depuis un an, au sein des services de sécurité. Récemment, des agents du renseignement ont été accusés de haute trahison et arrêté de façon spectaculaire. Cette affaire est sans doute liée à la publication de communications électroniques de personnalités haut placées. Quel que soit son degré de proximité avec le président Poutine, personne n'est assuré de son avenir. En témoigne l'arrestation l'année dernière du directeur des douanes M. Andreï Belianinov, ou l'arrestation d'un ministre très en vue, Alexeï Oulioukaïev, en automne dernier. Ce type d'affaires peut se multiplier à l'approche de l'élection présidentielle.

Ces deux dernières semaines, divers gouverneurs ont été remplacés. Cinq démissions ont eu lieu, la dernière datant de ce matin même. On observe aussi des tensions entre le centre et les régions : le leader du Tatarstan s'est permis de critiquer les autorités fédérales, ce qui est exceptionnel, en raison d'une répartition inégale des fonds et des ressources fiscales entre les régions. Il a été fortement réprimandé par Dmitri Medvedev.

L'élection présidentielle aura lieu en mars 2018 : le Kremlin aurait pu provoquer une élection anticipée, pour rapprocher celle-ci des élections législatives, mais il ne l'a pas souhaité. Le numéro deux de l'administration présidentielle, Sergueï Kirienko, est en charge de la préparation politique de cette élection. En décembre dernier, lors d'une réunion avec les vice-gouverneurs des régions, il semble avoir fixé des objectifs chiffrés pour les élections : 70 % de participation et 70 % de votes dès le premier tour pour Vladimir Poutine, tout en réduisant le recours à « la ressource administrative », manière délicate de signifier une limitation des falsifications. Il sera difficile d'assurer un taux de participation élevé. En revanche, les candidats seront sans doute les mêmes qu'il y a 20 ans. Le leader du parti communiste, M. Gennady Ziouganov aura 73 ans et M. Vladimir Jirinovski, 71 ans. Nous ne savons pas encore si M. Grigori Iavlinski, chef du parti d'opposition Iabloko, prendra part à cette élection, car le Kremlin n'a pas encore « approuvé » sa participation. Le scénario le plus conservateur et sans intrigue semble donc avoir été privilégié. Évidemment, le Kremlin pourra toujours sortir de sa manche un candidat comme il l'avait fait en 2012 avec Mikhaïl Prokhorov, arrivé deuxième.

Le leader de l'opposition, Alexeï Navalny, a lancé sa campagne de son côté : la question de sa participation a été examinée par l'administration présidentielle et n'a pas encore été tranchée : cela permettrait d'augmenter le taux de participation mais ce candidat a obtenu 25 % lors des élections à la mairie de Moscou en 2013, sans même avoir eu accès aux médias russes. Un nouveau procès a été orchestré en urgence contre lui, qui reproduit le verdict précédent, soit cinq ans d'emprisonnement avec sursis. Or, si la Constitution russe interdit aux personnes condamnées à de la prison ferme de participer aux élections, tel n'est pas le cas pour celles condamnées à du sursis. On ne sait donc encore comment le Kremlin assurera un taux de participation élevé pour légitimer la réélection de M. Poutine tout en limitant les risques.

J'en viens aux incertitudes économiques. Évidemment, l'économie russe reste très dépendante des cours des matières premières et sa croissance est limitée par les contraintes

structurelles. Le rouble fort attire les capitaux spéculatifs mais ils peuvent s'évaporer au moindre problème. Le Kremlin a conscience de ces fragilités et a réduit ses dépenses militaires en mettant l'accent sur les forces spéciales, la cyber-sécurité et les forces aériennes au détriment des forces traditionnelles. Ainsi, la Russie est passée du troisième au sixième rang mondial pour les dépenses militaires.

En matière économique, l'absence de pilotage politique est manifeste. La Banque centrale, sous la direction d'Elvira Nabiullina, semble seule à la barre. Certains discours mettent l'accent sur le besoin d'attirer les investisseurs étrangers tandis que d'autres insistent sur la nécessaire protection contre la globalisation. Une partie des élites russe se sent en guerre contre l'Occident. À la lecture des publications économiques, il est frappant de constater le nombre d'articles qui dénoncent la globalisation, décrite comme le prolongement de la guerre froide et dont le but serait d'anéantir la Russie. Ainsi en est-il de la revue sur la pensée militaire, revue officielle du ministère de la défense. Nombre de cercles et de groupes russes appellent à la mobilisation de la société et de l'économie pour répondre à cette « guerre ».

En l'absence de réformes, la lutte contre la corruption est très aléatoire, frappant certaines personnes sans remettre en cause le système. Les comportements de prédation et de rente prospèrent dans les entreprises publiques jusqu'à l'Académie des sciences.

L'affaire de la privatisation de Rosneft ne répond à aucun des critères fixés par le président Poutine en matière de transparence et de meilleure efficacité des actifs. Cette privatisation n'a pas contribué à l'arrivée d'un investisseur stratégique et elle a été faite dans une totale opacité : on ne sait pas aujourd'hui à qui appartiennent les 19 % d'actifs de Rosneft qui ont été vendus. L'influence personnelle d'Igor Setchine semble s'accroître : la question est de savoir s'il pourra exporter du gaz, monopole détenu jusqu'à présent par Gazprom.

J'en viens aux tensions sociales qui s'accumulent. Depuis 2013, les revenus réels de la population ont diminué de 10 %. L'année dernière, 20 millions de personnes, soit 14 % de la population, vivaient en-dessous du seuil de pauvreté. Les clivages sociaux et régionaux sont extrêmement importants. Certaines régions semblent bénéficier d'un régime à part au sein de la Russie : la Tchétchénie vit ainsi sous la charia et, depuis le meurtre du chef de l'opposition, Boris Nemtsov, Ramzan Kadyrov préside sans aucun contre-pouvoir.

La société subit une politique de verrouillage policier et les mentalités redeviennent archaïques. Ainsi en est-il de la récente loi décriminalisant les violences familiales. Certaines pratiques soviétiques renaissent, avec de multiples abus. Voyez les récents propos antisémites publiquement tenus par deux députés. L'église s'immisce de plus en plus dans les politiques scolaires et culturelles. En ce moment, des manifestations ont lieu à Saint-Petersbourg contre le transfert à l'église orthodoxe russe de la cathédrale de Saint-Isaac.

La population se préoccupe de plus en plus de la politique intérieure : l'état des routes, les taxes, les tarifs et les services publics lui importent. La société est atomisée et des germes de contestation émergent, dans la ligne des manifestations de 2011 et de 2012. La politique extérieure est de moins en moins un sujet de préoccupation de la population. Après l'élection de Trump, les Russes ne voient plus d'ennemis à l'extérieur et 30 % pensent que les autorités ont recours à cet « ennemi extérieur » à des fins de politique intérieure.

Le régime souhaite préserver la stabilité, et donc sa propre survie. La priorité donnée à la sécurité se fait au détriment du développement dans de multiples domaines :

formation, recherche, technologies, innovations, infrastructures. Il n'y aura sans doute pas de réforme de modernisation sous la présidence de Poutine qui craint d'ouvrir la boîte de Pandore. Tocqueville avait raison en disant dans « L'Ancien régime et la Révolution » que les régimes autoritaires ne sont jamais aussi vulnérables que lorsqu'ils essaient de se réformer. Ce qui s'apparente à la stabilité à court terme risque de s'avérer une impasse au développement à moyen et long terme.

M. Robert del Picchia. – Avec mes collègues, nous étions hier à l'ONU où nous avons rencontré notre ambassadeur qui connaît bien les États-Unis. Il nous a dit que l'ambassadrice américaine a déjà exprimé le souhait de son pays de mettre fin à certains financements. On pouvait penser que les Russes allaient prendre la relève, or ce sont les Chinois qui investissent les postes à l'ONU. Les Chinois semblent donc prendre l'ascendant sur les Russes à l'ONU.

Cela signifie-t-il que les Russes s'éloignent du multilatéral pour privilégier le bilatéral ?

Que pensez-vous des sanctions internationales ? Dans notre rapport, nous proposons leur levée partielle et sous condition, en commençant par lever les sanctions à l'encontre des parlementaires : à Saint-Pétersbourg, 850 parlementaires vont se réunir en septembre prochain à l'occasion d'une réunion de l'Union interparlementaire (IUP). Les Russes ont déclaré que tous bénéficieraient de visas, y compris ceux qui sont sous sanction.

Enfin, qu'avez-vous retenu du rapport du Conseil de la Fédération qui a fait écho à la publication de notre rapport ?

Mme Josette Durrieu. – Merci pour l'excellence de vos deux présentations. Vous avez dit que la Russie était une puissance alerte et en alerte. Les Balkans peuvent-ils être une nouvelle zone de déstabilisation ? Je pense notamment à la Serbie et au Monténégro.

Au Moyen-Orient, les Russes se sont repositionnés, grâce au changement stratégique de la Turquie. Si la paix est négociée entre les Russes, les Turcs et les Iraniens, cela implique-t-il l'intégrité territoriale de la Syrie avec Bachar el-Assad et l'absence de concessions pour les Kurdes ?

Quelles sont les menaces pour la Russie ? S'agit-il de menaces contre le pays ou contre le régime ? *Quid* des menaces terroristes ? Quelle est la définition de la souveraineté de l'État pour les Russes ? Avant Saint-Pétersbourg, nous allons nous rencontrer en avril à Dhaka, où est prévue, à la demande des Russes, une conférence sur le respect de l'intégrité et de la souveraineté des États.

M. Christian Cambon. – Quel diagnostic portez-vous sur la relation franco-russe ? Nous avons eu une bonne coopération dans le cadre du protocole de Minsk, même s'il est hélas enlisé aujourd'hui. Mais il y a eu aussi beaucoup de gestes maladroits et d'humiliations : le président de la République qui ne voulait pas recevoir le président Poutine si celui-ci venait inaugurer le centre culturel de Paris, l'affaire des BPC mistraux, les sanctions, certaines déclarations de l'ancien ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius. Quel devrait être notre message à l'occasion de notre déplacement ? Quelles sont les exigences à formuler ?

Les relations avec l'Union européenne vont devenir multiformes, avec le Brexit et la position de l'Allemagne.

M. Jean-Paul Émorine. – Que représentent financièrement les conséquences de l'embargo au niveau international mais aussi français ? Que fait la Russie pour compenser cet embargo ? L'ambassadeur de Russie en France nous a ainsi dit que son pays construisait beaucoup de poulaillers et de porcheries pour compenser les importations de viande touchées par l'embargo.

M. Jacques Legendre. – Depuis une dizaine de jours, les affrontements ont repris dans le Donbass. Les Russes veulent-ils reprendre le contrôle de l'Ukraine ou bien ne s'agit-il que d'affrontements locaux ?

M. Pascal Allizard. – J'aimerais avoir votre avis sur la situation dans le Caucase. Avec Mme Jourda, nous avons publié un rapport il y a quelques mois sur la politique de voisinage de l'Union européenne. La Route de la Soie passe par la Géorgie et la mer Noire. Or, la Russie peut couper du jour au lendemain cet accès. Quels sont les risques ?

Vous avez parlé du Tatarstan, république dont l'indépendance est relative et toujours contestée par Moscou. Du fait de leur pétrole, les Tatars souhaitent développer leur économie : y seront-ils autorisés ?

M. Cédric Perrin. – Le président Poutine a déclaré que le démantèlement de l'URSS avait été une des plus grandes catastrophes du XX^{ème} siècle. Il veut permettre le retour de la Russie dans la « cour des grands ». Pouvez-vous nous parler du *soft power* russe, de la façon dont ce pays tente d'influencer l'opinion internationale ?

M. Daniel Reiner. – Depuis au moins deux ans, les forces militaires russes se font pressantes aux portes de l'OTAN, qu'il s'agisse des côtes de la Norvège, de celles du Royaume-Uni ou de la France. Je pense aussi au survol lundi dernier par des bombardiers stratégiques. De même, certains sous-marins se trouvent à des endroits où ils ne devraient pas être. Quel est le sens politique de ces gesticulations ?

L'ambassadeur russe en France nous a dit que nous avons eu tort de lancer l'opération Harmattan en Libye. Mais, depuis quelques temps, ils ont pris le contre-pied des occidentaux en soutenant le général Haftar et probablement en lui fournissant des armes. À quel jeu politique joue la Russie dans ce pays ?

M. Claude Malhuret. – Syndrome obsidional, paranoïa : rien n'a changé depuis les *Lettres de Russie* du marquis de Custine, qui semblent décrire la Russie d'aujourd'hui. À la différence de la Chine et d'autres pays comparables, la Russie est en train de manquer pour la troisième fois l'occasion de relancer son développement. Ce sont les tsars qui ont laissé passer la première occasion, la seconde a été perdue avec le désastre communiste, et la troisième est gâchée de nos jours, car toute l'énergie est dirigée vers l'extérieur, avec cette obsession de la désintégration de l'empire. Aucun effort n'est fait pour développer l'économie ni en matière d'éducation ; la corruption est généralisée ; les ressources, dont la moitié proviennent des hydrocarbures, sont bradées. Bref, c'est le Nigéria sous la neige et avec des bombes atomiques ! Tout cela profite à la Chine, dans les bras de laquelle la Russie se jette, pour le plus grand plaisir de Xi Jinping. Y a-t-il une chance pour que cette troisième occasion soit saisie ? Pour que les élites russes s'aperçoivent que cela ne peut pas continuer comme

ça ? Qu'il n'est pas réaliste de prétendre affronter les États-Unis avec 150 millions d'habitants et un PIB inférieur à celui de l'Italie ?

La désinformation russe a retrouvé le niveau qu'elle avait aux meilleures années de l'URSS – c'était la seule chose qui fonctionnait bien – avec en prime l'adaptation aux nouvelles technologies. Elle a eu un impact aux États-Unis, et commence à en avoir en France, comme l'explique bien le *New York Times* d'hier. La Russie ne séduit pas seulement les partis extrémistes, de droite ou de gauche, qui adorent par principe les dictateurs, mais aussi les partis démocratiques, y compris le mien, où je crois désormais entendre le claquement des talons de Daladier sur les trottoirs de Munich – soit dit sans vouloir aucunement comparer M. Poutine à Hitler, naturellement. À l'approche des élections présidentielles, les manœuvres ont commencé : attaque des serveurs de M. Macron, actions similaires en Allemagne, aux Pays-Bas, ou ailleurs. Dans quelle mesure les Russes peuvent-ils nuire à nos processus électoraux ? Comment nous protéger ?

Mme Gisèle Jourda. – En quoi l'élection de M. Trump conforte-t-elle l'ambition historique de la Russie ? Après l'ingérence russe dans les élections américaines, comment qualifieriez-vous le lien entre MM. Poutine et Trump ?

M. Thomas Gomart. – Questions pertinentes ! Pour les Russes, un monde multipolaire n'implique pas le développement du multilatéralisme. La Russie bloque le fonctionnement de certaines organisations multilatérales, par exemple en multipliant les recours à son droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU. C'est aussi dans ce cadre que nous voyons la substance de la relation franco-russe : la Russie a démonté systématiquement plusieurs tentatives françaises de faire voter une résolution. À la différence de la Chine, la Russie n'a jamais consacré de contingents importants aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. En tout, une centaine de soldats russes y participent. La Chine y envoie environ 8 000 personnes, car elle y voit le moyen de faire monter en gamme ses forces armées sur des opérations peu difficiles, leur principale faiblesse étant le manque d'aguerrissement.

Les sanctions sont devenues le point de fixation de la relation entre la Russie et l'Union européenne, et même l'Occident. Elles pénalisent nos entreprises en les plaçant sous le joug de décisions prises à Washington, certes. Mais pouvait-on imaginer une absence de réponse à l'annexion de la Crimée et à la déstabilisation du Donbass ? Pouvait-on accepter qu'un pays membre du Conseil de sécurité de l'ONU envahisse un autre et le déstabilise sans conséquences ? La réponse est dans la question. Étions-nous prêts à aller plus loin que de simples sanctions ? Même remarque. Les sanctions étaient donc le seul choix. Elles sont en réalité très légères, et leur impact a été défini avec soin pour qu'elles soient ciblées. Certaines pourraient être levées, mais celles qui sont liées à l'annexion de la Crimée ne sauraient l'être, sauf à reconnaître que le mémorandum de Budapest peut être violé sans conséquences.

Il est vrai que le précédent de l'Iran – qui a fait l'objet d'un excellent rapport d'information à l'Assemblée nationale de M. Lellouche et Mme Berger – montre qu'une épée de Damoclès est suspendue à Washington, qui menace de tomber sur nos entreprises. En fait, c'est le prix que les Américains nous font payer pour notre propre sécurité. Que l'Europe relance ses dépenses militaires, elle limitera son exposition à ce type de situation.

Mme Tatiana Kastouéva-Jean. – En 2007, M. Poutine avait fait à la conférence de Munich un discours très virulent contre les États-Unis, dénonçant leur domination sur le monde et le contournement du Conseil de sécurité. Dix ans plus tard, la Russie se permet les mêmes comportements qu'elle avait dénoncés, et contredit ainsi son propre discours. Elle

affaiblit les institutions multilatérales en mettant en avant d'autres structures plus ou moins informelles, comme celles qui rassemblent les BRICS. Mais il semble que sa stratégie soit en passe d'évoluer, à en croire certaines publications du club Valdai, peu suspect d'être dans l'opposition au Kremlin. Les Russes reviennent vers les institutions multilatérales auxquelles participe l'Occident car au fond, ce qui fait de leur pays une grande puissance est son droit de véto au Conseil de sécurité. Diminuer le pouvoir de ce Conseil diminue l'emprise de la Russie sur les affaires du monde.

Le discours des Russes sur les sanctions est très ambigu. D'un côté, ils les exhibent comme un signe d'hostilité à leur endroit, de l'autre, ils louent leur utilité pour leur économie, qui se trouve ainsi stimulée puisqu'il leur faut développer des substituts aux importations. Quant à l'embargo, comme il a été décidé par le gouvernement russe, aucun chiffre n'est publié sur son coût. D'ailleurs, les Russes ne parlent que des sanctions occidentales. Et une certaine confusion règne : beaucoup d'entre eux croient que l'embargo leur est aussi imposé par l'Occident. Il est vrai que dans certains secteurs, comme l'agroalimentaire ou l'industrie pharmaceutique, des aides d'État permettent à des entreprises russes de profiter de la situation pour développer des substituts locaux aux produits d'importations. Mais les résultats ne sont pas toujours à la hauteur. Ainsi, les races bovines présentes en Russie ne permettent pas de produire de bons fromages. Les substituts portent donc le nom de « produit ressemblant à » ou « à base de » fromage... Et des substances nocives sont parfois utilisées : la consommation d'huile de palme a explosé depuis le début de l'embargo.

Le rapport du Conseil de la Fédération m'a surtout semblé être une occasion pour les Russes de faire la liste de leurs griefs contre l'Occident, d'une manière compacte, impénétrable, n'offrant pas la moindre place à la remise en question de soi-même et de son comportement. Alors que la Russie distinguait en général entre Europe et États-Unis, elle enfonce pour la première fois un coin dans l'Union européenne en critiquant les actions de l'Allemagne en son sein, et notamment sa gestion de la crise migratoire, qu'ils qualifient d'égoïste, en mettant en relief les conséquences des décisions allemandes sur les autres États membres.

M. Thomas Gomart. – J'ajoute qu'on observe aussi à l'OSCE une attitude peu coopérative de la Russie, qui cherche à détruire le consensus démocratique sur lequel cette organisation est construite. Quant aux sanctions, elles ont été prises par l'Union européenne en tant que telle, ainsi que par la Norvège, l'Australie, le Canada, le Japon et la Suisse. Si M. Trump souhaite affaiblir encore l'Union européenne, il peut les lever unilatéralement. Nous verrons alors ressurgir en Europe les mêmes clivages qu'en 2003.

Les Balkans sont une zone de confrontation. Les diplomates américains qui nous expliquaient comment gérer la période de transition actuelle ont beaucoup insisté sur le Monténégro. Les liens entre la Russie et la Serbie sont anciens, et matérialisés notamment par la base de coopération humanitaire à Nis. La force d'attraction de la Russie sera-t-elle suffisante pour que ces pays changent de pied et renoncent à adhérer à l'Union européenne ? Rien n'est moins sûr. Les Balkans sont aussi traversés par la route migratoire qui vient de la Turquie. Et nous connaissons l'influence de la Russie sur l'appareil d'État turc.

M. Lavrov affirme que la Syrie doit conserver ses frontières actuelles, issues des accords Sykes-Picot, ce qui entretient l'illusion que Bachar el-Assad pourra retrouver le contrôle complet de son territoire. Or les Kurdes sont très actifs. Que ferons-nous si la Turquie, membre de l'Otan, se livre à des exactions contre eux ?

Il est très difficile de s'entendre avec les Russes sur le fait qu'il existe des mouvements spontanés d'insurrection contre un pouvoir autoritaire, comme les révolutions de couleur ou les « printemps arabes ». Pour eux, ces phénomènes sont téléguidés de l'extérieur ou pilotés par des services de renseignement.

La Russie explique que le djihadisme a été alimenté par les Occidentaux, et notamment par les Américains lors de leur intervention en Afghanistan, dans les années 1980. Ils oublient de rappeler qu'ils les y ont précédés, et que la quasi-alliance sino-américaine qui s'y est nouée à l'époque était dirigée contre eux ! Le régime russe actuel repose en partie sur un pacte entre MM. Poutine et Kadyrov. La première guerre de Tchétchénie, entre 1994 et 1996, correspond au point bas de l'abaissement géopolitique de la Russie. Elle aboutit à une défaite humiliante pour les forces russes. En 1999 et en 2000, l'accès au pouvoir de M. Poutine est lié à des opérations de lutte contre le terrorisme tchétchène : M. Poutine offre à son armée une revanche en Tchétchénie, dont M. Kadyrov devient ensuite l'acteur principal. Signalons qu'en juin 2015, après l'attentat contre *Charlie Hebdo*, 800 000 personnes ont manifesté contre ce journal à Grozny.

La Russie a été massivement frappée par le terrorisme dans les années 1990. Pour elle, la guerre contre le terrorisme a commencé dès 1996, avec la lutte à mort contre M. Bassaïev. Au cours des années 2000, la Russie a été le troisième pays le plus frappé par le terrorisme, après l'Afghanistan et l'Irak. Le problème a été réglé en laissant carte blanche à M. Kadyrov. Mais nombre de djihadistes du Caucase du Nord sont sortis du pays et ont transité par la Turquie, malgré les opérations menées par ce pays pour les neutraliser. Les autorités russes font tout pour qu'ils ne reviennent pas sur le territoire de la Fédération.

Pour des raisons historiques évidentes, la relation franco-russe n'a rien à voir avec la relation germano-russe. C'est une relation teintée de romantisme, à l'image de la saga du Normandie-Niemen, dont le dernier aviateur, Gaël Taburet, est mort hier. On est souvent tenté de mobiliser les beaux symboles qui l'émaillent, mais la réalité est que nous avons de profondes divergences. Le discours de propagande russe dans notre pays va évidemment monter en puissance dans les prochaines semaines. La relation franco-russe s'est bien développée sur le plan économique depuis quinze ans, avec de très beaux succès de nos entreprises. Et nous avons réussi à trouver des convergences sur plusieurs dossiers politiques. Le problème de fond est le suivant : cette relation franco-russe est-elle prioritaire par rapport à la relation entre l'Union européenne et la Russie ? Pour Moscou, la réponse est évidemment oui, puisque la stratégie est de bilatéraliser les relations, dans le cadre d'une approche renvoyant au concept de concert européen, comme au dix-neuvième siècle. En bilatéral, peu de pays peuvent tenir tête à la Russie : l'Allemagne, essentiellement, et la France et l'Angleterre sans doute aussi.

Mme Tatiana Kastouéva-Jean. – Dans une note sur les facteurs intérieurs de la politique extérieure russe, je soulignais qu'après la chute de l'Union soviétique, les Russes n'ont pas eu la même relation avec la paix, puisqu'entre la guerre de Tchétchénie et le terrorisme massif, ils n'en ont pas connu les dividendes. Les préoccupations sécuritaires peuvent être légitimes, mais leur sens a dérivé vers une assimilation entre sécurité du pays et sécurité du régime, et de la personne de M. Poutine : M. Volodine a déclaré au club Valdaï il y a deux ans que sans Poutine, il n'y avait pas de Russie. Prioritaires, les dépenses de défense augmentent dans l'opacité, au détriment des budgets de la santé publique ou de l'éducation.

Qu'est-ce que la souveraineté ? C'est, d'abord, la maîtrise du territoire et la préservation de son intégrité – pendant les années de transition, les Russes ont eu quelques

frayeurs sur ce point. C'est ensuite la capacité à définir sa politique de manière indépendante. « Dieu soit loué, nous n'avons pas d'alliés », s'est un jour exclamé M. Poutine, se félicitant ainsi de n'avoir pas à tenir compte d'autres avis. En cas de problème, le multilatéralisme vole en éclat, la Russie prend ses décisions seule et ses alliés en sont informés par les journaux. C'était le cas avec l'instauration de l'embargo ou l'articulation entre le projet chinois de Route de la Soie et l'Union eurasiatique. Troisième aspect de la souveraineté : la capacité à organiser son voisinage proche sans avoir à composer avec des influences étrangères.

L'administration de M. Trump a donné des signes contradictoires sur le dossier ukrainien, affichant à la fois son soutien à l'Ukraine et sa volonté de renouer le partenariat avec la Russie. Du coup, chaque partie est tentée par l'escalade pour s'assurer la meilleure position de négociation possible. Les accords de Minsk sont bloqués, et l'on voit mal comment résoudre le problème. Pour Kiev, c'est une question de principe : céder sur le statut autonome du Donbass et l'organisation d'élections, c'est risquer d'être destitué par la rue. J'observe dans la presse ukrainienne une ébullition d'idées sur la manière de faire évoluer le processus de Minsk. Ainsi, l'ancien gouverneur de la région de Donetsk a proposé d'inviter les casques bleus à séparer les belligérants.

Les trois obstacles majeurs sont l'impossibilité d'assurer la sécurité sur les lignes de front, dans les Républiques autoproclamées, l'absence d'interlocuteur légitime du côté des séparatistes, puisque la Russie considère le conflit comme une guerre civile à laquelle elle n'est pas partie, et surtout le manque total de confiance entre les deux parties de l'Ukraine, puisque chacune se considère comme trahie. Il est vrai que Kiev a adopté une approche punitive au lieu de créer des liens avec la population de ces régions.

M. Thomas Gomart. – Sur les démonstrations de force de la Russie, je vous invite à lire le compte rendu de l'audition des ambassadeurs de Norvège, de Suède et de Finlande devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale au début du mois. La préoccupation de ces trois alliés – dans le cadre de l'Union européenne ou de l'OTAN – est palpable. Il y a en effet des tests en permanence, cela préoccupe nos autorités militaires et mobilise des forces. Que cherche la Russie ? À évaluer nos capacités de réaction et la cohésion de l'OTAN, certainement. Mais surtout, à obtenir un ascendant psychologique. C'est le mode de fonctionnement du président Poutine. Cette intimidation stratégique passe aussi par le facteur nucléaire.

Pour comprendre l'influence russe dans la campagne électorale américaine, il faut se placer dans un cadre chronologique remontant jusqu'à 1996. Cette année-là, l'action conjuguée de trois oligarques – MM. Berezovski, Gusinsky et Khodorkovski – sous l'influence américaine, a fait réélire M. Eltsine, alors que celui-ci était à 5 % dans les sondages. Pour M. Poutine et son entourage, il s'agissait là d'une ingérence directe dans les affaires intérieures de la Russie. Vingt ans plus tard, le bac se retourne sur le cochon, et la Russie exerce ouvertement une influence sur les élections américaines.

C'est aussi en 1996 qu'ont commencé les négociations secrètes entre Russes et Américains sur la gestion du cyberspace. La Russie souhaitait qu'il soit régulé par l'ONU, quand les Américains, qui y voyaient un outil de promotion de la démocratie et de domination économique, s'y opposaient. Ce processus s'est fracassé sur l'affaire Snowden. Nous sommes désormais dans une guerre ouverte pour le contrôle du cyberspace, dans laquelle la Chine joue aussi un rôle de premier plan.

Bien sûr, il serait absurde d'expliquer le phénomène Trump, qui répond à une évolution sociologique profonde des États-Unis, dont les classes moyennes ont été laminées, et constitue le prolongement du mouvement des *Tea parties*, par l'action de la Russie. Pour autant, on ne saurait exonérer la Russie qui, comme d'autres puissances, s'est efforcée de faire tomber la pièce du bon côté au dernier moment. En France, on voit bien que la Russie soutient le Front national et que celui-ci tient lieu de ce qu'était le PCF pendant la Guerre froide. Le programme de Mme Le Pen invite à une alliance stratégique avec la Russie. Pour autant, il serait absurde d'expliquer la progression du Front national depuis trente ans par ce soutien. Mais ne nous leurrions pas : la Russie va essayer de faire en sorte que la pièce tombe du bon côté – pour elle.

La question sur la Libye renvoie à la relation de la Russie avec l'Égypte, qui enregistre un regain dans la coopération militaire sur fond d'une grande similitude dans le style de gouvernement. Oui, il y a eu une mise en scène sur un navire russe, mais je ne sais pas exactement quel type de soutien est apporté aux forces du général Haftar. En tous cas, pour la Russie, tout vide stratégique est une opportunité à saisir.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci. La situation est complexe et entre la Chine, l'Afrique et l'élection de M. Trump – sans parler du Brexit – c'est à n'en pas douter une nouvelle donne qui s'installe sous nos yeux.

La réunion est close à 12 h 25.

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

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (sera publiée ultérieurement)

Cette audition est commune avec le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne et la commission des affaires européennes.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 35.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 14 février 2017**- Présidence de M. Alain Milon, président -**Proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (nouvelle lecture) - Examen des amendements de séance**

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Article unique

Mme Stéphanie Riocreux, rapporteure. – En première lecture, le Sénat a examiné et rejeté le texte de l'amendement n° 2 rectifié, qui réécrit la proposition de loi pour créer un régime distinct de mise en cause dans le cadre de la responsabilité civile.

Le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) par pressions psychologiques, qui existe depuis la loi de 2001 mais ne protège que les femmes qui se rendent dans un centre pour s'informer sur l'IVG. Il peut entraîner une peine maximale de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. La proposition de loi, sans modifier la peine, précise la définition du délit afin d'y inclure les nouveaux moyens d'entrave.

La rédaction adoptée par le Sénat en première lecture répond au problème de conformité au droit européen, soulevé par Mme Gatel, auteur de l'amendement, ainsi qu'au problème de constitutionnalité, sans modifier l'équilibre entre liberté d'expression et protection d'un droit reconnu par la loi.

Une partie de l'amendement est déjà satisfait par le droit pénal, qui autorise le juge à faire cesser les entraves. En outre, toute personne qui porte plainte peut se constituer partie civile dans une affaire pénale.

Avis défavorable à cet amendement. Je soutiens à titre personnel la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

Mme Françoise Gatel. – Personne ne sera surpris que je ne partage pas du tout l'analyse de la rapporteure qui a, elle-même, constaté la grande fragilité juridique du texte de l'Assemblée nationale. Je ne pense pas que ce que je propose soit satisfait.

L'Assemblée nationale et la rapporteure proposent de faire de ce qui s'apparente à une liberté d'expression un délit pénal. Il est curieux, la commission des lois l'a souligné, de prévoir une même peine pour une expression verbale sur support numérique librement consultable, aussi fautive soit-elle, et une entrave physique souvent violente. C'est créer une nouvelle variété de délit de presse, un délit d'expression numérique ; ce contre quoi le Gouvernement s'était indigné lors du débat sur la loi Égalité et citoyenneté. Voilà une incohérence, en plus d'une forte contradiction avec le droit européen et le droit français.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Mme Stéphanie Riocreux, rapporteure. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* reprend le texte adopté par le Sénat en première lecture, auquel il ajoute les coordinations nécessaires à son application outre-mer. Avis favorable.

M. Gérard Roche. – Je m'abstiens. Si l'amendement n° 2 rectifié de Mme Gatel n'est pas adopté en séance, je voterai celui-ci.

Mme Laurence Cohen. – Tout le monde a le droit de changer d'avis. Je suis néanmoins étonnée de voir une majorité soutenir l'amendement n° 2 rectifié alors que nous nous étions retrouvés pour le rejeter en première lecture. Mme Gatel défend sa proposition dans des termes identiques, que s'est-il donc passé ? J'aimerais le savoir, cela enrichirait ma culture politique...

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

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GATEL	2 rect.	Nouvelle rédaction de la proposition de loi pour créer un régime distinct de mise en cause dans le cadre de la responsabilité civile. En conséquence, modification de l'intitulé de la proposition de loi.	Favorable
Mme SCHILLINGER	1 rect. bis	Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture et coordinations pour l'application en outre-mer.	Défavorable

La réunion est close à 14 h 25.

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides - Communication

La réunion est ouverte à 10 heures.

M. Alain Milon, président. – La commission des affaires européennes a adopté, le 12 janvier dernier, une proposition de résolution européenne sur les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides. Cette proposition de résolution fait suite à un rapport d'information présenté le même jour par nos collègues Patricia Schillinger et Alain Vasselle.

Ce rapport rappelle les principales données relatives aux perturbateurs endocriniens et à leurs effets sur la santé. Il vise surtout à faire le point sur l'état des débats intervenus au cours de ces dernières années au sein de l'Union européenne, et il montre que celle-ci a considérablement tardé à prendre en compte cette problématique, alors que la réglementation des substances chimiques relève de sa compétence, et non de celle des États membres. Nous nous trouvons ainsi devant une sorte de carence de l'action européenne à laquelle les législations nationales ne peuvent se substituer.

La proposition de résolution découle plus particulièrement de l'analyse, par nos deux collègues, des propositions que la Commission européenne a formulées pour définir et donc réglementer les perturbateurs endocriniens, dans le cadre des textes relatifs aux produits phytopharmaceutiques et aux biocides.

Il m'a paru important que Patricia Schillinger et Alain Vasselle puissent nous exposer les principales conclusions de leur travail et leur sentiment, que je crois très critique, sur l'attitude actuelle des autorités européennes. Je précise que cette proposition de résolution deviendra proposition du Sénat d'ici la fin de la semaine, sauf demande d'examen en séance publique émanant d'un président de commission ou de groupe, ou du Gouvernement.

Mme Patricia Schillinger. – Les règlements européens encadrant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des biocides prévoient l'évaluation de toutes les substances actives entrant dans la composition de ces produits. Les substances identifiées comme perturbateurs endocriniens ne sont pas autorisées, sauf dérogation. Mais ces deux règlements ne déterminent pas les critères permettant de définir un perturbateur endocrinien. Ils disposaient que la Commission européenne devait proposer une définition dans le cadre d'un acte d'exécution pour les produits phytopharmaceutiques et d'un acte délégué pour les biocides, au plus tard en décembre 2013, ce qui n'a pas été fait. Ce n'est qu'après une condamnation par le tribunal de l'Union européenne que la Commission a proposé ces critères, le 15 juin 2016.

Pour comprendre les enjeux de ces propositions, il faut savoir que le système hormonal ou système endocrinien permet de réguler le développement et le fonctionnement de l'organisme. Il contrôle ainsi la température du corps ou le taux de sucre dans le sang, mais permet aussi le développement de l'organisme et le mécanisme de reproduction. Pour cela, des glandes telles que la glande thyroïde ou les glandes génitales vont sécréter une hormone. Celle-ci va alors se fixer à un récepteur et déclencher une réaction d'un organe tiers ou l'expression d'un gène. Les perturbateurs endocriniens sont des substances qui vont imiter ces hormones et empêcher que l'organisme ne réagisse de manière adéquate.

Ces substances sont présentes partout autour de nous et il est donc difficile de s'en prémunir. En effet, on les retrouve dans la nourriture, l'eau potable et l'air où elles sont diffusées notamment par les pesticides. Ces substances sont également présentes dans certains médicaments et dans les produits cosmétiques. Le plus connu du grand public est le bisphénol A, présent notamment dans les biberons et les revêtements intérieurs des boîtes de conserve.

L'identification des perturbateurs endocriniens est rendue difficile par leur mode d'action qui diffère de celui des autres substances toxiques. Pour celles-ci, on considère en effet que la dose fait le poison. Plus la dose est forte, plus l'effet toxique observable est élevé.

Pour les perturbateurs endocriniens, la Société internationale d'endocrinologie décrit les caractéristiques suivantes : les perturbateurs endocriniens n'ont pas directement d'effet néfaste sur une cellule ou un organe ce qui génère un temps de latence qui rend l'effet indésirable plus difficile à détecter ; ce n'est pas la dose qui fait le poison mais la période d'exposition : le danger est ainsi plus grand pour les femmes enceintes et les enfants de moins de trois ans ; ils peuvent agir selon une relation dose-réponse non linéaire avec des effets à faibles doses plus importants qu'avec des doses plus élevées ; les effets peuvent se transmettre à la descendance ; la multitude des perturbateurs endocriniens entraîne un « effet cocktail » difficile à analyser.

Compte tenu de ces éléments, il est difficile de considérer les perturbateurs endocriniens comme les autres substances toxiques, et ce malgré les contestations des toxicologues. Les critères d'identification des perturbateurs endocriniens doivent tenir compte de ces caractéristiques particulières.

Aujourd'hui, on peut se féliciter que le sujet soit enfin débattu. Toutefois, on peut formuler trois griefs quant à la procédure utilisée, à savoir un acte d'exécution et un acte délégué, pris dans le cadre fixé respectivement par le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques et le règlement relatif aux biocides. Tout d'abord, ces critères ne s'appliqueront donc qu'aux seuls produits phytopharmaceutiques et aux produits biocides. Or, il aurait été intéressant de proposer des critères d'identification valables pour tous les produits, notamment les produits cosmétiques. En outre, les règlements de base prévoient déjà que toutes les substances actives feront l'objet d'une évaluation et que celles qui seront identifiées comme perturbateur endocrinien ne seront pas autorisées, sauf dérogation particulière. Ces dispositions ne pourront pas être modifiées dans ces actes car la Commission n'a pas mandat pour le faire. Or, il aurait été intéressant de pouvoir adapter les conséquences réglementaires aux critères retenus. Enfin, les propositions de la Commission ne pourront pas être amendées par le Conseil ou le Parlement européen, qui pourront toutefois y opposer leur veto.

M. Alain Vasselle. – La commission des affaires européennes a examiné le 12 janvier dernier les critères d'identification des perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides, que propose la Commission européenne.

S'appuyant sur la définition proposée par l'OMS, la Commission européenne a estimé qu'une substance sera reconnue comme perturbateur endocrinien si elle répond aux trois critères suivants : elle montre des effets indésirables sur un organisme sain ou sa progéniture ; elle altère le fonctionnement du système endocrinien ; ses effets indésirables sont une conséquence du mode d'action endocrinien.

Or, de l'avis des associations et des scientifiques de l'Inserm notamment, le niveau de preuve demandé pour satisfaire ces critères est trop élevé. En effet, il sera difficile de démontrer en utilisant des études scientifiques standardisées le lien de conséquence entre l'effet indésirable et l'altération du fonctionnement du système endocrinien.

Face aux enjeux sanitaires, il nous apparaît judicieux, dans le cas des perturbateurs endocriniens, d'appliquer le principe de précaution. Celui-ci prévoit que l'absence de certitudes scientifiques ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives, mais aussi proportionnées, visant à prévenir un risque pour la santé. Rappelons que les perturbateurs endocriniens sont un concept récent formulé en 1991 seulement. Nous proposons donc que les trois critères à prendre en compte pour identifier une substance comme perturbateur endocrinien soient les suivants : elle est connue ou présumée pour ses effets indésirables sur un organisme sain ou sa progéniture ; elle présente un mode d'action endocrinien et altère donc les fonctions du système endocrinien ; il est biologiquement plausible que ses effets indésirables soient une conséquence du mode d'action endocrinien.

Ces critères sont ceux défendus par le Gouvernement français. En considérant que ces effets doivent être connus ou présumés et en établissant que le lien entre la perturbation endocrinienne et l'effet néfaste sur la santé est biologiquement plausible, les études scientifiques non standardisées, c'est-à-dire reconnues par la communauté scientifique mais pas encore par l'OCDE, pourront être prises en compte pour démontrer qu'une substance est

un perturbateur endocrinien. C'est le sens de la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes le 12 janvier dernier.

En revanche, une application proportionnée du principe de précaution n'incite pas à définir une catégorie de perturbateurs endocriniens potentiels. En effet, les agriculteurs comme les industriels s'inquiètent de voir apparaître une liste noire de substances considérées comme étant potentiellement des perturbateurs endocriniens, qui même si elles ne sont pas formellement interdites, seront rejetées par les distributeurs et les consommateurs. Une étude menée par le cabinet Redqueen indique que dans ce cas, 60 substances seraient susceptibles d'être qualifiées comme perturbateur endocrinien. Cela aurait pour conséquence de remettre en cause la viabilité des exploitations qui subiraient alors une baisse de 40%, en moyenne, de leur rentabilité.

Par ailleurs, outre les critères permettant l'identification des perturbateurs endocriniens, la Commission a proposé de modifier le cadre réglementaire relatif à l'usage de ces substances. Tout d'abord, la Commission propose de revoir les conditions dans lesquelles une dérogation peut être accordée pour l'utilisation de substances reconnues comme perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques. Jusque-là, une dérogation était possible en cas « d'exposition négligeable ». La Commission propose de permettre une dérogation « en cas de risque négligeable lié à l'exposition dans les conditions réalistes les plus défavorables ». Il s'agit ici d'élargir les possibilités de dérogation.

De même, dans sa version du 8 décembre 2016, la Commission européenne a ajouté un paragraphe aux deux projets d'actes concernant les critères d'identification des perturbateurs endocriniens dans le cas des organismes non ciblés. Ces dispositions doivent permettre de ne pas interdire les substances dont le mode d'action est précisément de perturber le système endocrinien des organismes nuisibles, si pour les êtres humains, il est démontré que l'effet néfaste n'est pas avéré.

Nous considérons ici que la Commission outrepassé ses droits. En effet, ces modifications, inscrites dans un simple acte délégué ou d'exécution, remettent en cause des dispositions essentielles des règlements qui constituent la base juridique de cet acte. Elles devraient donc faire l'objet d'un nouveau règlement si la Commission souhaite les modifier.

M. Jean Desessard. – En dépit de la grande qualité de l'exposé qui vient de nous être fait, je ne suis pas certain de bien comprendre la position exprimée par M. Vasselle. Vous nous expliquez que la France, qui est en avance sur ces questions, doit demander à l'Europe de prendre des mesures permettant d'assurer une meilleure protection à l'échelle européenne, tout en nous mettant en garde contre le danger qu'il pourrait y avoir à aller trop loin dans la réglementation lorsque nous n'aurions à faire qu'à de simples soupçons concernant l'effet de telle ou telle substance. S'agit-il là d'une position personnelle, ou cela figure-t-il dans le texte que vous nous soumettez ?

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi ne pas avoir suivi la recommandation récemment formulée par l'Anses quant aux critères de définition des perturbateurs endocriniens ? À vouloir se montrer trop prudent, on risque de se montrer trop accommodant envers les industriels. Pourriez-vous par ailleurs nous donner quelques précisions sur le groupe international qui sera constitué, s'agissant notamment de sa composition ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – La mort tragique d'un nourrisson survenue dans un établissement hospitalier à la suite de l'administration de vitamine D à forte dose a pu susciter quelques interrogations. La définition des perturbateurs endocriniens que vous nous proposez pourrait-elle englober ce cas de figure ?

M. René-Paul Savary. – La distinction faite entre les perturbateurs endocriniens présumés et suspectés m'interpelle. Il est bien évident que l'innovation ne peut se faire que dans le respect de la santé humaine. Cependant, on ne peut accepter des délais exagérément longs pour la mise sur le marché de nouvelles molécules, ni continuer à travailler, dans certains domaines, avec des molécules du XXe siècle, quand il en existe d'autres qui pourraient permettre des avancées considérables. Comment donc concilier vos observations avec le principe d'innovation ?

M. Gilbert Barbier. – C'est une question difficile que nous abordons aujourd'hui – j'en sais quelque chose, puisque je suis l'auteur d'un rapport sur ce thème produit en 2011 par l'Opecst. Plusieurs éléments de cette proposition de résolution m'interpellent, et notamment l'articulation entre ses alinéas 14 (« *Considérant que la Commission a déterminé trois critères concomitants pour permettre l'identification d'une substance comme perturbateur endocrinien : un effet néfaste sur un organisme sain, une altération du système endocrinien et un lien de conséquence entre le premier et le second* ») et 21 (« *Considérant que des critères d'identification, reposant sur des études permettant seulement de suspecter que la substance est un perturbateur endocrinien, auraient pour conséquence de diminuer la production et la rentabilité des exploitations agricoles, et d'autres secteurs d'activité de manière excessive* »).

Des travaux scientifiques sont encore en cours sur des dizaines de milliers de substances, qui vont encore durer plusieurs années. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que les perturbateurs endocriniens ont des effets très différents selon les organismes et les périodes de la vie ; certains sujets fragiles, comme les femmes enceintes ou les enfants en croissance, y sont particulièrement exposés. Sur un organisme adulte tel que le mien, il me semble en revanche que les perturbateurs endocriniens n'ont plus qu'une faible marge de manœuvre...

Je m'interroge également sur l'utilisation du terme de « phytopharmaceutiques », qui fait par ailleurs écho à celui de « phytosanitaire ». Certains médicaments sont par définition des perturbateurs endocriniens, comme ceux utilisés pour traiter les problèmes de thyroïde.

M. Daniel Chasseing. – La conciliation de la protection du public face à des substances suspectées d'avoir un effet nocif avec certains enjeux économiques apparaît en effet difficile. Je pense notamment aux recherches actuellement menées sur une substance qui aurait pour effet de piéger les insectes, sur lesquelles il y a encore beaucoup de progrès à faire, et rejoins sur ce point la préoccupation exprimée par mon collègue René-Paul Savary.

La question qui se pose aujourd'hui est celle de la manière dont les interdictions seront harmonisées à l'échelle européenne : la France ne doit pas se retrouver seule à appliquer certaines d'entre elles. Il me paraîtrait par ailleurs intéressant de mettre en place, en complément et dans certains territoires exposés, des chartes entre associations de protection de l'environnement et producteurs visant à limiter les plantations proches des maisons et à signaler par avance les moments d'épandage.

Mme Catherine Génisson. – Comme plusieurs de nos collègues je m’interroge sur le champ de la recherche. Il est question des produits phytopharmaceutiques et de biocides. Vous évoquez aussi les produits cosmétiques et les emballages plastiques. Comment guider la recherche sur tous les sujets alors que, comme le soulignait Gilbert Barbier, le terrain joue également beaucoup sur l’impact de ces substances ?

Je crains que nous ne stigmatisions certains produits tout en passant à côté d’autres qui seraient plus dangereux. À mon sens il faut en tous cas approfondir cette question.

M. Michel Vergoz. – J’ai, pour ma part, une remarque de forme. L’initiative prise par la France est louable mais le texte de la résolution ne me paraît pas à la hauteur de la sonnette d’alarme que nous souhaitons tirer. Je note que nous « invitons », que nous « estimons nécessaire », que nous « encourageons ». Tout cela me paraît trop gentil et peu propice à obtenir plus d’investissement dans la recherche sans laquelle nous n’aurons pas d’arguments à faire valoir. Un seul paragraphe me donne satisfaction. Celui où nous nous opposons « fermement ». Je pense qu’il faut utiliser des mots qui réveillent !

Mme Nicole Bricq. – J’ai une remarque de nature économique et une remarque de forme.

Sur l’économie, le considérant 21 de la résolution affirme qu’il faut limiter les effets des mesures prises sur les exploitations agricoles et les autres secteurs d’activité, sans préciser lesquels. Or le considérant 22 veut inclure dans le champ de la recherche la cosmétique. Il faudrait prendre pour ce secteur, qui a une importance particulière en France, les mêmes précautions que pour les exploitations agricoles. Ces deux paragraphes ne me paraissent pas très cohérents.

Je ne reviens pas sur le règlement REACH qui a déjà été évoqué simplement pour dire qu’il a été négocié pendant plusieurs années avec une forte mobilisation de l’industrie chimique.

Il y a également un problème de forme. Les considérants 23, 24 et 30 regrettent le recours à acte d’exécution qui empêche le Parlement européen d’intervenir et indiquent que la Commission ne serait pas compétente en la matière.

La Commission est-elle prête à bouger face à cette argumentation juridique ? Quelles sont les chances d’aboutir à un débat public par les instances élues ? Il ne sert à rien à la France d’être en avance si elle est toute seule.

Mme Patricia Schillinger. – Le sujet est effectivement large et donne parfois l’impression qu’on ne peut plus rien boire, ni manger, ni respirer. Nous manquons aussi de travaux sur les effets à long terme et sur les différentes générations de ces produits. La France est précurseur mais il s’agit d’un enjeu de santé publique mondial qui demande une plus grande concertation. Nous avons constaté que les agences spécialisées ne se concertent pas suffisamment. Au niveau politique également je pense qu’il faudrait également organiser des réunions régulières entre les parlementaires concernés et le commissaire européen en charge de la santé.

Il faut également garantir l’indépendance de la recherche et avoir des experts qui soient de véritables référents nationaux.

On ne doit pas également négliger l'enjeu en matière d'importation et d'exportation des produits. Une molécule de remplacement met quinze ans à être à mise sur le marché. Certains produits biocides sont d'usage quotidien, comme les gels hydroalcooliques. On ne peut donc tout interdire du jour au lendemain, il faut procéder par étapes même si une large part du travail a déjà été accompli puisque 700 des 1 000 substances identifiées ont déjà été retirées du marché.

S'agissant des suites données à nos travaux, nous nous réunissons le 28 février et nous allons tâcher d'avoir un entretien par visioconférence.

M. Alain Vasselle. – Je comprends que la question qui nous réunit puisse susciter beaucoup d'interrogations compte tenu des enjeux de santé publique.

M. Desessard s'est interrogé sur la référence que nous faisons aux risques économiques qui pourraient résulter de l'interdiction de produits suspectés. Pourquoi écarter ces derniers ? Les produits présumés, ou ceux considérés comme présentant un danger, ont fait l'objet de suffisamment d'études scientifiques qui permettent d'identifier les dangers présumés que leur usage fait courir. Nous considérons, comme le Gouvernement français, que ces produits doivent être intégrés à la réglementation européenne. A l'inverse, les produits suspectés sont ceux pour lesquels l'état des connaissances scientifiques est tel que nous ne sommes pas en mesure de démontrer leurs effets indésirables sur la santé. Comme Patricia Schillinger l'a indiqué, la possibilité de développer des molécules de substitution pose la double question du coût et du temps, dix à quinze années étant nécessaires. Concernant les produits présumés, nous ferions déjà un pas en avant considérable alors qu'un certain nombre d'États européens freinent des quatre fers.

Mme Bricq a évoqué l'article 78 du Règlement européen. Les procédures européennes sont très encadrées. L'article 78 ne prévoit pas que la Commission européenne puisse se prononcer sur l'évolution de la réglementation des perturbateurs endocriniens. Celle-ci ne s'applique pas aux produits cosmétiques.

Pour répondre à M. Vanlerenberghe, l'évolution réglementaire qui nous intéresse concerne uniquement les produits phytopharmaceutiques et biocides et non les produits naturels. Ces derniers feront l'objet d'une évolution réglementaire distincte.

Le caractère insuffisamment incisif ou affirmatif de la résolution a été soulevé par M. Vergoz. Il faut garder à l'esprit le fait que la France n'a pas de compétence directe dans la matière qui nous intéresse. Elle ne peut contraindre la Commission européenne. Nous ne pouvons qu'émettre des encouragements ou des incitations.

S'agissant de la recherche, nous avons tout de suite pris en compte la nécessité d'insister sur la coordination et la concertation, en particulier dans la communication. Il n'existe pas de position commune affichée au niveau européen entre l'ensemble des États membres. Nous organiserons peut-être un colloque sur ce thème et une réunion à laquelle seraient invités tous les États membres afin d'aller dans le sens d'une harmonisation de nos positions et d'une meilleure communication.

Il faut aller beaucoup plus loin en matière de recherche. Les résultats arrivent toujours avec un temps de retard. Par exemple, nous avons obtenu des résultats il y a peu de temps concernant le DDT, un insecticide. Démonstration a été faite qu'une simple exposition pouvait entraîner une perturbation du système endocrinien. Cela nous encourage à inciter le

développement de la recherche. L'ensemble des scientifiques doivent pouvoir se concerter plus régulièrement afin de faire le point sur la recherche de telle manière à ce que cela puisse contribuer à l'évolution de la réglementation.

Mme Évelyne Yonnet. – A-t-on identifié les perturbateurs endocriniens qui sont à l'origine de cancers du sein ou de la prostate ?

Mme Patricia Schillinger. – L'identification précise est rendue difficile par l'effet cocktail que nous avons évoqué. En tout état de cause, les médecins constatent beaucoup d'évolutions liées au changement hormonal, en particulier chez les jeunes dont le développement physique est de plus en plus précoce.

M. Alain Vasselle. – Pour compléter les éléments de réponse à l'interrogation de Mme Bricq, je souhaitais préciser qu'en tant que rapporteurs nous définissons des critères d'identification des perturbateurs endocriniens mais pas les conséquences réglementaires.

Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques - Audition du Pr Claude Huriet

M. Alain Milon, président. – Monsieur le sénateur Claude Huriet, monsieur le professeur, c'est avec plaisir que nous accueillons aujourd'hui votre retour devant la commission des affaires sociales du Sénat.

Je rappelle que votre action au sein de notre commission a permis la création de nombreuses instances qui sont aujourd'hui au cœur de notre système de santé, au premier rang desquelles la Haute Autorité de santé.

Vous avez par la suite continué à vous intéresser à nos travaux en tant que président du conseil d'administration de l'Institut Curie.

Mais nous vous entendons aujourd'hui sur un sujet qui a récemment défrayé l'actualité, celui de la recherche biomédicale, dont le cadre a été posé par la loi du 20 décembre 1988 connue sous le nom de loi Huriet-Sérusclat.

Nous nous en étions entretenus il y a quelques semaines et étions convenus de cette rencontre.

Il nous a en effet semblé important d'avoir votre regard sur la situation actuelle et sur les enjeux qui, finalement, n'ont guère évolué depuis le premier bilan de la mise en œuvre de la création des comités de protection des personnes participant à la recherche biomédicale, que vous aviez dressé, pour notre commission, il y a plus de quinze ans, en 2001.

J'ai d'ailleurs fait tirer des exemplaires de ce rapport pour le mettre à la disposition de nos collègues.

M. Claude Huriet. – Si je suis parmi vous aujourd'hui, ce n'est pas tant comme professeur que comme sénateur honoraire, ancien membre de la commission des affaires sociales.

La loi Huriet-Sérusclat est née ici, dans votre assemblée. C'est le mérite de la commission des affaires sociales du Sénat de l'avoir conçue, présentée et soutenue. Je profite

de ce moment d'émotion pour évoquer le souvenir de Franck Sérusclat. C'est une loi très innovante, non seulement parce qu'elle a été la première loi de bioéthique mais aussi parce qu'elle a inscrit dans notre droit le principe du consentement. C'est aussi un texte d'initiative sénatoriale. Or très peu de propositions de loi sénatoriales obtiennent un vote quasi unanime des deux assemblées. Ce résultat a été rendu possible grâce au compagnonnage entre Franck Sérusclat, ancien pharmacien et socialiste, et moi-même, médecin et centriste ! Nous avons été capables de nous entendre pour bâtir conjointement un texte, préfigurant en cela l'unanimité qui s'est exprimée lors de son adoption.

Quel est l'esprit initial de la loi Huriet-Sérusclat ? En quoi est-il remis en cause par la loi Jardé ? Enfin, *quid* de l'accident grave de Rennes et du fonctionnement des comités de protection des personnes ?

Premier point, quel est l'esprit initial de la loi Huriet-Sérusclat ? Il s'agit avant tout d'une loi de protection des personnes. Nous nous sommes appuyés sur la déclaration de Nuremberg faisant suite aux expérimentations humaines en camps de concentration. Cette déclaration, qui constituait un choc interpellant la conscience universelle, ne s'était jusque-là pas traduite par une expression législative. Il s'agissait de reconnaître que l'expérimentation était licite mais à la condition absolue que la personne ait donné son consentement, expression même de son indépendance et de sa dignité.

Nous nous sommes également appuyés sur des considérations juridiques, constatant une incompatibilité entre les principes de notre droit et les recommandations européennes. Celles-ci subordonnaient la mise sur le marché d'une nouvelle molécule à des recherches sur le volontaire sain, en contradiction avec le code civil qui pose le principe de l'indisponibilité du corps humain et de l'inviolabilité. En effet, l'indisponibilité, cela signifie que l'on ne peut porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne, sauf dans son propre intérêt. Une loi s'imposait, que les pharmacologues-cliniciens appelaient également de leurs vœux, ce qui est assez rare pour être souligné. Cette loi est le premier texte sur les plans européen et international.

Enfin, pour illustrer le contexte médiatique dans lequel intervenait notre proposition de loi, je citerai le travail de deux jeunes journalistes, Aline Richard et Sophie Veyret, *Cobayes humains, les secrets de l'expérimentation médicale*, qui avaient livré une enquête très sérieuse sur les officines pratiquant des essais sur volontaire sain, avec toutes les aberrations que cela entraîne, y compris sur le plan financier. Les dernières pages de cet ouvrage faisaient état de l'initiative sénatoriale. Les journalistes y voyaient une possible réponse à des situations scandaleuses. Nous n'avons certes pas légiféré sous la pression de l'urgence mais ce paramètre a eu son importance.

La loi Jardé du 5 mars 2012, même s'il vaudrait mieux parler de la loi Lemaire, est née d'une demande des chercheurs, contrairement à la loi Huriet-Sérusclat, qui visait davantage la protection des personnes. C'est au nom des chercheurs académiques qu'est intervenue la « révision de la loi du 20 décembre 1988 : plateforme commune de propositions émanant des sociétés savantes, organismes et associations de malades ». Cette seule précision suffit à faire comprendre qu'il est impossible de rapprocher les deux lois tant leurs points de départ respectifs sont différents.

Les intitulés de ces deux textes traduisent cet état de fait, exemple à l'appui. La loi du 20 décembre 1988 est relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales. La loi du 5 mars 2012 est relative aux recherches impliquant la personne

humaine. Or, d'après le *Larousse*, « impliquer » signifie « attribuer à quelqu'un une part de responsabilité dans une affaire fâcheuse »...

En quoi l'esprit initial de la loi Huriet-Sérusclat se trouve-t-il remis en cause par la loi Jardé ? Ma réponse sera lapidaire : il s'agit d'une autre loi ! En 2012, on a demandé au législateur un texte qui soit bien autre chose que l'amendement de la loi initiale. L'objet de la loi Jardé relative aux recherches impliquant la personne humaine est de simplifier, de faciliter la mise en œuvre des procédures et de renforcer la sécurité, avec des contraintes graduées en fonction du niveau de risque. C'est d'ailleurs l'un des illogismes de la loi Jardé qui, en soutenant la recherche, vise l'innovation. Or on ignore presque tout de ce qui est nouveau : c'est tout l'objet de l'expérimentation et des essais, dont le but est de réduire la marge d'incertitude sur les bénéfices mais aussi sur les risques ! Bref, quand on classifie les recherches en fonction de leur degré de risque, on n'est pas dans l'innovation...

Par ailleurs, une confusion s'est fait jour entre la recherche et l'étude. Les premiers alinéas du texte initial faisaient référence aux recherches et études. L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) nous avait alors fait remarquer que le consentement préalable et éclairé d'une personne n'était pas compatible avec certaines études, notamment comportementales. Par exemple, si des personnes sont prévenues des procédures, leurs réactions d'angoisse n'ont plus la même acuité. Il ne faut donc pas confondre la recherche innovante, qui signifie le progrès, avec l'étude. Les comités de protection des personnes (CPP) sont en charge des procédures pour cette deuxième catégorie.

La troisième catégorie est l'évaluation. La recherche d'une nouvelle molécule pour le traitement du cancer n'est évidemment pas la même chose que la mise au point de nouvelles pratiques de soins, y compris pour la protection des personnes. En tout état de cause, l'évaluation est absente de tous les débats. Elle se résume maintenant au tirage au sort des CPP, ce qui est un peu court.

Une des spécificités de la loi Jardé est la transformation des comités de protection des personnes soumises à la recherche biomédicale (CPPRB) en comités de protection des personnes (CPP). Or les CPPRB étaient des structures consultatives. En raison de la diversité de leurs composantes, ils n'étaient pas l'annexe d'une quelconque instance. Par ailleurs, leur compréhension, plus ou moins limitée, des données scientifiques les rapprochait de la société civile. On en a fait des structures de décision, donc de responsabilité, ce qui entraîne comme inconvénient un double pilotage : pour obtenir une autorisation, il faut recueillir à la fois l'avis du CPP et celui de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Sur le fonctionnement des CPPRB, je vous renvoie à mon dernier rapport présenté en avril 2001, qui faisait état d'un certain absentéisme. François Lemaire relevait, lui, la « grande hétérogénéité des pratiques ». Par ailleurs, Mme Geneviève Chêne a également souligné leur méconnaissance des fonctionnements internes.

De nouvelles compétences portant sur la science ont donc été attribuées aux CPP. Quel manque de vision de l'avenir non pas lointain, mais proche ! Imaginez-vous que des gens soient tirés au sort pour se prononcer sur les nanomédicaments ou les stimulations cérébrales ? Alors que leur désignation ne repose pas sur un fondement de compétences scientifiques, comment jugeront-ils du bénéfice et du risque de ces techniques ?

Troisième point, *quid* de l'accident de Rennes ? Je n'ai pas l'intention d'en parler car tout a été dit. L'essentiel des facteurs ayant entraîné cet accident sont liés à l'élaboration d'une méthodologie et au non-respect de celle-ci. Il aurait fallu s'en tenir à une période de neutralité en attendant d'en savoir plus. Le juge tranchera.

Pour finir, je dirai un mot du tirage au sort. À mon sens, cette initiative repose sur un mouvement de défiance, non pas quant à la compétence des organismes en charge mais à l'égard des conflits d'intérêts. Mais ne perdons pas de vue que le promoteur a besoin que le CPP fasse correctement son travail. Certes, le tirage au sort exclut les conflits d'intérêts mais il ne permet pas de répondre à cette dernière exigence. Le tirage au sort, comme réponse à une méfiance, n'est pas exempt de vices et d'inconvénients.

Par votre insistance, vous avez obtenu un décret confiant, par tirage au sort, un pouvoir de décision à des structures dont les compétences nous sont inconnues. Vous en avez pris connaissance, il faudra le mettre en œuvre. La création d'un comité national des recherches est une bonne chose. Le rapport d'avril 2001 la suggérait d'ailleurs, avec un statut juridique encore à définir. Pour autant, le tirage au sort me semble très dangereux, tout simplement parce que le comité de protection des personnes n'a jamais été évalué. Les conclusions du rapport d'avril 2001 posaient l'exigence instante d'une évaluation de ces comités pour connaître l'engagement de leurs membres. Or nous n'en savons toujours rien.

Mon analyse est peut-être sévère : protection des personnes dominée par le principe de simplification pour les chercheurs ; confusion entre recherche, innovation et étude ; évaluation des pratiques laissée à un CPP ; décalage entre tirage au sort et évaluation.

En conclusion, cette rencontre constitue pour moi une sorte de réhabilitation. Très rapidement après mon départ du Sénat, des travaux ont été engagés par Marie-Thérèse Hermange et Jean-Pierre Godefroy. Il aurait été convenable, à défaut de pouvoir interroger Franck Sérusclat, de m'auditionner. Par ailleurs, à l'occasion des vingt ans de la loi Huriet-Sérusclat, j'avais émis le souhait qu'un colloque soit organisé par le Sénat. Je n'ai reçu qu'une proposition décevante, faute de moyens financiers, m'a-t-on dit...

M. Jean-Pierre Godefroy. – Lors des travaux sur la loi Jardé, nous avons essayé de marcher dans vos pas en faisant en sorte de tomber tous d'accord. Je rends hommage à Marie-Thérèse Hermange et à François Autain. Les discussions avec M. Jardé, avec M. Lemaire et avec l'Assemblée nationale ont été extrêmement difficiles. Nous avons mis près d'une année à aboutir à un texte commun, qui ne nous donnait pas complètement satisfaction, mais qui était néanmoins le moins mauvais possible.

Le choix aléatoire des comités de protection de la personne nous tenait à cœur car les promoteurs demandaient à choisir eux-mêmes. Le tirage au sort nous a semblé être une solution. Néanmoins je partage vos craintes pour l'évaluation de ces comités, très disparates sur le territoire.

Le comité national était peut-être une mauvaise idée mais nous voulions une règle qui soit la même pour tous les comités de protection de la personne.

Pour finir, je ne suis pas convaincu que le décret, qui a mis du temps à être publié, soit exactement conforme à nos attentes...

M. Claude Huriet. – À propos du décret, une analyse critique d’usagers relève que *« l’articulation avec le règlement UE n° 536-2014 sur les essais cliniques de médicaments et le futur règlement sur les dispositifs médicaux, pour la partie concernant les investigations cliniques, risque d’être un peu délicate car ces règlements ne prennent pas en compte les recherches non interventionnelles, qui, pour la France, devront passer par la commission RIPH »*.

Je suis favorable à une répartition qui ne soit pas laissée au bon vouloir d’un promoteur. Le contexte est international et les recherches pourraient se faire ailleurs. Les différents États membres ont su prendre des dispositions, inspirées de la loi française, pour éviter une fuite vers le moins-disant éthique.

Le tirage au sort n’est une solution que si l’on est assuré au final d’avoir un travail de qualité, y compris pour la protection des personnes. Le rapport de 2001 insistait d’ailleurs sur l’importance de la formation des membres des CPP. La dernière fois que j’ai rencontré M. Jardé, il m’a avoué qu’il souhaitait prévoir une évaluation des instances mais ce que cela lui avait été refusé !

M. Olivier Cigolotti. – J’ai deux questions, l’une pour l’ancien législateur et l’autre pour le professeur. Premièrement, la ministre de la santé s’est exprimée sur la nécessité de simplifier les procédures et de raccourcir les délais. Cela ne s’accompagnera-t-il pas d’une augmentation du risque ? Deuxièmement, l’Agence européenne du médicament travaille à l’amélioration des protocoles d’essais cliniques par la mise en place d’un nouvel outil. Mais il existe une lacune puisqu’à défaut de réponse dans un délai de deux mois le laboratoire peut considérer que l’essai est accepté. Ne devrait-il pas plutôt considérer que l’essai est refusé ?

M. Claude Huriet. – C’est une disposition réglementaire. Les instances doivent répondre dans un délai maximum, faute de quoi la non-réponse vaut approbation. Sur le principe, je comprends votre remarque mais comment le législateur pourrait-il contourner un dispositif plus général ?

M. Gilbert Barbier. – Vous n’avez pas souhaité vous exprimer sur l’accident de Rennes au motif que tout avait été dit. À ma connaissance, toute la lumière n’a pas été faite sur les événements. Je siège avec certains de mes collègues au conseil d’administration de l’ANSM et j’ai posé des questions. On m’a répondu – est-ce vrai ou faux ? – que le rapport remis par le comité d’experts a été plus ou moins modifié par rapport aux déclarations initiales. L’ANSM a-t-elle joué véritablement son rôle de contrôle ? Si l’on s’en tient aux deux rapports remis par les inspecteurs de l’Igas, il s’agit d’un accident.

M. Claude Huriet. – Je n’ai pas dit que toute la lumière avait été faite, mais comment en saurais-je plus qu’un administrateur de l’ANSM ? Cette question met en cause la qualité des experts. J’attire votre attention sur l’existence d’exigences inconciliables qui entraînent une pénurie d’experts. Lors des Assises du médicament organisées par Xavier Bertrand, que j’ai présidées, un intervenant, éminent professeur à Paris, avait d’ailleurs soulevé cette difficulté. La contradiction est surtout sensible en ce qui concerne l’innovation et la recherche de pointe. Les firmes pharmaceutiques ou les laboratoires d’État contactent évidemment les scientifiques les plus proches du concept sur lequel ils bâtissent leur projet. L’avis de ces scientifiques, qui sont dès le départ concernés, même s’ils ne sont pas impliqués, est donc entaché de suspicion. Le dilemme paraît grave. Il existe des experts internes mais ils ne sont pas polyvalents. L’accélération de la recherche, des innovations et des découvertes pose en des termes différents des problèmes pour lesquels on pensait avoir

des solutions, le tout sur fond de suspicion. On voudrait profiter du progrès sans en subir le risque. C'est pourtant le prix à payer.

M. Gilbert Barbier. – Dans une affaire aussi importante que l'accident de Rennes, nous aurions pu faire appel à des experts internationaux, ce qui a été refusé.

Mme Catherine Génisson. – Sur le sujet central du choix des experts, quelles sont vos préconisations ? Il me semble que nous devons accepter un certain niveau de risque.

M. Claude Huriet. – Il faut être intraitable sur la déclaration d'intérêts mais on ne peut pas non plus continuer comme ça car il y a une fuite des experts. Songez qu'ils finissent souvent devant les juges !

Mme Laurence Cohen. – Il y a peut-être une fuite mais certains experts internationaux sont nommés alors qu'ils ne disposent pas toujours des compétences nécessaires. Je suis actuellement la question des sels d'aluminium dans les vaccins : un certain nombre d'experts au Japon et en Grande-Bretagne, très à la pointe sur la question, ne sont absolument pas sollicités. Les expertises sont-elles toujours anonymes ? Il me semble important que l'expert puisse assumer son travail. Je suis d'accord avec vous : il faut aller vers plus de transparence. Vous avez évoqué Marie-Thérèse Hermange. Elle est mise en examen dans l'affaire du Mediator, or elle vient d'être nommée au Comité d'éthique de l'Académie de médecine !

Enfin, tout comme M. Barbier, je suis membre du conseil d'administration de l'ANSM. J'ai été troublée par les arguments qui nous ont été donnés : le directeur de l'agence est uniquement chargé de vérifier si le protocole est suivi à la lettre, pas de s'interroger sur sa nature.

M. Claude Huriet. – Évaluer la pertinence du protocole ne doit pas être une des compétences du directeur de l'agence, qui supporte déjà assez de charges. C'est le rôle des inspections internes et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas).

M. Alain Milon, président. – Je remercie le sénateur Huriet d'avoir répondu favorablement à notre invitation et fourni cet éclairage précieux à la commission.

La réunion est close à midi.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA
COMMUNICATION****Mercredi 15 février 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la
régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la
compétitivité des clubs - Examen des amendements éventuels au texte de la
commission**

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Nous sommes saisis de quatre amendements déposés par le groupe CRC.

L'amendement n° 4 à l'article 1^{er} *quater* vise à supprimer les dispositions introduites à l'Assemblée nationale concernant de nouvelles incompatibilités à l'exercice de la profession d'éducateur sportif. L'amendement n° 1 vise à supprimer l'article 7 tandis que l'amendement n° 2 vise à rétablir l'article 7 *bis* A dans sa version adoptée au Sénat en première lecture. Enfin l'amendement n° 3 supprime l'article 7 *bis* B relatif aux garanties d'emprunt des collectivités territoriales sur les infrastructures sportives des clubs.

M. Claude Kern. – Nous comprenons la démarche entreprise par le groupe CRC avec l'amendement n° 2. Ces amendements méritent qu'on s'y intéresse plus précisément lors d'un autre débat. Nous nous abstiendrons sur cet amendement et suivrons le rapporteur sur les autres.

Mme Corinne Bouchoux. – A l'amendement n° 4, concernant l'introduction de nouvelles incompatibilités dans la profession d'éducateur sportif, bien qu'appartenant à une famille politique relativement souple sur la question de la légalisation de l'usage de certains stupéfiants, je ne suis pas conciliante à cet égard. Comment le sport, moyen de réinsertion, pourrait-il devenir une instance punitive ? Exclure des éducateurs sportifs me paraît totalement déconnecté de la vie réelle et du contexte des sportifs professionnels et, de plus, démagogique.

J'admets que ce texte puisse être voté conforme mais, sur ce point problématique, les encadrants du milieu sportif exerçant dans des banlieues sensibles vont nous trouver ridicules.

M. Michel Savin. – Voter cet amendement c'est faire échouer cette proposition de loi, très attendue par le monde sportif. Il ne serait pas raisonnable et responsable d'adopter cet amendement n° 2, déposé dans un premier temps, par Claude Kern et moi-même. Néanmoins il a le mérite d'ouvrir le débat sur le rôle entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels.

Le groupe Les Républicains s'abstiendra sur l'amendement n° 2.

Mme Samia Ghali. – Il faut distinguer celui qui a consommé de celui qui consomme. On ne peut pas punir les gens à vie. De plus, les termes « usage récréatif » me paraissent mal choisis.

Mme Mireille Jouve. – Je rejoins l'analyse de mes collègues Claude Kern et Corinne Bouchoux sur l'amendement n° 4. Nous nous abstiendrons sur cet amendement mais le groupe RDSE votera conforme le reste du texte.

Mme Christine Prunaud. – L'amendement est maintenu.

Je souhaitais supprimer les termes « usage récréatif » et une partie de la conclusion, mais les délais de dépôt des amendements ne me l'ont pas permis. J'y reviendrai en séance publique.

Suite aux observations de mes collègues Michel Savin et Claude Kern, je retire l'amendement n° 2 et, par coordination, l'amendement n° 3.

Sur la notion de fiscalisation qui, à mon sens, pose une question de principe, j'interviendrai en séance publique.

Mme Françoise Cartron. – Je m'interroge sur l'application de l'amendement n° 4. Comment déterminera-t-on « ayant eu l'usage illicite » ? Cela ouvre la porte à de nombreuses interprétations.

M. Jean-Jacques Lozach. – Notre analyse rejoint l'appréciation du rapporteur. Chaque amendement mériterait un débat. Mais aujourd'hui, l'important est d'adopter définitivement la proposition de loi le plus rapidement possible et ne pas annihiler le travail réalisé depuis un an.

Sur le lien entre collectivités territoriales et milieu sportif professionnel, veillons à respecter l'esprit de la décentralisation et le principe de libre administration des collectivités. Le groupe Socialiste et républicain suivra notre rapporteur.

Mme Christine Prunaud. – Madame Cartron, les termes « ayant eu » paraîtront sans doute plus clairs si la personne mise en cause a déjà un casier judiciaire, sans doute pour trafic de drogue. Et cela est valable pour nombre de professions.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Sur l'amendement n° 1 à l'article 7, nous n'allons pas aujourd'hui rouvrir le débat que nous avons eu avec le ministère des finances sur la fiscalisation des sommes perçues par les sportifs. Cet article est un des plus importants de la proposition de loi. Il vise à renforcer la compétitivité des clubs professionnels et donc l'attractivité du sport en général ce qui se traduira *in fine* par plus d'emplois dans ce secteur et davantage de recettes fiscales.

L'Assemblée nationale a adopté des modifications qui ont pour effet de mieux encadrer le dispositif afin qu'il ne vise que les joueurs très mobiles en Europe du fait de leurs performances et recevant de ce fait un haut niveau de rémunération.

Il ne s'agit pas ici de défiscaliser mais d'appliquer un outil fiscal différent selon la nature du sport professionnel.

Je donne un avis défavorable à l'amendement n° 1 à l'article 7.

L'amendement n° 4 à l'article 1^{er} *quater*, relatif à l'incompatibilité d'exercer le métier d'éducateur sportif, a déjà été défendu et rejeté en commission la semaine dernière.

Comme Michel Savin, je redoute que cet amendement, dont on sait qu'il sera difficilement applicable sur le terrain, mette à bas tout le travail effectué sur ce texte depuis plusieurs années en collaboration avec les fédérations sportives professionnelles et en appui sur les actes de la Conférence sur le sport professionnel français de 2015.

Certes, cette proposition de loi nécessitera des améliorations mais je vous invite à faire preuve de responsabilité en votant ce texte sans modification.

Je donne un avis défavorable à l'amendement n° 4 à l'article 1^{er} *quater*.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 2, 3 et 4.

Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français pour la période 2017-2019 - Communication et examen de l'avis de la commission

M. Louis Duvernois, rapporteur. – Après avoir auditionné la semaine dernière M. Bruno Foucher, président exécutif de l'Institut français, nous sommes réunis ce matin pour donner un avis sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français pour la période 2017-2019.

Le premier contrat d'objectifs et de moyens couvrait la période 2011-2013. L'évaluation de ce précédent contrat a montré que l'Institut français avait réussi à imposer sa marque et à développer ses activités de promotion de la culture française, d'appui à la diffusion de notre langue, d'organisation de « saisons », de recherche de mécénat et de renforcement des partenariats.

L'Institut a ensuite connu une phase de transition en 2014 avec la fin de l'expérimentation du rattachement du réseau à l'établissement public Institut français, puis deux années de gouvernance délicate (démission d'un président exécutif puis décès de son successeur). Ces événements ont retardé l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens suivant.

Un nouveau contrat d'objectifs et de moyens, pour la période 2017-2019, a donc été élaboré en 2016 et approuvé par un conseil d'orientation stratégique le 17 décembre dernier.

Les objectifs assignés à l'Institut par ce projet de contrat d'objectifs et de moyens pour les trois prochaines années ont été largement exposés par Bruno Foucher la semaine dernière et je n'y reviendrai pas. Vous connaissez mon engagement pour l'Institut français et mon soutien à son action pour le rayonnement de la culture française à l'international.

Mais un contrat d'objectifs et de moyens, comme son nom l'indique, ce ne sont pas que des objectifs ambitieux, ce sont aussi des moyens adaptés à ces objectifs.

Or, dans ce projet de contrat d'objectifs et de moyens, je ne trouve pas trace de ces moyens : tout juste la subvention pour charges de service public du ministère des affaires étrangères pour la seule année 2017 est-elle mentionnée. Aucune autre perspective financière n'est donnée à l'Institut français pour les trois prochaines années. Or, si l'on considère

l'évolution des moyens octroyés, au cours de ce quinquennat, à l'Institut qui a vu ses crédits d'intervention baisser de 37 % depuis 2011, nous avons tout lieu d'être inquiets.

Je pense que l'examen de ce projet de contrat d'objectifs et de moyens est donc l'occasion pour notre commission de rappeler que nous sommes aux côtés de l'Institut français et de ses personnels et que nous refusons sa mise à mort budgétaire à petits feux. M. Foucher nous l'a dit sans détours la semaine dernière : une nouvelle baisse des moyens de l'Institut français devra se traduire par le « sacrifice » de thématiques entières comme le cinéma. Dans ces conditions, il me semblerait irresponsable de signer un blanc-seing au Gouvernement qui nous tend une feuille de route sans aucun engagement de financement public.

Mes chers collègues, compte tenu des éléments que je viens de vous présenter, je vous propose d'engager un débat collectif sur l'avis que notre commission pourrait donner sur ce projet de COM.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Budget après budget, notre commission a alerté le Gouvernement sur la décroissance des moyens de l'Institut français.

Mme Claudine Lepage. – Je remercie notre collègue Louis Duvernois pour sa présentation juste et équilibrée.

L'Institut français constitue une vitrine importante pour l'image de notre pays à l'international et je peux m'en rendre compte à chacun de mes déplacements à l'étranger. Lors de ces déplacements, je rends d'ailleurs quasi systématiquement visite aux instituts français et peux donc témoigner de la variété de leur activité avec des moyens financiers et humains réduits. Je tiens également à saluer l'engagement des personnels qui font preuve quotidiennement d'imagination et de créativité pour remplir la mission qui est la leur.

La lecture du contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français ainsi que l'audition de son président Bruno Foucher laissent, dans un premier temps, à penser que l'Institut français va dans la bonne direction. Les « enjeux stratégiques » présentés dans le COM me semblent plus que pertinents et je me réjouis, par exemple, que la France soit l'invitée d'honneur de la Foire du Livre de Francfort. Je salue d'ailleurs l'investissement de l'Institut français dans ce projet formidable qui permettra de rapprocher, par le livre, la jeunesse franco-allemande.

On ne peut que se réjouir également que de nombreux événements organisés par l'Institut français aient connu de très beaux succès comme la Nuit des Idées, qui a attiré 200 000 personnes, ou la fête des lumières à Bogota, organisée conjointement avec la mairie de Lyon, qui a réuni 900 000 personnes en huit jours.

Ces événements mettent en lumière la vitalité de l'Institut français et démontrent que le public répond massivement présent à ces événements culturels de grande qualité. Mais ces beaux succès et la stratégie ambitieuse à moyen terme ne doivent cependant pas faire oublier la baisse continue des crédits budgétaires consacrés à l'Institut : 28,7 millions d'euros, soit -3 % en 2017, -34 % au total depuis 2011. Ces baisses consécutives ne sont pas anodines et on peut naturellement s'interroger, dans ces conditions, sur le respect effectif du contrat d'objectifs et de moyens 2017-2019.

Il paraît clair que si ces baisses devaient continuer, l'activité de l'Institut devra nécessairement être réduite. Lors de son audition par notre commission, Bruno Foucher l'a d'ailleurs reconnu : « si le budget diminue encore, je serai amené à sacrifier des secteurs qui font la réputation de la France, comme le cinéma. » Il est plus que dommageable que l'Institut français, opérateur reconnu à l'international et qui est un instrument majeur de notre politique d'influence, soit fragilisé par ces baisses de crédits.

Malgré ces remarques, je suis convaincue qu'il faut soutenir l'Institut français et montrer l'attachement de notre commission à ses missions.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – L'Institut français joue un rôle irremplaçable dans la promotion de la culture de notre pays à l'étranger, mais cette mission essentielle est remise en cause par la baisse des crédits budgétaires qui lui sont octroyés. Le recours au mécénat pour atteindre les objectifs altère le modèle économique sur lequel repose le fonctionnement de cet établissement.

Une certaine hypocrisie entoure notre engagement dans la réduction des déficits publics. Je crains que la promotion de la culture française à l'étranger ne relève de plus en plus d'enjeux économiques et budgétaires plus que proprement culturels.

M. Jean-Pierre Leleux. – Le travail effectué par l'Institut français est excellent, avec toute son énergie et sa volonté de maintenir tant bien que mal une présence culturelle française et francophone dans le monde, en dépit d'une dégradation de ses moyens, chaque année, depuis 2011. Mais qu'il sera difficile demain de reconstruire ce que nous aurons si facilement détruit aujourd'hui ! Et j'ajoute que bien souvent les succès culturels français précèdent ses succès économiques ou diplomatiques. Pendant que l'Institut français s'étiole, le British Council, l'Institut Cervantès, le Goethe Institut et l'Institut Confucius, continuent à déployer leur stratégie culturelle dans le monde et s'appêtent à « damer le pion » à la France sur de nombreux territoires.

Le groupe Les Républicains ne pourra donc pas émettre d'avis favorable sans l'accompagner de très grandes réserves.

Mme Colette Mélot. – Je partage les inquiétudes de mes collègues : dans les capitales européennes, nous constatons souvent qu'avec peu de moyens le personnel diplomatique fait de son mieux. Que va-t-il advenir de la diplomatie culturelle de la France ?

Mme Marie-Christine Blandin. – L'Institut français n'a pas les moyens dont nous rêvons pour lui ni dont rêvent les gens qui visitent ses sites. Son prédécesseur, l'Association française d'action artistique (AFAA), menait une politique de prestige, qui favorisait la circulation d'un type d'artistes sans tenir compte des collectivités territoriales et avec des ressources humaines agissant comme une véritable caste.

La France possède des milliers jeunes gens talentueux et diplômés, prêts à voyager. Ce vivier de ressources humaines, à mon sens moins coûteux que celui de certains postes diplomatiques, serait utile pour recréer du dynamisme.

Il est bien entendu souhaitable que l'Institut poursuive son action. Nous ne pouvons cependant approuver les restrictions budgétaires qu'il subit.

Le groupe Ecolo s'abstiendra.

Mme Françoise Laborde. – Il arrive un moment où diminuer les budgets n'est plus possible. Je crains que d'autres secteurs culturels soient bientôt touchés.

Le groupe RDSE s'abstiendra.

M. David Assouline. – En coordination avec Claudine Lepage, je souhaite préciser la position de vote du groupe socialiste et républicain. Tout le monde veut soutenir l'Institut français car le rayonnement de la culture française dans le monde passe par lui. C'est un élément central de notre diplomatie. Beaucoup de moyens ont été investis au cours de ce quinquennat dans la diplomatie économique mais cela ne saurait se faire au détriment de la diplomatie culturelle qui voit ses crédits se réduire. L'une ne va pas sans l'autre.

Afin de ne pas pénaliser l'Institut, le groupe socialiste et républicain votera favorablement.

M. Pierre Laurent. – Le montant des sommes allouées à l'Institut représente une goutte d'eau comparée à nos budgets militaires. Il faudrait s'interroger en matière de diplomatie : continue-t-on à militariser ou faut-il considérer que la culture est l'avenir d'une diplomatie sérieuse, une diplomatie de paix ? Cette question devrait être débattue sérieusement en France, en Europe et dans le monde – et malheureusement l'élection de Donald Trump ne va pas dans ce sens. La tendance est à une militarisation croissante des diplomaties à l'échelle internationale mais je persiste à penser que l'avenir de la diplomatie française est dans la diplomatie culturelle.

M. Louis Duvernois, rapporteur. – Nous partageons les mêmes analyses. Nous sommes d'accord pour ne pas désavouer par notre vote le personnel de l'Institut français qui poursuit un travail exceptionnel dans des conditions de plus en plus difficiles. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable avec d'importantes réserves.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – A partir du moment où nous nous sommes saisis de ce projet de COM, il est de notre responsabilité d'émettre un avis. Compte tenu des observations des uns et des autres, et même si nous pourrions être tentés d'émettre un avis défavorable sur la question des moyens financiers alloués à l'Institut français, je soutiens la proposition de notre rapporteur d'émettre un avis favorable avec d'extrêmes réserves, énoncées clairement et officiellement.

Le temps contraint ce matin ne permet pas à chacun de s'exprimer dans le détail et de formuler des préconisations utiles. C'est pourquoi je vous proposerai de demander l'organisation, dès la reprise de la session parlementaire, d'un débat dans l'hémicycle pour montrer notre attachement à l'action de l'Institut français dans le monde.

M. Louis Duvernois. – Je souscris, madame la présidente, au principe d'un débat en amont du débat budgétaire pour exprimer l'importance de ce sujet.

Mme Françoise Laborde. – Le groupe RDSE va finalement voter en faveur du projet de COM. Cette année encore, monsieur le rapporteur, nous vous suivons mais c'est déjà la deuxième année que vous émettez des réserves, nous saurons nous en souvenir l'an prochain.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je soumets à votre avis le COM de l'Institut français pour la période 2017-2019.

La commission émet un avis favorable au contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français pour la période 2017-2019, le groupe CRC ne prenant pas part au vote.

La séance est close à 10h05.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Rémy Pointereau, président. – Veuillez excuser le président Hervé Maurey, retenu par une réunion de l'Union interparlementaire sur les objectifs du développement durable, la protection de la planète et des océans.

La proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement sera examinée en séance publique mercredi 22 février, dans l'espace réservé au groupe écologiste. Nous examinons ce matin le rapport Ronan Dantec, par ailleurs très occupé par la commission d'enquête sur la compensation des atteintes à la biodiversité, dont nous saluons la disponibilité. Un seul amendement a été déposé sur cette proposition de loi.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous sommes en effet réunis pour examiner la proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement, adoptée le 15 juin 2016 par l'Assemblée nationale.

L'accès à une eau potable est un élément vital, indissociable de la dignité humaine. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement a d'ailleurs été reconnu comme un « droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie » par une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies du 28 juillet 2010. Mais ce droit est loin d'être une réalité pour tous. Dans le monde, plus de 600 millions de personnes n'ont pas accès à une eau salubre et plus de 2,5 milliards de personnes sont privées d'accès à des installations sanitaires. Il s'agit d'une des premières causes mondiale de mortalité, notamment infantile : près de 700 000 enfants de moins de cinq ans meurent chaque année du fait de maladies liées à la consommation d'une eau contaminée. Le changement climatique, qui accroît les épisodes de sécheresse et accélère la désertification, fait peser une autre menace sur l'accès à l'eau, qui touche en premier lieu les pays les plus vulnérables : 65 % de la population africaine pourrait ainsi être confrontée à un stress hydrique d'ici 2025.

Dans ce contexte, la France jouit d'une situation privilégiée, tant au regard des ressources en eau disponibles que de l'accès de la population à une eau potable et à des équipements sanitaires. En effet, près de 99 % des Français sont aujourd'hui raccordés à un réseau de distribution d'eau. Le droit à l'eau potable est donc une réalité pour la grande majorité des habitants de notre pays. Pourtant, il reste des catégories de population qui n'ont pas accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions satisfaisantes : d'une part, celles qui n'ont pas d'accès physique à l'eau, au premier rang desquelles les personnes sans-abri ; d'autre part, les personnes qui ont du mal à régler leurs factures d'eau et font face à des impayés, voire des coupures d'eau.

Cette proposition de loi agit sur deux fronts à travers deux mesures phares : la mise à disposition gratuite d'équipements de distribution d'eau et d'assainissement pour les personnes qui en ont besoin et la création d'une aide préventive pour aider les personnes à faibles ressources à s'acquitter de leurs factures d'eau. Elle est issue de nombreux travaux réalisés ces dernières années sur le droit à l'eau et à l'assainissement, par des juristes comme Henri Smets, des associations, ou encore des institutions comme le Conseil d'État.

Cette proposition de loi s'inscrit surtout dans la lignée de plusieurs initiatives de députés et de sénateurs de sensibilités politiques différentes qui ont cherché à garantir l'accès de tous à l'eau : je pense à la proposition de loi du député André Flajolet de 2010 visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau, ou à la loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement adoptée à l'initiative de notre collègue Christian Cambon.

À la suite du sixième Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Marseille en mars 2012, et où une délégation de notre assemblée s'était rendue, la Fondation France Libertés et plusieurs associations réunies au sein du collectif « Coalition eau » ont entrepris, avec des parlementaires, la rédaction d'une nouvelle proposition de loi visant à créer une aide préventive d'accès à l'eau. Élaboré de manière transparente, le texte issu de ces travaux a été co-signé par des députés de quatre groupes politiques différents à l'Assemblée nationale.

Nommé rapporteur au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le député Michel Lesage a réalisé un travail important d'amélioration juridique et légistique de ce texte, en lien étroit avec le Gouvernement et le milieu associatif, si bien que le texte qui nous est présenté est juridiquement cohérent. Cet intense travail de préparation, de plus de trois ans, et les contraintes du calendrier parlementaire, expliquent que cette proposition de loi nous soit soumise aussi tard dans la législature. Finir la législature en votant le droit à l'eau serait toutefois un symbole très fort.

La proposition de loi est composée de quatre mesures principales. D'abord, son article 1^{er} reconnaît un droit à l'eau potable et à l'assainissement. Il ne s'agit pas de créer un droit opposable à l'eau au même titre que le droit au logement puisque l'article ne définit pas de voies de recours juridictionnelles pour contraindre la puissance publique à agir, mais d'inscrire dans l'ordre juridique interne un droit déjà consacré au niveau international.

La seconde mesure vise à garantir à tous un accès physique à l'eau potable et à l'assainissement. L'article 2 de la proposition de loi oblige les collectivités compétentes en matière d'eau et d'assainissement à installer et entretenir des équipements de distribution gratuite d'eau potable. Il prévoit également la mise à disposition gratuite de toilettes publiques dans les collectivités de plus de 3 500 habitants et de douches publiques dans les collectivités de plus de 15 000 habitants. Cela permettra aux personnes sans-abri, dont le nombre est estimé à 100 000 en France, de satisfaire leurs besoins élémentaires d'alimentation et d'hygiène par la mise à disposition de points d'eau collectifs et de bains publics.

Cette mesure est loin d'être aussi contraignante qu'il y paraît puisque, pour se conformer à cette obligation, les collectivités pourront mettre à disposition les équipements sanitaires ou de distribution d'eau qui existent déjà, par exemple ceux des bâtiments publics – mairies, centres sportifs, centres d'accueil – ou d'associations subventionnées. Sauf volonté des collectivités d'augmenter leur offre, cette mesure n'occasionnera aucune dépense de construction d'installations nouvelles pour les collectivités. Au regard de l'enjeu humain et sanitaire que représente l'accès de tous à l'eau, cette exigence paraît raisonnable.

La troisième mesure consiste à créer une aide préventive d'accès à l'eau et à l'assainissement, nommée « allocation forfaitaire d'eau ». Les articles 3, 4, 5 et 6 en précisent les conditions d'éligibilité et les modalités de financement. L'article 3 pose le principe d'une aide préventive versée aux personnes dont les dépenses d'eau excèdent 3 % de leurs ressources disponibles. Ce seuil est la norme retenue par les institutions internationales pour caractériser un coût prohibitif de l'eau. En moyenne, les dépenses d'eau représentent 0,8 % du budget des ménages. D'après le Conseil général de l'environnement et du développement durable, il existerait environ 2 millions de personnes en France dont la facture d'eau dépasse ce seuil d'acceptabilité de 3 %.

Actuellement, les ménages confrontés à des impayés d'eau peuvent recourir aux aides versées notamment par les fonds de solidarité pour le logement (FSL) gérés par les départements. Ce mécanisme ne fonctionne toutefois qu'*a posteriori* pour aider, ponctuellement et au cas par cas, les ménages en difficulté – ce qui occasionne des coûts dont on parle trop peu – et certains ménages, par crainte de stigmatisation ou par méconnaissance des dispositifs existants, n'y ont pas recours. Enfin et surtout, un quart des FSL n'octroient pas d'aides au règlement des impayés d'eau, faute d'un volet spécifique, et lorsque de telles aides existent, leurs critères d'attribution varient fortement d'un territoire à l'autre. Les limites de ces mécanismes curatifs plaident pour la mise en place d'une aide préventive afin d'éviter que les ménages en difficulté se retrouvent dans l'impossibilité de payer leurs factures d'eau.

L'article 4 précise les modalités de versement de cette aide : il s'agirait d'une allocation forfaitaire d'eau versée aux personnes dont les ressources sont inférieures ou égales à celles du RSA « socle ». Les personnes dont les ressources seraient comprises entre le montant forfaitaire du RSA « socle » et le plafond de ressources donnant droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) percevraient la moitié de l'allocation. Le choix de verser cette allocation aux bénéficiaires du RSA « socle », outre le fait qu'il permet une gestion simple et lisible de l'aide, est cohérent avec l'objectif de cibler les personnes dont les dépenses d'eau dépassent 3 % de leur revenu disponible, puisque ce seuil est généralement atteint par les personnes qui disposent de moins de 600 euros par mois. Pour tenir compte de la forte disparité des prix de l'eau sur le territoire, cette allocation ne serait attribuée qu'aux seules personnes payant l'eau à un prix supérieur à un niveau fixé par décret.

L'article 5 est relatif aux modalités de financement de cette aide, dont le coût est estimé entre 50 et 60 millions d'euros – à titre de comparaison, les sommes engagées pour lutter contre la précarité énergétique se situent entre 600 millions et un milliard d'euros... Cet article prévoyait que l'aide soit financée par un Fonds de solidarité du droit à l'eau institué au sein du Fonds national d'aide au logement (Fnal) alimenté par la création d'une taxe additionnelle à la taxe existante sur les eaux en bouteille de 0,5 centime d'euro par litre d'eau embouteillée. Compte tenu du fait qu'environ 150 litres d'eau en bouteille sont vendus en France par an et par habitant, et à supposer que cette taxe soit entièrement répercutée par les entreprises, cela représenterait un surcoût de moins de 1 euro par an pour le consommateur.

Cet article a toutefois été supprimé en séance publique à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, opposé à la création d'une surtaxe qui aurait pu pénaliser les petites entreprises mettant sur le marché de l'eau embouteillée, et qui a souhaité qu'une solution de financement plus consensuelle soit trouvée. Les fabricants d'eau en bouteille, avec lesquels j'ai eu l'occasion d'échanger, sont favorables à cette nouvelle mouture du texte.

L'article 6, lui, demeure. Il prévoit une solution de repli puisqu'il affecte le produit de l'actuelle contribution sur les eaux embouteillées au Fnal pour le financement de

l'allocation forfaitaire d'eau. En clair, l'action publique sera allégée puisque la dépense assurée aujourd'hui par les départements sera prise en charge par l'État et son montant diminué par la réduction des coûts de gestion. L'article 6 prévoit en outre la généralisation, dans tous les fonds de solidarité pour le logement, d'un volet « eau » chargé de financer des aides aux ménages confrontés à des impayés d'eau.

L'article 7 prévoit que les maires ou les présidents d'EPCI présentent un rapport sur les actions menées pour mettre en œuvre le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les trois ans suivant les élections municipales. Cette question devra également figurer dans les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau potable présentés aux assemblées délibérantes.

L'article 8 prévoit enfin la remise par le Gouvernement d'un rapport triennal sur la mise en œuvre de ce droit à l'eau potable et à l'assainissement.

Cette proposition de loi répond à un enjeu humain et social majeur : celui de l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement. Fruit d'un long travail réalisé avec le milieu associatif et le Gouvernement, le texte issu des travaux de l'Assemblée est équilibré et cohérent, et tient la route du point de vue juridique. Compte tenu du calendrier législatif, je souhaite qu'il soit adopté de manière conforme par notre assemblée. C'est pourquoi je ne propose pas d'amendements et donnerai un avis défavorable à celui qui a été déposé. J'espère que le Sénat sera à la hauteur de cet enjeu et votera en faveur de cette proposition de loi. La Slovaquie a inscrit le droit à l'eau dans sa Constitution ; la France peut être le premier pays à transposer la résolution de l'ONU – qu'elle a soutenue – dans sa législation.

M. Philippe Madrelle. – Je félicite le rapporteur pour son exposé. Ce texte est le résultat d'un long travail des ONG, engagé il y a plus de vingt ans déjà par la fondation France Libertés de Danielle Mitterrand, qui a eu le mérite de mettre en lumière la contradiction entre le statut naturel et le statut économique de l'eau. Comme l'air que l'on respire, l'eau est un bien commun, et ne peut à ce titre être considérée comme une simple marchandise. Pour traduire ce principe en droit, cette proposition de loi repose sur deux piliers : d'une part, la reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement, en vertu duquel chaque personne doit pouvoir disposer d'une quantité d'eau minimale pour vivre, d'autre part, l'organisation de l'accès à l'eau dans l'espace public.

Le droit à l'eau potable n'est pas effectif pour tous en France : plus de 100 000 personnes ne disposent pas d'un accès direct à l'eau, un million de ménages se situent sous le seuil de pauvreté et n'ont accès à l'eau que dans des conditions alarmantes. Dans le monde, 1,5 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable, 2,5 milliards de personnes ne disposent pas d'une installation d'assainissement, et 34 000 personnes dont 5 000 enfants meurent chaque année faute d'accès à une eau potable. Un Américain consomme 500 à 600 litres d'eau par jour alors qu'un Africain doit se contenter de 20 litres...

L'article 5, qui créait le Fonds de solidarité pour le droit à l'eau, a été supprimé à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement. Ce combat pour l'accès de tous à l'eau est le symbole de tout un engagement pour un monde plus juste et plus solidaire. Après la COP21 et le vote de la loi pour la reconquête de la biodiversité, la France doit montrer l'exemple en s'engageant plus résolument pour la protection de l'environnement, de la ressource en eau et la promotion des droits humains. Tant au niveau local qu'international, l'eau est un enjeu de gouvernance et la gestion de ce bien commun doit plus que jamais être au service des communautés et de l'intérêt général. L'adoption de ce texte constituerait une

première étape dans la reconnaissance de la dignité humaine, avec la mise en place d'une véritable démocratie de l'eau – qui est la base de la vie. Votons en conséquence ce texte conforme. La France serait, après la Slovénie, l'un des quinze pays au monde à reconnaître ce droit. Nous reviendrons ensuite sur les questions financières que soulève ce texte.

Mme Évelyne Didier. – Nous avons déposé un texte analogue en 2009, sur la base des propositions de France Libertés, mais aussi de l'Observatoire des usagers de l'assainissement en Ile-de-France (Obusass) et des travaux du Conseil national de l'eau. Nous proposons alors que la caisse d'allocations familiales distribue l'aide, puisqu'elle dispose, sur l'ensemble du territoire, des informations utiles sur les personnes en difficulté. J'ai été sollicitée pour retirer mon amendement, mais je souhaiterais auparavant des précisions sur le financement du dispositif.

Mme Chantal Jouanno. – La reconnaissance internationale du droit d'accès à l'eau et à l'assainissement avait donné lieu à d'importants débats, et sa concrétisation est une très bonne chose. Le sujet central est toutefois celui du traitement de l'eau : l'eau est certes un bien gratuit, mais son traitement ne l'est pas nécessairement... Combien de communes de plus de 3 500 habitants sont concernées par l'obligation de mise à disposition de toilettes gratuites, et qui paiera ? Le coût sera-t-il bien de 60 millions d'euros pour 2 millions de personnes ? Enfin, *quid* de l'application du texte outre-mer, à Mayotte en particulier ?

Mme Évelyne Didier. – Bonne question !

M. Jérôme Bignon. – Nommé naguère grâce à Jacques Chirac au Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, j'ai participé au combat en faveur du droit au logement opposable. Ce travail est long, prend du temps, nécessite une évolution des mentalités. Ce texte est un grand pas en avant, et il faut relativiser la charge qu'il représente. Vous est-il seulement arrivé de vous faire couper l'eau en raison d'impayés ? Moi oui – je n'avais pas reçu la facture : c'est d'une grande violence, surtout lorsque vous avez des enfants en bas âge.

Chaque commune, en France, dispose d'un point d'accès à l'eau. Ce texte ne fait que rendre obligatoire la mise à disposition des équipements existants dans les gymnases, les écoles, les salles de sport : ce n'est donc pas compliqué ! Ce texte est une manifestation supplémentaire de solidarité envers ceux qui souffrent le plus. Songez aux milliers de gens qui ont des difficultés pour se laver, pour accéder aux toilettes, regardez ce qui se passe dans les parkings publics, y compris à Paris ! De ce point de vue, nous sommes un pays un peu sous-développé... Le peu d'organisation et de générosité que requiert ce texte équilibré ne me semble pas inconsidéré, et son financement est intelligent. Bref je rends hommage à ceux qui l'ont élaboré et au rapporteur pour son travail, et je le voterai sans hésitation si l'amendement est retiré.

M. Jean-François Longeot. – En attendant d'en discuter en réunion de groupe avec le président Hervé Maurey, le groupe UDI-UC s'abstiendra.

M. Louis Nègre. – Le groupe Les Républicains votera contre cette proposition de loi. Je comprends la démarche qui la sous-tend, mais j'y vois un coût supplémentaire pour les collectivités territoriales. Les taxes supplémentaires et les transferts de charges, elles en ont ras-le-bol ! Que l'État, qui pousse à la hausse les impôts locaux en leur retirant 11 milliards d'euros de dotations, assume ses responsabilités !

M. Gérard Miquel. – L'accès à l'eau potable est indispensable, c'est vrai, mais je voudrais des précisions sur la gestion du fonds. À ma connaissance, dans aucune collectivité on ne coupe l'eau des particuliers...

Mme Évelyne Didier. – C'est Veolia qui coupe l'eau !

M. Gérard Miquel. – ...car le conseil général, ses services sociaux, interviennent intelligemment avant d'en arriver à cette extrémité. Ne centralisons pas la gestion des difficultés, dont les collectivités s'acquittent très bien.

M. Gérard Cornu. – La gestion de proximité est en effet indispensable au recouvrement de ces sommes. Il faut pouvoir suivre les personnes en difficulté, en cas de déménagement par exemple. Évitions de monter une usine à gaz...

M. Michel Raison. – Je rejoins à mon tour Gérard Miquel : trop de textes manifestent de la défiance à l'égard des élus locaux. Les centres d'action sociale assurent leurs missions efficacement. De plus, le cahier des charges passé avec le fermier par les communes pour la gestion de l'eau interdit le plus souvent les coupures d'eau intempestives. M. Bignon n'a peut-être pas eu de chance... Chez moi en tout cas, cela ne se passe pas ainsi : le particulier qui a contracté une dette d'eau s'adresse aux services d'action sociale, et bénéficie d'un accompagnement.

M. Charles Revet. – Président d'un syndicat des eaux depuis trente ans, je n'ai pas le souvenir de la moindre coupure d'eau, car une solution personnalisée est toujours trouvée à temps, sauf cas exceptionnel d'un gros consommateur indélicat. Reconnaissons le travail de proximité effectué sur le terrain.

M. Rémy Pointereau, président. – Les coupures d'eau sont même encadrées par la loi !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce texte ne met aucunement en cause la gestion locale des problèmes d'impayés, et les coupures sont en effet encadrées par la loi. La seule chose qui change est la prise en charge par l'État des factures des plus précaires grâce aux recettes générées par l'eau en bouteille. Vous faites donc un contresens, monsieur Nègre, car ce texte réduit en réalité les charges des collectivités ! On ne peut donc sans incohérence dénoncer l'étranglement des départements et s'opposer à ce texte... Et citez-moi une seule commune qui ne dispose pas déjà d'un robinet d'eau potable ! Aucune charge nouvelle ne pèsera sur les collectivités non désireuses de s'équiper, et celles désireuses d'aller plus loin seront incitées à le faire.

Madame Jouanno, l'outre-mer ne fait en effet pas l'objet de dispositions spécifiques. Quant à l'assainissement, il donne déjà lieu à des conflits d'usage sur l'espace public : les communes n'ont pas besoin de la loi pour évoluer sur ce sujet.

Ce texte, je le redis, n'ajoute aucune contrainte. Il envoie en revanche un signal fort contre la précarité hydrique, à l'instar de ce que nous avons fait contre la précarité énergétique. Il ne porte, comparativement, que sur de petites sommes, et réduira le nombre de dossiers que les collectivités auront à traiter. C'est de plus le fruit d'un travail transparent à l'Assemblée nationale. Bref je comprends mal qu'il ne fasse pas consensus, voire qu'il prête aux récupérations politiques. Finir la législature sur ce vote serait un beau symbole !

Madame Didier, les embouteilleurs n'étaient pas désireux de devenir en quelque sorte responsables de la lutte contre la précarité hydrique.

M. Gérard Miquel. – Je voterai ce texte, rassurez-vous, mais à qui exactement les aides seront-elles versées ? Aux personnes ou aux départements ? Ce n'est pas du tout la même chose. Et je crois savoir comment les choses risquent de se terminer...

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le chèque eau sera versé directement aux bénéficiaires.

M. Gérard Miquel. – Ces dispositifs aboutissent généralement à ce que la somme soit versée à la collectivité. *Quid* de ceux qui utiliseraient leur chèque à d'autres fins ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le chèque eau ne servira qu'à payer les factures d'eau, comme le chèque énergie ne sert qu'à payer les factures d'énergie...

M. Gérard Miquel. – Me voilà rassuré.

M. Rémy Pointereau, président. – Ce texte poursuit des objectifs louables, mais je suis sensible à l'inflation législative. Ce que dispose cette proposition de loi, nous le faisons déjà sur nos territoires ! Les points d'eau existent, les toilettes publiques également, les coupures d'eau sont encadrées et les centres d'action sociale accompagnent les particuliers... Sauf peut-être à Paris où, m'a dit un élu parisien, il est indispensable de remédier au manque de toilettes et de douches publiques – mais c'est alors au Conseil de Paris de faire quelque chose –, ce texte me semble bien inutile.

Mme Évelyne Didier. – Je le voterai également, mais je n'ai pas eu ma réponse. Si l'on ne taxe plus les eaux en bouteille, comment financera-t-on le dispositif ?

M. Alain Fouché. – Il est bien beau de dire que les centres communaux d'action sociale font beaucoup. En réalité, cela dépend des communes. Bien souvent, ce sont les départements qui paient les factures, et du jour pour le lendemain qui plus est, alors que les CCAS peuvent mettre plusieurs jours ! Une raison de plus de préserver les départements...

M. Jean-François Rapin. – En tant que maire, j'essaie de faciliter le règlement à l'amiable de ces problèmes. Je crains que le chèque eau, en conduisant à monter une structure lourde de complications administratives pour les ayants droit, soit une usine à gaz.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je comprends mal la tournure que prennent nos débats... Il est envisagé que le chèque soit versé par les caisses d'allocations familiales et les mutualités sociales agricoles – un décret précisera les détails de sa mise en œuvre. Ce n'est donc pas une usine à gaz, et cela réduira même les frais de gestion des CCAS et des départements ! Parallèle au chèque énergie généralisé au 1^{er} janvier 2018, le chèque eau n'est pas un nouveau système mais bel et bien une mesure de simplification puisqu'il réduira le nombre de dossiers à traiter *a posteriori*.

Madame Didier, il existe déjà une taxe sur l'eau en bouteille. Le texte propose de la flécher vers l'aide au règlement des impayés d'eau.

Mme Évelyne Didier. – Dès lors, je retire mon amendement.

M. Didier Mandelli. – Un tiers du produit de la taxe générale sur les activités polluantes et la moitié de celui des amendes de police sont véritablement fléchés vers les objets respectifs de ces prélèvements : quelle garantie avons-nous ici que le financement prévu pour cette aide ne financera qu'elle ?

Je crains par ailleurs les effets pervers du passage d'une logique d'accompagnement à une logique de guichet. Certes, ce dispositif est promu par les ONG et les acteurs internationaux. Mais n'oublions pas que les collectivités et les associations qui aident les personnes confrontées à des impayés d'eau les accompagnent aussi dans la gestion de leurs problèmes d'électricité, d'accès à la culture, d'accès de leurs enfants à la cantine, etc. Simplifier la gestion des dossiers par les collectivités, pourquoi pas, mais prenons garde à ne pas distendre le lien social tissé sur le terrain par les associations et les services sociaux des collectivités.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Au contraire, les CCAS seront déchargés de lourdeurs administratives ce qui leur permettra de mettre leur énergie au service de l'accompagnement des personnes !

La proposition de loi est adoptée sans modification.

La réunion est close à 10 h 55.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 1^{er} février 2017****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Archives nationales – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes***La réunion est ouverte à 10 h 35.*

Mme Michèle André, présidente. – En décembre 2015, la commission des finances, sur la proposition des rapporteurs spéciaux Vincent Éblé et André Gattolin, a confié à la Cour des comptes le soin de réaliser une enquête sur les Archives nationales. Elle se réunit aujourd'hui afin d'entendre ses conclusions, mais aussi de connaître les réactions des représentants du service des Archives nationales, du ministère de la culture et de la communication, des archivistes et des usagers.

Cette enquête intervient près de dix ans après la création en 2007 des trois services à compétence nationale des Archives nationales, qui visaient à donner une autonomie de gestion au centre des Archives nationales par rapport à la direction des Archives de France.

Cette audition sera certainement l'occasion de faire le bilan de cette réforme. Elle devrait aussi nous permettre de tirer quelques perspectives pour l'avenir, puisque la remise du rapport est postérieure à la décision de la ministre de la culture et de la communication, annoncée en juin 2016, de fermer le site de Fontainebleau.

Sont présents pour nous éclairer : Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes ; Hervé Lemoine, directeur, chargé des archives au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication ; Françoise Banat-Berger, directrice des Archives nationales ; Pierre-Frédéric Brau, président de l'association des archivistes français et Gilles Morin, président de l'association des usagers du service public des Archives nationales (AUSPAN).

À l'issue de l'audition, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Avant de présenter les principaux constats de l'enquête que la Cour a effectuée en 2016 à votre demande sur les Archives nationales, je voudrais au préalable rappeler le périmètre sur lequel elle a porté et la méthodologie suivie.

Ainsi que le récapitule le schéma numéro un, en page 14 du rapport, la France se caractérise par une gestion éclatée des archives de l'État.

En accord avec les rapporteurs spéciaux, il a été décidé de centrer l'enquête sur les seules Archives nationales gérées par les services relevant directement du ministère de la culture et de la communication, soit les trois services à compétence nationale (SCN) créés en 2007 : le service généraliste des Archives nationales, présentes sur trois sites, Paris, Fontainebleau et Pierrefitte-sur-Seine et les deux services spécialisés, les Archives nationales

d'outre-mer (ANOM), situées à Aix-en-Provence, et les Archives nationales du monde du travail, situées à Roubaix.

Au total, ces trois services conservent environ 440 kilomètres linéaires d'archives, emploient 560 agents, ce qui représente environ 27 millions d'euros de masse salariale, auxquels s'ajoutent 11 millions d'euros de crédits de fonctionnement. L'enjeu budgétaire est donc limité.

L'enquête n'a pas porté sur les archives de l'État gérées de manière autonome par certains ministères, comme celles du ministère de la défense, que votre commission connaît bien, pour avoir travaillé sur le service historique de la défense en 2014.

Elle ne porte pas davantage sur les archives des services déconcentrés de l'État, qui ne sont pas versées aux Archives nationales, mais aux Archives départementales.

En revanche, plusieurs aspects transversaux à toutes les archives de l'État ont été examinés, comme l'évolution de la législation applicable, la politique interministérielle mise en place pour contrer le risque de « balkanisation » lié à l'éclatement des services d'archives, et les projets informatiques mutualisés.

En termes de méthodologie, l'enquête, menée par Michèle Coudurier, conseiller maître, et Philippe Duboscq, conseiller maître, et soumise au contre-rapport de Christophe Blanchard-Dignac, conseiller maître en service extraordinaire, s'est déroulée sur pièces et sur place.

Les cinq sites des archives nationales ont été visités, ainsi que celui du centre national du microfilm et de la numérisation d'Espeyran dans le Gard, qui n'a pas été érigé en service à compétence nationale en 2007 compte tenu de sa taille extrêmement réduite. Près de quatre-vingts personnes ont été rencontrées pour appréhender toutes les dimensions des archives – administrative, juridique, scientifique, patrimoniale – et les enjeux, voire les contradictions, auxquels elles sont confrontées. Des éléments de comparaison internationale ont été recueillis pour éclairer la situation française.

Sur le fond, le rapport qui vous a été transmis dresse quatre grands constats relatifs aux missions, à l'organisation institutionnelle, aux questions immobilières et à la politique interministérielle des archives.

La Cour des comptes formule huit recommandations, en plus d'un certain nombre de rappels à la loi ou au règlement.

Le premier constat de la Cour des comptes réside dans le fait que les quatre missions des Archives nationales – collecte, classement, conservation et communication – sont exercées de manière inégale et souvent défailante par les différents services d'archives relevant du ministère de la culture et de la communication.

Presque dix ans après la création des trois services à compétence nationale, leurs périmètres respectifs ne sont toujours pas précisément définis, ce qui crée parfois des situations de chevauchement sinon de concurrence entre eux.

Aucun des deux services spécialisés ne dispose d'un projet scientifique formalisé définissant ses objectifs et ses priorités. En cette absence, la politique de collecte des Archives

nationales du monde du travail a été menée de manière expansive, au gré des opportunités et des volontés des directions successives.

Pour le service généraliste des Archives nationales, la collecte est surtout définie par l'espace de stockage disponible, ce qui conduit à rationner les versements en provenance des administrations, et même à stopper ceux des archives notariales. Faute d'études pluriannuelles récentes, les perspectives de collecte sont, en outre, mal évaluées.

Des arriérés de classement ont été relevés dans les trois services. Même aux Archives nationales d'outre-mer, dont la quasi-totalité des fonds sont clos, il reste un volume important d'archives non classées depuis leur rapatriement d'Indochine et d'Algérie, ni même déballées comme en témoignent les photos prises par les rapporteurs au cours de leur enquête.

Le volume d'archives non classées est aussi très important aux Archives nationales du monde du travail. En plus des deux magasins entièrement dédiés aux archives en vrac, qui représentent 3 kilomètres linéaires, il en existe aussi dans le magasin équipé d'un engin robotisé, qui n'a jamais été vidé de ses 2 kilomètres linéaires d'archives depuis la panne survenue il y a maintenant dix ans sur ce transstockeur.

Autre insuffisance : en l'absence de récolement, les deux services spécialisés ne connaissent ni leur stock d'archives ni le métrage d'espace disponible.

La bonne conservation des archives n'est pas toujours bien assurée, les locaux de stockage ne respectant pas toujours les normes en la matière, en particulier ceux du service généraliste des Archives nationales à Paris, et plus encore à Fontainebleau.

En fait, sur les six bâtiments de stockage d'archives que compte ce site, seuls deux sont encore opérationnels : le bâtiment dit « provisoire », datant de 1972, et qui est encore utilisé partiellement, la mezzanine ayant été condamnée et le bâtiment dit « temporaire », construit en 2007 pour stocker des archives dans l'attente du nouveau site de Pierrefitte-sur-Seine.

Enfin, la politique de communication et de valorisation des fonds présente de fortes disparités selon les services. Les horaires d'ouverture et le nombre d'archives communicables ne sont surtout pas suffisamment adaptés aux besoins des usagers, en particulier des universitaires et généalogistes professionnels.

À l'issue de ce premier constat, la Cour des comptes formule deux recommandations qui ont trait à la réalisation d'études prospectives de collecte d'archives d'une part, à la publication de listes des fonds non classés et d'états des entrées d'archives réalisées dans l'année d'autre part. Ces deux mesures, qui relèvent du bon sens, constitueraient des leviers très importants d'amélioration de la mission de collecte et de classement.

Deuxième constat dressé par la Cour des comptes : la réforme institutionnelle, qui a conduit à la création en 2007 de trois services à compétence nationale, a été utile mais insuffisante. Si, dix ans après, la Cour des comptes observe des progrès indéniables dans la structuration du service généraliste des Archives nationales, elle ne peut que souligner les difficultés de fonctionnement des deux services spécialisés, difficultés récurrentes depuis quinze ans à Roubaix, et plus récentes à Aix-en-Provence.

La réforme institutionnelle de 2007 avait pour objectif principal de renforcer l'autonomie de gestion des services des Archives nationales. Malgré les progrès observés, l'examen de la gestion des trois services, surtout celle de ses ressources humaines, fait ressortir des handicaps et des lacunes, voire des irrégularités à corriger, parmi lesquelles je citerais la forte rotation des agents et de nombreuses vacances de postes dues notamment à la lourdeur des procédures de recrutement et à un manque d'attractivité manifeste d'un certain nombre de postes et des temps de travail très favorables et peu contrôlés. Je soulignerai à titre d'exemple que les Archives nationales n'appliquent toujours pas la journée dite « de solidarité » instaurée en 2004. Le temps de travail est de toute façon très inférieur aux obligations légales.

L'autorité ministérielle de rattachement, en l'occurrence le ministère de la culture et de la communication, porte une part de responsabilité en ne remplissant pas pleinement sa mission de contrôle des trois services, et en freinant parfois les évolutions.

Face à ces constats, amplement documentés dans le rapport et ses annexes, la Cour des comptes formule trois recommandations.

Deux concernent les ressources humaines et visent notamment à améliorer la gestion prévisionnelle des emplois, à redéfinir l'organisation et le temps de travail pour les mettre en conformité avec la réglementation et les adapter à l'évolution des missions. L'autre recommandation est de regrouper les trois services des Archives nationales au sein d'un établissement public à caractère administratif. Elle appelle quelques commentaires de ma part.

Pourquoi un regroupement des trois services ? Confronté aux difficultés récurrentes de fonctionnement des deux services spécialisés, le ministère de la culture et de la communication n'a pas apporté de solutions pérennes. Ces deux services ne disposent toujours pas de moyens et de compétences suffisants dans les domaines administratif et scientifique. Un regroupement avec le service des Archives nationales offrirait l'avantage d'une mutualisation, notamment dans les services d'information archivistiques, sans remettre en cause les missions spécifiques des sites de Roubaix et d'Aix-en-Provence.

Pourquoi la création d'un établissement public ? Soyons clairs : la Cour des comptes ne considère pas qu'un changement institutionnel soit la solution à tous les problèmes, mais elle observe les limites actuelles du statut de service à compétence nationale et considère que le *statu quo* défendu par le ministère, sous réserve de quelques ajustements, constitue un frein au développement des Archives nationales.

Le rapport dit « Stirn » de 2006 – qui avait précédé la création des trois services à compétence nationale, et qui se situait lui-même dans le prolongement du remarquable rapport établi par Guy Braibant en 1996, préconisant déjà la création d'un établissement public national administratif – considérait que le choix de ce statut pouvait être une étape vers la création d'un établissement public national.

J'ajoute que la Cour reste bien sûr vigilante sur le coût de ses recommandations. Nous n'avons pas pour habitude de recommander la multiplication des opérateurs et des établissements publics. En l'occurrence, le service des Archives nationales étant déjà structuré comme un établissement public, une évolution de son statut n'engendrerait pas de surcoûts notables. Il offrirait l'avantage d'un cadre contraignant pour la gestion interne de l'établissement et en termes de relations avec l'autorité de tutelle, et favoriserait également l'ouverture aux sciences archivistiques et d'usage.

J'en viens à présent au troisième constat de la Cour des comptes, qui met en relief le risque d'une nouvelle impasse immobilière, en dépit de l'avancée majeure qu'a constitué la construction, longtemps attendue, du nouveau bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine.

La Cour des comptes a examiné de manière approfondie ce projet, engagé en 2004 et achevé début 2013, pour un coût total proche de 207 millions d'euros.

Il n'échappe pas aux critiques déjà formulées par la Cour des comptes à l'égard des grands chantiers culturels conduits dans les années 2000 : mauvaise évaluation initiale des coûts, dépassement du budget de 37,5 millions d'euros – hors actualisation et révision des prix – et retard du calendrier d'environ deux ans pour la livraison du bâtiment, même si, en termes relatifs, c'est toutefois moins que pour d'autres chantiers culturels.

La Cour des comptes souligne la réussite fonctionnelle du nouveau bâtiment, unanimement saluée et reconnue.

Toutefois, les problèmes immobiliers demeurent. Alors que le site de Pierrefitte-sur-Seine devait offrir une capacité de stockage pour les trente ans à venir, soit jusqu'aux alentours de 2040, il est estimé aujourd'hui que les Archives nationales seront confrontées à la saturation de leurs locaux dès 2023-2024.

Il existe plusieurs raisons à cela.

La première tient à la réduction de la capacité de stockage du bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine, qui a été opérée à l'origine pour rester dans l'enveloppe financière qui avait été fixée. S'est ajoutée à ce problème initial, depuis l'inauguration, une collecte d'archives publiques plus importante qu'estimé.

La seconde raison est liée aux sinistres survenus sur le site de Fontainebleau en 2014, qui ont rendu les deux principaux bâtiments de stockage inaccessibles. Après une longue période de tergiversations, le ministère de la culture et de la communication a décidé en juin 2016 la fermeture définitive du site bellifontain, selon un calendrier qui reste à finaliser. Je crois savoir que le ministère y réfléchit activement.

Avec seulement deux sites opérationnels – Paris et Pierrefitte-sur-Seine –, les Archives nationales doivent faire face à deux enjeux.

Le premier enjeu est l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine, qui apparaît inéluctable. La Cour des comptes appelle l'attention des décideurs sur la nécessité d'engager rapidement les études préalables, afin de ne pas répéter les erreurs du passé, souvent dues à des décisions beaucoup trop tardives. C'est le sens de la recommandation n° 6 du rapport.

Le second enjeu est l'avenir du site parisien. Des décisions ont été prises en 2016 avec l'annonce de l'installation de plusieurs services de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, et le lancement d'une étude en vue de la modernisation des bâtiments consacrés aux archives dans le quadrilatère de Rohan-Soubise.

La Cour relève toutefois que cette dernière aura un coût certainement élevé, sans permettre d'atteindre les normes actuelles de stockage. Il importe donc de réexaminer la décision prise de conserver un volume important de fonds d'archives à Paris, et d'envisager d'en transférer certains, le moment venu, dans des locaux plus adaptés à Pierrefitte-sur-Seine. C'est une question qu'il ne faut pas éluder.

J'aborde maintenant le quatrième et dernier constat : la mise en place tardive d'une politique interministérielle des archives, alors que celle-ci est indispensable étant donné l'éclatement des services d'archives.

En plus des ministères des affaires étrangères et de la défense, qui gèrent historiquement leurs archives de manière autonome, un certain nombre de services de l'État ou d'organismes publics bénéficient d'une dérogation de fait à la règle du versement de leurs archives définitives aux Archives nationales. La Cour des comptes estime nécessaire de tous les recenser et de régulariser leur situation avec la signature de conventions, comme prévu par la loi de 2008 sur les archives. Il est tout de même anormal que s'installent des situations dérogatoires de fait, non recensées, non examinées, qui échappent à la mission de contrôle et de surveillance des Archives de France !

Au sein des ministères qui versent leurs archives définitives aux Archives nationales, la Cour des comptes a constaté l'existence de deux modèles d'organisation, celui des « missions ministérielles », constituées pour partie d'archivistes mis à disposition par le ministère de la culture et de la communication, et celui des « services ministériels d'archives », financés entièrement par les ministères concernés. Il importe qu'un choix organisationnel clair soit fait entre ces deux modèles. C'est le sens de la recommandation n° 7 du rapport.

Face au risque de « balkanisation » des services d'archives et aux enjeux numériques croissants, la mise en place d'un dispositif de pilotage interministériel n'a été effective qu'en 2012, avec l'instauration d'un délégué interministériel aux Archives de France (DIAF) et la renaissance d'un comité interministériel des Archives de France (CIAF), le précédent institué en 2002 étant resté virtuel.

Les travaux menés au sein du nouveau CIAF, réuni régulièrement depuis 2013, ont permis l'élaboration d'un cadre commun de modernisation des archives et d'autres réalisations concrètes. Mais, alors que le délégué interministériel est censé être consulté pour avis sur les projets des ministères en matière notamment de construction ou rénovation de bâtiments d'archives, l'arrêté fixant le seuil de consultation n'a toujours pas été pris, ce qui entrave le plein exercice de sa mission. Il y a quand même à la clé la question de la coordination de nombreux de projets immobiliers. Ce n'est donc pas un sujet mineur.

Le Conseil supérieur des archives, autre instance, a été à nouveau réuni en 2016 après plusieurs années d'inactivité. La Cour des comptes recommande de revoir la composition de ce conseil et de réduire le nombre de ses membres, afin qu'il joue pleinement le rôle scientifique qui lui est assigné.

S'agissant enfin des grands projets informatiques mutualisés, la Cour des comptes ne peut à ce stade vous livrer d'analyse approfondie, leur état d'avancement ne le permettant pas. Elle relève juste que la mise en place d'un portail interministériel des archives est un peu tardive si on compare la situation de notre pays à celle de pays voisins. Nous relevons également les difficultés rencontrées par le programme VITAM pour recruter les compétences nécessaires en matière d'archivage électronique.

En conclusion, je suis consciente que l'état des lieux dressé par la Cour des comptes peut apparaître sévère. Il l'aurait certainement été davantage et teinté de pessimisme au début des années 2000. Suscitant un faible intérêt de la part des décideurs politiques, les

Archives nationales apparaissaient alors comme une institution en crise, sans réponse au problème de saturation de ses locaux.

Tel n'est plus le cas aujourd'hui. La création du site de Pierrefitte-sur-Seine a donné un nouvel élan. Elle a d'ailleurs facilité une meilleure structuration du service généraliste.

Plus généralement, la dimension interministérielle des archives est mieux prise en compte qu'il y a une dizaine d'années, de même que les enjeux du numérique, les avancées qu'il permet et les nouveaux problèmes qu'il pose.

Le message qu'a voulu délivrer la Cour des comptes est plus optimiste que ne le laisse apparaître l'exposé de ses constats.

Fortes des progrès réalisés, conscientes des lacunes actuelles et des enjeux majeurs qui se posent à elles, les Archives nationales, dans leur ensemble, doivent selon nous se donner les moyens d'une nouvelle ambition, pour mieux répondre aux besoins présents et futurs de l'État et des citoyens.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Je remercie la Cour des comptes pour cette enquête ambitieuse, qui dresse un point utile sur les Archives nationales, tant il vrai que ce sujet de politique publique n'avait pas été examiné depuis fort longtemps par votre institution.

Je remercie aussi la direction des Archives de France et celle des Archives nationales. J'ai pu rencontrer la directrice des Archives nationales à deux reprises dans les mois qui viennent de s'écouler et elle m'a accompagné lors de ma visite des sites de Pierrefitte-sur-Seine et de Fontainebleau. Ces échanges m'ont apporté un éclairage complémentaire et m'ont permis de mieux appréhender le travail sur pièces et sur place mené par la Cour des comptes.

L'enquête de la Cour des comptes nous a conduits, André Gattolin et moi-même, en tant que co-rapporteurs spéciaux des crédits de la culture au sein de la commission des finances, à formuler une série de six remarques.

Tout d'abord, la Cour des comptes dresse un bilan plutôt sévère – même si votre conclusion, madame la Présidente, modère quelque peu la tonalité dominante – de l'organisation et du fonctionnement actuel des Archives nationales.

Les deux services spécialisés rencontrent en particulier des difficultés importantes. La grande majorité des remarques formulées par les magistrats nous paraissent fondées et nous estimons que la situation appelle une réforme rapide de la gouvernance des Archives nationales.

La piste d'une transformation des trois services à compétence nationale en établissement public administratif nous paraît intéressante. On ne peut pas se contenter, me semble-t-il, de formuler des vœux pieux. Il faut une nouvelle étape et agir d'un point de vue institutionnel pour poursuivre les efforts dont vous avez souligné qu'ils ont d'ores et déjà produit quelque effet.

Le statut d'établissement public aura le mérite de contraindre les services – mais aussi la tutelle – à mettre en place des outils de gestion et de suivi plus rigoureux, spécifiques,

autonomes, comme l'obligation d'un retour vers un conseil d'administration, qui permettrait d'associer plus étroitement les usagers et les scientifiques aux problématiques administratives des archives. La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens, avec des indicateurs spécifiques de suivi, serait également intéressante.

Deuxièmement, pour éviter une nouvelle impasse immobilière, il est urgent que la construction d'un nouveau bâtiment à Pierrefitte-sur-Seine soit confirmée. Le parachèvement des mètres carrés disponibles par l'équipement mobilier est une première étape, mais il faut également engager une réflexion sur l'utilisation de la réserve foncière existante. Il faut donc que le financement d'une telle opération soit sécurisé.

En effet, la fermeture du site de Fontainebleau et la sous-estimation des besoins au moment de la construction du centre conduiront, si rien n'est fait, à une saturation rapide des capacités de stockage sur ce site.

La fermeture du site de Fontainebleau, qui est selon moi désormais inéluctable – je parle ici en tant qu'élu de Seine-et-Marne – constitue une décision malheureusement nécessaire au regard des multiples problèmes que pose le site, comme la présence d'amiante, l'instabilité des sols et les inondations d'une partie importante des archives intervenues alors que le site était inaccessible.

Toutefois, cette fermeture doit s'accompagner d'une extension rapide des capacités de stockage du site de Pierrefitte-sur-Seine, les deux allant de pair.

Troisième remarque : nous ne partageons pas la vision de la Cour des comptes selon laquelle le transfert des fonds actuellement conservés à Paris vers le site de Pierrefitte-sur-Seine constituerait une réponse adaptée aux défis que pose le quadrilatère historique de Rohan-Soubise, un bâtiment parmi les plus patrimonialement importants et intéressants du Marais et du cœur de Paris.

Ce transfert déstabiliserait, nous semble-t-il, le site de Pierrefitte-sur-Seine, surtout si on lui fixe pour objectif premier d'absorber la fermeture de Fontainebleau. Nous pensons donc que cela fragiliserait le site parisien, alors qu'il fonctionne aujourd'hui plutôt bien, au travers des archives qui, pour l'essentiel, sont des archives de l'ancien régime. Il faut au contraire affirmer la dimension archivistique du site parisien pour des raisons à la fois patrimoniales, pratiques et même financières.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Notre quatrième remarque porte sur la gestion des ressources humaines des Archives nationales.

Les temps de travail, selon le rapport de la Cour des comptes, paraissent très favorables et peu contrôlés. En effet, le nombre d'heures dues est de 1 547 heures pour l'ensemble des agents – à l'exception des agents de direction – et de 1 533 heures à 1 526 heures pour les agents bénéficiant du repos compensateur supplémentaire, soit entre 60 heures et 81 heures de moins que le temps de travail minimum dans la fonction publique.

Cependant, il faut préciser qu'au total, la rémunération des agents des Archives nationales, en dehors des conservateurs du patrimoine, semble moins avantageuse que celle des fonctionnaires travaillant en administration centrale, ce qui explique pour partie les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontés les trois services à compétence nationale.

Nous pensons donc qu'il faut engager une réflexion globale sur le statut, la rémunération et l'organisation du travail des agents des Archives nationales, afin d'aligner à la fois leur temps de travail et leur traitement sur ceux des agents du ministère.

Cette réflexion pourrait à notre sens se doubler d'un questionnement sur le nombre de postes d'encadrement et de direction, qui nous paraît encore aujourd'hui particulièrement important au sein de l'ensemble des Archives nationales, notamment dans les trois services à compétence nationale.

Cinquième remarque : nous pensons qu'il faut généraliser les missions d'archives dans les ministères dits « versants ». Ces missions sont des antennes du ministère de la culture et de la communication, par opposition aux services ministériels, intégralement financés par les ministères. La généralisation du modèle des missions doit s'accompagner d'un renforcement du dialogue entre les missions et le service interministériel des archives de France (SIAF).

Elle ne doit pas signifier un désengagement des ministères versants. Si le ministère de la culture et de la communication assure la conservation des archives et le contrôle scientifique archivistique, il est absolument essentiel que les ministères versants prennent leurs responsabilités en matière de collecte, et en particulier au stade de ce que l'on appelle les « archives intermédiaires ».

En outre, le modèle de la mission doit être adapté aux spécificités ministérielles, afin de garantir une certaine souplesse aux ministères versants.

Enfin, sixième constatation : il nous semble que deux projets interministériels doivent ici être salués et confortés, malgré des modes de financement parfois discutables. Il s'agit tout d'abord du projet VITAM, qui vise à créer un logiciel socle d'archivage électronique, et du projet France archives, tendant à créer un portail Internet de recherche d'archives commun à toutes les institutions d'archives publiques de France.

Une première version devrait être mise en ligne durant le mois de février 2017. Celle-ci devrait permettre aux archives publiques de peser face à la concurrence privée, et de mettre en valeur la complémentarité des fonds.

En effet, les Archives nationales, éclatées dans une multiplicité de structures différentes, ne gèrent pas la totalité des archives de l'État. Ce sont les services départementaux des archives qui assurent la conservation des archives des services d'État déconcentrés.

Voici donc les quelques remarques que nous souhaitons porter à votre connaissance.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – J'aimerais interroger Sophie Moati sur la question d'une priorisation des préconisations qui figurent au sein du rapport. Quels sont selon vous les changements les plus urgents à mettre en œuvre ? Y a-t-il une lecture chronologique des efforts à conduire ?

Nous nous interrogeons par ailleurs sur une recommandation importante du point de vue de la structuration administrative, relative à la transformation des trois services à compétence nationale en un seul établissement public administratif (EPA), au motif que cela permettrait d'améliorer le pilotage et la gouvernance de ces services. La Cour des comptes a,

dans le passé, souligné que la création d'EPA s'accompagnait souvent de surcoûts importants. Quels facteurs vous donnent-ils à penser que la création d'un EPA serait, dans le cas des Archives nationales, une source d'économies ?

Peut-être pourrions-nous, sur ce sujet du statut administratif, interroger Hervé Lemoine, directeur des Archives de France, sur le fait que le rapport de la Cour des comptes met en lumière l'existence d'importants dysfonctionnements, en particulier dans les deux services à compétence nationale spécialisés, hébergés dans des villes de province. Comment expliquer que ces deux services ne soient toujours pas dotés d'un projet scientifique, près de dix ans après leur création ? Existe-t-il de ce point de vue des perspectives prochaines ?

La Cour des comptes observe une incapacité à coordonner les trois services des Archives nationales, alors même qu'ils sont confrontés à des problématiques pour partie similaires. Pourquoi ces trois services ne collaborent-ils pas davantage entre eux ? Leur fusion en un établissement public administratif vous paraît-elle souhaitable ?

Nous pourrions également, sur ce sujet, demander à Pierre-Frédéric Brau, qui préside l'association des archivistes français, s'il a connaissance des raisons pour lesquelles ces deux services spécialisés n'ont pas aujourd'hui une réelle connaissance du stock d'archives. Des difficultés techniques archivistiques particulières peuvent-elles expliquer une telle situation de méconnaissance du volume d'archives ?

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – La Cour des comptes propose de prévoir le transfert des archives conservées à Paris vers le site de Pierrefitte-sur-Seine. Ceci nous paraît discutable. Estimez-vous, Sophie Moati, que le projet « CAMUS » visant à pérenniser la présence d'archives à Paris n'apporte pas de garanties suffisantes quant à la conservation et la mise en valeur de ces archives ? Nous pensons, quant à nous, qu'il est intéressant de mettre en valeur les Archives nationales dans Paris même.

Par ailleurs, nous sommes plutôt en faveur de la généralisation des missions dans les ministères versants. Vous posez en effet, dans le cadre de votre rapport, une alternative entre deux possibilités : celle de missions directement rattachées au ministère de la culture et de la communication et celle de services ministériels intégralement financés par le ministère versant.

Quels sont les avantages et les inconvénients de chaque système ? Dans notre esprit, la mission avait l'avantage de fédérer le système autour du ministère de la culture et de la communication, en permettant de résoudre la situation parfois ubuesque des archives ministérielles.

M. Hervé Lemoine, directeur, chargé des archives au sein de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication. – Je tiens à souligner que le ministère de la culture et de la communication, et notamment les Archives de France, a beaucoup apprécié la qualité de ce rapport extrêmement bien documenté.

Cela faisait longtemps qu'il n'y avait pas eu de rapport portant sur l'ensemble des services des Archives nationales, d'autant qu'ils ont connu une très grande transformation avec la création de trois services à compétence nationale. Ce bilan était donc certainement nécessaire.

Il est certes parfois un peu sévère, mais nous le prenons comme une invitation à continuer à améliorer la gestion de nos services pour accomplir notre mission de service public, même si certaines propositions reçoivent un avis plus mitigé de notre part que d'autres, sur lesquelles notre accord est total et qui constitueront notre feuille de route pour l'avenir.

S'agissant du point important de la transformation des trois services en un établissement public administratif, il est vrai que beaucoup des constats réalisés par la Cour des comptes sur les difficultés d'exercice de la tutelle nous paraissent très pertinents.

En revanche, peut-être la Cour des comptes n'insiste-t-elle pas suffisamment sur le fait qu'il a parfois été difficile d'assurer de façon satisfaisante cet exercice de tutelle.

Ceci tient au calendrier même dans lequel nous avons dû agir. C'est en effet en 2007 qu'ont été créés ces trois services à compétence nationale. Dès 2008, s'engage la révision générale des politiques publiques, qui va déboucher, début 2010, sur l'organisation actuelle du ministère de la culture et de la communication, avec la création de grandes directions générales et le retrait aux services « métier » des moyens de gestion, c'est-à-dire des ressources financières et humaines, qui ont été transférés aux directions générales.

La gestion des moyens était dès 2010 de la responsabilité de la sous-direction des affaires financières et générales de la direction générale des patrimoines et du secrétariat général de notre ministère.

Nous nous sommes donc trouvés au milieu du gué, en n'ayant plus la possibilité de peser sur les moyens alloués aux services des archives, d'où la souffrance éprouvée pour les deux plus petits d'entre eux, ainsi que vous le soulignez.

En outre, la vocation des Archives de France est de piloter l'ensemble de la politique des services publics d'archives, dont celle des archives départementales, qui n'étaient pas dans le périmètre du rapport, mais qui figurent bien dans celui de nos activités. Or, il était également très important, durant la période 2010-2011, d'assurer la coordination de l'action publique des services départementaux d'archives. Ceux-ci étaient quelque peu inquiets des conséquences de la révision générale des politiques publiques et de la transformation de leur administration de référence.

De 2007 à 2011, la complexité du contexte administratif implique, au moins pour partie, que nous n'avons pas eu le temps de mettre en œuvre suffisamment tôt certaines procédures de nature à mieux assurer la tutelle des trois services à compétence nationale, et notamment celui des Archives nationales.

Par ailleurs, les services des Archives nationales, qui n'avaient le statut de service à compétence nationale que depuis trois ans, étaient partis à la conquête de leur autonomie scientifique et opérationnelle, objectif alors poursuivi. Il a donc fallu trouver où mettre le bon curseur entre le contrôle de l'exercice des missions en termes de métier et le développement de leur autonomie. J'espère que nous sommes aujourd'hui parvenus à un équilibre plus satisfaisant, mais c'est un travail de tous les instants.

L'évolution des institutions dépend parfois de la volonté propre des personnes qui les animent. De ce point de vue, la bonne entente entre les directeurs des Archives nationales

et le directeur chargé des Archives de France est essentielle à l'atteinte d'un équilibre pérenne.

Le service qui a souffert le plus et qui a eu les problèmes les plus importants est celui des Archives nationales du monde du travail, qui connaît un problème de sous-effectif constant depuis des années, que nous avons eu beaucoup de peine à pallier car nous ne pouvions pas rééquilibrer directement nos enveloppes d'emplois, d'où certaines tensions en gestion.

Cela étant, la situation s'est, je crois, beaucoup améliorée s'agissant des ressources humaines et des moyens budgétaires. Nous sommes même parvenus à créer en 2014, au sein des Archives de France, une délégation chargée des moyens généraux. Cette délégation a obtenu mandat de la direction générale des patrimoines pour effectuer, s'agissant des ressources humaines et du budget, la gestion des moyens alloués aux Archives nationales. Nous avons donc pu établir des conférences de gestion et mettre en œuvre une tutelle plus formalisée, même si elle est encore insuffisante à certains égards, ce dont nous avons parfaitement conscience.

L'établissement public administratif serait-il l'avenir de ce système, ou pourrait-il constituer, comme la Cour des comptes le laisse entendre, un levier de modernisation de ces services ? Il est apparu au ministère de la culture et de la communication que le constat des rapporteurs de la Cour des comptes ne paraissait pas suffisamment établi pour nous amener à privilégier une telle transformation statutaire de ces établissements.

En outre, nous restons toujours marqués par les conclusions du rapport de la Cour des comptes de 2011 relatif aux évolutions statutaires et institutionnelles des musées de France sur dix ans.

La Cour des comptes montrait dans son rapport que la création de certains établissements publics muséaux avait nécessité un doublement des budgets et un accroissement très significatif des emplois. Le ministère de la culture et de la communication pense qu'une telle augmentation, en termes de budget ou de ressources humaines, ne serait pas aujourd'hui supportable. Nous nous référons également au rapport établi par l'Inspection générale des finances en 2013, qui soulignait certains aspects de fonctionnement extrêmement coûteux des établissements publics.

Il nous semble donc, en l'état actuel des choses, que les coûts susceptibles d'être générés ou induits par la création d'un établissement public ne seraient pas à la hauteur des avantages que l'on pourrait en tirer. Mais nous avons bien conscience qu'il est nécessaire de renforcer les outils de tutelle, qui sont bien plus formalisés au sein des établissements publics que des services à compétence nationale.

J'ai lu dans le rapport que le ministère de la culture et de la communication craignait une plus forte autonomie du service des Archives nationales s'il était doté du statut d'établissement public. Pour ma part, ce n'est pas quelque chose que je redoute.

En effet, j'ai été en poste dans un établissement public et j'ai paradoxalement l'impression, alors que l'établissement public peut paraître plus autonome que le service à compétence nationale, que nous devons en réalité rendre plus de comptes au conseil d'administration, y compris sur notre politique scientifique, qu'un service à compétence nationale n'en a l'obligation envers sa tutelle.

Mme Françoise Banat-Berger, directrice des Archives nationales. – Comme le disait Hervé Lemoine, j’ai été impressionnée par l’importance de la documentation et la compréhension fine des enjeux et des sujets portés par les Archives nationales de ce rapport.

Si les efforts et les améliorations me paraissent plus importants que ce qui se dégage du rapport, c’est peut-être parce que celui-ci porte sur les dix dernières années – ce qui est d’ailleurs assez rare pour un rapport de la Cour des comptes. Or, durant ces dix années, la situation s’est largement transformée.

Je tiens tout d’abord à préciser que le quadrilatère qui constitue le site de Paris, grâce à une volonté très forte du ministère de la culture et de la communication, a vocation à être pérennisé dans sa dimension patrimoniale. Il a été proposé à France Domaines, qui a partagé ce point de vue, de le sanctuariser en y regroupant certaines des administrations centrales du ministère de la culture et en arrêtant un nouveau schéma directeur immobilier pour les Archives nationales. Ceci permettrait de rénover la partie relative aux Archives nationales, qui m’intéresse tout particulièrement.

Cette vision globale serait probablement mise à mal s’il s’agissait, à terme, de transférer une partie des archives sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. On retrouve en effet à Paris les archives de l’Ancien régime et celles des notaires parisiens. Or, ces deux départements constituent la moitié des communications en salle de lecture des Archives nationales, ce qui témoigne de la vitalité des archives situées à Paris.

Par ailleurs, on trouve également sur le site de Paris un musée des Archives nationales, dont on voit mal ce qu’il deviendrait si une partie des archives devait s’installer à Pierrefitte-sur-Seine.

Depuis 1808, on a en outre construit sur le quadrilatère un ensemble d’équipements et de magasins de conservation qui ne peuvent être affectés, *a priori*, à d’autres usages.

C’est pourquoi il est préférable de ne pas bouleverser cet équilibre, d’autant que nous sommes suffisamment perturbés par ce que nous sommes en train de vivre avec la fermeture, à terme, du site de Fontainebleau.

En deuxième lieu, les besoins immobiliers concernant le site de Pierrefitte-sur-Seine sont évidemment fondés, et nous ne pouvons que nous réjouir d’entendre dire que le financement de l’extension doit être sécurisé, cette réserve foncière devant précisément permettre de répondre aux besoins de stockage dont il est beaucoup question dans le rapport de la Cour des comptes. S’agissant de la réserve foncière de Pierrefitte-sur-Seine, les possibilités d’extension par tranches successives peuvent être très importantes, bien au-delà des 150 kilomètres évoqués par l’Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) pour répondre à la problématique spécifique du site de Fontainebleau. Les tranches successives ont également pour avantage de pouvoir cibler les vrais besoins en fonction du moment où l’importance prise par les archives numériques va conduire à inverser la courbe de l’arrivée des archives « physiques ».

Ma troisième remarque porte sur le régime horaire d’une grande partie des agents des Archives nationales, que vous avez relevé. Ce régime horaire remonte à des protocoles datant du début des années 2000, négociés à la suite de mouvements de grève assez importants et sur lesquels il a été compliqué de revenir. En 2012, il avait été envisagé, dans le

cadre de la direction générale des patrimoines, un règlement intérieur commun avec les musées, dont les Archives nationales ont été exclues.

La question de l'aménagement horaire est, comme vous le dites, à rapprocher d'un certain nombre d'autres spécificités. Nous rencontrons actuellement des difficultés pour stabiliser les effectifs, notamment sur le site de Pierrefitte-sur-Seine, pour un certain nombre de raisons. Une assistance à maîtrise d'ouvrage vient d'ailleurs d'être lancée pour pouvoir trouver les leviers suffisants pour y parvenir.

À n'en pas douter, des améliorations pourront être apportées concernant l'organisation interne du service, mais il existe également, ainsi que vous l'avez souligné, tout un pan d'interrogations, notamment concernant les régimes indemnitaires des agents des Archives nationales par rapport aux agents relevant de l'administration centrale. Le statut des SCN est en effet quelque peu intermédiaire, et un certain nombre d'agents peut avoir le sentiment d'une relative iniquité, par rapport aux agents de l'administration centrale.

Ceci ressort aussi d'un diagnostic portant sur les risques psychosociaux qui vient d'être mené avec l'ensemble des agents des Archives nationales.

S'ajoute à cela une problématique, assez importante aux Archives nationales, en matière de santé au travail, notamment liée à la portance. On ne peut ignorer qu'un nombre relativement important d'agents connaît des restrictions de charge, au terme de diagnostics établis par la médecine de prévention. Certains sont dits « non-portants ». Cette non-portance va plutôt en s'aggravant au fur et à mesure que le temps passe. Or les archives contemporaines sont aujourd'hui conservées dans des cartons de type « Dimabs », parfois très lourds.

En 2016, soixante-dix aménagements de postes de travail ont été décidés par la médecine de prévention, dont un certain nombre portant sur des restrictions de port de charges, ce qui crée des situations difficiles.

Revoir certaines spécificités des horaires de travail ne peut donc se faire qu'en examinant parallèlement d'autres mécanismes permettant également d'améliorer l'attractivité du site de Pierrefitte-sur-Seine et des Archives nationales en général. Dans le cas contraire, si l'on se contente d'un retour à la règle brutale sans le compenser par un certain nombre d'autres mesures tendant à une meilleure attractivité du site, on risque encore d'aggraver cette problématique.

On le ressent très fortement quand on dirige le service des Archives nationales, les tensions s'aggravant d'année en année.

M. Hervé Lemoine. – S'agissant des missions ou des services ministériels, nous allons tout à fait dans le sens que vous préconisez : un système hybride n'est pas satisfaisant. On voit d'ailleurs que cela se fait souvent au gré des circonstances, et que celles-ci n'ont rien à voir avec un quelconque caractère scientifique ou avec l'objectif des missions que nous poursuivons. Nous souscrivons donc totalement à la préconisation consistant à opter résolument pour l'organisation de véritables missions d'archives au sein des ministères. Afin d'y parvenir – et pour aller dans le sens de la Cour des comptes – il faut réunir tous ceux qui ont la responsabilité de la documentation au sein des ministères, les conseillers de la Cnil, de la Cada, ainsi que ceux qui sont en charge de la réflexion sur l'*open data*.

Nous souscrivons donc entièrement à la proposition de développer le principe des missions ministérielles et, ainsi que le préconise la Cour des comptes, d'essayer de travailler à la convergence ou à une meilleure association des correspondants informatiques et liberté (CIL), et des personnes responsables de l'accès au sein des administrations (PRADA) au sein de ces missions.

Enfin, vous vous êtes interrogés sur l'absence de projet scientifique, culturel et éducatif au sein de nos trois services nationaux de l'époque : ceci n'était alors pas d'usage dans nos services. C'est une pratique qui vient des musées. On considérait en fait que la doctrine et la pratique archivistiques françaises, extrêmement normatives, étaient suffisantes pour dessiner le cadre de fonctionnement et les missions de ces services.

Nous nous reposons sur la pratique archivistique française (PAF), qui déterminait de façon très précise les missions de nos services. Les inspections des Archives départementales étaient très régulières, moins pour les Archives nationales, mais celles-ci avaient une grande proximité avec la direction des Archives de France, qui produit toujours la norme : nous sommes là dans notre rôle d'administration centrale. Ce n'est d'ailleurs plus le cas de certains secteurs. Pour ce qui est du livre et de la lecture, c'est la Bibliothèque nationale qui produit aujourd'hui la norme, et non le service du livre et de la lecture. En revanche, concernant les archives, ce sont bien les Archives de France, avec la sous-direction de la politique archivistique, qui sont productrices de la norme. C'est la raison de l'absence de projet scientifique dans les deux services spécialisés, mais nous avons engagé nos services à rédiger ces documents, suite à ces échanges, car ceci nous paraît important.

Les services publics d'archives ont d'abord une responsabilité légale : ils conservent des éléments qui ont une valeur probante sur le plan juridique. Ils ont également un rôle administratif. La dimension culturelle et la valorisation sont venues plus tard. Elles sont maintenant très importantes. C'est pourquoi on a désormais jugé nécessaire de réaliser de véritables projets scientifiques, culturels, pédagogiques et éducatifs.

M. Pierre-Frédéric Brau, président de l'association des archivistes français. – Ce rapport nous a semblé très riche et correspond à un bilan parfois quelque peu sévère. On peut y voir aussi des pistes d'amélioration, et il témoigne de la dynamique engagée au sein des Archives nationales.

Pour ce qui est de la pénibilité au travail, qui est rapidement abordée dans le rapport, elle ne doit pas être minimisée. Les archivistes peuvent connaître une certaine polyvalence, mais cela reste un métier très physique – au moins pour une partie du personnel. Des troubles musculo-squelettiques peuvent apparaître, notamment du fait d'une population vieillissante, et poser des problèmes à partir de cinquante ans.

Ces difficultés peuvent bloquer tout un service. Selon le rapport, 30 % des agents ne sont en effet plus en mesure de porter des cartons, ce qui peut avoir des conséquences lourdes sur le bon fonctionnement de la salle de lecture.

Quant au projet scientifique, culturel et éducatif (PSCE), ces outils se développent au sein du réseau des archives – même si tous les PSCE ne sont pas aussi travaillés que ceux que sont en mesure de produire les Archives nationales – et peuvent renforcer la cohésion d'un service, préciser à nouveau ses missions, et expliquer aux décideurs ce que sont les archives. On est en effet parfois victimes *a priori* de l'image des archives ; l'aspect pédagogique est donc intéressant.

Vous m'avez demandé pourquoi des archives ramenées d'Indochine ou d'Algérie n'ont toujours pas été ouvertes et dorment sur les étagères.

En tant qu'archiviste départemental, je pourrais inviter la Cour des comptes à venir visiter mes dépôts dans l'Yonne : les arriérés constituent une réalité dans l'ensemble des services d'archives.

Un équilibre doit être trouvé entre la sollicitation des usagers, l'accès que l'on doit donner aux informations et les moyens humains et scientifiques alloués au classement. Cette question transparaît également dans le rapport de la Cour des comptes. Les archivistes ne disposent pas toujours de beaucoup de temps pour revenir sur le passé et solder le passif.

En ce qui concerne les Archives nationales d'outre-mer, les fonds ont été rapatriés en catastrophe, pas toujours avec le concours des administrations productrices.

S'agissant des Archives nationales du travail, elles collectent beaucoup d'archives privées, parfois très volumineuses. Certaines entreprises se dotent aujourd'hui de systèmes d'archives et parviennent à valoriser la fonction d'archiviste, tant d'un point de vue organisationnel qu'historique. Cependant, les Archives nationales du monde du travail sont souvent intervenues lors de la fermeture d'entreprises, avec pour toute alternative soit les archives, soit la benne ; la volonté a été de sauver le maximum. L'idée est que, l'archiviste ayant l'éternité pour lui, tout finira par se résorber.

Mme Michèle André, présidente. – Un peu comme en archéologie...

M. Pierre-Frédéric Brau. – À la différence que nos stocks ont déjà été « découverts » ! Les moyens scientifiques et humains ne paraissent pas toujours à la hauteur des enjeux.

M. Gilles Morin, président de l'association des usagers du service public des Archives nationales. – Très franchement, je trouve le rapport de la Cour des comptes d'une excellente qualité. Je crois qu'on le citera à l'avenir comme on l'a fait du rapport Braibant dans les années 1990. Les points abordés me semblent tout à fait pertinents et les recommandations sont fondamentales.

En premier lieu, je dirais que nous revenons de loin ! Nous avons connu des améliorations, mais il reste beaucoup à faire, et nous risquons à l'heure actuelle une nouvelle impasse archivistique. Il y a donc urgence à intervenir sur la question des nouveaux locaux.

Je tiens à insister sur le fait que, pour nous, la nécessité de la construction d'une extension sur le site de Pierrefitte-sur-Seine s'impose. C'est fondamental ! L'inquiétude est en train de naître dans le milieu des historiens à ce propos. L'avenir des Archives nationales en dépend.

En tant que représentant des usagers, j'ai beaucoup utilisé les Archives nationales de Paris, de Fontainebleau, et maintenant de Pierrefitte-sur-Seine. J'ai relevé durant les quinze dernières années une nette amélioration. Nous étions dans une situation de crise absolue au début des années 2000. Le centre de Pierrefitte-sur-Seine et la suppression de fait de Fontainebleau ont conduit à une migration des publics des archives. Le site de Fontainebleau n'a jamais exactement fonctionné comme il aurait dû. Je l'ai fréquenté durant des années : je n'y ai jamais vu plus de quinze personnes, et j'y étais souvent seul au moins une partie de la journée !

Désormais, avec le centre de Pierrefitte-sur-Seine, nous constatons une amélioration réelle : la salle est ergonomique, les communications bien plus rapides, etc.

Néanmoins je serai plus critique sur d'autres points : le service public reste en deçà des attentes. Pour un lecteur, les horaires sont un élément fondamental. Si je voulais être méchant, je dirais que ce sont ceux d'un bureau de poste d'une petite commune...

Mme Michèle André, présidente. – Ne parlez pas d'un point douloureux pour les sénateurs !

M. Gilles Morin. – Vous voyez ce que je veux dire.

Si je ne peux arriver avant 14 heures ou 14 heures 30, je n'y vais pas. Étant donné le temps de transport, ce n'est pas la peine de se déplacer pour finir à 16 heures 45. Nous sommes des centaines de personnes dans cette situation.

La comparaison avec la Bibliothèque nationale de France (BnF) et avec les autres grands pays démocratiques peut être cruelle de ce point de vue. Cela fait quinze ans que nous demandons régulièrement une extension des horaires, notamment le soir, afin de bénéficier au minimum d'une ou deux ouvertures « nocturnes ». On nous répond toujours gentiment en nous disant que l'on étudie la chose mais, visiblement, cela n'a jamais été une priorité pour les Archives nationales. La décision est toujours repoussée : on retombe sur la question des effectifs, mais surtout des conditions d'emploi et des heures supplémentaires. Nous savons pourtant que certains employés seraient volontaires pour travailler le soir. Il fallait le dire !

L'environnement de la Plaine-Saint-Denis pose également problème. Du point de vue des équipements, il n'existe ni boulangerie ni même un distributeur de billets dans le secteur. Les Archives nationales, en liaison avec la communauté de la Plaine-Saint-Denis ou l'université, doivent prendre en main cette question pour qu'un minimum d'équipements soit présent aux alentours du centre.

Second point : il me semble que les Archives nationales vivent trop dans l'entre-soi. Trop peu d'avis extérieurs émanent d'experts et de lecteurs. Il me paraît symptomatique que le projet scientifique, culturel et éducatif ait complètement été réalisé en interne, sans avis extérieur à ma connaissance.

Les entrées des fonds privés, les priorités des classements, les inventaires et les projets de numérisation ou les tris me semblent devoir faire l'objet de véritables débats citoyens ou, en tout cas, d'avis éclairés. Les Archives nationales ne doivent pas, à elles seules – et c'est pourtant ce qui passe à l'heure actuelle – déterminer concrètement ce que seront les recherches futures. En effet, les tris qui sont faits aujourd'hui influenceront grandement sur les travaux de recherche des prochaines années.

Le critère prioritaire, on l'a dit, est celui de la place. Les prévisions actuelles m'inquiètent – et je ne suis pas le seul. Nous allons connaître des changements dans les mois à venir avec, selon les prévisions actuelles, des versements assez massifs de 5 kilomètres linéaires. Le problème, me semble-t-il, est résolu par la direction grâce à des tris plus systématiques et drastiques. Je suis assez inquiet de voir que l'émergence de la réflexion scientifique sur cette question coïncide justement avec le moment où l'on a besoin de place : je crains que l'on ne trie les fonds en fonction de la place qu'ils occupent et qu'on écrème beaucoup ceux qui semblent trop volumineux. C'est là un vrai problème. Les avis extérieurs

et les partenariats doivent donc être recherchés, notamment avec les universités. Il faut accentuer l'ouverture à la recherche universitaire.

Il me semble également que les Archives nationales doivent approfondir la politique de recherche interne en matière archivistique, et approfondir les échanges.

Je donnerai ici l'exemple du comité consultatif sur l'ouverture des archives de la Seconde Guerre mondiale. Nous avons tenu six réunions au cours desquelles ont été confrontés les différents centres d'archives des Archives nationales, mais aussi extérieurs - préfecture de police, affaires étrangères, etc. Nous avons discuté des pratiques, des problèmes posés. Nous avons également échangé avec des usagers réguliers.

Nous avons débattu des priorités à retenir, comme de la façon de présenter les inventaires ou les fiches pour les jeunes. Tout ceci était positif. Ce genre d'initiatives doit être généralisé. Je crois savoir que la mise en place d'un comité plus large est prévue, mais il me semble que cela ne suffit pas.

L'autre forme d'ouverture possible et souhaitable consiste à suivre les exemples de la BnF ou d'autres centres en matière de fonds non classés. Ceux-ci ont choisi d'associer, dans un certain nombre de cas, de jeunes chercheurs ou des personnes confirmées, notamment retraitées, au classement de fonds, naturellement sous la direction de véritables professionnels.

Il me semble qu'il faudrait aussi adopter une attitude proactive dans la recherche des fonds privés. Il y a, de ce point de vue, un défaut : des fonds importants sont en déshérence. Il faudrait aller voir les ministres lorsqu'ils quittent leurs fonctions plus systématiquement que cela n'a été fait. On ne s'est ainsi pas occupé des archives du parti radical, ou autres, qui moisissent dans des caves parisiennes.

Il conviendrait de trouver des solutions rapides à de tels problèmes.

M. Michel Bouvard. – J'ai eu la chance d'aller vendredi dernier à Pierrefitte-sur-Seine pour l'ouverture au public des archives de Philippe Séguin. J'ai apprécié la grande qualité du travail de ceux qui ont œuvré sur ces fonds.

Ma première remarque a trait à l'attention qui est portée au devenir des archives électroniques et des choix qui doivent être faits par rapport aux dépôts physiques. C'est un point très important pour les collectivités départementales, qui sont confrontées à des stratégies immobilières et de stockage des documents. Il faut qu'une décision soit maintenant prise sur le devenir de ces archives, car cela engage des moyens publics.

Ma seconde observation porte sur les archives de l'outre-mer. On a souligné que tout n'a pas été exploité. Je confirme que tout n'est pas exploité dans les dépôts d'archives. On doit donc être encore plus attentif aux conditions de conservation. C'est une priorité absolue.

S'agissant des archives de l'outre-mer, c'est l'occasion de rappeler la préoccupation qu'on doit avoir par rapport au fait qu'une partie des archives des périodes françaises outre-mer n'ont pas fait l'objet de microfilms, se trouvent toujours dans les pays devenus indépendants, dans des conditions de conservation qui ne sont pas toujours idéales, et risquent la destruction. On ne peut se désintéresser d'une partie de la mémoire collective du pays et de nos concitoyens.

Enfin, un point a beaucoup intéressé le rapporteur spécial de l'immobilier de l'État que je suis. Ce rapport est en effet révélateur des lourdeurs, des carences et des problèmes globaux de l'immobilier de l'État. Lorsque j'ai lu, page 9, qu'il fallait prendre des décisions sans tarder pour éviter une nouvelle impasse immobilière, ma curiosité a été aiguisée. La page 30 du rapport revient sur les premières infiltrations qui ont eu lieu à Fontainebleau en 1974. Il a fallu vingt ans, suite aux problèmes de stockage, pour décider du bâtiment provisoire, tenir compte de sa durée d'achèvement et des problèmes d'amiante, etc. Il y a lieu de s'interroger sur le décalage entre les constats et le moment où les décisions ont été prises en matière de politique immobilière.

Première question : qu'est-ce qui prime dans les décisions, la position de l'Oppic ou celle des utilisateurs ? Cette question n'est pas innocente au regard des problématiques qui existent aujourd'hui autour du quadrilatère Rohan-Soubise.

J'ai siégé en tant que représentant de notre assemblée dans les deux réunions du Conseil de l'immobilier de l'État évoquées dans le rapport, le 16 décembre 2015 et le 10 février 2016. Je remercie la Cour des comptes d'avoir souligné que nous nous sommes interrogés – après avoir validé le fait que quelque chose pouvait être réalisé dans le carré Soubise – sur le fait de savoir si les conditions de conservation et d'exploitation seraient idéales. Sommes-nous sûrs que les coûts qui nous ont été présentés seront respectés, compte tenu des dérives qu'on a observées sur d'autres opérations conduites par le même ministère avec le même Oppic, dans le quadrilatère Richelieu ou encore concernant la BnF ?

Ceci m'amène à poser deux dernières questions : premièrement, en matière de politique immobilière de la culture, tire-t-on les enseignements de ce qui est fait avec les autres opérateurs ? Existe-t-il des partages d'expériences entre opérateurs – et singulièrement avec la Bibliothèque nationale, puisque, même s'il ne s'agit pas de métiers identiques, ils sont tout de même voisins ? Essaie-t-on de mutualiser certaines fonctions et de réaliser quelques économies ?

Deuxièmement, quel travail est-il mené sur les coûts de conservation des documents ? Lorsque les conditions ne sont pas idéales, il peut y avoir des coûts résultant de la nécessité de conservation des documents déposés. Y a-t-il des analyses réalisées sur les coûts à long terme, au regard des solutions immobilières parfois plus coûteuses qui peuvent être présentées, et qui supposent une vision en profondeur ?

M. Michel Canevet. – Je remercie la Cour des comptes d'avoir réalisé ce diagnostic à la fois précis et éclairant sur ce sujet assez préoccupant des archives, en espérant que l'administration puisse prendre en compte les observations qui ont été formulées, et qui me paraissent tout à fait pertinentes.

Je souhaiterais savoir, en complément de ce qu'a évoqué Michel Bouvard, quel est aujourd'hui le niveau de numérisation des Archives nationales. Quel pourcentage cela représente-t-il ? En matière d'*open data*, comment se positionnent les Archives nationales ?

S'agissant des besoins futurs de locaux et au regard de ce qui a été dit sur la manque de services autour de la Plaine-Saint-Denis, ne serait-il pas opportun de prévoir une nouvelle implantation plutôt qu'une extension de Pierrefitte-sur-Seine ? N'est-ce pas une option que l'on pourrait envisager ?

Par ailleurs, les conditions d'accueil des usagers sur les différents sites sont-elles bonnes ? J'ai entendu qu'elles l'étaient pour Pierrefitte-sur-Seine, mais le sont-elles sur les autres sites, en dehors de Fontainebleau ?

Pierre-Frédéric Brau a évoqué les conditions de travail : existe-t-il une mission, au sein des directions, concernant la réflexion et l'aide à l'organisation du travail ? La situation par rapport aux risques de troubles musculo-squelettiques rend en effet nécessaire de prendre en compte cette problématique de façon spécifique, si l'on ne veut pas arriver à des difficultés de fonctionnement dans les établissements dont vous avez la charge, ainsi que dans l'ensemble du réseau des archives du territoire national.

M. Yannick Botrel. – Je souhaiterais intervenir sur un point particulier qui me semble déterminant. Il s'agit de l'informatisation et de la consultation en ligne de certaines archives, par ailleurs libres d'accès.

Dans le département des Côtes-d'Armor, dont je suis l'élu, un certain nombre d'archives sont aujourd'hui consultables en ligne, comme l'état-civil jusqu'en 1905, les cadastres anciens, les recensements, les délibérations du conseil général depuis l'origine. C'est un véritable service public qui a été rendu à cet égard. La salle de consultation a d'ailleurs été vidée des quatre cinquièmes des personnes qui s'y rendaient habituellement, dont beaucoup parcouraient de grandes distances pour s'y rendre.

Un tel travail peut-il être conduit sur les Archives nationales ? S'agissant des Archives nationales de l'outre-mer, un certain nombre de dossiers individuels sont consultables, mais sur place uniquement. J'ajoute qu'aucune information n'est communiquée par les services. C'est compréhensible, mais on ne peut que le déplorer. Il faut se rendre impérativement à Aix-en-Provence, et ce n'est pas facile pour tout le monde, d'autant que les amplitudes horaires peuvent pénaliser les chercheurs.

Existe-t-il, s'agissant de l'informatisation d'un certain nombre de documents et de la communication en ligne, une politique prospective des Archives nationales ou des Archives nationales d'outre-mer ?

Mme Michèle André, présidente. – Hervé Lemoine, vous avez rapidement évoqué la coordination entre les Archives nationales et les Archives départementales. Comment cela se passe-t-il ? Êtes-vous satisfait ?

Par ailleurs, existe-t-il une différence de coûts entre les expositions physiques et les expositions via Internet ? Que peut-on mettre en œuvre sur le plan pédagogique ?

M. Hervé Lemoine. – Le sénateur Bouvard m'a interrogé à propos des archives électroniques, qui sont l'une de nos priorités.

Ceci a été souligné dans le rapport de la Cour des comptes. Nous avons deux grands programmes. Le premier est VITAM, destiné spécifiquement aux archives centrales de l'État et il sera développé aux Archives nationales. C'est en 2012 que ce projet a été intégré au projet scientifique des Archives nationales, à la demande des Archives de France. Nous avons joué notre rôle de tutelle et avons pesé pour que cette dimension soit intégrée au projet de modernisation des archives nationales. Il nous paraissait essentiel de prendre en compte dès aujourd'hui la problématique de l'archivage électronique pérenne.

Nous disposons par ailleurs, pour ce qui est des départements, d'une déclinaison de VITAM, « Archives départementales-Essor » (AD-ESSOR). Nous avons réalisé un tour de France numérique sur deux ans, de façon à rencontrer les différents acteurs, afin de les préparer à l'univers numérique. Notre mission consiste à accompagner les collectivités pour les amener à développer, avec leur direction des services informatiques, le moyen d'accueillir et de développer des plates-formes d'archivage électronique.

S'agissant des archives de l'outre-mer, il existe un portail dénommé Irel, qui est un portail de recherche en ligne assez ancien. Il a été pionnier en son temps. Nous travaillons aujourd'hui à l'élaboration d'un nouvel outil d'accès aux instruments de recherche consacrés aux Archives nationales de l'outre-mer.

Le sénateur Botrel a raison : il y a moins d'accès en ligne à des dossiers complets des Archives nationales de l'outre-mer – mais il faut dire qu'il en existe beaucoup – que dans d'autres séries ou sous-séries d'archives. Néanmoins, on a quand même accès à l'ensemble des instruments de recherche.

On peut regretter que la numérisation et l'accès en ligne d'un certain nombre d'informations aient vidé les salles de lecture, notamment en matière d'état-civil, mais lorsque nous avons un lecteur physiquement présent en salle de lecture, nous en avons potentiellement cent quarante en ligne. Le rapport est vertigineux. Certes, nous avons physiquement moins de lecteurs dans nos salles, mais nous n'avons jamais eu autant de personnes qui consultent des documents en ligne.

Pour autant, ce qui est numérisé et en ligne ne correspond qu'à une toute petite fraction du patrimoine gigantesque que nous possédons. C'est l'héritage de notre administration plusieurs fois séculaire. Nous disposons de milliers de kilomètres linéaires d'archives historiques conservées pour l'éternité. On estime aujourd'hui qu'entre 5 % et 7 % du patrimoine archivistique est numérisé et accessible en ligne.

Ceci représente près de quatre cents millions de documents, ce qui est gigantesque et sans commune mesure avec la Bibliothèque nationale, par exemple, à travers Gallica. Plus de deux milliards de pages sont en effet lues par an ! Le portail France Archives, qui constitue une sorte d'agrégateur de recherche, a pour objet de faire en sorte que quelqu'un qui, aujourd'hui, effectue une recherche sur autant de sites Internet d'archives qu'il y a de services publics d'archives, ne pose à l'avenir qu'une seule fois sa question, tous les sites étant « moissonnés » par cet agrégateur de recherche.

M. André Gattolin, rapporteur pour avis. – Encore faudrait-il une ergonomie intelligente du moteur de recherche. L'arborescence du site de l'Anom, qui est cité comme exemple, n'est pas très conviviale !

M. Hervé Lemoine. – Il a été exemplaire, mais il est aujourd'hui dépassé. C'est bien pourquoi le portail France Archives constitue un agrégateur de données qui fonctionne sur les technologies du web sémantique. Les utilisateurs poseront leur question comme ils le font sur Google, et obtiendront des réponses sans pour autant connaître toute la complexité de l'organisation des fonds d'archives. On est donc parti d'une logique totalement différente.

M. Michel Bouvard. – Où en est-on des archives non numérisées et non transférées qui demeurent en Afrique du Nord ?

M. Hervé Lemoine. – Il existe trois fonds très importants. Les deux premiers sont ceux de l’Afrique Occidentale française et de l’Afrique Équatoriale française. D’autres fonds, au Vietnam, correspondent aux fonds de l’ancienne Indochine française.

Pour ce qui concerne l’Afrique Occidentale française, nous avons envoyé une mission technique il y a deux ans, afin de déterminer l’état physique des archives.

M. Michel Bouvard. – Ma question porte sur les archives relatives à la période française en Algérie, qui concernent beaucoup de nos concitoyens. Les documents ne sont pas transférés, et les conditions de conservation sont aléatoires, avec des risques de détériorations.

M. Hervé Lemoine. – C’est un problème à part entière et très singulier. Nous avons un différend diplomatique avec l’Algérie, qui revendique la propriété des archives que nous avons rapatriées et qui sont conservées à Aix-en-Provence.

M. Michel Bouvard. – Tout cela peut être microfilmé. On a eu le même problème avec l’Italie.

M. Hervé Lemoine. – Ces archives représentent 10 kilomètres linéaires. Certaines engagent la vie privée. On ne peut donc tout numériser ni tout rendre accessible.

Il n’est absolument pas normal que certains fonds de cette période ne soient pas définitivement classés. C’est pourquoi j’ai demandé aux Anom, depuis trois ans, d’affecter en permanence trois conservateurs sur le classement de ces fonds. Cela avance maintenant bien. Une opération massive de numérisation ne sera possible que lorsqu’ils seront entièrement classés.

Nous avons rétabli avec le gouvernement algérien des relations de travail plus constructives depuis deux ans, de façon à pouvoir avoir accès aux fonds d’archives conservés en Algérie, ce qui n’était pas le cas auparavant. Nous avons obtenu, il y a un an et demi, le versement des instruments de recherche qui nous permettent d’avoir une idée de la physionomie des fonds. En revanche, je n’ai aucune idée de leur état sanitaire, car je n’ai jamais eu la possibilité d’avoir accès aux fonds conservés en Algérie, bien que je m’y sois rendu six fois.

Nous en sommes aujourd’hui à un partage d’informations qui concernent surtout les instruments de recherche, afin de tenter de déminer le problème de revendications du gouvernement algérien quant à la propriété de ces fonds, dont il demande le retour, auquel nous opposons le fait qu’il s’agit d’archives produites par l’administration française au moment où l’Algérie dépendait de celle-ci. Pour nous, ces archives relèvent donc de la domanialité publique française.

Je suis prêt à vous en parler plus longuement. C’est un sujet fort complexe, sur lequel nous travaillons avec beaucoup d’attention.

Enfin, concernant l’aspect immobilier, il ne faut pas croire que la politique de collecte des archives se fait uniquement en fonction des kilomètres linéaires disponibles dans nos bâtiments. Ce ne serait guère scientifique. Ce n’est pas en fonction de ce critère que nous devons nous déterminer.

Certes, il existe un enjeu à pouvoir nous doter des bâtiments nécessaires à la conservation de ces archives, mais le premier enjeu – et cela vaut pour l’ensemble des

services publics d'archives – réside pour moi dans la sélection en amont et la collecte. Gilles Morin considère que 5 kilomètres linéaires, c'est trop peu. Je pense que c'est presque trop. Nous conservons aux Archives nationales, sur le site de Paris, des *papyri* mérovingiens jusqu'à des documents allant jusqu'en 1790, recouvrant ainsi près de douze siècles d'histoire. Ils représentent près de 20 kilomètres linéaires. Nous ne sommes pas totalement amnésiques ni ignorants au sujet de cette période. Or, sur la seule année 2014, nous avons collecté 20 kilomètres linéaires d'archives définitives, après élimination et sélection !

En un an, nous collectons donc aujourd'hui autant que ce que nous avons collecté pour documenter mille deux cents ans d'Histoire. Ceci démontre que nous sommes dans une phase d'accélération de la production administrative et documentaire. Nous en faisons nous-mêmes le constat : la révolution bureautique, qui a été suivie par la révolution informatique, a eu pour effet paradoxal de multiplier les supports numériques, mais nous avons également à côté une production documentaire analogique qui n'a jamais été aussi importante. Loin de servir la recherche, elle la dessert selon moi. Trop d'informations tue l'information. Quand nous disposons de séries de centaines de mètres linéaires de documents, nous n'arrivons pas nous-mêmes, historiens, à effectuer notre travail, car l'appréhension d'une telle masse est si lourde qu'elle rend toute recherche impossible.

Beaucoup d'historiens de la période contemporaine utilisent aujourd'hui des sources secondaires et publiées plutôt que les sources premières que sont les archives, parce qu'ils sont rebutés par le volume et la complexité de ces archives. Le problème est aggravé par la réforme des études – en particulier la suppression de la thèse d'État. J'ai personnellement mis dix ans pour soutenir ma thèse d'État. Les délais n'étaient à l'époque pas les mêmes. On ne peut dire à un chercheur qui travaille aujourd'hui sur un sujet contemporain qu'il doit dépouiller 6 kilomètres linéaires d'archives. En six à huit mois, c'est impossible.

La question immobilière ne doit donc pas résumer la stratégie en termes de politique de sélection et de collecte. C'est un problème qui se pose en amont.

Pour répondre plus spécifiquement à votre question sur l'aspect immobilier, le rapport de la Cour des comptes nous invite à ne pas allonger davantage les délais pour nous doter des bâtiments nécessaires à la poursuite de ladite collecte. J'entends les réserves que vous émettez au sujet de l'Oppic et de sa capacité à assurer la maîtrise d'ouvrages dans des conditions optimales. Ce n'est pas de mon ressort, mais de celui du secrétariat général de notre ministère. Les Archives nationales et les Archives de France sont là dans un rôle de prescripteur. Nous exprimons des besoins, qui sont suivis par l'Oppic.

J'espère que tout est optimal en termes de réalisation et de coûts. Je n'ai pas lieu de penser le contraire, mais cela ne relève pas directement de ma responsabilité.

S'agissant de la numérisation et de l'*open data*, beaucoup de législations se surajoutent au seul code du patrimoine. Nous essayons d'en tenir compte. Je pense à la loi dite « Lemaire », ou à la loi dite « Valter ». Nous essayons de faire en sorte que les évolutions législatives s'articulent avec les dispositions du code du patrimoine, afin de favoriser l'accessibilité des archives.

M. Gilles Morin. – Je voudrais dire mon accord avec Françoise Banat-Berger sur un point important : la question du site de Paris. Pour les historiens, il est très important de conserver le caractère patrimonial de ce lieu, ne serait-ce que pour des raisons pédagogiques. C'est également un lieu très utilisé par les chercheurs.

En second lieu, comment sont réalisés les tris et sur quels critères ? Ceci mérite des débats qui ne peuvent pas être qu'internes.

M. Pierre-Frédéric Brau. – L'association des archivistes français n'a pas de doctrine quant au fait de savoir s'il faut ou non fusionner les services à compétence nationale. Elle insiste néanmoins sur leur nécessaire coordination, qui doit être très réelle.

On a également évoqué la question des missions et des services ministériels d'archives. Sans prendre parti, il nous semble important qu'une réflexion soit entamée sur la chaîne archivistique, du producteur jusqu'à la conservation, assurée par les services à compétence nationale. Les Archives nationales ne doivent pas être considérées comme un simple réceptacle de tout ce qui se déverse des ministères, mais doivent pouvoir intervenir en amont.

De la même façon, il convient que les besoins des ministères soient pris en compte. Ceux-ci rencontrent aussi des problèmes immobiliers et certains d'entre eux sont confrontés au regroupement des ministères et à la rationalisation des implantations, qui font perdre des capacités de stockage intermédiaire, d'où une pression accrue sur la collecte.

M. Hervé Lemoine. – La coordination des services nationaux avec les archives départementales est essentielle pour nous. Beaucoup d'archives publiques produites par les services centraux de l'État et les services déconcentrés sont très complémentaires. Une politique de collecte s'évalue d'un point de vue national, en tenant compte de la part prise par les Archives nationales pour les organes centraux, et par les Archives départementales pour les services déconcentrés de l'État – d'où l'intérêt du portail France Archives, qui permettra au chercheur de gommer pour partie la diversité institutionnelle.

S'agissant des expositions et de la politique de valorisation, nous aidons financièrement les Archives départementales. Avec les Archives nationales, nous souhaitons favoriser la coopération lorsque des sujets permettent de valoriser des fonds provenant de différents services. Je souhaite également que certaines expositions remarquables des Archives départementales puissent être remontées à Paris, aux Archives nationales.

Cela se fait aujourd'hui facilement pour les musées. Ce n'est pas le cas dans le secteur des archives. Je trouve cela dommage, car bien des choses formidables se font dans les départements.

Mme Sophie Moati. – La première question posée par le rapporteur spécial concerne la priorisation des recommandations que l'on pourrait proposer.

Les plus urgentes sont liées aux aspects immobiliers, même si ceci ne détermine pas toute la politique archivistique. Il s'agit de notre recommandation n° 6 sur les études préalables à l'extension du site de Pierrefitte-sur-Seine, et de la recommandation n° 1, qui lui est liée – réaliser tous les trois ans des études prospectives de collecte d'archives. Il nous semble qu'il existe sur ce point une carence et une défaillance forte du ministère et des services. Ces études doivent enfin être coordonnées et consolidées par le SIAF. Je suis sûre qu'Hervé Lemoine y est parfaitement prêt.

Notre recommandation n° 2 peut paraître facile et anodine. Elle devrait selon nous avoir des effets vertueux. Il s'agit de la publication d'informations publiques sur les arriérés

de classement et l'arrivée de nouvelles archives. Il est important de publier ce genre d'informations.

L'un de vous a estimé qu'il existait trop d'entre-soi. Il n'y a pas non plus suffisamment d'informations publiques dans ce domaine très important pour les chercheurs et le public en général. C'est en outre une incitation forte à développer autour de ces questions des politiques appropriées. Il s'agit là d'une action très rapide à mettre en œuvre.

Nos autres recommandations peuvent nécessiter des délais, notamment en matière de règlement intérieur de conditions d'emploi, les instances représentatives du personnel devant nécessairement être consultées.

La constitution d'un établissement public suppose un certain nombre d'étapes. Il faut aussi discuter avec les différents ministères du choix du mode d'organisation. Tout cela n'est pas immédiat, mais peut être immédiatement engagé.

Enfin, la modification de la composition du Conseil supérieur des archives est sûrement un élément intéressant, mais n'est peut-être pas le plus important dans l'ordre des urgences. Ceci suppose au demeurant une loi.

Je voudrais répondre à deux points particuliers.

Tout d'abord, à propos de l'établissement public national, je remercie Hervé Lemoine d'être un lecteur attentif des rapports de la Cour des comptes et d'avoir relevé que nous sommes généralement peu favorables à la multiplication des établissements publics –notamment dans ce ministère mais pas seulement – du fait des surcoûts liés à leur constitution.

Précisément, si nous vous proposons aujourd'hui cette recommandation, c'est que nous avons des motifs sérieux de le faire. Il ne s'agit pas de regrouper les trois services en un seul établissement public national dans une logique d'économies, mais il nous semble que cette évolution, compte tenu du niveau de maturité atteint par les Archives nationales n'aurait, sans surcoût notable, en envisageant l'adjonction d'un agent comptable et probablement la constitution d'un service informatique commun, que des avantages pour chacun des trois centres.

La mutualisation des moyens, de l'expérience et de l'expertise développées par les Archives nationales, ainsi que de certaines expertises spécifiques développées dans les deux centres spécialisés, serait vertueuse.

J'ajoute qu'un grand nombre des problèmes identifiés dans le rapport – gestion des ressources humaines, dialogue social – nous invite à penser, alors que la situation perdure depuis des dizaines d'années, qu'il faut absolument un opérateur public responsable de sa gestion interne, du dialogue avec ses personnels, de l'organisation de ses relations avec les usagers et les producteurs d'archives. Cela nous semble constituer un élément de bien meilleure gestion, de responsabilisation et d'oxygénation du service des Archives nationales.

Il faut franchir cette nouvelle étape. Les solutions statutaires ne peuvent tout résoudre, mais il nous semble que le moment est venu.

Enfin, s'agissant de l'immobilier, soyons clairs : la Cour des comptes ne propose pas la disparition des Archives nationales du quadrilatère Rohan-Soubise.

Nous soulignons simplement – la cause semble entendue – qu’il faut supprimer le site de Fontainebleau. L’extension du site de Pierrefitte-sur-Seine est indispensable, et nous pensons qu’il serait irresponsable de penser et de concevoir des études préalables sur l’extension du site de Pierrefitte-sur-Seine sans examiner la question de la pertinence du maintien de la localisation d’un certain nombre de fonds sur le quadrilatère.

Notre vision n’est pas étroitement comptable : nous considérons normal et naturel de maintenir un centre des Archives nationales au sein du quadrilatère. Un certain nombre de fonds ont été conçus pour y rester, mais vous savez comme moi que la question des fonds notariaux n’a pas été réglée, alors que des monceaux d’archives doivent être collectés. Quelle est la justification, surtout dans la perspective de l’archivage électronique, de les maintenir au cœur du Marais ? Aucune, nous semble-t-il ! En tout cas, la question mérite d’être posée clairement.

Deuxièmement, il nous semble qu’il existe des problèmes de normes de conservation sur ce site qui doivent être exposés et pris en compte. Je veux bien que seuls 17 kilomètres linéaires soient consacrés aux siècles qui nous ont précédés, mais il faut aussi intégrer l’idée qu’un grand nombre de destructions ont permis de réduire ce périmètre.

Nous souhaitons simplement que ce bâtiment soit mis aux normes. Or, cela coûte très cher pour un tel site historique. Tout ne justifie pas d’être intégré dans le quadrilatère. Nous voulons que l’ensemble des fonds soit réexaminé et que l’on prenne calmement une décision.

Les décisions que vous prendrez sur l’extension de Pierrefitte-sur-Seine auront des effets en 2024 et jusqu’en 2030. Je ne souhaite pas que l’on se réunisse à nouveau dans quelques années pour évoquer un problème de saturation immobilière.

Mme Michèle André, présidente. – Merci, madame la présidente, pour votre passion, votre connaissance du dossier et la manière dont vous l’avez présenté. Nous avons beaucoup apprécié cette fin de matinée.

Je remercie chacun d’entre vous pour la qualité de ses réponses et la franchise avec laquelle vous vous êtes exprimés.

La commission autorise la publication de l’enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l’audition en annexe à un rapport d’information de MM. Vincent Éblé et André Gattolin.

La réunion est close à 12 h 50.

Mercredi 8 février 2017

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Compétitivité de la place de Paris - Audition de
Mme Marie-Anne Barbat Layani, directrice générale de la Fédération
bancaires française (FBF), M. Stéphane Boujnah, président du directoire
d'Euronext N.V., M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d'actifs
français à l'international, M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire
d'UBS France, M. René Proglío, directeur général de Morgan Stanley France,
Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor**

Mme Michèle André, présidente. – Le secteur financier est aujourd'hui confronté à un nouvel environnement, dont les contours se dessinent progressivement.

La décision prise par le Royaume-Uni de quitter l'Union européenne a placé au centre du débat la question de l'attractivité de la place de Paris, dans la mesure où de nombreuses entreprises réfléchiraient actuellement à un rééquilibrage de leurs activités au profit du continent européen, afin de sécuriser leur accès au marché unique.

À cet égard, la commission des finances a décidé de consacrer des travaux à la compétitivité des places financières.

Notre audition de ce matin s'inscrit dans le cadre de ces travaux et je tiens à remercier vivement les différents participants d'avoir accepté notre invitation, à savoir Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor ; Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française ; M. Stéphane Boujnah, président du directoire d'Euronext N.V. ; M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d'actifs français à l'international ; M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire d'UBS France et M. René Proglío, directeur général de Morgan Stanley France.

Je vous rappelle que cette réunion est ouverte à la presse et retransmise en direct sur le site du Sénat.

Pour entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais commencer par poser deux questions aux quatre acteurs privés que sont la Fédération bancaire française, Euronext, UBS et Morgan Stanley.

Quels sont les principaux facteurs d'attractivité de la place de Paris et, à l'inverse, ses principales faiblesses, par rapport aux autres places financières européennes ?

Quel est l'impact potentiel du *Brexit* sur votre activité ? Avez-vous un ordre de grandeur des effectifs qui pourraient être redéployés vers l'Europe continentale ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française. – Je tiens tout d'abord à préciser que les banques françaises n'ont pas souhaité le *Brexit* et qu'elles auraient plutôt préféré qu'il ne se produise pas. Si la situation à laquelle nous faisons face aujourd'hui est subie, elle a toutefois le mérite de replacer au cœur du débat public la question de l'attractivité de la place financière de Paris et nous nous en

félicitons. Le caractère stratégique de la localisation d'un certain nombre d'activités et de centres de décision doit être pris en compte.

Nous disposons en la matière d'atouts importants, notamment du fait de la présence de cinq banques françaises parmi les vingt plus grandes banques européennes. Nous comptons également quatre des plus grandes banques de la zone euro. Les autres pans de l'industrie financière ne sont pas en reste : nous avons aussi de grands acteurs dans le domaine de l'assurance et de la gestion d'actifs, qui est un des points forts de la place financière parisienne. Je crois d'ailleurs savoir que vous entendrez prochainement Gérard Mestrallet, qui pourra vous exprimer le point de vue de l'ensemble de la place.

Mme Michèle André, présidente. – Oui, la semaine prochaine.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Il est d'autant plus important de se reposer la question de l'attractivité de la place financière de Paris que celle-ci a plutôt décliné dans les dernières années. Dans le domaine de la banque de financement et d'investissement, crucial pour le financement des grandes entreprises et des infrastructures, nous constatons que les grandes banques européennes ont perdu des parts de marché, comme cela a été souligné par le *think tank* européen Bruegel. À l'inverse, les banques de financement et d'investissement américaines progressent fortement. Il y a là un vrai enjeu de souveraineté et d'attractivité, sur lequel il est heureux que le *Brexit* mette un coup de projecteur.

Il faut que se construise un véritable écosystème favorable à l'activité financière : ce dernier a commencé à se constituer, comme en témoigne la création dans la région Île-de-France du pôle de compétitivité « Finance Innovation ».

L'impact du *Brexit* sur la localisation des activités financières dépendra largement des choix faits dans le cadre des négociations concernant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui devraient s'engager à partir du mois de mars, en particulier s'agissant des conditions juridiques de supervision et de régulation prudentielle. Les acteurs financiers actifs en Europe et présents uniquement à Londres seront-ils, ou non, dans l'obligation de se relocaliser pour pouvoir continuer de servir leurs clients européens ? Nous ne le savons pas encore et sommes, à cet égard, dans une phase d'observation. Nous entendons des propos très fermes de la part des autorités britanniques, annonçant un *Brexit* « dur » et la fermeté semble également de mise du côté de l'Union européenne. Mais nous ne connaissons pas encore le détail des modalités juridiques de sortie du Royaume-Uni et c'est une incertitude importante.

Concernant les atouts de la place de Paris, je veux d'abord dire qu'ils existent et qu'ils sont nombreux – comme nous l'avons constaté lors de nos échanges avec nos adhérents à ce sujet. Il ne faut pas partir battu et ce n'est pas du tout notre approche.

Le premier atout réside dans la mobilisation forte et unie de l'ensemble des pouvoirs publics concernés, qui s'est manifestée dès avant le *Brexit* – comme en témoigne par exemple le colloque qui s'est tenu au mois de juin 2016 dans les locaux d'Euronext. Cette approche commune s'est concrétisée lors des rencontres Paris Europlace durant lesquelles le Premier ministre, la maire de Paris et la présidente de la région Île-de-France ont présenté devant un parterre d'investisseurs français et étrangers leur ambition de renforcer l'attractivité de la place de Paris. Les annonces du Premier ministre ont d'ailleurs trouvé leur traduction en loi de finances, avec plusieurs mesures comme la baisse progressive de l'impôt sur les sociétés pour atteindre, à terme, un taux de 28 % – qui reste supérieur à la moyenne européenne mais il s'agit d'un engagement important – ou l'amélioration du régime des

impatriés à travers l’allongement de sa durée et l’exonération de plusieurs taxes, en particulier la taxe sur les salaires. Comme vous le savez, le secteur de l’assurance et le secteur bancaire sont parmi les derniers secteurs concurrentiels à être soumis à une taxe qui pèse très directement sur les salaires.

Le deuxième atout est que Paris et la région Île-de-France disposent d’un bassin d’emploi adéquat pour le secteur financier et de nombreux grands clients : beaucoup d’émetteurs sont situés à Paris avec des grandes entreprises qui y ont leur siège. C’est essentiel : les acteurs financiers s’installeront là où ils pourront le mieux servir leurs clients.

Le troisième atout réside dans nos formations, dont la qualité est reconnue. D’ailleurs, aujourd’hui, beaucoup de Français travaillent à Londres.

Les infrastructures sont aussi importantes et Paris est un hub qui permet de rayonner sur les autres capitales et grandes places financières en Europe et dans le monde.

Enfin, la disponibilité de mètres carrés, notamment à la Défense, comme l’a mis en avant le département des Hauts-de-Seine, qui a participé à l’ensemble des événements que j’ai évoqués, constitue un autre avantage de la place de Paris.

Face à tous ces atouts, il faut signaler un point négatif majeur : il s’agit du droit du travail et de la flexibilité. Les entreprises étrangères qui veulent s’installer n’ont pas le droit à l’erreur, compte tenu par exemple du niveau des indemnités de licenciement. Alors même que leurs métiers sont souvent cycliques, ces sociétés ont peu de possibilités pour adapter facilement le volume de leur activité, compte tenu des délais et des contraintes attachées à la notion de licenciement économique. La jurisprudence prévoit en effet que c’est le périmètre mondial de l’activité qui est pris en compte.

M. Stéphane Boujnah, président du directoire d’Euronext N.V. – Nous ne sommes pas ici réunis pour un colloque technique, mais bien pour échanger avec la représentation nationale. Je commencerai donc, si vous le permettez, par évoquer quelques éléments d’information qu’il me semble important de porter à la connaissance du Parlement et de nos concitoyens – sans revenir sur les atouts qui viennent d’être évoqués et qui sont réels.

Tout d’abord, le *Brexit* est une situation subie qui marque une rupture assez fondamentale par rapport au monde que nous avons connu ces trente dernières années. Nous devons réagir face à une situation qui nous est imposée. Quelle est l’ambition collective que nous souhaitons porter dans ce contexte nouveau ? Avons-nous la volonté de conduire une action coordonnée, une véritable stratégie pour l’emploi avec le levier que représente l’industrie financière ? Ou souhaitons-nous rentrer dans une logique d’observation, de commentaire et de résignation ? Dans ce dernier cas, il est probable que les activités se relocaliseront ailleurs.

En outre, il faut prendre conscience d’un certain paradoxe. Les entreprises mondialisées européennes se situent presque toutes sur le continent, mais leurs banquiers sont à Londres. L’essentiel de l’épargne privée est localisée sur le continent européen – ce qui est logique puisqu’il compte 450 millions d’habitants avec un niveau de vie plutôt supérieur à celui du reste du monde – et pourtant, la plus grande partie de la gestion d’actifs est effectuée à Londres, même si la France dispose aussi d’une belle industrie. La monnaie unique est celle du continent : les citoyens et les États de la zone euro en assurent le fonctionnement, soit implicitement à travers la discipline budgétaire prévue par les traités, soit explicitement en

contribuant à des fonds de solidarité pour aider certains pays en difficulté comme la Grèce. Et pourtant, 40 % à 70 % du *trading* d'actifs en euros est situé à Londres.

Ce paradoxe est compréhensible dans la perspective d'une Europe fédérale – j'emploie ce mot par commodité de langage, mais j'entends par là un destin commun, avec une convergence réglementaire très coordonnée renforcée par certains outils techniques mais puissants comme l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Mais dès lors qu'un pays s'extrait de cette logique, la situation devient anormale. Il n'y a aucune raison que 450 millions de citoyens qui disposent d'un gisement d'épargne considérable et que de grandes entreprises mondialisées décident de se résigner à ce que la finance se passe ailleurs. La première condition de l'attractivité, c'est un sursaut et une prise de conscience : aujourd'hui, il y a une opportunité de fermer la parenthèse de la place disproportionnée qu'a pris Londres dans la finance européenne pendant trente ans. Le marché unique n'a pas été créé pour que se constitue une place financière « offshore ». Il a été conçu pour assurer une convergence des économies et des modes de production dans le cadre d'une concurrence équilibrée. Il ne faut donc pas se demander comment nous allons parvenir à cohabiter avec le secteur financier britannique tel qu'il s'est développé depuis trente ans et je suis convaincu que, demain, le rôle de Londres dans la finance européenne sera très différent. Les Britanniques eux-mêmes sont en train de déterminer, dans le cadre de leur démocratie très vibrante, ce qu'ils veulent en faire.

L'enjeu est de taille : nous sommes dans les mois où se dessine la localisation des entreprises qui vont gérer les actifs de 450 millions d'européens. Concernant le nombre d'emplois, je ne dispose pas d'estimations précises mais il est tout à fait considérable, avec des effets d'entraînement significatifs. Paris a de nombreux atouts objectifs pour profiter de cette dynamique, qui résultent pour partie du fait que la France est un pays très centralisé depuis mille ans : nous avons donc une concentration de grandes universités, d'entreprises importantes, d'infrastructures de qualité... Notre capitale est située à deux heures et demie de Londres, c'est l'une des trois plateformes aéroportuaires d'Europe... Bref, à bien des égards, il s'agit d'un lieu « naturel » d'accueil des activités financières qui partiront de Londres.

Cependant, certains marqueurs éloignent de Paris les décideurs. Quels sont ces marqueurs qui envoient un signal très négatif et dont l'impact sur les décisions de relocalisation est disproportionné ? La taxe à 75 %...

Mme Michèle André, présidente. – Elle n'existe plus !

M. Stéphane Boujnah. – Certes, mais on a communiqué plus fort lorsqu'elle a été introduite qu'au moment de sa suppression. Un autre élément qui a eu des effets dévastateurs ces dernières semaines est la taxe sur les transactions financières. Il s'agit d'une taxe absurde, idéologique, sans rendement, qui n'avait pour seul but que d'animer une délibération crépusculaire. Son effet négatif sur la perception par le secteur financier de la France a été énorme. Une taxe sur les opérations dites *intraday* est impossible à collecter. L'ajustement des systèmes d'information nécessaire pour la percevoir serait extrêmement long et coûteux – ce qui explique d'ailleurs que le législateur a cru bon de différer l'entrée en vigueur du dispositif d'un an. Ce type de mesures, personne ne comprend. Il faut au contraire réussir à construire une forme de cohérence. Sinon, quelques marqueurs négatifs risquent de gâcher les efforts très considérables qui sont faits, y compris en matière fiscale.

Mme Michèle André, présidente. – Avant de donner la parole à Jean-Frédéric de Leusse et à René Proglia, j'aimerais mieux comprendre un des termes que vous avez employés. Vous avez parlé, au sujet de la taxe sur les transactions financières, d'une discussion « crépusculaire ». Qu'entendez-vous exactement par-là ?

M. Stéphane Boujnah. – Ce mot est très fort, c'est vrai. Nous avons eu l'impression que la discussion sur cette taxe a ignoré la réalité des faits. Comment cette taxe a-t-elle fonctionné dans les années 1990 en Suède ? Elle a conduit à la disparition complète des marchés financiers suédois. Quel sera le rendement effectif de cet impôt, dont l'assiette est très mobile ? Est-on seulement capable de définir ce qu'est une transaction *intra-day* ? La dimension idéologique a occulté ses effets négatifs. Nous risquons de payer très cher ce genre d'incohérences.

Mme Michèle André, présidente. – Cela me fait regretter d'autant plus que le Sénat n'ait pas examiné le projet de loi de finances... Il aurait pu apporter sa sagesse et le crépuscule auquel vous faites allusion aurait sans doute été moins grand !

M. Jean-Frédéric de Leusse, président du directoire d'UBS France. – Le principal atout de la place de Paris réside dans la grande qualité des hommes. Si les banques françaises ont résisté de manière impressionnante et mieux que d'autres à la crise, c'est parce qu'elles emploient de grands banquiers qui ont bénéficié de bonnes formations.

Nous employons plus de ressortissants français à Londres qu'à Paris. 6 000 personnes sont employées à Londres – la plupart de nos banquiers d'investissement sont français – alors que 300 personnes seulement travaillent pour UBS à Paris.

Les faiblesses de la France sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, les métiers de la banque d'investissement nécessitent de la flexibilité. La fiscalité et le droit du travail français imposent un surcroît d'énergie pour régler les éventuels problèmes qui peuvent émerger.

Il ne se passe pas une année sans plan social dans notre entreprise. Mais pour dix postes supprimés dans un secteur, quinze sont créés dans un autre secteur. Au total, les effectifs globaux sont stables ou augmentent légèrement. Je rappelle cependant qu'une suppression d'emploi prend trois jours à Londres, trois mois en Suisse et trois ans à Paris. Il y a un coût à cette rigidité, même si nous parvenons toujours à faire ce que nous voulons.

Des évolutions ont eu lieu ces derniers temps mais les rigidités demeurent très fortes pour nos métiers.

S'agissant des conséquences du *Brexit*, nous manquons encore de visibilité pour savoir quelles décisions nous prendrons. Elles dépendront des conditions du *Brexit* lui-même mais aussi des évolutions en matière de politique intérieure française.

Le *Brexit* n'aura un impact que sur les métiers de la banque d'investissement, soit 10 % des effectifs. UBS investit déjà en France : nous avons annoncé en fin d'année dernière un projet d'acquisition d'une petite banque française, ce qui montre notre attachement à ce pays et à la qualité des banquiers français.

Les décisions en matière de transferts d'emplois actuellement situés à Londres, qui sont très flexibles, seront prises une fois l'environnement éclairci. Un choix comparatif sera opéré en fonction des réglementations des différents pays et de leur attractivité.

En conclusion, je souhaiterais dire que si l'on veut davantage de financiers à Paris, il ne faut pas les considérer comme des ennemis, mais comme des emplois à forte valeur ajoutée.

M. René Proglia, directeur général de Morgan Stanley France. – Morgan Stanley est une banque née aux États-Unis, mais elle est avant tout une banque mondiale. Après la crise de 1929, il y a eu une séparation aux États-Unis entre les banques de dépôts et les banques d'affaires. Morgan Stanley est le résultat de la déconsolidation de la banque Morgan entre, d'une part, la banque commerciale qui s'appelait JP Morgan et, d'autre part, la banque d'affaires, qui s'appelait Morgan Stanley. Je souhaitais rappeler ce contexte historique car la crise de 2007-2008 a rappelé que les risques pris pouvaient avoir un impact sur les épargnants lorsqu'il faut effacer les pertes enregistrées par les banques d'investissement. On a tendance à oublier les leçons du passé.

Morgan Stanley est présente en France depuis cinquante ans. Il y a un immense respect pour la France de la part des établissements non français dont nous faisons partie.

Si j'avais une exhortation à faire, je dirais qu'il faut être pragmatique. L'autosatisfaction ne sert à rien.

Comme l'a rappelé Stéphane Boujnah, la situation que nous connaissons est inédite et doit inviter à réagir. Des décisions seront prises dans les douze ou vingt-quatre prochains mois selon la nature des négociations, mais nous n'aurons pas le temps de réagir si nous ne nous y sommes pas préparés.

Je souscris au panorama qui a été fait par les précédents intervenants. Je rajouterai simplement un point positif pour la France qu'est la qualité du régulateur. Il s'agit d'un point crucial dans les décisions prises à New-York. En effet, la Federal Reserve Bank (FED), l'autorité de régulation américaine, ne souhaite pas connaître à nouveau les affres de la crise de 2007.

Il faut avoir à l'esprit que le régulateur américain veut absolument éviter une nouvelle catastrophe. Or il me semble que la France n'insiste pas assez sur la qualité de sa régulation, qui a permis aux banques françaises de sortir quasi intactes de la crise qui a secoué le monde de la finance. Il y a là un effort pédagogique à fournir auprès notamment de la FED. Il suffit de regarder l'état des banques de nos concurrents pour comprendre que Paris doit nécessairement compter. Ce point ne suppose pas d'effort particulier si ce n'est insister sur la qualité de la régulation française et des banques françaises parce qu'elles ont été soumises à des contrôles très lourds.

En outre, je souhaiterais rappeler que les décisions seront prises par des « managers », qui répondent à des critères de rentabilité pour les actionnaires. Que les employés soient heureux ou non, « écrasés » d'impôts ou pas, cela ne les fait pas sourciller. Le régime d'impatriation n'a donc aucun effet d'entraînement pour les décideurs. J'ai longtemps travaillé pour des entreprises américaines, les américains considèrent que si nous élisons des gouvernements souhaitant taxer à 70 % ou 80 % certains revenus, cela est notre problème. Il faut se garder de se laisser emporter par une philosophie humaniste consistant à croire que le bien-être des salariés est déterminant dans les décisions prises. Cela n'est pas le cas.

Si l'on considère que la France dispose de toutes les qualités rappelées par les intervenants précédents et que Paris dispose d'une culture financière très forte, il faut se demander quels sont les problèmes et tenter de les régler de manière pragmatique.

S'agissant des règles relatives aux licenciements, il convient de regarder qui sont nos compétiteurs. Ce n'est plus Londres, compte tenu du *Brexit* et des formes qu'il devrait prendre. La vraie compétition se situe à Francfort, voire Dublin, mais Dublin est une petite place financière, certaines activités y seront transférées mais pas l'essentiel de celles-ci. Ces activités seront majoritairement transférées sur le continent où deux places seulement comptent : Francfort et Paris.

Or, les règles de licenciement sont pires en Allemagne qu'en France. Il est plus difficile de licencier en Allemagne et l'on peut forcer l'entreprise à réintégrer les salariés licenciés. Nous avons donc des efforts à fournir sur ce point, cela est évident, mais ce n'est pas là que le bât blesse.

Ce qui nous handicape, ce sont les charges sociales – et ça c'est colossal. Et je parle des charges sociales patronales, parce que les charges salariales ne font pas « frémir » à Wall Street, dans la mesure où elles sont payées par les salariés. Quand vous regardez les écarts entre Francfort et Paris sur ce point, vous comprenez qu'on a un très, très gros problème.

Pour conclure, je dirais que je suis convaincu que Paris dispose d'importants atouts, de véritables talents que l'on a formés et qui sont reconnus dans le monde de la finance. Ces personnes iront à Francfort ou Paris selon les décisions prises. Mais le vrai sujet est de savoir comment la France peut tirer profit des talents qu'elle a formés.

Mme Michèle André, présidente. – Le rapporteur général, Albéric de Montgolfier, ne pouvant pas être présent aujourd'hui, a demandé à Philippe Dominati de poser plusieurs questions en son nom.

M. Philippe Dominati. – Le rapporteur général souhaitait interroger Odile Renaud-Basso et Jean-Louis Laurens sur les initiatives et les mesures concrètes prises par les pouvoirs publics français à la suite du *Brexit* pour renforcer l'attractivité de la place Paris. Il souhaitait également connaître la position de la France concernant la localisation des chambres de compensation ainsi que l'opportunité d'un durcissement des régimes d'équivalence.

Le rapporteur général s'intéressait également à la situation d'Euronext. En cas de réalisation du projet de rapprochement entre la bourse de Londres et la bourse de Francfort, le groupe fusionné représenterait une capitalisation boursière près de dix fois supérieure à celle d'Euronext et occuperait une position dominante sur de nombreuses activités. Comment Euronext pourra-t-il se positionner face à cette nouvelle entité ? En outre, le pacte d'actionnaires d'Euronext devra prochainement être renégocié. Les banques françaises sont-elles prêtes à soutenir le développement du groupe ?

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor. – Des initiatives de deux ordres ont été prises pour renforcer l'attractivité de la place de Paris.

Nous nous sommes tout d'abord interrogés sur nos atouts et nos faiblesses. Le panorama dressé par les intervenants précédents est très complet. J'insiste, comme

René Proglia, sur la qualité des régulateurs. Il s'agit en effet d'un point qui n'apparaît pas comme un critère de choix évident d'implantation mais qui est pourtant un atout déterminant pour la France.

Par ailleurs, des mesures d'organisation pratique destinées à aider les réflexions des acteurs concernés ont été mises en œuvre. Il est en effet nécessaire d'avoir des éléments de réponse opérationnels sur les capacités d'accueil en termes de bureaux ou de places dans les écoles internationales, etc. C'est l'objet du guichet unique, qui a été mis en place autour de Business France avec la région Île-de-France, la ville de Paris et les pouvoirs publics, et qui vise à répondre à toute demande d'investisseur étranger intéressé.

Une mission a également été confiée à Christian Noyer, ancien gouverneur de la Banque de France, qui a pris contact avec de nombreux investisseurs potentiels pour présenter les avantages de Paris, écouter et répondre à leurs préoccupations, démentir certaines idées fausses et, le cas échéant, répercuter auprès des pouvoirs publics les questions qu'ils peuvent se poser.

Ce dialogue a été très apprécié par les investisseurs potentiels. Cela montre notre crédibilité ainsi que la mobilisation des pouvoirs publics.

Sur les questions de droit de travail et de charges sociales, une mission spécifique a été mise en place avec un inspecteur des finances spécialisé sur ces questions, pour établir un bilan de la réalité de la situation française. D'une part, on se rend compte que la France n'est pas si mal classée par rapport à ses vrais concurrents et, d'autre part, que certains classements internationaux un peu datés ne prennent pas en compte les évolutions récentes. Il est donc important de donner une image fidèle de la situation existante et d'essayer d'identifier les « points durs », spécifiques à la France, qu'il reviendra à la représentation nationale de lever, si elle le juge opportun.

S'agissant des négociations du *Brexit* et des conséquences que nous en tirerons en termes de régimes d'équivalence et de chambres de compensation, le discours de Theresa May a clarifié un certain nombre de points. La fin du libre-accès des personnes et de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, deux éléments centraux du marché intérieur, font que le Royaume-Uni ne sera plus dans le marché intérieur.

Les discussions autour des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni n'ont pas commencé. En matière de services financiers, le Royaume-Uni devrait probablement se situer comme un pays tiers.

Des directives prévoient l'existence de régimes d'équivalence pour les pays tiers. Cela n'existe pas en matière bancaire mais c'est le cas pour certains types d'activités financières. Les régimes actuels ne nous semblent clairement pas adaptés à la situation où le Royaume-Uni sortirait de l'Union européenne. Si l'équivalence des systèmes juridiques est évidente à l'heure actuelle, nous ne savons pas comment les règles britanniques évolueront et seront mises en œuvre. Or les régimes d'équivalence existants sont peu contraignants sur les mécanismes de supervision dans la durée, et les mesures qui peuvent être prises en cas de divergence sont radicales, à savoir la suspension de l'équivalence. C'est tout blanc ou tout noir.

À cet égard, il nous semble important, pour qu'un régime d'équivalence puisse fonctionner, de prévoir des clauses de revue régulière permettant de s'assurer que les

dispositifs juridiques demeurent équivalents, ainsi que des procédures de sauvegarde pouvant être facilement déclenchées en cas de divergence, sans aller forcément jusqu'à la suspension totale. Je pense par exemple à des exigences prudentielles plus fortes.

C'est un élément qui nous paraît extrêmement important car la situation du Royaume-Uni après le *Brexit* ne sera pas comparable à celle d'un pays tiers dont l'activité est marginale. Il s'agira d'un pays qui constitue actuellement le cœur de l'activité financière de l'Union européenne. En termes de souveraineté européenne, il n'est pas possible d'accepter que l'essentiel des fonctions financières ou que des fonctions financières centrales soient soumises à un régime juridique et à une supervision distincts de ceux de l'Union européenne sans avoir un mécanisme tel que la Cour de justice de l'Union, qui constitue le « nœud » du système européen et permet de garantir que le droit est appliqué de la même façon. Je pense que notre vision sur ce sujet est extrêmement claire et partagée par nos partenaires.

La question des chambres de compensation se pose dans les mêmes termes, mais de façon encore plus marquée. Aujourd'hui, l'activité de compensation a pris une grande importance. La réglementation financière postérieure à la crise de 2008 a en effet considérablement renforcé le rôle des chambres de compensation. Alors que l'essentiel de l'activité de compensation est localisée au Royaume-Uni, la Banque centrale européenne avait imposé en 2011 aux chambres centrales de compensation procédant au règlement de transactions en euros d'être localisées dans la zone euro. La Cour de justice de l'Union Européenne a donné raison au recours formé par le Royaume-Uni, non pas pour des raisons de fond, mais au motif qu'elle ne disposait pas de la compétence nécessaire en vertu des traités. Le *Brexit* entraînerait de fait la compensation d'activité en euros en dehors de la zone euro, alors même que les chambres de compensation vont représenter un risque systémique important, puisque la défaillance d'une chambre aurait un impact sur l'ensemble des acteurs dont les opérations sont compensées dans cette chambre. Le lien avec la Banque centrale reste ainsi extrêmement important. L'enjeu de la souveraineté est également majeur. Comme en témoigne l'exemple de l'augmentation des exigences de collatéral pour la zone euro décidée en 2011, les autorités de supervision britanniques ont déjà, par le passé, pour des raisons de stabilité propres au Royaume-Uni, pris des mesures sans réelle concertation avec leurs partenaires européens ayant entraîné des conséquences pour l'ensemble de la zone euro. Cet épisode montre l'importance d'avoir une vraie supervision et un lien réel avec ces chambres de compensation.

Deux dispositifs sont envisageables pour répondre à cette problématique. La première option repose sur une logique de supervision extraterritoriale, comme aux États-Unis : il pourrait être envisagé de confier la supervision des chambres de compensation du Royaume-Uni aux autorités de supervision européennes. La seconde option serait celle de la localisation, qui consiste, comme cela avait été envisagé par la Banque centrale européenne en 2011, à localiser les chambres de compensation procédant au règlement de transactions en euros dans la zone euro. Cette dernière option nous paraît être celle qui répond le mieux à la double exigence de supervision et de gestion de crise, par exemple en cas de problème de liquidités. La solution extraterritoriale se heurte en effet à la priorité nationale souvent donnée en situation de crise.

Concernant Euronext, les pouvoirs publics français ont d'ores et déjà signalé leurs préoccupations à la Commission européenne relatives, d'une part, aux enjeux de concurrence et de stabilité financière que cette opération engendrerait et, d'autre part, de souveraineté européenne, dans le contexte du *Brexit*. Si cette question est prioritairement regardée sous le

prisme de la concurrence, il nous semble que les deux autres enjeux doivent également être pris en compte.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie pour ces éléments. Nous allons entendre à présent Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d’actifs français à l’international. À titre d’information, ce poste a été créé par l’association française de gestion financière et l’Autorité des marchés financiers.

M. Jean-Louis Laurens, ambassadeur de la gestion d’actifs français à l’international. – Je tiens à préciser que je suis un faux ambassadeur mais un vrai gestionnaire d’actifs. J’ai, pendant sept ans, géré les activités de gestion du groupe Rothschild, et, auparavant, celles du groupe Axa.

La gestion d’actifs est un enjeu important du *Brexit*, et partant, pour la place de Paris. Elle constitue un domaine d’excellence française, même s’il reste néanmoins peu connu : 3 800 milliards d’euros d’actifs sont ainsi gérés en France, ce qui représente le deuxième marché de la gestion d’actifs en volume d’actifs gérés en Union Européenne après le Royaume-Uni, et le premier marché de la zone euro.

Ma présentation des atouts de la France pour la gestion d’actifs aux grands groupes anglo-saxons susceptibles de s’installer en France repose sur trois mots et un chiffre.

Le premier mot est la profondeur. Nous avons en effet en France un marché de la gestion d’actifs non seulement important, mais également fort de cinquante années d’histoire, et extrêmement développé pour toutes les classes d’actifs. Des filiales de banques et de compagnies d’assurance, mais également des entités indépendantes, comme Carmignac, se situent au premier rang européen voire mondial dans les techniques de gestion. La présence d’acteurs de très haut niveau confère de la profondeur aux métiers de la gestion d’actifs. En outre, l’écosystème de la gestion français contribue à la rendre très performante. Gérer une société d’investissement à capital variable (Sicav) en France coûte ainsi le tiers du coût de gestion d’une même société située au Luxembourg.

Le deuxième mot est talent. Si beaucoup de gérants d’actifs londoniens sont très fiers de leurs talents français, la majorité des talents français est localisée à Paris. Nous avons également la capacité d’attirer de plus en plus de talents à Paris : de nombreux étudiants du Moyen-Orient et d’Amérique Latine choisissent d’effectuer leurs études en Europe, et en France en particulier, plutôt qu’aux États-Unis.

Le troisième mot est l’innovation. Les métiers de la gestion d’actifs connaissent de grands bouleversements, dus d’abord à l’évolution des conditions de marché. Nous entrons dans une phase de remontée des taux d’intérêt, que nous constatons déjà, et qui va se poursuivre. Il s’agit d’un changement considérable par rapport aux quinze dernières années de baisse continue des taux d’intérêt qui ont permis à tous les gérants d’actifs d’enregistrer des rendements positifs. La notion de rendement sans risque est également amenée à disparaître. Enfin, la remontée des taux d’intérêt fera baisser la valeur des actifs qui constituent pourtant le cœur des portefeuilles de nos assureurs, de nos gérants de caisses de retraite et d’OCPVM. Les métiers de la gestion d’actifs vont également être bouleversés par l’innovation technologique, qu’il s’agisse de l’arrivée de l’intelligence artificielle, du *Big Data*, ou de la *blockchain*.

Je voudrais parler d'un de nos atouts, qui est moins connu dans son application à la finance : le crédit d'impôt recherche. Une piste de réflexion consisterait à en élargir l'application, afin de faire de Paris le « paradis de la recherche ». En effet, la recherche en finance est importante, car elle permet de développer des algorithmes, de traiter des données de plus en plus nombreuses, et d'utiliser des outils pour optimiser la gestion du risque.

Le chiffre auquel je faisais référence est 17. Il correspond au délai de 17 jours ouvrables dans lequel l'Autorité des marchés financiers (AMF) s'est engagée à répondre aux demandes d'autorisation de produits ou d'activités. Ce délai est bien plus élevé au Luxembourg et à Dublin, où il atteint près de trois mois. Or, nos concurrents en matière de gestion d'actifs post-*Brexit* ne sont pas à Francfort, davantage une place bancaire qu'une place de gestion d'actifs, mais Dublin et Luxembourg. Les interlocuteurs américains disent d'ailleurs préférer Paris à Francfort pour l'installation de sociétés de gestion d'actifs.

La clé pour renforcer l'attractivité de Paris en matière de gestion d'actifs, notamment aux yeux des sociétés américaines, est la flexibilité. Le taux d'imposition ne me paraît pas être le cœur du problème, dès lors qu'il est calculé au niveau mondial et que le taux d'imposition effectif des sociétés n'est pas aussi élevé qu'on le prétend. La priorité est aujourd'hui d'inclure, dans le « package d'impatriation », des éléments de flexibilité supplémentaire en droit social. En conclusion, je reste convaincu que notre industrie bénéficiera du *Brexit* si elle s'y prend de la bonne manière.

Mme Michèle André, présidente. – M. Boujenah, Philippe Dominati vous a interrogé sur les conséquences d'un rapprochement des bourses de Londres et de Francfort, ainsi que sur votre projet de rachat de la chambre de compensation française de la bourse de Londres. Il vous a également demandé de vous exprimer sur le futur pacte d'actionnaires. Les banques françaises vont-elles vous soutenir ?

M. Stéphane Boujenah. – La fusion du London Stock Exchange et de la Deutsche Börse, annoncée en février 2016, consisterait à créer une entreprise dont la capitalisation boursière serait effectivement dix fois supérieure à la celle d'Euronext. Un débat très intense a lieu actuellement, et porte sur trois questions : les effets de la taille de cette entreprise sur la concurrence, la nature des activités en cause et, enfin, les conséquences du *Brexit* sur ce projet.

Ces questions sont observées de manière détaillée par les autorités compétentes. La direction générale de la concurrence de la Commission européenne procède à une analyse sur l'impact en termes de concentration, suivant un calendrier clairement défini. Une communication est prévue avant le 3 avril prochain au sujet des *market tests*, qui permettront de déterminer si cette fusion est compatible avec les règles européennes de concurrence. D'ici le début du mois d'avril, la commissaire chargée de la concurrence se prononcera sur ce premier sujet.

Les conséquences en termes de stabilité financière ou de risque systémique sont analysées par les régulateurs pruden tiels, notamment en France. Un des actifs du groupe, LCH Clearnet SA, est effectivement soumis à la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ainsi qu'à la surveillance de la Banque centrale européenne.

S'agissant des conséquences du *Brexit*, il est prévu que le directeur général de l'entreprise fusionnée sera allemand mais que le siège de la *holding* sera à Londres. Au moment de l'annonce de la transaction, le 16 février 2016, Londres était toutefois dans

l'Union européenne et s'engageait d'appliquer toute la réglementation ; il y a aujourd'hui plus d'incertitude.

Je n'ai pas d'opinion à formuler sur cette transaction à ce stade, qui est très avancée et est maintenant étudiée par les autorités compétentes. Je constate toutefois qu'elle fait l'objet d'une analyse précise de plusieurs régulateurs. Le mandat que m'a confié le Conseil de surveillance d'Euronext est de renforcer la situation d'Euronext quelle que soit l'issue de cette transaction. Dans l'hypothèse où le rapprochement serait approuvé, nous avons conclu un accord avec London Stock Exchange et LCH pour acquérir la chambre de compensation, autrefois connue sur le nom de Clearnet, actif qui appartenait au groupe Euronext jusqu'en 2003. C'est donc un actif qui présenterait des synergies importantes avec Euronext : la moitié de son chiffre d'affaires résulte de flux avec Euronext. Il s'agit donc d'une transaction naturelle, qui demeure toutefois soumise à la condition suspensive de la fusion.

S'agissant du pacte d'actionnaire conclu en 2014 quand Euronext est devenue une société indépendante, je tiens à préciser qu'Euronext est la société commune de la croissance. Elle a vocation à permettre une formation des prix fiable et transparente, à garantir l'existence d'une liquidité et à permettre aux marchés de capitaux en Europe de financer l'économie réelle en transformant l'épargne en fonds propres. Il est donc naturel qu'un certain nombre d'acteurs de marché, privés ou institutionnels, dans les différents pays d'Euronext, soient associés ou aient souhaité soutenir ce projet pour s'assurer de son ancrage dans l'économie réelle. C'est le sens du pacte actuel, qui a été conclu en 2014 et arrive à échéance en juin prochain. Des discussions sont en cours pour envisager les conditions de son renouvellement. Je suis directeur général d'Euronext, je suis donc un employé et n'ai pas d'avis personnel sur les conditions dans lesquelles les actionnaires souhaitent organiser leurs relations. J'observe cependant que quand Euronext était filiale du New-York Stock Exchange (NYSE), la performance opérationnelle l'entreprise, sa situation stratégique et sa croissance se sont dégradés. Depuis juin 2014, qu'elle est devenue une entreprise fédérale avec son siège à Amsterdam, un Chairman et un Vice-Chairman néerlandais, deux membres du Conseil de surveillance français, deux membres belges, une allemande, un portugais, et un britannique, l'entreprise a fait croître de presque dix points sa performance opérationnelle, alors même que les prix baissaient et que la concurrence se renforçait. Nous avons donc démontré que l'entreprise, devenue européenne et fédérale, très enracinée au Portugal, aux Pays-Bas, en Belgique et en France, pouvait être plus rentable que ses concurrents. Il faut toutefois reconnaître que les règles relatives au coût des fonds propres et aux investissements en action ont rendu cette participation plus onéreuse pour les banques. Il est donc normal que les investisseurs envisagent de faire évoluer leur participation. L'entreprise souhaite mettre en œuvre le plan stratégique, avec le soutien des acteurs locaux, car nous pensons que nous avons un projet de croissance qui doit se poursuivre.

Mme Marie-Anne Barbat Layani. – Euronext est une société cotée si bien que je me garderai de toute appréciation sur les décisions individuelles des actionnaires. Mais il est vrai que le coût des interventions en fonds propres a été augmenté par la réglementation bancaire.

Mme Michèle André, présidente. – Merci de votre réponse pleine de franchise. Nous allons passer à une deuxième série de questions.

M. Philippe Dominati. – Je retire de vos premiers propos le sentiment qu'il existe deux discours, l'un, un peu institutionnel, selon lequel tout irait bien, l'autre, plus

critique, faisant valoir un certain nombre de difficultés que le prochain Gouvernement devra affronter. Je crois utile de pouvoir mieux appréhender les obstacles qu'il faudra franchir pour assurer une meilleure compétitivité de la place de Paris. Je voudrais rappeler également que lorsqu'Euronext est devenu un actif américain, certains ont pu s'inquiéter d'un certain désintérêt des acteurs financiers de Paris pour l'opérateur de place. Il ne faudrait pas que ce scénario se reproduise. Stéphane Boujnah semble indiquer qu'Euronext est une société européenne, parmi d'autres. Dans ces conditions, sa spécificité au regard des besoins de la place de Paris mérite d'être mieux identifiée.

M. Michel Bouvard. – Je souhaite saluer l'engagement des acteurs en faveur de la place de Paris. Je m'interroge sur le périmètre de ce qui sera obligatoirement transféré en fonction de l'évolution des dossiers en cours. S'agissant des éléments d'attractivité, un certain nombre d'atouts sont connus, les infrastructures, la formation, mais dispose-t-on d'une évaluation précise des différentiels existant en matière de fiscalité et de charges sociales, notamment par rapport à Francfort et Dublin ? Enfin je vais poser une question un peu provocatrice. Compte tenu de nos nombreux atouts pouvez-vous m'expliquer pourquoi la première place financière francophone est celle de Genève ?

M. Claude Raynal. – J'ai beaucoup apprécié l'exposé de Stéphane Boujnah, que j'avais déjà entendu au Cercle des économistes. Je souhaite revenir sur le projet de fusion entre LSE et Deutsche Börse. Alors que le *Brexit* est intervenu, je m'interroge sur la dimension politique d'un projet qui ne dénote pas une volonté particulière des européens de reprendre la main sur leurs affaires. Sommes-nous incapables en Europe de faire des champions européens ? Du point de vue d'Euronext, en cas d'échec de ce projet, serait-il plus utile de conserver la dualité des organisations continentales ou une fusion avec l'acteur allemand serait-elle préférable ? Le deuxième sujet a un lien avec les propos de René Proglia, qui a mis l'accent sur la dimension d'attractivité attachée à la rigueur de l'application de nos règles prudentielles. Dans ce contexte, quelle appréciation portez-vous sur les décisions prises aux États-Unis par le nouveau président, qui consistent à balayer les réformes mises en place après la crise ?

M. Richard Yung. – Je souhaite que nous puissions revenir sur le devenir des relations entre la place de Londres et les marchés européens. Je pense que la plupart d'entre nous sont convaincus que Londres restera la première place financière européenne et mondiale. À la louche, 80 % des activités resteront à Londres – et peut-être que 10 % se déplaceront à Paris et à Francfort. En revanche, il est difficile d'avoir une vision claire sur la manière dont les relations entre Londres et le continent vont s'organiser et sur la façon dont les opérateurs, qui n'auront plus accès au « passeport » européen, pourront s'adapter. Je sais bien qu'il existe des systèmes d'équivalence, mais cela ne marche pas car ils sont très sectorisés et peuvent être remis en cause à tout moment. Si ce système n'est pas une alternative robuste, vers quelle solution allons-nous ? Un accord spécifique est-il réellement envisageable dans la mesure où il pourrait constituer un précédent applicable à de nombreux autres secteurs ?

La finance ce sont de nombreux métiers différents. La France dispose sans doute d'atouts particuliers dans certains secteurs, les dérivés par exemple, alors qu'elle est moins armée dans d'autres, la compensation sans doute. Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur les points forts de la France ?

À l'évidence, les initiatives prises aux États-Unis posent un grave problème. On voit mal comment l'Europe pourrait poursuivre son engagement international en matière de

régulation alors que le principal partenaire quitte la table. Certains évoquent le rapatriement des banques américaines opérant à Londres aux États-Unis afin d'exercer en Europe. Est-ce réellement crédible ?

Un dernier mot sur les chambres de compensation : on a tous un intérêt à avoir un système de compensation qui fonctionne. La liquidité en euros doit être assurée. À cette fin, n'aurait-on pas intérêt à conclure, au moins sur ce point, un accord de cosurveillance avec la place de Londres ?

M. Éric Bocquet. – Je souhaiterais exprimer, en quelques remarques, un certain malaise. Le panel est composé de représentants de grandes banques privées internationales, dont la compétence n'est pas en doute mais dont l'intérêt va forcément dans le sens d'un développement de la finance. Ils sont conviés au même titre que les représentants de la direction générale du Trésor, c'est-à-dire du ministère de l'économie et des finances de la République. Et, au risque de choquer, je souligne la présence d'un représentant de la banque UBS, laquelle est aujourd'hui poursuivie par la justice française et pourrait se voir infliger une amende allant jusqu'à 5 milliards d'euros, pour des pratiques de démarchage illicite qu'elle a reconnues et la gestion de plus de 12 milliards d'euros dissimulés entre 2005 et 2012. Je ne m'étendrai pas sur l'amende infligée par l'ACPR en 2013.

Permettez-moi donc de ressentir un certain malaise face à l'union sacrée affichée ce matin, qui a tout d'un plaidoyer par la finance pour la finance. Ceci appelle plusieurs réserves sérieuses. Les risques bancaires n'ont pas été évoqués en tant que tels – René Proglia a toutefois fait mention de la question de la régulation dans son intervention, ce qui doit être salué. Personne n'a évoqué le niveau de la dette étudiante aux États-Unis, qui atteint 1 160 milliards de dollars et pourrait provoquer une nouvelle crise financière, ni les deux tiers de créances douteuses que détiennent les banques italiennes, au cœur de la zone euro. Il semble parfois que nous soyons repartis comme avant, comme si la crise de 2008 n'avait pas eu lieu.

J'entends bien sûr votre message : pas de taxes, elles sont « dissuasives », et un allègement du droit du travail, pour pouvoir réagir rapidement en cas de crise. C'est un discours que l'on entend depuis longtemps. Mais celui-ci conduit à une compétition vers le bas qui s'est récemment accélérée.

Aux États-Unis, le président Donald Trump s'est déjà attaqué frontalement à l'ébauche de réglementation bancaire qu'avait mise en place le président Barack Obama – qualifiant la loi Dodd-Frank de « désastre ». Rappelons au passage la forte présence au sein de l'administration de Donald Trump d'anciens dirigeants de la banque Goldman Sachs, dont on connaît la responsabilité dans la crise de 2008 – cette même banque qu'a rejointe José Manuel Barroso, quelques années après avoir quitté la présidence de la Commission européenne.

S'agissant du *Brexit*, chacun ici semble tenir pour évident que ce qui est bon pour la finance est bon pour l'économie réelle, et donc pour nos concitoyens. Pourtant il y a là un vrai débat, qui n'a pas été abordé. Or la compétition s'aggrave là aussi, avec la décision britannique de quitter l'Union européenne. Une décision souveraine, qui doit être respectée, mais qui porte en elle le risque d'un véritable dumping fiscal. La Première ministre Theresa May a annoncé une forte baisse de l'impôt sur les sociétés, confirmée par le chancelier de l'Échiquier Philip Hammond.

Le Luxembourg s'est aussi lancé dans cette course au moins-disant – rappelons que le pays a déjà plus de 600 milliards d'euros d'actifs britanniques sous gestion sur son territoire. Jusqu'où ira-t-on ? Aura-t-on un impôt sur les sociétés à 15 %, à 10 %, à 5 % ? Comment financera-t-on demain la formation, le système de santé, le logement et tous les autres services publics ? Cette concurrence fiscale est porteuse de grands dangers. Et l'on voudrait nous faire croire que rapatrier en France des activités financières se fera au bénéfice de tout le monde ? Permettez-moi d'être sceptique.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie Éric Bocquet pour cette série de remarques ; toutefois, je rappelle que notre ambition aujourd'hui était d'évoquer la compétitivité de la place de Paris, et non d'élargir le débat à l'ensemble des questions liées à la finance.

M. Antoine Lefèvre. – Beaucoup de choses ont été évoquées. Comme mes collègues Claude Raynal et Richard Yung, je souhaiterais souligner que les annonces et les décisions du président Donald Trump pourraient peser sur les prochaines négociations du comité de Bâle, ce qui n'est pas sans soulever quelques inquiétudes.

Mme Michèle André, présidente. – Pour terminer, estimez-vous que les risques pour la stabilité financière liés au *Brexit* se trouvent accrus dans la mesure où la plupart des contrats relèvent du droit anglo-saxon et comportent des clauses dont l'application est subordonnée à la présence de l'ensemble des parties dans l'Union européenne ? Qu'en est-il de l'ouverture des discussions sur le siège de l'Autorité bancaire européenne, actuellement situé à Londres mais qui ne pourra pas y rester – sachant que Paris accueille déjà le siège de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et Francfort celui de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Trois questions concernent plus particulièrement la FBF.

S'agissant de la question de Philippe Dominati sur les priorités de la place de Paris – sujet sur lequel la mission confiée à Christian Noyer a réalisé un travail important –, les demandes des banques étrangères présentes au sein de notre fédération se résument en deux mots : la cohérence et la stabilité des décisions. Les acteurs bancaires ont besoin de prévisibilité : il vaut mieux changer les choses une fois pour toutes, en matière de fiscalité ou de charges sociales, puis s'y tenir. L'exemple de la suppression de la C3S est éloquent : celle-ci devait s'étaler sur trois ans, mais a finalement été interrompue après la deuxième année. Comment les décideurs peuvent-ils prendre des décisions importantes, par exemple en matière d'implantation, lorsque des annonces sur une période pluriannuelle sont remises en cause chaque année ? À cet égard, il est important que les pouvoirs publics se tiennent à la baisse sur quatre ans du taux de l'impôt sur les sociétés qui a été annoncée.

Sur le plan de la cohérence, rappelons que si la loi de finances pour 2017 a permis la mise en œuvre des annonces faites par le Premier ministre à Paris Europlace, elle s'est également traduite par une hausse de la taxe sur les transactions financières et l'inclusion des transactions *intraday* dans son assiette – une disposition qui pose des problèmes de mise en œuvre considérables alors qu'on l'on sait que son rendement ne sera pas élevé.

Le coût du travail et le droit du travail sont aussi l'une des priorités identifiées. S'agissant du coût du travail, il ressort d'une récente étude de COE Rexecode que le niveau des charges sociales au niveau du SMIC est aujourd'hui quasiment identique en France et en

Allemagne, mais qu'il n'en va pas de même pour les salaires plus élevés : pour résumer, le coût de deux ingénieurs en France représente le coût de trois ingénieurs en Allemagne. Cette différence s'applique aux métiers de la finance et aux autres métiers à haute valeur ajoutée.

S'agissant de la flexibilité et l'adaptabilité du droit du travail, en termes de délais et en termes de coûts, les propositions de la FBF doivent encore être approfondies. Je vous citerai toutefois un exemple : la prise en compte de la part variable des rémunérations dans le calcul des indemnités prud'homales, qui est source d'un risque très important.

Il est difficile de répondre à la question de Michel Bouvard sur le périmètre des activités qui devront être obligatoirement transférées et localisées au sein de l'Union européenne, dans la mesure les conditions juridiques du *Brexit* ne sont pas encore connues avec certitude. Il semble toutefois acquis qu'il ne pourra pas y avoir de maintien du passeport européen, pour les raisons détaillées par Odile Renaud-Basso : sans soumission à la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ni libre circulation, il n'y a pas de marché intérieur.

Il existe aujourd'hui des régimes intermédiaires. Le régime d'association, sur le modèle de l'Espace économique européen (EEE), donnerait au Royaume-Uni un large accès au marché intérieur, mais impliquerait que le pays accepte de contribuer au budget de l'Union européenne et de se soumettre aux règles sans contribuer à leur négociation – il est par conséquent douteux que cette option soit privilégiée. Quant aux régimes d'équivalence, ils n'existent aujourd'hui que dans certains domaines, au cas par cas, et pour des places financières modestes : cette formule ne convient pas à la situation du Royaume-Uni, première place financière européenne. La City évoque la mise en place d'un régime « chapeau » d'équivalence ou de reconnaissance mutuelle.

En bref, le périmètre des activités qui devront être relocalisées au sein de l'Union européenne dépendra de l'issue des négociations, qui est aujourd'hui incertaine.

Cela dépendra aussi du degré d'exigence des superviseurs et des régulateurs quant aux activités sur lesquelles ils entendent exercer un pouvoir précis. Par exemple, il existe en matière de gestion une notion de « délégation » : les régulateurs seront-ils prêts à accepter, comme c'est le cas aujourd'hui, que l'activité elle-même soit localisée hors de l'Union européenne, pourvu que l'entité soit représentée par quelques personnes ? On peut aussi citer l'exemple des chambres de compensation, évoqué par Richard Yung, avec la question des accords de surveillance. Il s'agit là de sujets considérables, et les négociations n'en sont qu'à leur commencement.

Les implications sont importantes. En 2011, par exemple, la décision des superviseurs britanniques sur la hausse des appels de marge, prise de manière non concertée, a eu des conséquences majeures sur la zone euro dans son ensemble. De fait, en période de risque, chaque autorité de régulation tend à se focaliser sur la stabilité financière de son propre pays.

Il importe d'aboutir à une solution dans les deux prochaines années. Je me permets d'insister sur le fait que ces discussions doivent être spécifiques au secteur financier, et ne pas être liées aux autres sujets – par exemple aux discussions commerciales, qui relèvent de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et prendront vraisemblablement plus de temps. Les banques doivent y voir clair le plus vite possible, afin de ne pas créer des distorsions et des règles divergentes.

Enfin, je souhaite répondre aux questions portant sur la stabilité financière et les risques bancaires. Il est faux de dire que les banques françaises se plaignent constamment de la régulation, qu'elles la jugent inadaptée. Nous avons soutenu l'union bancaire, qui vient renforcer la régulation au sein de la zone euro. Nous sommes parfaitement conscients que la qualité de la supervision est un atout pour les banques, comme l'a d'ailleurs souligné René Proglia. En témoigne ainsi le niveau des créances douteuses détenues par les banques de chaque pays : 4 % en France, contre 18 % en Italie. C'est une question de bonne gestion de la part des banques elles-mêmes, mais la compétence et l'exigence du régulateur n'y sont pas pour rien. L'enjeu de l'union bancaire, aujourd'hui, est de parvenir à une supervision unique et de qualité au sein de l'ensemble de la zone Euro.

Il est vrai, toutefois, que nous sommes opposés à certaines réglementations au cas par cas. S'agissant des travaux actuels du comité de Bâle, notre opposition tient à ce que les discussions ne portent pas sur le renforcement de la supervision mais sur la comparabilité des modèles d'évaluation des risques. Or depuis quinze ans, l'évaluation des risques repose sur les modèles internes, ce qui a permis aux banques, notamment françaises, de développer des modèles permettant de gérer les risques au plus près – c'est d'ailleurs l'une des explications de la meilleure résistance des banques françaises à la crise de 2008. Notre crainte est qu'une approche standardisée au niveau du comité de Bâle ne débouche sur un retour en arrière, sous l'influence de certaines juridictions – notamment les États-Unis – dont les modèles sont moins exigeants.

M. Stéphane Boujnah. – En réponse aux questions de Philippe Dominati et de Michel Bouvard, ainsi qu'aux remarques formulées par Éric Bocquet, je voudrais souligner qu'il existe trois grandes différences entre Euronext et les autres places de marché en Europe.

La première est le lien très fort d'Euronext avec l'économie réelle. Une certaine approche considère que l'essentiel de la valeur ajoutée ne se fait pas sur la « matière première » que sont les entreprises, leurs fonds propres ou encore leur cotation en bourse, mais au-dessus, avec les produits dérivés, les indices et autres *trackers*. Une seconde approche, qui est celle d'Euronext et d'autres places financières plus modestes en Europe, considère que les entreprises, leurs fonds propres, leur performance et leur cotation en bourse sont au cœur du métier d'une infrastructure de marché. C'est le sens de notre mandat : permettre aux investisseurs de rencontrer ceux qui ont des liquidités mais pas de projets. Nous permettons aux capitaux d'aller vers l'économie réelle, c'est-à-dire toutes les entreprises mais aussi – nous sommes ici à la commission des finances du Sénat – la dette publique et le déficit public. Cela représente une partie considérable du travail qui est effectué tous les jours.

La deuxième spécificité d'Euronext est qu'il s'agit d'un projet ouvert et fédéral. Alors que la construction européenne fait l'objet de critiques quotidiennes, la société Euronext est l'un des rares succès qui montrent que des Européens peuvent être plus efficaces lorsqu'ils sont ensemble. La marge opérationnelle d'Euronext (*Ebitda*) est aujourd'hui de 56 %, d'après le consensus des investisseurs ; celle du London Stock Exchange (LSE) est de 45 %, et celle de Deutsche Börse de 52 %. Lorsqu'Euronext était une filiale du New York Stock Exchange (NYSE), cette marge était de 39 %. Le fait qu'Euronext soit un projet ouvert et fédéral signifie aussi que nous avons vocation à accueillir d'autres États membres de la zone Euro.

La troisième grande différence, à mon sens absolument déterminante, concerne les choix technologiques. Nous avons rapatrié nos équipes de Belfast et de Porto, et décidé de ré-internaliser et de recentraliser nos développements technologiques. Au moment où certains de nos concurrents estiment qu'il faut aller plus loin dans la vague de l'*offshore*, nous avons

opté pour le *nearshore*, discipliné et compact. Nous pensons que le monde n'est pas en train de devenir de plus en plus grand, mais au contraire de plus en plus petit : dans ce contexte, la maîtrise de nos technologies et de nos infrastructures techniques est fondamentale.

À cet égard, le fait que ces activités soient conduites par des Européens, et singulièrement des Français, et ceci à tous les niveaux – actionnaires, conseil de surveillance, management – n'est pas anodin. Quand tout va bien, la question ne se pose pas, mais lorsque survient une crise ou une tension, c'est là que se prennent des décisions extrêmement importantes. Odile Renaud-Basso a cité l'épisode des appels de marge : des personnes à Londres ont un jour décidé qu'il était dans leur intérêt d'augmenter les marges sur les obligations italiennes, et le lendemain ces mêmes obligations sont passées à 7 % ou 8 % à Rome et à Milan, avec un impact considérable sur les conditions de financement de l'Italie. On voit ici que la proximité avec les infrastructures de marché revêt un véritable enjeu de souveraineté.

S'agissant enfin des perspectives de consolidation entre Euronext et Deutsche Börse, je souligne tout d'abord qu'il s'agit d'un choix d'actionnaire – je suis pour ma part un employé, et il est très important de ne pas mélanger les rôles. Ensuite, ma conviction personnelle, très profonde, est que la zone euro constitue l'espace pertinent pour notre développement : à cet égard, il existe une vraie différence entre le projet de consolidation avec Deutsche Börse et celui avec le London Stock Exchange – hors de la zone Euro, et bientôt hors de l'Union européenne. Enfin, il importe en tout état de cause de respecter l'actif le plus précieux d'Euronext : sa dimension fédérale. Rien de durable et d'efficace ne se fera si chaque pays n'a pas l'impression d'être à l'aise et d'avoir une influence sur la manière dont les choix sont faits. Il s'agit là d'une condition absolument essentielle. Le succès d'Euronext aujourd'hui tient précisément à sa gouvernance fédérale équilibrée.

M. René Proglia. – Vous m'avez interrogé concernant la dérégulation du secteur financier annoncée aux États-Unis. Le débat fait rage et la Réserve fédérale n'est pas en accord avec les déclarations de Donald Trump. Qui aura le dernier mot ? Je ne le sais. Je ne suis pas américain et j'observe, tout comme vous, la situation en essayant de me tenir informé. Une chose est sûre : si le retour au laxisme en matière de régulation financière devait se confirmer, ce serait une catastrophe et nous devrions alors nous attendre à une crise financière bien plus grave que celle que nous avons connue en 2007.

M. Jean-Louis Laurens. – Il y a trois points sur lesquels je souhaite revenir : les revendications du secteur financier, comme le demande Philippe Dominati, le périmètre des activités qui devraient être transférées, avec la question de passeport qui est cruciale dans le secteur de la gestion d'actifs, et enfin l'avantage lié à la qualité du régulateur français en matière de gestion d'actifs.

Concernant les demandes du secteur de la gestion d'actifs, notre principal souci est simple : nous avons besoin d'être compétitifs. Or la taxe sur les transactions financières ou la taxe sur les salaires constituent des désavantages comparatifs car les autres pays européens n'ont pas de tels dispositifs fiscaux. Le secteur financier n'a que très peu de contraintes liées à la géographie d'un territoire : la finance est très mobile et, si les conditions ne sont plus réunies pour exercer des activités financières de façon compétitive sur un territoire donné, les entreprises du secteur iront s'installer ailleurs. De façon plus concrète, je pense qu'un élargissement du crédit d'impôt recherche, afin d'en permettre une application accrue à la recherche financière, serait bienvenu. Cette originalité française constitue un atout, comme j'ai pu le constater lors de mes échanges avec des acteurs américains ou anglais. Cette mesure,

dont le coût serait limité, pourrait avoir un effet d'entraînement important. Un autre point important est la flexibilité : quand le Royaume-Uni sera sorti du périmètre d'application de la directive Bolkenstein, il pourrait être opportun de prévoir des contrats de détachement d'une durée supérieure à deux ans en les réservant aux plus hautes rémunérations, car il ne s'agit pas d'ouvrir la porte au *dumping* social. Ces deux modifications permettraient de faire sauter quelques verrous, en partie psychologiques.

S'agissant du périmètre des activités transférées, il faut d'abord noter que la gestion d'actifs est un secteur encadré par une réglementation très stricte. Ainsi, non seulement les entreprises doivent disposer d'un passeport de société de gestion, mais les produits aussi doivent bénéficier d'un passeport. Il y a donc un double passeport : pour les sociétés de gestion d'actifs d'une part, pour les actifs eux-mêmes d'autre part. La directive « Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities », dite UCITS, qui régule l'immense majorité des OPCVM en Europe, n'a pas prévu de régime pour les pays tiers : il va donc falloir l'inventer.

Les Britanniques ont tout de suite pensé à contourner ce problème en installant à Dublin ou à Luxembourg des entités « boîte aux lettres » qui bénéficieraient du passeport et le transfèreraient à leur produit. Selon nous, un des éléments-clés de la négociation va être d'éviter qu'on accède au passeport européen à travers une simple boîte aux lettres, et qu'il faille justifier de ressources de gestion et des ressources de contrôle en nombre suffisant pour l'obtenir. Soyons clairs : sur ce point, les intérêts de Paris ne sont pas forcément alignés avec ceux de Dublin ou de Luxembourg. Nous allons donc devoir y travailler.

Dans la mesure où il faudra une entité en Europe suffisamment « musclée », il apparaît pertinent de la situer à Paris, qui dispose d'un écosystème puissant, de ressources qui n'existent pas au Luxembourg ou à Dublin, qui ont des administrateurs mais pas de gérants. Je suis en outre persuadé que le modèle du Luxembourg et de Dublin sera remis en cause par les nouvelles technologies qui vont remplacer les métiers de « processing » : contrôles, formulaires, prospectus à traduire, etc. Attirer les talents de gestion et de recherche en France est toutefois essentiel.

S'agissant du régulateur, l'Autorité des marchés financiers est effectivement un atout concurrentiel de la place de Paris. Cela a été un atout pour le Luxembourg et pour l'Irlande pendant longtemps, cela l'est devenu pour la France. Aujourd'hui, nous disposons d'un régulateur de très bon niveau, extrêmement rigoureux, qui ne tarde pas à mettre en œuvre les réglementations européennes, mais qui le fait de manière constructive et qui est ouvert au dialogue. Cela n'est pas le cas avec le régulateur irlandais ni avec le régulateur luxembourgeois. Les délais de réponses du régulateur français sont en outre très courts : 17 jours ouvrables. Dans mon activité passée, j'ai mis jusqu'à six mois pour avoir un accord sur un nouveau fonds au Luxembourg, ce qui obère l'accès au marché, surtout dans un univers très réactif.

Mme Odile Renaud-Basso. – Il est difficile de connaître les activités qui seront transférées depuis Londres. Tout dépendra des accords obtenus.

Le risque d'avoir des équipes « boîte aux lettres » est identifié. La France et la Commission européenne seront très vigilantes sur ces sujets, car il y a déjà certains régulateurs qui expliquent qu'il suffira d'implanter deux ou trois personnes pour que tout se passe bien. L'enjeu n'est pas de prendre une revanche sur la place de Londres, transférer des

activités ne constitue pas un objectif en tant que tel, il s'agit plutôt d'une question de stabilité financière et de protection des consommateurs et des épargnants.

Donner libre accès au marché européen à un pays tiers sans savoir exactement les règles qui y seront appliquées constitue un risque important. Cela serait un élément de contournement extrêmement important de tous les dispositifs européens.

Je ne crois pas que Genève soit la première place financière européenne. Peut-être en banque privée.

M. Michel Bouvard. – La première place financière francophone !

Mme Odile Renaud-Basso. – La Suisse se prévalait en outre d'atouts qui n'étaient pas forcément recommandables.

Pour répondre aux remarques de Richard Yung, il y a une communication assez active du côté britannique tendant à laisser penser que l'économie européenne souffrirait d'un transfert des activités financières vers le continent et qu'il y aurait un savoir-faire qui n'existerait pas ailleurs. Cela prendra peut-être un peu de temps mais il n'y a cependant pas de raison que les activités actuellement réalisées à Londres ne puissent pas l'être ailleurs, notamment à Paris. Il s'agit d'une communication infondée.

S'agissant des questions juridiques, concernant en particulier les contrats de droit anglo-saxon, il me semble que les difficultés peuvent se régler par des mesures de transition. Quant à la localisation du siège de l'Autorité bancaire européenne (ABE) et de l'Agence européenne des médicaments, la France a fait part de son intérêt, même si l'heure n'est pas pour le moment aux candidatures officielles. Cette discussion sera compliquée à mener, mais il paraît logique que le siège de l'ABE se situe dans une place financière importante de l'Union Européenne.

Il est encore trop tôt pour mesurer la réalité des mesures annoncées par la nouvelle administration américaine. Cet enjeu constituera très certainement un point de vigilance pour l'Union Européenne. Alors que les États-Unis ont exprimé leur intention de remettre en cause la mise en œuvre d'accords internationaux, des arbitrages seront impératifs, afin de répondre aux questions de sécurité, de stabilité, et de compétitivité qui pourront en découler. Dans tous les cas, la négociation de nouvelles normes internationales sera probablement plus difficile. La suspension des discussions relatives aux normes dites « Bâle IV » du fait du durcissement de la position américaine en témoigne.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie. Nous poursuivrons le débat sur la compétitivité de la place de Paris mercredi prochain, puis recevrons mercredi 22 février le secrétaire général du comité de Bâle, ce qui nous permettra d'évoquer les conditions de réglementation et de financement de l'économie réelle.

La réunion est close à 12 heures 10.

Mardi 14 février 2017

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Fabienne Keller, présidente. – Je vous prie d'excuser l'absence de Michèle André, membre de la délégation qui représente la France à l'audition annuelle aux Nations unies de l'Union interparlementaire.

Nous allons entendre le rapport de Charles Guené et élaborer notre texte sur la proposition de loi relative au potentiel fiscal des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle. Cette réunion est aussi l'occasion de tester une application de gestion dématérialisée des délégations de vote.

M. Daniel Raoul. – Président de la commission des affaires économiques, j'avais expérimenté un fonctionnement sans délégation de pouvoir. Cela n'avait rien changé. Ma conclusion était qu'il était plus économe et plus efficace de ne faire voter que les présents.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Je prends note de votre suggestion, et vous propose que nous la soumettions à Michèle André à son retour.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La proposition de loi de notre collègue député Dominique Lefebvre, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, comporte trois articles.

L'article 1^{er} maintient pour 2017 les modalités de calcul du potentiel fiscal des communautés d'agglomération (CA) comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), que la loi de finances rectificative pour 2016 prévoyait de faire évoluer. L'article 2 précise les conditions de participation des parlementaires aux commissions départementales de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'article 3 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'opportunité de conserver les modalités dérogatoires de calcul du potentiel fiscal des CA comportant un ancien SAN.

Les villes nouvelles ont été mises en place dans les années 1970, principalement en Île-de-France, et se sont immédiatement organisées en intercommunalités, essentiellement sous la forme de SAN. Cette catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) était temporaire, les SAN étant appelés à se transformer en EPCI de droit commun et notamment en CA.

Dès 1999, lorsqu'a été créée la catégorie des CA dans le cadre de la loi dite « Chevènement », le choix a été fait d'accorder un avantage aux anciens SAN qui s'étaient convertis en CA. En effet, les SAN se distinguaient par un niveau très élevé de bases fiscales, notamment sur les entreprises. Si on les avait comparés directement aux autres CA, les anciens SAN auraient vu leur dotation d'intercommunalité diminuer de façon importante.

Aussi, depuis 1999, le potentiel fiscal des CA issues de SAN est-il pondéré par le rapport entre les bases de taxe professionnelle des CA et les bases de taxe professionnelle des SAN et anciens SAN. Dès lors, leur potentiel fiscal est à peu près divisé par deux, ce qui leur permet de recevoir une dotation plus importante. Cet avantage était notamment justifié par le fait que les SAN supportaient un endettement extrêmement lourd, du fait des investissements considérables qui avaient dû être effectués.

Cet avantage s'est perpétué : la loi de finances pour 2012 a adapté ce dispositif à la réforme de la taxe professionnelle en faisant désormais référence à la cotisation foncière des entreprises (CFE) ; à l'initiative de l'Assemblée nationale, la loi de finances pour 2013 a étendu cette pondération au calcul du potentiel fiscal agrégé d'un ensemble intercommunal, utilisé pour calculer les versements et attributions au titre du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC). Indirectement, le coefficient s'est donc également appliqué au potentiel fiscal des communes membres de l'EPCI, compris dans le potentiel fiscal agrégé. Enfin, pour tenir compte du fait que les anciens SAN étaient intégrés à de nouveaux EPCI, la loi de finances pour 2016 a prévu que le dispositif bénéficie également aux CA issues de la fusion d'EPCI dont l'un au moins est un ancien SAN. La pondération ne joue toutefois que sur le périmètre de l'ancien SAN.

L'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2016, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de la rapporteure générale et avec un avis de sagesse du Gouvernement, a diminué l'avantage accordé aux CA issues de SAN. Le coefficient de pondération ne s'appliquerait plus à l'ensemble du potentiel fiscal de l'ancien SAN, mais uniquement à la part de ce potentiel correspondant à la CFE. Cette modification s'applique tant au potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation d'intercommunalité qu'au potentiel fiscal agrégé utilisé pour la répartition du FPIC.

La présente proposition de loi revient sur cet article 79 en s'appuyant sur deux arguments. D'une part, l'amendement est passé inaperçu à l'Assemblée nationale, ayant été présenté comme la correction d'une erreur. D'autre part, les conséquences financières sont considérables pour les collectivités territoriales concernées et celles-ci ne sont pas en mesure de les absorber en une seule année. Par ailleurs, les auteurs reconnaissent qu'il pourra être nécessaire d'examiner si cet avantage est encore justifié aujourd'hui.

Je rappelle qu'à l'automne dernier, notre commission avait donné un avis favorable à sa suppression, en considérant que « l'avantage accordé aux SAN ne devait pas se perpétuer indéfiniment ».

La proposition de loi a été modifiée en séance : dans la version transmise, l'avantage est bien maintenu en 2017 dans les mêmes conditions qu'en 2016, mais il sera totalement supprimé à partir de 2018. En d'autres termes, pour l'après-2017, le dispositif adopté va plus loin que le texte voté à l'automne.

J'en viens maintenant aux conséquences financières. Les anciens SAN continuent à bénéficier de bases fiscales plus importantes que les autres CA. En matière de fiscalité économique, leurs bases de CFE par habitant sont supérieures de 81 % à celles des autres CA ; celles de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) le sont de 65 %. De même, elles bénéficient de façon plus importante des compensations de la réforme de la taxe professionnelle. Les effets de la pondération demeurent donc importants et réduisent de 50 % environ le potentiel fiscal de ces CA.

Nous n'avons pas pu obtenir de simulation de l'article adopté en loi de finances rectificative pour 2016. En tout état de cause, il conduit à une baisse de la dotation d'intercommunalité perçue par ces EPCI et à une dégradation de leur solde au titre du FPIC. D'après les auteurs de la proposition de loi, qui ont indiqué s'être appuyés sur les estimations des cabinets de conseil ayant travaillé sur les budgets des EPCI concernés, les pertes seraient concentrées sur le FPIC et s'élèveraient à 26 millions d'euros en 2017. Ces montants représentent entre 3,2 % et 8,5 % des recettes réelles de fonctionnement des CA concernées, sous réserve que les chiffres indiqués dans l'exposé général de la proposition de loi soient bien ceux correspondant à la perte des EPCI et non à la perte des ensembles intercommunaux.

Ces chiffres peuvent être comparés à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des communes, qui représente environ 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ; la suppression du dispositif aurait donc effectivement des conséquences importantes pour ces EPCI. Naturellement, ce coût repose sur les autres collectivités territoriales. En 2013, l'extension de la pondération au calcul du potentiel fiscal agrégé a ainsi permis à deux anciens SAN qui contribuaient au FPIC d'en devenir bénéficiaires, tandis que d'autres voyaient leur contribution diminuer fortement.

J'en viens à ma position sur l'article 1^{er}.

M. Daniel Raoul. – Ponce Pilate...

M. Charles Guené, rapporteur. – Cet avantage est significatif et la question qui se pose est celle de savoir s'il est encore justifié et, si ce n'est pas le cas, de le supprimer dans des conditions qui ne soient pas excessivement brutales. Le texte qui nous est transmis permet d'atteindre ces objectifs. Le dispositif disparaîtra en 2018, si rien n'est fait. L'article 3, introduit en séance, prévoit un rapport au Parlement sur la pertinence de ce dispositif. Il nous permettra d'apprécier en toute connaissance de cause s'il est justifié. Notamment, nous disposerons d'autres chiffres que ceux fournis par des cabinets privés.

M. Daniel Raoul. – Nous voilà rassurés !

M. Charles Guené, rapporteur. – La situation économique et financière a changé depuis 1999 : dans un contexte de baisse des dotations et de montée en puissance de la péréquation, les avantages accordés à des collectivités qui disposent de bases fiscales importantes sont plus difficiles à accepter. Néanmoins, l'importance des conséquences financières et le fait que le maintien de l'avantage soit limité à 2017 me conduisent à vous proposer d'adopter cet article sans modification.

Cette position est également liée aux autres articles de la proposition de loi. Sa seule chance d'être définitivement adoptée avant la fin de la session est un vote conforme dès la première lecture. Or il me semble que l'article 2, que je vais maintenant vous présenter, apporte des précisions utiles.

La loi de finances pour 2017 prévoit que les parlementaires sont membres des commissions départementales de la DETR. Plus précisément, dans les départements comptant moins de cinq parlementaires, l'ensemble des députés et sénateurs en sont membres ; dans les autres départements, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat pour en être membres.

L'article 2 reporte à 2018 la participation des parlementaires aux commissions départementales de la DETR, dans les seuls départements comptant plus de quatre parlementaires. En effet, le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin prochain et le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2017 rendent difficile la désignation des parlementaires chargés de siéger au sein des commissions départementales.

Enfin, je vous ai déjà présenté l'article 3, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la pertinence de conserver le mécanisme dérogatoire de calcul du potentiel fiscal des CA comportant un ancien SAN.

M. Michel Bouvard. – Nous avons bien senti la forte conviction de notre rapporteur sur ce texte... Nous ne pouvons pas pérenniser des inégalités de traitement du potentiel fiscal par rapport aux mécanismes de péréquation. Déjà, en n'examinant pas le projet de loi de finances, nous n'avons pu nous prononcer sur la ponction sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour alimenter la péréquation verticale. Ce choix conduit à ce que deux collectivités territoriales les plus riches de France, à savoir la ville de Paris et le département des Hauts-de-Seine, ne contribuent pas à la hausse de la péréquation !

Le SAN est un dispositif ancien. Notre rapporteur a rappelé la différence de ressources fiscales : une CFE supérieure de 81 % et une CVAE supérieure de 65 % à la moyenne. Ce qui sera économisé par les SAN sera pris en charge par les autres collectivités territoriales. Même après dilution, cela résultera, pour certaines, en une augmentation spectaculaire du montant de la contribution au FPIC. Le maire d'une commune nouvelle constituée entre Saint-Martin et Saint-Pierre-de-Belleville m'indiquait récemment que la hausse serait de 3 millions d'euros pour sa commune. Du coup, la capacité d'investissement de cette commune serait amputée, en dix ans, de 30 millions d'euros.

Aussi ne voterai-je pas ce texte, qui pérennise une inégalité. Le dispositif aurait dû être aménagé avec une sortie en biseau depuis des années.

Mme Marie-France Beauflis. – Le problème se pose de façon plus générale pour toutes les intercommunalités. La nouvelle carte intercommunale va provoquer des évolutions importantes du FPIC. Nous n'avons pas reçu au comité des finances locales (CFL) de ce matin d'informations précises sur l'évolution des contributions des uns et des autres. Ce texte n'aborde que l'un des nombreux problèmes existants. J'ai le sentiment qu'on ouvre une boîte de Pandore. Aussi ne voterons-nous pas ce texte. La perversité du système est que nous parlons sans cesse de péréquation horizontale et n'avons pas traité de la péréquation verticale, qui est la question de fond.

M. Claude Raynal. – Sur un pareil texte, notre répartition autour de cette table n'est pas la bonne : il faudrait mettre les Franciliens d'un côté, et les élus des autres régions de l'autre ! Reconnaissons à nos collègues parlementaires d'Île-de-France un vrai talent : alors qu'on déplore souvent la lenteur de la navette, cette proposition de loi, déposée début février, devrait être adoptée définitivement mi-février ! C'est un record ! Il est dommage qu'aucune négociation préalable n'ait eu lieu entre députés et sénateurs. Nous aurions pu trouver un système en sifflet, limitant la perte par rapport à l'année dernière à 20 %, par exemple. Il y a notamment un net problème pour Saint-Quentin-en-Yvelines, dont la contribution au FPIC passera de 3 millions d'euros à 15 millions d'euros, soit une hausse de 12 millions d'euros.

Je partage l'analyse de Marie-France Beauvils. Pourquoi des problèmes similaires ne recevraient-ils pas le même traitement ? Le changement du périmètre des intercommunalités a fait des gagnants et des perdants au titre du FPIC. Pourtant, ceux-ci ne se sont pas associés pour se plaindre... Le compte rendu des débats à la commission des finances de l'Assemblée nationale est éclairant : il y a clairement un problème à régler. On objecte que nous ne disposons pas de simulations. Mais l'amendement de 2013, qui a étendu l'avantage des SAN au FPIC, a été adopté, une nuit de grand vent, en petit nombre et sans la moindre simulation ! Aussi, on ne peut pas faire de reproche à l'article adopté cet automne. En tous cas, le fait que nous ayons à y revenir montre que nous ne faisons pas du bon travail législatif.

Nous voyons bien la manœuvre, qui vise à protéger certains territoires au détriment d'autres, qui auraient pu l'être aussi. Je ne voterai pas contre, mais je m'abstiendrai, à cause du cas de Saint-Quentin-en-Yvelines. Tous les autres anciens SAN peuvent faire face, fût-ce en gémissant. Sur cette proposition de loi, droite et gauche sont d'accord, ce qui est assez rare, notamment à l'Assemblée nationale. Dominique Lefebvre écrit dans son rapport que « dans ces conditions, la meilleure solution consiste à revenir au dispositif antérieur, tout en prenant l'engagement de trouver une sortie en sifflet dans le cadre de la prochaine législature ». Voilà un engagement dont la valeur est limitée... Je préfère le texte transmis par l'Assemblée nationale, qui prévoit un retour au droit commun en 2018. Ainsi, un soutien aux ex-SAN en 2018 devrait être explicite. Nous en reparlerons, comptez sur moi.

Les autres arguments ne portent guère. Lorsqu'on nous parle du taux élevé d'investissement des anciens SAN, on oublie que les communes membres, elles, investissent peu. Si l'on regarde l'investissement du territoire dans son ensemble, on retrouve la moyenne des autres territoires. Seul le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines est préoccupant.

M. Marc Laménie. – Je salue le travail de notre rapporteur spécial sur une proposition de loi intéressante. Ma question porte sur l'article 2. J'ai participé vendredi dernier, pour la première fois, à cette commission de dotation d'équipement des territoires ruraux présidée par le représentant de l'État. Nous prévoyons que deux sénateurs et deux députés en soient membres en 2018. Mais quel sera leur rôle ? Certes, il s'agit de valider des projets de subvention d'un montant supérieur à 150 000 euros.

M. Bernard Delcros. – Je suis défavorable à cette proposition de loi. Il s'agit de revenir sur une décision prise en loi de finances rectificative pour 2016 afin de mettre fin à un dispositif qui n'est plus justifié. Les SAN datent des années soixante-dix. La situation appelait des mesures spécifiques, mais elles ne peuvent être maintenues indéfiniment. Le contexte s'est modifié, notamment parce que la dotation globale de fonctionnement (DGF) diminue. À l'époque, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) n'existait pas. Surtout la situation de ces agglomérations a changé, en particulier leurs bases fiscales.

Aucun argument ne justifie donc que l'on remette en place ces dispositifs. Certains disent qu'on ne prendra pas cette responsabilité en 2017, mais qu'on le fera en 2018 : je ne le comprends pas.

M. Didier Guillaume. – Le groupe socialiste et républicain votera dans une immense majorité pour ce texte. Je comprends la position de Claude Raynal, la difficulté soulevée est certes réelle, mais nous devons faire bloc et avancer. Sans se livrer à une bataille entre Paris et la province, il y va de l'équilibre financier des SAN de la région parisienne.

Marc Laménie a abordé l'article 2. Il me semble absurde que les parlementaires soient associés aux commissions de la DETR. Le mode désignation des parlementaires amenés à y siéger est une véritable usine à gaz. En outre, si le peu de pouvoir dont disposent les élus locaux et les maires se trouve contrebalancé par des parlementaires qui pèsent de tout le poids, que leur restera-t-il ?

Nous sommes nombreux au groupe socialiste et républicain à penser que si les parlementaires n'étaient plus membres de la commission de la DETR, ce serait mieux pour la dynamique des territoires.

M. Vincent Éblé. – Je remercie et félicite à mon tour Charles Guené pour le travail technique qu'il a réalisé sur ce texte, qui concerne les territoires particuliers que sont les anciennes villes nouvelles.

Ce texte illustre une difficulté de méthode dans laquelle nous nous trouvons. Il faudrait que nous puissions examiner les textes suffisamment en amont pour pouvoir bénéficier de l'expertise nécessaire. Cette remarque vaut pour la proposition de loi corrective présentée par notre collègue député Dominique Lefebvre, cosignée par de nombreux parlementaires d'origines politiques diverses, mais elle vaut aussi pour l'adoption de l'amendement de l'automne dernier. Le temps entre le dépôt de cet amendement et son vote dans l'hémicycle fut si court que les territoires concernés se sont trouvés confrontés à une nouvelle législation sans pouvoir anticiper ni établir les diagnostics nécessaires.

Certains, dont je fais partie, pensent que les conséquences de ce vote sont importantes, d'autres considèrent qu'elles sont marginales. Claude Raynal, quant à lui, fait preuve d'honnêteté intellectuelle et distingue à l'intérieur des territoires ceux qui sont fortement impactés et ceux qui le sont moins. En toute hypothèse, un travail approfondi reste à faire, qui n'a été conduit ni dans le cadre de la proposition de loi corrective ni dans celui des réformes précédentes.

Il va falloir s'y mettre et parvenir à une analyse plus stricte de critères de charges justifiant une aide spécifique.

Cela a été peu rappelé, mais ces territoires ont un rythme de croissance assez soutenu en termes d'habitants, de logements ou de dynamique économique. Cela offre des moyens, mais entraîne aussi des dépenses élevées. Il nous faudra bien répondre à cette exigence en matière d'accompagnement des populations. Faisons-le sur la base de critères de charges et non plus en tenant compte des géographies ou des statuts institutionnels particuliers.

Il importe donc de revenir sur cette réforme, qui s'appliquera de manière excessivement abrupte si nous n'adoptons pas aujourd'hui ce texte. Certains territoires seront en effet profondément perturbés dans leurs équilibres et dans leurs compétences. Je voterai donc ce texte, qui ne vaut que pour l'exercice budgétaire en cours. Il nous faudra retravailler avec d'autres méthodes l'année prochaine.

M. Vincent Capo-Canellas. – Un mot sur l'opposition entre Paris et la province pour rassurer Claude Raynal : les Parisiens ne sont pas aussi organisés que vous le croyez, cher collègue !

Si des impératifs supérieurs ont présidé à l'adoption de ce texte à l'Assemblée nationale, ils ne nous ont pas été communiqués. En conséquence, je me sens totalement libre de mon vote. Pour ce qui me concerne, je m'abstiendrai et les collègues de mon groupe voteront contre. Je comprends leurs arguments. J'entends bien qu'il existe un vrai problème et qu'une sortie en sifflet aurait été préférable. En tout état de cause, nous aurions dû examiner le sujet plus posément.

M. Philippe Dallier. – Je remercie Charles Guené pour la manière dont il a présenté ce rapport : nous avons tous senti que quelques silences étaient éloquentes.

Que **Vincent Capo-Canellas soit rassuré : il est simplement proposé de différer la décision, avec la garantie que le système ne puisse être maintenu en l'état.** Nous reparlerons l'année prochaine de la sortie en sifflet, que nous appelons tous de nos vœux, notamment Michel Bouvard. Je demande donc à mes collègues du groupe Les Républicains de voter en faveur de cette proposition de loi.

M. Charles Guené, rapporteur. – Ce débat nous renvoie à la discussion que nous avons eue en commission à l'automne. En réalité, si nous avons suivi la proposition que nous avons évoquée avec Claude Raynal, à savoir un véritable *statu quo* pour le FPIC consistant à geler les attributions et prélèvements, nous n'aurions pas eu à nous poser ce genre de question. Au contraire, nous aurions pu donner du temps au temps.

Michel Bouvard l'a souligné, notre objectif n'est pas de laisser se pérenniser des situations qui ne se justifient plus. Je rappelle simplement que nous ne disposons à l'heure actuelle que de projections et d'études de cabinets privés.

Je ne reviendrai pas sur la question de la minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), que le rapporteur général avait abondamment présentée à l'automne. Il me semble que nous sommes en phase sur ce point.

Marie-France Beauvils a raison : ce qui est vrai pour les SAN l'est également, à d'autres niveaux, pour l'ensemble des collectivités, même si certaines savent mieux se mobiliser et s'organiser que d'autres !

Je remercie Claude Raynal d'avoir essayé de me guérir d'une possible schizophrénie ! Le fait de partager les mêmes travaux nous a amenés sensiblement aux mêmes conclusions. Il est exact que la collectivité qu'il a citée est bien plus touchée que d'autres.

Notre collègue Marc Laménie, tout comme Didier Guillaume, a évoqué l'article 2. La question de la présence de parlementaires à la commission DETR vaut aussi pour les commissions relatives au fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Cette décision s'explique par le fait que nous avons souhaité, à l'issue du non-cumul des mandats, faire en sorte que les parlementaires restent en contact avec le terrain. Comme Didier Guillaume, nous sommes partagés sur cette question.

La position de **Bernard Delcros** se défend, même si ce n'est pas celle que j'ai retenue.

En ce qui concerne l'intervention de Vincent Éblé, le rapport du Gouvernement nous dira jusqu'où on peut aller dans ce domaine. Je suis favorable à l'instauration de critères

de charges réelles. Nous vous avons présenté avec Claude Raynal l'exemple italien qui est très intéressant à cet égard.

Pour conclure, à défaut de l'adoption d'une mesure spécifique, l'avantage disparaîtra totalement en 2018. Personne ne pourra dire qu'une modification est intervenue à notre insu et de manière anodine. Il nous faudra réfléchir à la question et nous aurons un rapport pour le faire.

Dans ces conditions, il me paraît sage d'adopter cette proposition de loi. À défaut, certains rencontreront des difficultés... comme d'autres qui ne le savent pas encore !

La proposition de loi est adoptée sans modification.

La réunion est close à 16 h 20.

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -

La séance est ouverte à 9 h 10.

Compétitivité de la place de Paris - Audition de M. Jean Beurnardeau, président de HSBC France, M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société Générale, M. Jean François Cirelli, président de BlackRock France, M. Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace, et M. Jean-Jacques Santini, directeur des affaires institutionnelles du groupe BNP Paribas

Mme Fabienne Keller, présidente. – Nous poursuivons aujourd'hui nos travaux consacrés à la compétitivité des places financières.

Je tiens à remercier chaleureusement les différents participants à cette deuxième série d'auditions d'avoir accepté notre invitation. Il s'agit de : Jean Beurnardeau, président de HSBC France ; Gilles Briatta, secrétaire général de la Société Générale ; Jean-François Cirelli, président de BlackRock France ; Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace ; Jean-Jacques Santini, directeur des affaires institutionnelles du groupe BNP Paribas.

Je vous rappelle que cette réunion est ouverte à la presse et retransmise en direct sur le site du Sénat.

Pour entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais commencer par poser deux questions aux trois acteurs bancaires représentés aujourd'hui.

Quels sont les principaux facteurs d'attractivité de la place de Paris et, à l'inverse, ses principales faiblesses, par rapport aux autres places financières européennes ?

Il semble aujourd'hui acquis qu'il n'y aura pas de maintien du passeport européen pour les Britanniques. Compte tenu des régimes d'équivalence existants, quelles sont les activités les plus susceptibles d'être relocalisées vers le continent européen ? Nous avons tous compris que Mme May souhaitait une super-équivalence et que la question du droit d'accès aux marchés financiers était centrale.

M. Jean Beunardeau, président de HSBC France. – Quelles sont les forces et les faiblesses de la place de Paris dans la compétition européenne pour attirer les établissements financiers ?

Parmi les points forts, la France est un pays à économie avancée, avec des grands groupes internationaux, mais aussi des start-up et un savoir-faire développé, profond et international. Un deuxième atout, qui concerne davantage la place de Paris que le reste de la France, est la profondeur du marché du travail en matière de compétences économiques, financières et bancaires, ainsi que la profondeur du marché des bureaux. La région parisienne est la première place de bureaux européenne de par sa position géographique centrale en Europe. De plus, le marché du logement à Paris, vu de Londres, est particulièrement facile d'accès.

La France a d'autres forces, qui méritent d'être mieux connues, en particulier dans le milieu britannique. À savoir un système de santé de qualité, qui n'est pas toujours perçu comme tel en Grande-Bretagne. Et un bon système éducatif, qui n'est pas non plus toujours reconnu. Autre avantage, la régulation financière. Les autorités de contrôle et de régulation – Banque de France, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et Autorité des marchés financiers (AMF) – sont considérées comme très professionnelles et capables de traiter des problèmes sophistiqués. Pour finir, la qualité de vie à la française – nourriture, tourisme, qualité des transports – est également perçue comme un avantage.

Parmi les inconvénients, la principale difficulté, toujours mise en avant, est la rigidité du marché du travail, dans des métiers où la flexibilité est importante : on embauche beaucoup quand ça va bien, mais on débauche beaucoup quand ça va mal. Dans le détail, notre code du travail présente une philosophie très différente de celle des autres pays européens : en France, le travail est un droit, et si un employeur décide de supprimer un poste, il doit le justifier au terme d'un long processus. Tout plan de licenciement, même en cas de mobilité interne et de départ volontaire, entraîne des délais et nécessite une autorisation administrative être mis en œuvre. Ce dernier point choque beaucoup dans le monde anglo-saxon. Sans parler du recours devant le tribunal, qui crée une incertitude extrêmement forte.

Certes, depuis la loi de 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, les délais sont beaucoup mieux encadrés. Il n'en reste pas moins que le processus est long et coûteux, même pour de petits plans. Par exemple, une banque étrangère de petite taille qui souhaite supprimer vingt postes doit engager au minimum 500 000 euros, sans compter les délais. Le coût de ces suppressions d'emplois en France représente deux à trois ans de salaire dans les métiers financiers, contre environ un an sur une place anglo-saxonne.

J'insiste sur le risque juridique, qui est très mal perçu dans les pays anglo-saxons. Non que les tribunaux administratifs fassent mal leur travail, mais ils ont annulé récemment des plans de Barclays ou AIG pour des raisons juridiquement très fondées, mais de pur formalisme. Dans l'un des cas, seule était en cause la validité des signataires parmi les délégués syndicaux.

HSBC a également engagé un plan social et a convoqué par voie d'huissier un certain nombre de représentants au comité d'entreprise en vacances pour éviter tout risque. C'est dire le niveau de formalisme, et donc de risque, que le droit du travail français fait peser sur des réorganisations, même mineures.

Autre point de faiblesse que vous connaissez bien, le niveau des charges sociales, surtout dans leur partie dé plafonnée. S'il est logique que les charges sociales soient plus élevées dans un pays où la santé et l'éducation sont gratuites, on comprend mal qu'elles soient dé plafonnées. Ce n'est pas tellement un problème de coût du travail, car le niveau des salaires en France est très inférieur à ce qu'il est en Grande-Bretagne. Tout compris pour l'entreprise, le coût total est quasiment le même. Simplement, le salarié gagne moins au bout du compte.

M. Jean-Jacques Santini, directeur des affaires institutionnelles du groupe BNP Paribas. – Jean Beunardeau nous a livré un exposé complet sur les facteurs d'attractivité. J'ajoute que le prix du mètre carré pour les bureaux est également compétitif par rapport à Francfort – surtout en ce qui concerne la banlieue ouest et le quartier de la Défense, car à Paris les tarifs sont plus élevés. Contrairement à ce que l'on pense, la région parisienne est attractive.

Par ailleurs, en termes d'inconvénients, il faut mentionner que la fiscalité n'est pas tout à fait comparable entre les différentes places. En France, la taxe sur les salaires constitue un handicap pour l'emploi. Quoiqu'il en soit, le facteur le plus gênant reste le droit du travail.

Quid du passeport ? BNP Paribas se trouve dans une situation différente de celle d'une banque américaine ou japonaise installée à Londres, puisque nous sommes déjà présents partout en Europe. Le problème du passeport ne se posera qu'en termes d'ajustement de notre dispositif. S'il n'y a plus de passeport, ce qui est très probable, nous continuerons à servir nos clients sans aucune difficulté. La suppression des passeports ne signifie pas qu'il n'y aura aucun régime. Le Royaume-Uni, au travers de la période transitoire et des accords d'équivalence, cherchera à avoir la même chose qu'aujourd'hui ! C'est d'ailleurs une vraie problématique pour les négociations à venir. Il faudra clarifier le statut final.

M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société Générale. – Parmi les faiblesses potentielles de la place de Paris, outre les aspects liés au droit du travail et à la fiscalité, ce qui fait défaut c'est l'existence d'une vraie volonté partagée entre les acteurs économiques et politiques. S'il existait une volonté consensuelle de développer la place de Paris, tous les autres problèmes trouveraient une solution. À l'étranger, chacun se pose la question : sont-ils enfin sérieux cette fois ?

Il faut aussi penser à l'ensemble de l'environnement, pas seulement aux banques. Londres a bâti son succès non pas à coup de réglementation, mais en pensant à tout l'écosystème et en attirant tout le monde : les fonds, les analystes, les avocats, les services informatiques. La recherche, notamment, en matière financière est capitale, en particulier la recherche sur les actions. Elle a quasiment quitté Paris. Comment la faire revenir ? La France doit prouver qu'elle a une vision d'ensemble et une ambition.

En ce qui concerne le passeport, j'ai l'impression que le débat est réglé : Theresa May ne pouvant politiquement accepter les conditions d'un passeport européen, notamment la souveraineté juridique de la Cour de justice de l'Union européenne, elle a reconnu qu'il n'y aura pas de passeport. Ce sera au pire l'OMC, au mieux des accords de libre-échange, sectoriels ou globaux. Tout comme BNP Paribas, la Société Générale ne sera pas impactée. Nos activités à Londres peuvent très bien être transférées à Paris ou dans d'autres pays de l'Union. Mais il est essentiel que les règles soient clarifiées suffisamment en amont pour que nous sachions ce qu'il nous sera possible de faire ou de ne pas faire de chaque côté de la Manche.

Jean-Jacques Santini a parlé de la période de transition. Au Royaume-Uni, le débat fait rage. Autant la City réclame une grande période de transition, autant les politiques, surtout ceux qui sont les plus favorables au Brexit, la refusent !

Il importe *in fine* de lever l'incertitude le plus rapidement possible et, au-delà des hésitations britanniques, de connaître les positions européennes, en particulier celles de la Banque centrale européenne (BCE). Quels seront les liens entre le Royaume-Uni et les autorités de régulation et de supervision continentales, y compris l'Agence bancaire européenne ? Le jour J+1, il n'y aura pas de problème, le Royaume-Uni aura tout transposé. C'est après que les difficultés surviendront, en cas de divergence entre autorités ou en cas d'évolution législative.

Bref, il faudrait assez rapidement savoir où l'on va. Des solutions existent. Une fois les priorités européennes clairement définies, espérons que l'on cherchera à les atteindre de la manière la plus pragmatique possible.

Mme Fabienne Keller, présidente. – HSBC, dont l'essentiel de l'activité est localisée à Londres, a annoncé dans la presse un déplacement de 1 000 salariés. Comment vous préparez-vous à ce changement ?

M. Jean Beunardeau. – Il s'agit d'une question en lien avec le problème des passeports et des régimes d'équivalence. En effet, les personnes déplacées seront celles qui ne pourront plus travailler depuis Londres, parce qu'elles ne pourront plus conseiller les clients européens ni leur vendre des produits. Il est donc très important de connaître l'étendue du régime des équivalences pour savoir qui devra bouger. Nous partons du principe qu'il existe très peu de régimes d'équivalence permettant de vendre des produits financiers sans être dans l'Union européenne. Ceux qui font de la vente et du conseil devront donc physiquement résider en Europe. Avec eux, seront également déplacées les personnes assurant l'infrastructure, l'organisation, l'administratif ou encore le contrôle des risques. L'effet d'entraînement sera important.

Par ailleurs, nous nous préparons également aux choix de nos clients. Un certain nombre d'entre eux anticipent, mais d'autres préfèrent attendre et ne déplacent pas leurs autorisations financières. C'est le rythme du client qui décidera par rapport au rythme juridique si nous serons ou non en avance de phase.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Comment sentez-vous les clients justement ?

M. Jean Beunardeau. – Certains d'entre eux, plus inquiets que d'autres, veulent tout de suite que leurs opérations financières, dont l'échéance est supérieure à la date du Brexit, se dénouent sur un bilan de l'Europe continentale. Nous sommes alors forcés de suivre. D'autres préfèrent attendre. Les deux attitudes existent.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Avant de passer la parole au rapporteur général, Albéric de Montgolfier, et en réponse aux interrogations sur la volonté politique de défendre la place de Paris, je rappelle que le groupe « Brexit » du Sénat a eu le plaisir de se rendre à Londres et de croiser Valérie Pécresse et Gérard Mestrallet.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne doute pas de la volonté de chacun, quelles que soient les appartenances politiques, de développer la place de Paris.

Néanmoins, cette volonté n'est-elle pas contrecarrée par des signaux contradictoires que l'on peut envoyer et qui mettent à mal tous les efforts réalisés par ailleurs ? Je pense à la taxe sur les transactions financières, à laquelle la majorité sénatoriale est opposée. Au-delà de l'affichage, y a-t-il une véritable volonté politique ? Si oui, elle doit s'exprimer de manière cohérente.

Gérard Mestrallet pourrait-il nous apporter des précisions sur ce que font les autres pays, en particulier Francfort ou Luxembourg, pour développer leur place financière ? Nous revenons d'une mission au Luxembourg où il existe un partenariat public-privé entre le gouvernement luxembourgeois et la fédération des professionnels du secteur financier. Ce modèle pourrait-il inspirer Paris Europlace ? Sa stratégie est-elle différente ? Pouvez-vous la comparer avec la stratégie de Francfort ? Pouvez-vous comparer notre stratégie avec celle de nos principaux concurrents européens ?

Je souhaite interroger Jean-François Cirelli sur la gestion d'actifs. Le Luxembourg, qui a pris une part importante dans les activités de domiciliation des fonds et de *back-office*, n'envisage pas d'accueillir les gestionnaires d'actifs eux-mêmes. Ils habitaient Londres et leurs épouses n'ont pas envie d'aller s'installer au Luxembourg demain. Paris a-t-il une carte à jouer pour les accueillir ?

Dernier point : vous avez tous reconnu que le droit du travail constituait le principal obstacle. *Quid* de la fiscalité ? La taxe sur les salaires est une spécificité française. Pensez-vous que le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) pourrait jouer contre nous si le Royaume-Uni ou les États-Unis se lançaient dans des politiques de dumping fiscal ou de baisse massive de l'IS ?

M. Gérard Mestrallet, président de Paris Europlace. – La question de l'image de la France dans son rapport à la finance n'est pas simple et nous a handicapés. La France souffre de son image de pays qui n'aime pas sa finance. Un certain nombre de mesures ont malheureusement marqué les esprits. Je pense à la taxe à 75 % alors que la disposition est aujourd'hui enterrée et derrière nous !

Il me semble que nous avons, entre le Brexit et l'élection présidentielle, une fenêtre pour changer un certain nombre de choses et améliorer de façon significative l'attractivité et la compétitivité de la place financière de Paris, et au-delà de notre pays.

J'en veux pour preuve ce qui s'est passé immédiatement après le référendum au Royaume-Uni. Les messages délivrés par les politiques ont été très homogènes, qu'il s'agisse de Manuel Valls, de Valérie Pécresse ou d'Anne Hidalgo. L'image de l'union sacrée, gauche et droite, a porté. Cette image a été renouvelée lors de l'inauguration du guichet unique.

Les réactions dans la presse britannique ont été très positives. Certes, le vote de la loi de finances a fait courir le risque de troubler complètement le message. Je pense à l'augmentation de 50 % du taux de la taxe sur les transactions financières, à l'introduction d'une composante *intraday* et à la modification du régime des actions gratuites. Nous avons sensibilisé un certain nombre de sénateurs et de députés sur ce risque. Grâce à vous, les dégâts ont été limités.

De façon plus générale, la France présente le travers d'entretenir une certaine instabilité fiscale. À l'occasion de la prochaine législature, il serait bon que des changements interviennent rapidement en faveur de davantage de stabilité et de visibilité.

Un mot sur le taux d'impôt sur les sociétés. Le fait que le Parlement ait voté la réduction à 28 % du taux de l'IS est une très bonne chose. Cela aura certainement un effet de cliquet, sachant que le taux actuel en Allemagne est de 33 %.

Francfort et Luxembourg s'organisent. Ils ont des atouts à mettre sur la table. Mais il n'y a en Europe que deux villes mondiales : Londres et Paris. Luxembourg ne dispose pas de capacités d'accueil très importantes. Francfort est une grande ville financière, siège de la BCE, mais les clients sont plutôt à Paris. De plus, pour reprendre la formule de Valérie Pécresse : qui a déjà emmené sa partenaire à Francfort pour un week-end en amoureux ? Bref, l'attractivité de Paris compte et nous avons des atouts.

J'ajoute, sur le plan strictement financier, que la taille des activités de la place de Paris est très supérieure à celle de Francfort. Nous sommes certes plus petits que Londres, mais la première photographie post Brexit montre que Paris est la plus grande place financière de l'Union européenne. Parmi les six plus grandes banques continentales, quatre sont françaises, l'une est allemande et l'autre espagnole. Ne soyons donc pas trop pessimistes.

Paris s'organise, mais des décisions restent à prendre en matière d'attractivité, qui ont été signalées par mes collègues.

M. Jean-François Cirelli, président de BlackRock France. – Un mot tout d'abord sur la gestion d'actifs. Nous ne sommes ni des banques ni des fonds d'investissement. Nous gérons de l'épargne qui nous est confiée par des particuliers, des compagnies d'assurance ou des caisses de retraite. Nous investissons l'argent de nos clients, et ce sont eux qui décident au final si nous devons ou non être installés à Paris.

BlackRock gère environ 5 000 milliards de dollars d'actifs, investis principalement dans les obligations d'État, les compagnies cotées et les infrastructures. Trois quarts de l'argent qui nous est confié est investi pour la gestion de la retraite, donc à long terme.

Il importe surtout à un gestionnaire d'actifs que les marchés de capitaux soient puissants, non fragmentés et liquides. Après le Brexit, l'Europe doit avoir ce type de marchés pour permettre la croissance de nos économies et l'investissement dans l'économie réelle, dans les entreprises et les infrastructures. Voilà pourquoi le discours de BlackRock porte surtout sur l'investissement en Europe, dans les infrastructures et sur le long terme, pour la croissance de nos économies. C'est selon nous le seul moyen de payer les retraites des générations futures.

La France possède une très grande industrie de la gestion d'actifs. Mais pour développer la place de Paris, il faut tout d'abord accepter le constat que la situation n'est pas formidable. Les vingt dernières années ne vont pas dans le sens de la croissance !

Aujourd'hui, comment la situation exceptionnelle et inattendue qu'est le Brexit nous permettra-t-elle de rebondir ? La place de Paris donnait le sentiment d'être en déclin. Si elle reste importante, c'est grâce à ses grands acteurs, dont les principaux sont BNP Paribas, Société Générale, Axa et Crédit Agricole.

À mes yeux, cinq éléments peuvent permettre à Paris d'améliorer son attractivité.

Tout d'abord, il faut plus de stabilité et de prévisibilité. De l'extérieur, notre pays n'est pas perçu comme stable dans sa législation ni prévisible. C'est un immense problème pour les acteurs internationaux.

Ensuite, il faudrait développer une approche internationale. Il ne s'agit pas de faire revenir à Paris des Français installés à Londres. Il faut surtout que les acteurs étrangers aient le sentiment qu'ils seront traités comme des Français s'ils viennent s'installer à Paris. Il importe que la place soit internationale et pas seulement française. Une volonté transpartisane de faire venir les acteurs étrangers est nécessaire. Du point de vue d'un banquier japonais, quelle différence sur le plan géographique entre Francfort et Paris ? Cette volonté politique ne doit pas être contredite. J'ai reçu en une matinée un nombre de courriers électroniques incroyable quand on a su que Paris souhaitait de nouveau modifier la taxe sur les transactions financières.

De surcroît, il est nécessaire d'avoir un marché européen unique des capitaux. Nous soutenons l'initiative de Jean-Claude Juncker sur l'union des marchés de capitaux, car il est important que l'Europe ait les moyens de financer nos économies et la croissance.

Enfin, il faut un cadre fiscal clair, sans ambiguïté. Les investisseurs finaux doivent savoir à quelle sauce ils seront mangés, faute de quoi ils ne voudront pas s'installer chez nous.

Pour conclure, je souhaite insister sur l'un de nos atouts, à savoir la qualité de nos outils de régulation, qu'il s'agisse de l'AMF, de la Banque de France ou du Trésor.

Tous nos fonds sont établis dans la zone euro, au Luxembourg et en Irlande. Nous ne sommes pas soumis à l'obligation de prendre des décisions rapides, contrairement aux banques. Y aura-t-il demain un système d'équivalence ? De quelle nature ? Nous souhaitons évidemment qu'un régime soit mis en place pour assurer la continuité de nos opérations et éviter le risque de déstabilisation des marchés financiers. Comment traiterons-nous le Royaume-Uni, qui sera demain un pays tiers ? Si nous pouvons continuer à gérer de Londres, nous le ferons. Si nous devons rapatrier certaines activités, elles seront réparties sur plusieurs pays européens, au plus près des clients. Il ne s'agira pas pour nous de choisir une ville, mais d'être au plus près des Hollandais en Hollande, des Français en France ou des Allemands en Allemagne.

M. Richard Yung. – La question fiscale revient régulièrement sur la table. Les banquiers, en particulier, aiment bien pousser des hauts cris. La fiscalité de la place de Paris n'est pourtant pas si mauvaise.

La semaine dernière, le représentant de Morgan Stanley nous a indiqué que ce n'était pas tant la fiscalité que les charges patronales et le droit du travail qui lui posaient problème.

À titre personnel, je regrette de ne pas avoir pu discuter au Sénat de la taxe sur les transactions financières.

En réalité, il n'y a pas de marchés de capitaux en Europe. Les grandes déclarations de la Commission ont accouché d'un vade-mecum de rédaction des prospectus à destination des épargnants. Chaque marché de capitaux est surveillé comme le lait sur le feu par son autorité de régulation nationale. C'est un sujet central sur lequel nous n'avancions pas.

S'agissant du Brexit, nous disposons d'une fenêtre de tir d'ici aux prochaines élections. Les activités bancaires regroupent en réalité six ou sept métiers : actions, obligations, dérivés, change, etc. Si Paris a des atouts pour attirer les métiers liés aux produits dérivés ou à la gestion d'actifs, c'est moins vrai pour la compensation. Avez-vous une idée des activités qui pourraient migrer de Londres vers Paris ? Et comment envisagez-vous la difficile question du contrôle de la compensation ?

M. Yvon Collin. – Avec Fabienne Keller, nous rapportons pour la commission des finances l'aide au développement de la France, dont le budget dépend assez largement de la taxe sur les transactions financières, évoquée par Gérard Mestrallet et Jean-François Cirelli.

Cette taxe est souvent présentée comme un handicap pour la place de Paris. S'ajoute la difficulté supplémentaire de la nouvelle composante *intraday*. Y aurait-il, dès lors, un seuil acceptable pour cette taxe ?

M. Philippe Dominati. – Je voudrais évoquer, premièrement, la fusion des bourses de Londres et de Francfort et la faible capitalisation d'Euronext. Y a-t-il aujourd'hui une volonté des acteurs pour renforcer Euronext ?

Deuxièmement, quelle est réellement votre position sur le cadre fiscal français ? Taxe sur les transactions financières, taxe sur les salaires, fiscalité des revenus mobiliers : notre cadre fiscal me semble pénalisant, mais certains acteurs prônent la stabilité, expliquant que la fiscalité française ne constitue pas un handicap. Qu'en pensez-vous ?

Troisièmement, la rivalité entre Francfort et Paris risque d'être forte dès lors que la place de Londres sera pénalisée par les évolutions à venir de l'Union européenne. Gérard Mestrallet avait évoqué une union sacrée en France. Il a été décidé une baisse de 2 % de l'impôt sur les sociétés et une extension de la durée du régime des impatriés, mais nous n'avons pas le sentiment d'une véritable prise en main. Quelles pourraient être les deux ou trois mesures chocs à mettre en place dès la session extraordinaire de juillet ? Quel pourrait être, en d'autres termes, notre « tapis rouge » ?

L'union sacrée risque de ne pas être suffisante. La région capitale est en discussion sur nombre de sujets, notamment des problèmes institutionnels liés au statut de la métropole de Paris. Quelle institution locale pourrait, aujourd'hui, accueillir par exemple le banquier japonais dont parlait Jean-François Cirelli ?

M. Claude Raynal. – Comme Philippe Dominati, je m'interroge sur l'accord entre les bourses allemande et britannique après le Brexit. Faut-il le laisser suivre son cours ou essayer de le contrer ?

J'ai suivi, grâce aux réseaux sociaux, le *roadshow* de Londres. Mon jugement est plus critique que celui de Gérard Mestrallet. S'exprimer ainsi directement devant la presse et les acteurs regroupés, ce n'est pas forcément très habile ; en revanche, c'est très révélateur de l'approche française, souvent empreinte de suffisance. Vous faisiez allusion à la comparaison entre Francfort et Paris, mais les villes allemandes ne manquent pas de qualités. Les Allemands travaillent plus discrètement, en allant directement interroger les clients potentiels sur leurs besoins. Accomplissons-nous aussi, de notre côté, cet indispensable travail en profondeur ?

Vous avez également indiqué, lors de cette conférence de Londres, que certaines contraintes françaises allaient être levées dans les prochains mois. À quoi faisiez-vous référence ?

Je me félicite que BlackRock demande aux entreprises de ne pas négliger les investissements de long terme.

Enfin, sur le manque de prévisibilité et de stabilité reproché à la France, je fais remarquer que nous n'avons pas encore voté l'équivalent du Brexit !

M. Jean-François Cirelli. – Heureusement !

M. Claude Raynal. – Quand on voit également le président des États-Unis qui prend un décret pour s'attaquer à la régulation, on se dit que le monde anglo-saxon n'a pas grand-chose à nous reprocher !

Enfin, toute modification fiscale est décidée par le Parlement. Suggérez-vous par hasard sa disparition ?

Mme Fabienne Keller, présidente. – À propos du Brexit, je vous recommande la lecture du rapport de la commission spéciale du Parlement britannique, paru en janvier, qui rappelle notamment les attentes des forces vives du secteur financier.

M. Éric Bocquet. – Ce matin même, l'ambassadeur du Royaume-Uni nous disait, non sans malice, que la *City* allait conserver ses atouts après le Brexit...

BlackRock est parfois présentée comme l'institution financière la plus importante du monde, avec 5 000 milliards d'actifs gérés. Pour autant, ce n'est pas une banque. Quelle est donc votre autorité de tutelle ? Êtes-vous soumis aux mêmes règles prudentielles que les banques ? Connaissez-vous l'origine de tous les fonds que vous gérez ? Gérez-vous également des actifs qui pourraient être localisés dans des territoires non coopératifs ?

Plus généralement, à l'heure où l'on évoque une hypertrophie de la finance et une surabondance de liquidités par rapport aux besoins de l'économie réelle, comment évaluez-vous dans vos métiers les risques liés au secteur non régulé ou *shadow banking* ? Ne faut-il pas renforcer notre vigilance et les garanties en la matière ?

M. Bernard Lalande. – Je constate que les forces de la place de Paris sont nombreuses. Quant à ses faiblesses, n'en sont-elles pas le pendant inévitable ? Qu'il s'agisse de notre capacité à former des professionnels de la finance de haut niveau, du prix raisonnable des bureaux, de la qualité de notre régulation financière ou de celle de notre système santé, tout cela a un coût, et des incidences sur notre fiscalité.

Mon interrogation est la suivante : quel serait, pour nos interlocuteurs, l'intérêt de rester dans un pays qui veut se séparer du marché européen, sauf à vouloir obtenir quelques avantages de négociation liés à des transferts d'activité ? Car le vrai marché sera européen, et il y aura bien, un jour, une réglementation de l'économie financière au niveau de l'Union européenne.

M. Jean Beunardeau. – HSBC est implantée à Londres, car elle est, à l'origine, une banque britannique.

Si nous voulons que Paris devienne une grande place financière, il me semble que nous devons en priorité développer le métier « actions ». Derrière lui se cache en effet la propriété des entreprises, et donc la souveraineté.

Pour répondre à Philippe Dominati, la priorité est aujourd'hui d'améliorer le cadre fiscal, avant de le stabiliser.

Notre point faible le plus important reste la flexibilité du marché du travail. Je pense en particulier aux banques étrangères de petite taille, très nombreuses à Londres, qui pourraient être séduites par des règles plus souples pour les petites réorganisations touchant une trentaine de personnes ou moins de 5 % d'un groupe.

M. Gilles Briatta. – Sur nos 3 000 employés basés à Londres, 1 000 ne peuvent pas être concernés par les conséquences du Brexit, car ils s'occupent exclusivement du marché britannique de banque privée. Les autres travaillent dans la banque d'investissement, dont 20 % à 50 % des clients, selon les métiers, sont exclusivement continentaux. Certains départs seront inévitables et nous sommes en train de les organiser. On estime ainsi que 30 % des personnes travaillant dans les activités de marché reviendront à Paris.

Mais le grand défi pour Paris, c'est surtout d'attirer des banques non françaises.

Londres a réussi à attirer tous les métiers gravitant autour de la finance, à commencer par les fonctions juridiques et informatiques, essentielles pour la finance. Il y a fort à parier que cet extraordinaire écosystème subsistera encore longtemps, avec le maintien de nombre d'opérations internationales à Londres.

Que manque-t-il à Paris ? Si je mets de côté les inconvénients relatifs à la législation du travail, qui sont connus, je souscris à l'avis de Bernard Lalande : les avantages sont nombreux, et il faut les financer. Mais sommes-nous réellement convaincus de l'intérêt profond de développer sur notre territoire une place financière internationale ? C'est un débat important de souveraineté, qu'il n'est pas si facile de trancher.

En Asie, que ce soit en Chine, à Hong-Kong, au Japon ou à Singapour, les autorités mettent tout leur poids politique pour développer leur place financière, estimant qu'il s'agit non seulement d'une question de vitalité économique, mais aussi d'une affaire de souveraineté et d'influence politique. Les Britanniques avaient réussi sur les deux tableaux : ils étaient ainsi devenus la première place financière mondiale, mais aussi le premier centre d'influence politique dans le domaine financier à Bruxelles.

Il me semble que ce lien est réel, et que l'influence politique de la France passe par le renforcement de la place de Paris. Et plus vous êtes influents, plus vous pesez, y compris dans le domaine de la régulation.

Enfin, s'agissant d'Euronext, nous arrivons au terme du pacte d'actionnaires de trois ans, qui fut un succès selon nous. Les discussions sont en cours pour le futur, et vous comprendrez que je ne puisse vous livrer plus de détails à ce stade.

M. Jean-Jacques Santini. – Au Royaume-Uni, où nous employons 7 400 personnes, nous sommes aussi une banque locale, et cette activité va demeurer.

Pour la seule activité *Real Estate*, nous employons 500 personnes, qui resteront sur place. Nous avons aussi d'autres activités non délocalisables : assurances, location de

voitures, *leasing*, crédit à la consommation, *commercial banking*. Les activités de marché emploient pour leur part 3 000 personnes, et celles de *custody* 750 personnes.

La part délocalisable de nos activités britanniques correspond à celle que citait Gilles Briatta. La place de Londres devrait se contracter avec le Brexit, mais elle restera une place importante.

Pour la place de Paris, il est nécessaire d'avoir un cadre fiscal qui évolue favorablement et de la stabilité. Quand on fixe un cadre pour les années à venir, comme dans le pacte de responsabilité, il faut s'y tenir. À cet égard, il n'était pas opportun de renoncer à certaines mesures comprises dans le pacte de responsabilité, comme le dernier volet de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Pour les marchés comme pour les investisseurs, il est très important d'éviter au maximum l'incertitude, dans le système fiscal comme dans le droit du travail.

La question de la future localisation de l'autorité bancaire européenne, aujourd'hui basée à Londres, est importante. Il paraît raisonnable qu'elle quitte le Royaume-Uni, mais où sera-t-elle implantée ?

Il est important également de distinguer les activités financières et les négociations commerciales. La conclusion d'accords commerciaux entre l'Union européenne et le Royaume-Uni prendra du temps. En revanche, il n'y a aucune raison de ne pas clarifier rapidement les positions en matière financière. C'est très important pour les acteurs financiers, et c'est sans doute pourquoi HSBC a déjà effectué une première annonce. Les autorités européennes doivent rapidement clarifier leurs positions sur différentes questions, en particulier sur la compensation. Celle-ci doit-elle basculer, partiellement ou totalement, en zone euro ?

Le rapprochement de la *Deutsche Börse* et du *London Stock Exchange* (LSE) est actuellement examiné par la Commission européenne sous l'angle des règles en matière de concurrence.

S'agissant d'Euronext, comme l'a souligné Gilles Briatta, il nous est difficile de parler des discussions qui ont lieu en ce moment, mais le pacte d'actionnaires a bien fonctionné.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a accordé au Royaume-Uni le droit de compenser les transactions en euros au motif qu'il était membre de l'Union européenne. Quelles sont les activités qui ne pourront plus être compensées au Royaume-Uni après le Brexit ? Dans quelle mesure un accord entre les bourses de Londres et de Francfort pourrait-il permettre de contourner cette obligation territoriale en faisant transiter les transactions par le territoire de l'Union européenne ?

M. Jean-Jacques Santini. – Dès lors que le Royaume-Uni ne sera plus dans l'Union européenne, la question de la compensation se posera au regard de cet arrêt.

Le projet de fusion entre *Deutsche Börse* et LSE doit être examiné par les autorités à la lumière du Brexit. Sur ce point, je partage l'avis de Gilles Briatta : nous allons voir, dans les décisions politiques qui seront prises au cours des prochains mois, si l'Union et ses États membres entendent affirmer leur souveraineté.

M. Gilles Briatta. – L'arrêt de la Cour de justice sur les chambres de compensation portait sur l'existence ou non d'une base juridique. La Banque centrale européenne ne disposait pas du texte voté par le Conseil et le Parlement fondant sa compétence pour rapatrier d'office la compensation en euros dans la zone euro.

Le problème change radicalement avec le Brexit. Quel sera l'objectif de la Banque centrale européenne, et comment sera-t-il porté par les autorités politiques européennes dans les négociations ? Pour l'instant, il semblerait que, pour des raisons de stabilité financière, la Banque centrale européenne souhaite contrôler le plus étroitement possible les opérations de compensation en euros, sans préciser toutefois les modalités de ce contrôle. On peut toutefois imaginer que les activités de compensation les plus directement liées à la politique monétaire de la Banque centrale européenne, en particulier les compensations de titres et la compensation collatérale, soient rapatriées au sein de la zone euro. Si l'on anticipe suffisamment, il me semble que c'est possible, en dépit des nombreuses difficultés qui se poseront, notamment juridiques.

En revanche, le transfert sera sans doute impossible pour les activités de dérivés de taux, qui permettent aux acteurs économiques de se couvrir dans leurs contrats contre les variations quotidiennes de taux d'intérêt. Londres détient en effet un quasi-monopole mondial grâce à la puissance et à l'habileté technique et commerciale de LCH, principal acteur mondial en la matière. En revanche, la Banque centrale européenne souhaite avoir un contrôle sur les activités de LCH à Londres. Les Britanniques accepteront-ils que leur autorité de supervision passe un accord avec l'autorité européenne ?

M. Jean-François Cirelli. – La question de Claude Raynal était tellement redoutable que je ne prendrai pas le risque d'y répondre... Rassurez-vous, toutefois, jamais le citoyen français que je suis n'a imaginé une France sans Parlement !

Bien évidemment, nous sommes régulés. Toutefois, contrairement aux banques, nous ne présentons pas de bilan : nous avons une responsabilité fiduciaire sur l'argent qui nous a été confié, mais nous n'en avons pas la propriété. C'est incontestablement un avantage dans la situation actuelle.

Nos régulateurs connaissent parfaitement l'intégrité de nos fonds, alimentés essentiellement par les ménages européens et américains, les compagnies d'assurance, les fonds de pension et les caisses de retraite du monde entier. Trois quarts des sommes qui nous sont confiées sont placés à un horizon de quinze ou vingt ans, principalement pour financer les retraites. Nous avons donc par définition intérêt à nous soucier du long terme.

Nous ne sommes pas implantés dans les paradis fiscaux. En matière d'éthique, nous sommes surtout connus pour avoir pris des positions publiques que peu d'autres gestionnaires d'actifs ont prises. Premièrement, nous souhaitons que les conseils d'administration des entreprises dans lesquelles nous investissons discutent une fois par an de la stratégie à long terme. Deuxièmement, nous nous soucions du respect des critères de responsabilité sociétale des entreprises. Troisièmement, nous avons récemment pris publiquement position au Royaume-Uni pour que, entre le salaire le plus faible et le plus élevé d'une même entreprise, le coefficient multiplicateur ne soit pas supérieur à un chiffre.

Je partage l'avis de Jean-Jacques Santini sur la nécessité d'avoir assez rapidement une visibilité sur la négociation financière.

Enfin, nous nous désolons tous les jours que plus de la moitié de l'épargne des Européens ne soit pas investie du tout, et qu'elle stagne sur des comptes bancaires. Nous souhaiterions disposer de « branchements » pour que cet argent soit investi dans l'économie de demain.

M. Gérard Mestrallet. – Au-delà du rapatriement potentiel de certaines activités bancaires sur le continent, le Brexit pose plus fondamentalement la question du rôle de la finance continentale. Dans la compétition mondiale pour le rayonnement, l'activité, la croissance et l'emploi, la France a besoin d'une finance forte, de proximité, compétitive, qui offre aux industriels un accès aisé aux marchés financiers.

Même après le Brexit, Londres restera la première place financière mondiale. L'objectif est de faire de Paris la première place financière de l'Union européenne *post* Brexit, mais surtout de faire en sorte que les différentes places européennes fournissent aux acteurs économiques européens, entreprises, particuliers, collectivités territoriales et États, des moyens de financement.

Après le Brexit, si l'influence anglo-saxonne est moins importante en Europe, il sera peut-être plus facile de parler de finance responsable, engagée dans le développement durable et la responsabilité sociale. Jean-François Cirelli a fort justement rappelé que BlackRock avait été à la pointe des gestionnaires d'actifs pour demander aux entreprises dans lesquelles il investit de ne pas céder aux sirènes du court terme. Il faut bien distinguer les gestionnaires d'actifs qui investissent sur le long terme et certains *hedge funds*. La prise de conscience par les acteurs financiers des défis du réchauffement climatique et de son coût économique a d'ailleurs grandement contribué au succès de la COP21.

Parmi les activités les plus concernées par le Brexit, on trouve la banque de financement et d'investissement, la gestion d'actifs, les assurances et les infrastructures, notamment la compensation.

Deux sujets importants n'ont pas encore été abordés : les FinTech et la finance verte.

La place de Paris regroupe 1 200 entreprises financières innovantes, ou FinTech. Il faut faire encore mieux, en réfléchissant notamment à la fiscalité.

Paris possède aussi une longue tradition en matière de finance verte, avec la Caisse des dépôts et consignations, la finance climat, la finance carbone et aujourd'hui les *green bonds*. Paris est la deuxième place du monde pour ces titres, après New-York et devant Londres. La France est aussi le premier État à avoir émis un *green bond* souverain, et Engie reste à ce jour l'entreprise ayant émis le plus gros *green bond corporate*.

La taxe sur les transactions financières est un handicap. Vouloir augmenter son taux me semble être une démarche inutile et contre-productive, et je ne crois pas qu'il y ait un taux acceptable. Les transactions financières sont extrêmement volatiles et, si vous les taxez dans un petit nombre de pays, elles se feront ailleurs. Sauf à ce que le monde entier se dote d'une telle taxe, elle a un effet négatif en termes d'image et aucun effet positif pour les recettes publiques.

Comme nous l'avons fait voilà cinq ans, Paris Europlace distribue un Livre blanc à tous les candidats à l'élection présidentielle. Il pose un diagnostic assorti d'un certain

nombre de mesures qui nous sembleraient utiles. Sans surprise, nous demandons une nouvelle diminution de l'impôt sur les sociétés, pour atteindre la moyenne européenne. Les impatriés ont vu récemment leur régime prolongé de cinq à huit ans, avec de surcroît une exonération de la taxe sur les salaires pour leurs employeurs. Mais il faudrait réfléchir plus globalement à l'opportunité d'une telle taxe.

La fiscalité française sur l'épargne est incohérente, favorisant l'épargne courte et sans risque. Et les entreprises françaises souffrent d'une valorisation parfois plus faible que leurs concurrents étrangers en raison d'un flux de capital investi en actions insuffisant.

Les charges sociales patronales constituent également un vrai handicap par rapport à l'Allemagne.

Il faudrait aussi améliorer la flexibilité du marché du travail et assouplir les procédures. Je me souviens que, chez Engie, pour engager une réorganisation interne, nous avons dû consulter 84 instances ! Il faudrait simplifier. Le plafonnement des indemnités de licenciement, qui figurait dans la première version de la loi El Khomri, constitue un autre point important. L'activité bancaire est par nature cyclique et si les prud'hommes sont libres de fixer les indemnités de licenciement en cas de conflit, cela équivaut à un risque infini.

Paris Europlace, officiellement consulté par la Commission européenne, a exprimé un avis hostile sur le projet de fusion entre *Deutsche Börse* et LSE. Mais le dossier est désormais entre les mains des autorités de Bruxelles et du *Land* de Hesse, qui ne veut pas d'un transfert du siège à Londres.

Enfin, je ne me prononcerai pas sur l'avenir d'Euronext, mais les enjeux sont importants en termes de fonctionnalités, de stabilité financière et d'accès au marché. La capacité d'Euronext à offrir des services de qualité sur la durée est essentielle.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Je vous remercie de vos interventions, et aussi de votre action pour défendre la place de Paris.

De retour du Royaume-Uni, Jean-Pierre Raffarin a été très impressionné par cette contradiction entre le choix éminemment politique du Brexit et les milliers de dossiers très techniques qu'il faudra régler pour que le lien entre le Royaume-Uni et l'Union européenne puisse se poursuivre. Espérons que les négociations qui vont s'ouvrir ne contribuent pas à détricoter les politiques européennes et à saper la cohésion des vingt-sept.

Contrôle budgétaire - Réforme de l'administration sous-préfectorale et les modalités de maintien de la présence de l'État dans les territoires – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire - Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Gestion et utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Jeudi 16 février 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Proposition de loi relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Charles Guené, rapporteur. – L'amendement n° 1 déposé par notre collègue Marie-France Beaufilets vise à modifier le champ du rapport demandé au Gouvernement à l'article 3 de la proposition de loi, qui concernerait l'ensemble des communes et intercommunalités. Je comprends l'esprit de cet amendement, qui présente au détour d'une demande de rapport quelques grands principes. Mais il s'agirait là d'une réforme totale des finances locales. On peut la souhaiter, mais il me semble difficile qu'elle puisse être présentée dès le 30 septembre prochain.

M. Claude Raynal. – Et si l'amendement était voté le texte ne serait plus adopté « conforme ».

M. Charles Guené, rapporteur. – Sur la question de la mesure des charges des collectivités territoriales, je vous invite néanmoins à vous replonger dans le rapport que nous avons rédigé avec Claude Raynal sur les « besoins de financement standard » mis en place en Italie.

Vous l'aurez compris je suis défavorable à cet amendement qui présente les principales lignes d'une réforme complète des finances locales, quand l'objet de l'article est d'éclairer le Parlement sur la situation financière des anciens syndicats d'agglomération nouvelle.

M. Claude Raynal. – Sur le fond cet amendement pourrait être accepté, mais il empêcherait alors l'adoption du texte dans la version transmise par l'Assemblée nationale, ce qui empêcherait son adoption définitive avant la fin de la session. Si j'étais coquin, je proposerais son adoption. Mais je vais m'en tenir à ma position lors de l'examen du rapport et je m'abstiendrai donc sur le vote relatif à la position de notre commission sur cet amendement.

M. Philippe Dallier. – Il me semblait que nos travaux de l'an dernier sur la dotation globale de fonctionnement avaient abouti à l'idée qu'il ne fallait pas séparer la réforme de cette dotation de la réforme des mécanismes de péréquation horizontale. Or c'est ce que propose cet amendement : un rapport de plus, sur une partie seulement du sujet ! Sur la forme comme sur le fond, il me semble donc qu'il faut le rejeter.

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

M. Daniel Raoul. – Je voudrais réitérer ma recommandation de mardi : lorsque j'étais président de la commission des affaires économiques, nous avons fonctionné sans délégations de vote et ça ne changeait rien !

M. Roger Karoutchi. – Avec notre collègue Alain Richard, dans le cadre de la réforme des méthodes de travail du Sénat, nous avons étudié la possibilité d'une telle évolution, mais elle n'avait pas que des partisans.

La réunion est close à 10 h 10.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 14 février 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 50.

Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

La commission procède à l'examen des amendements sur le texte n° 372 rectifié (2016-2017) de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 1, le seul déposé, concerne l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. L'article 34 *nonies* du projet de loi, portant sur les conditions de cette indemnisation, est issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance au Sénat. La rédaction de cet article a ensuite été modifiée par la commission mixte paritaire.

Un amendement identique à l'amendement n° 1 a été adopté par l'Assemblée nationale, saisie en premier des conclusions de la commission mixte paritaire. Le Gouvernement souhaite compléter le dispositif proposé par la création d'une commission composée pour moitié de parlementaires et pour moitié de personnalités qualifiées, qui proposerait, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures destinées à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires. La commission formulerait des recommandations à l'attention du Gouvernement à cet effet.

Je propose à la commission de donner un avis favorable à cet amendement.

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

La réunion est close à 17 h 55.

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Mission d'information relative à la Polynésie française

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir M. Marcel Tuihani, président de l'Assemblée de la Polynésie française.

Dans le cadre de la convention de partenariat conclue le 20 janvier 2016, le Sénat et l'Assemblée de la Polynésie française sont convenus d'un partage d'expertise afin de soutenir l'assemblée polynésienne dans l'exercice de ses missions, notamment dans l'élaboration des lois du pays.

Deux élues de l'assemblée polynésienne, Mmes Vaiata Perry-Friedman et Chantal Flores-Tahiata, ont ainsi assisté, le 2 février 2016, à une réunion de notre commission.

Aujourd'hui, le président Tuihani est venu étudier le fonctionnement des commissions permanentes et les outils mis en place par le Sénat en matière d'évaluation des politiques publiques. Il est accompagné de Mmes Jeanne Santini, secrétaire générale de l'Assemblée de la Polynésie française, et Béatrice Ly Sao, chef du service des commissions de l'assemblée.

Par ailleurs, avec l'accord du Bureau du Sénat, une délégation de notre commission composée de Catherine Troendlé, Mathieu Darnaud et Philippe Kaltenbach se rendra en Polynésie française du 26 février au 8 mars pour une mission d'information – notre collègue **Lana Tetuanui** n'y est pas pour rien !

Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. François-Noël Buffet et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 405 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, portant réforme de la prescription en matière pénale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Réunie avant-hier, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord, le Sénat et l'Assemblée nationale n'ayant pu s'entendre sur le délai de prescription des abus de la liberté d'expression commis sur Internet. Les députés ont rétabli, en nouvelle lecture, le délai actuel de trois mois. Je vous propose de maintenir la position de notre commission et du Sénat tout entier en réintroduisant à l'article 3 le délai d'un an que nous avons privilégié. Ensuite, l'Assemblée nationale fera son œuvre... J'ai également déposé trois amendements de coordination relatifs à l'application outre-mer de la proposition de loi.

M. André Reichardt. – Très bien !

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 5

Les amendements de coordination COM-2, COM-3 et COM-4 sont adoptés.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Prescription de l'action publique et de l'action civile des abus de la liberté d'expression commis sur Internet - Prescription de l'action de l'administration des douanes - Coordinations			
M. BUFFET, rapporteur	1	Allongement de la prescription de l'action publique et de l'action civile des abus de la liberté d'expression commis sur Internet	Adopté
Article 5 Application outre-mer			
M. BUFFET, rapporteur	2	Mise à jour du « compteur » outre-mer du code de procédure pénale	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	3	Mise à jour du « compteur » outre-mer du code pénal	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	4	Mise à jour du « compteur » outre-mer de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse	Adopté

Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes – Examen du rapport et du texte de la commission

Puis, la commission examine le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 291 (2016-2017), présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Cette proposition de loi vise à maintenir les compétences « eau » et « assainissement » parmi les compétences optionnelles des communautés de communes.

Dans le cadre de notre mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme territoriale, **René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat**, Michel Mercier et moi-même avons constaté que le double transfert des compétences « eau » et « assainissement », prévu par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe, soulève des questions, en particulier pour les communautés de communes.

D'abord, se pose un problème de délai : nous avons observé que certains élus, notamment en milieu rural, souhaitent qu'on leur laisse du temps.

Ensuite, pour les communes, notamment les plus petites, qui les exercent en gestion directe, la compétence « eau » et, dans une moindre mesure, la compétence « assainissement » présentent souvent l'avantage d'être financièrement excédentaires. Sans compter que cette gestion en régie de l'eau entraîne un coût relativement faible pour l'utilisateur comme pour la collectivité.

Enfin, la question se pose de la dissolution des syndicats qui gèrent ces services publics. La plupart des commissions départementales de coopération intercommunale ont décidé de ne pas la trancher. Parce que les syndicats fonctionnent bien, une demande relativement forte s'exprime pour qu'ils puissent continuer d'exister. Une dérogation est bien prévue pour les syndicats recouvrant le territoire d'au moins trois communautés de communes, mais il ressort des échanges menés dans le cadre de notre mission et des informations qui nous ont été communiquées que, dans de nombreux autres cas, la gestion est simplifiée du fait qu'elle échappe à la logique des périmètres intercommunaux. En effet, pour le bon exercice des compétences « eau » et « assainissement », d'autres logiques doivent être prises en compte.

Telles sont les raisons pour lesquelles les auteurs de la proposition de loi veulent assouplir le régime issu de la loi NOTRe.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste et républicain a beaucoup réfléchi à cette proposition de loi, qui revient sur un aspect de la loi NOTRe auquel certains d'entre nous tiennent particulièrement – René Vandierendonck ne me contredira pas.

Monsieur le rapporteur, nos contacts avec les communes et les communautés de communes nous ont conduits à une analyse assez similaire à la vôtre.

Compte tenu de la diversité des régimes de gestion de ces compétences au sein de communautés qui comptent maintenant parfois trente, voire quarante communes, il paraît difficile de réaliser une unification dans le délai prévu par la loi NOTRe – un délai, je vous le rappelle, que le Sénat a réussi à faire prévaloir en commission mixte paritaire.

C'est le pragmatisme qui doit nous guider, car la situation présente suscite des inquiétudes : crainte que l'unification se fasse à marche forcée, que telle ou telle entreprise qui dispose de moyens importants exerce une forme d'emprise sur l'ensemble du dispositif, au détriment des élus et de leur capacité d'expertise propre.

Aussi la souplesse ici proposée a-t-elle paru bienvenue à la majorité des membres de notre groupe, étant entendu que l'unification restera non seulement possible, mais souhaitable dans l'intérêt des citoyens consommateurs, notamment pour permettre l'unité des prix.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pour m'être élevé, lors de l'examen de la loi NOTRe, contre la disposition sur laquelle on nous propose aujourd'hui de revenir, je ne puis que soutenir la proposition de loi.

Au demeurant, le problème n'est pas compliqué : il suffit de laisser faire les gens ! Voilà un moment que, quasiment partout, ils ont réglé la question de l'eau, avec des solutions différentes selon les situations.

Pourquoi donc une gestion unifiée de l'eau serait-elle souhaitable ? Elle l'est parfois, et la loi la permet. Mais parfois elle ne l'est pas, et il faut laisser faire les élus. Trêve d'ingérences inutiles !

Je regrette seulement que nous soyons obligés, une fois de plus, de refaire ou de défaire ce que nous avons fait... Dans ces cas-là, bien entendu, on obtient un système encore plus compliqué que celui qu'on prétendait simplifier !

M. Simon Sutour. – Si le Sénat, éclairé par ses deux corapporteurs, a bien travaillé sur la loi NOTRe, le résultat final n’a pas été parfait.

Cette proposition de loi est une nouvelle rustine que nous allons appliquer à cette loi, après la proposition de loi permettant aux départements de continuer à participer à la défense des forêts contre l’incendie et celle sur les transports scolaires.

Les élus sont très sensibles au problème ici soulevé. L’Association des maires de mon département a pris position à l’unanimité. Les élus expriment des craintes, d’autant qu’on entend parfois des arguments quelque peu désobligeants : ils défendraient les syndicats pour conserver leurs présidences...

Je pense, comme Pierre-Yves Collombat, que certaines choses marchent très bien, et que le mieux est souvent l’ennemi du bien. Si certains veulent faire évoluer leur organisation pour tenir compte des circonstances locales, ils doivent en être libres ; mais on ne doit pas imposer de changement quand un système fonctionne bien.

Je souhaite que la proposition de loi soit adoptée, si possible à l’unanimité, et je suis très satisfait de la position adoptée par mon groupe.

M. Alain Marc. – Cette proposition de loi est pragmatique et intelligente. Du reste, je ne suis pas sûr que les présidents de communauté de communes aient très envie de prendre en charge ces compétences, alors que, dans les semaines et les mois à venir, les communautés de communes auront déjà un travail considérable à accomplir pour définir l’intérêt communautaire. Dans celle que je préside, nous avons décidé de repousser le transfert jusqu’à l’extrême limite, en espérant la proposition de loi que voici.

Par ailleurs, stabiliser dans le temps ces institutions et les compétences qu’elles exercent est important pour encourager les investissements, ce que souhaitent les élus et les entreprises.

M. François Grosdidier. – Je soutiens sans réserve cette proposition de loi, dont l’adoption permettra une application moins mécanique de la loi NOTRe, qui, avec la définition de nouvelles compétences obligatoires et plus encore les propositions concernant l’élection des conseillers communautaires, a failli nous faire basculer dans l’institution d’intercommunalités devenues des collectivités territoriales à part entière, ce qui aurait vidé les communes de leur substance.

Les intercommunalités, de services ou de projets, doivent rester des émanations des communes permettant à celles-ci de faire ce qu’elles ne peuvent pas faire seules, mais avec le maximum de souplesse et de pragmatisme, car les situations locales peuvent être très différentes. Au sein même des intercommunalités, les communes n’ont pas forcément tout à fait les mêmes attentes ou les mêmes besoins.

M. René Vandierendonck. – Je m’abstiendrai sur cette proposition de loi et je ne prendrai pas la parole en séance publique ; ainsi, je n’empêcherai pas de constater le consensus sur le message de souplesse envoyé aux communes...

Je rappelle toutefois que c’est par une rédaction de compromis proposée par le rapporteur du Sénat, Jean-Jacques Hiest, et le rapporteur de l’Assemblée nationale, qu’avait été arrêté en commission mixte paritaire un dispositif en deux temps : la compétence « eau » devient optionnelle en 2018, puis obligatoire en 2020 seulement. Or il me semble que, quelle

que soit l'importance du travail que nous avons accompli dans le cadre de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme territoriale, nous ne disposons pas aujourd'hui des éléments d'analyse qui nous autoriseraient à affirmer péremptoirement que le processus va capoter.

Pour en avoir le cœur net, j'ai demandé des précisions à l'Assemblée des communautés de France, qui m'a indiqué que 225 communautés de communes avaient déjà accompli tout le cheminement de la prise de compétence. Compte tenu du calendrier prévu, ce n'est pas rien !

Par ailleurs, des questions soulevées sur le terrain ne sont pas abordées par la proposition de loi. Ainsi, le Conseil d'État vient de juger, péremptoirement, que la compétence « assainissement » inclut nécessairement la gestion des eaux pluviales. Si l'on recherche la souplesse, il serait utile de se pencher aussi sur ce problème-là...

Pour le reste, j'aurais préféré que la Cour des comptes nous communique des informations chiffrées, sur le fondement desquelles les parlementaires auraient pu prendre une décision en fin d'année. Mais vous avez senti à quel point j'étais isolé par mon groupe...

Qu'il faille envoyer un message de souplesse, je le comprends. Envoyons donc ce message, sans toutefois insulter l'avenir.

M. François Bonhomme. – Quiconque préside une intercommunalité ou y siège mesure les difficultés liées à la mise en œuvre de la loi NOTRe, en particulier depuis le 1^{er} janvier dernier. Cette machine est d'une grande complexité, et nous devons régulièrement interroger nos services pour qu'ils l'interprètent. C'est aussi une machine à démotiver les élus, compte tenu des chamboulements et difficultés suscités.

Dans ces conditions, je ne puis que me féliciter de cette proposition de loi : il s'agit peut-être d'une rustine, mais d'une rustine nécessaire et salutaire, à l'instar de la proposition de loi sur les transports scolaires, adoptée à l'unanimité malgré l'hostilité du Gouvernement.

Les difficultés sont particulièrement grandes en matière d'eau et d'assainissement, compte tenu de ce qu'est la carte des syndicats dans ce domaine. Passer cette dentelle au laminoir dans l'idée de tout uniformiser serait une grave erreur, de surcroît parfaitement contraire à l'esprit des libertés locales.

M. François Pillet. – Cette proposition de loi guidée par le pragmatisme est tout à fait opportune, d'autant qu'il ne s'agit nullement de bouleverser ce qui a été fait précédemment.

Comme la commission des lois est aussi un lieu de liberté pour l'échange des idées, je me permets d'attirer votre attention sur un autre débat, que nous n'abordons pas très souvent : l'unification du prix de l'eau. Pour ma part, je suis très choqué de constater que, lorsqu'on a la chance d'habiter un territoire où l'eau est à trente mètres de profondeur et entièrement pure, on la paie jusqu'à vingt fois moins cher que dans des territoires moins gâtés. Il conviendrait de réfléchir à une obligation d'harmonisation solidaire du prix de l'eau.

Je trouve qu'il y a là un débat important, surtout s'agissant de l'eau, un symbole fort de vie. Pour moi, s'il ne devait rester qu'un seul service public, ce serait celui de l'eau !

Mme Cécile Cukierman. – La Poste, ce n'est pas inutile non plus !

M. Philippe Bas, président. – Je suis très attentif à cette question, mon cher collègue, et je suis content que vous l'ayez soulevée.

M. Alain Vasselle. – Il est des principes fondamentaux auxquels nous ne devrions jamais déroger. Parmi eux figure la liberté des communes de transférer ou non l'une de leurs compétences à l'intercommunalité. La présente proposition de loi procède de cet esprit.

L'obligation de transférer les compétences « eau » et « assainissement » est tout à fait contraire à l'esprit des lois de décentralisation, que nous avons toujours veillé à maintenir. Laissons les communes s'entendre pour faire ensemble ce qu'elles ne sont pas en mesure de faire séparément !

Pour ce qui est du prix de l'eau, il appartient aux maires eux-mêmes de prendre conscience du problème soulevé par François Pillet et de décider ensemble de la meilleure solution.

Il ne faudrait pas que, au fil du temps, on retire toutes leurs compétences aux communes, au détriment de la proximité et, parfois, de la pertinence. Revenons aux fondamentaux et laissons le volontariat s'exprimer dans nos communes : les élus municipaux sont assez pragmatiques et intelligents pour savoir ce qu'il y a de mieux à faire au bénéfice de nos concitoyens !

M. Philippe Bas, président. – Merci d'avoir rappelé ce principe, que nous n'aurions jamais dû perdre de vue.

Mme Jacqueline Gourault. – Nous voterons naturellement cette proposition de loi, qui correspond à une liberté d'organisation territoriale, même si un certain nombre de communes déjà engagées dans la réflexion iront peut-être vers le transfert. Du reste, si le transfert ne sera pas obligatoire, il restera bien entendu possible ; il est bon de le dire aussi de cette façon, car la liberté sera autant de transférer que de ne pas transférer.

Par ailleurs, l'une de mes collègues m'a prévenue qu'elle déposerait un amendement de séance sur la question des eaux pluviales.

Je rappelle enfin que la compétence « eau » déborde souvent les limites intercommunales : il existe des syndicats fonctionnant selon le principe de la représentation-substitution, et, d'une manière générale, tout cela s'organise assez bien.

M. Christian Favier. – Ayant défendu la liberté laissée aux communes de transférer ou non certaines de leurs compétences, nous sommes évidemment favorables à une proposition de loi qui rend le dispositif plus souple.

Reste que ce n'est pas sans une pointe d'amusement que nous considérons la multiplication actuelle d'initiatives visant à revenir sur la loi NOTRe... Je n'ai pas besoin de vous rappeler quelle fut notre position sur cette loi ! Il est un peu surprenant que l'on découvre seulement maintenant les difficultés qu'entraîne l'application de mesures de nature plutôt centralisatrice et autoritaire, à rebours du principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Didier Marie. – Dans la mesure où la loi NOTRe refond l'ensemble de notre organisation territoriale, il n'est pas étonnant qu'il faille opérer ici ou là certains ajustements. Toujours est-il qu'il ne faut pas, selon l'expression populaire, jeter le bébé avec l'eau du bain : la loi NOTRe demeure une avancée importante pour nos territoires !

Si je souscris à la volonté de pragmatisme et au souci de respecter la libre administration de nos collectivités, je pense que la mise en œuvre d'une nouvelle carte des intercommunalités et l'exercice par celles-ci de nouvelles compétences nécessitent d'envisager la question de la gestion de l'eau à l'échelle communautaire. De plus, comme René Vandierendonck l'a rappelé, la loi NOTRe laisse du temps aux intercommunalités pour se saisir de ces nouvelles compétences.

Il est certain que la situation est délicate : il existe de très nombreux syndicats, dont certains dépassent les limites intercommunales. En même temps, on constate qu'un certain nombre de petits syndicats sont totalement dépendants des compagnies qui gèrent l'eau sur leur territoire, du fait d'un niveau d'ingénierie insuffisant. C'est pourquoi je suis très sensible à la nécessité, soulignée par M. Pillet, de fournir à nos concitoyens une eau de qualité à un prix uniformisé à l'échelle d'un territoire. On ne peut pas admettre que des usagers consommant la même eau la paient à des prix très différents !

L'eau doit être un service universel. Or l'unification du prix passera nécessairement, à un moment ou à un autre, par le regroupement des syndicats à l'échelle pertinente : celle des nouvelles intercommunalités.

M. Michel Mercier. – Mme Gourault ayant annoncé que nous voterions la proposition de loi, nous nous exécuterons du mieux possible...

Introduire de la souplesse est plutôt un bien, mais il faut mesurer que cette proposition de loi entraînera aussi une certaine complexité. En effet, un syndicat peut recouvrir plusieurs intercommunalités qui pourront prendre des options différentes, ou même des communautés d'agglomération et des communautés de communes, qui ne sont pas tout à fait soumises aux mêmes règles...

Ne nous inquiétons toutefois pas trop : sur le terrain, les accommodements nécessaires seront trouvés, et l'eau continuera de couler !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les différents orateurs ayant convergé pour dresser un constat favorable à la proposition de loi, je me bornerai à présenter deux observations.

D'abord, les périmètres des syndicats des eaux n'épousent pas toujours ceux des intercommunalités, et il est même parfois difficile d'imaginer qu'un syndicat puisse comprendre plusieurs intercommunalités dans leur globalité. Rendre optionnelles les compétences « eau » et « assainissement » permettra à chacun de choisir. J'ai toutefois la faiblesse de penser, monsieur Vandierendonck, que ceux qui devaient transférer ces compétences l'ont presque tous déjà fait, de façon très naturelle. Alors que les syndicats fonctionnent bien, on comprendrait difficilement qu'il faille les abandonner, surtout au profit d'un système qui, selon ce que nous avons observé, serait parfois plus coûteux. Je ne parle même pas des petites communes qui ont une gestion directe, et pour lesquelles un transfert à la communauté de communes ferait exploser le prix de l'eau.

Ensuite, l'eau représente pour certains territoires, dont le mien, un enjeu de développement territorial. C'est ainsi qu'un grand syndicat recouvre toutes les intercommunalités du sud de l'Ardèche. Or, de leur propre aveu, les présidents d'intercommunalité ne sauraient pas faire, en l'état actuel des découpages, ce que fait le syndicat des eaux de la Basse-Ardèche. Cette dimension doit absolument être prise en compte : l'eau n'est pas seulement un service, mais aussi un atout essentiel pour le développement de certains territoires, où la gestion par un syndicat peut être la solution la plus pertinente et la moins coûteuse.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels après l'article unique

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mme Joissains a déposé deux amendements tendant à insérer des articles additionnels après l'article unique de la proposition de loi.

L'amendement COM-1 prévoit la faculté, dans certaines conditions, de maintenir l'eau et l'assainissement parmi les compétences des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Vous comprendrez sans mal que j'y sois défavorable.

Quant à l'amendement COM-2, il me paraît irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution, puisqu'il se rapporte à l'exercice de la compétence voirie dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

M. Philippe Bas, président. – Sans doute pouvons-nous rassurer Mme Joissains, en lui indiquant que cette proposition de loi n'a pas d'incidence automatique sur l'exercice de la compétence « eau » au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution (article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat).

M. Jean Louis Masson. – Je suis un peu surpris par cette proposition de loi, vu que le Sénat a voté massivement la loi NOTRe – nous n'avons été que quarante-neuf à voter contre. Or voilà que, soudain, en fin de mandature, à un moment où l'initiative n'a aucune chance d'aboutir, on nous propose de revenir sur ce qui a été voté. Je ne puis m'empêcher d'y voir un calcul électoraliste...

M. Philippe Bas, président. – Une préoccupation que vous ne partagez nullement...

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai entendu beaucoup de choses sur la loi NOTRe. Ce n'est pourtant pas la première fois que l'on retouche une loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas non plus la dernière !

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon cher collègue, le fait est très fréquent depuis que le Parlement existe.

M. Pierre-Yves Collombat. – À ce rythme-là, cela devient redoutable !

M. Jean-Pierre Sueur. – La loi NOTRe, votée par la majorité du Sénat et celle de l'Assemblée nationale, est à mes yeux une grande loi de la République, parce que la création de fortes communautés de communes permettra à nos territoires ruraux et à nos petites et moyennes communes de s'organiser, à l'heure des métropoles, pour relever les défis de l'économie, de l'aménagement et de l'environnement. Cette réforme importante produit déjà des fruits, malgré les difficultés de mise en œuvre, et continuera d'en produire à long terme. Monsieur Masson, ce n'est pas parce qu'on ajuste une loi que tout y est à jeter !

M. Jean Louis Masson. – Je pense, moi, que tout est à jeter !

Mme Catherine Troendlé. – Sans polémiquer, je rappelle à M. Masson que ce n'est pas la première fois que nous retouchons ce texte. Nous y avons apporté des modifications substantielles, notamment en matière d'incendie et de secours. M. Sutour en a fait la démonstration à l'instant.

M. Philippe Bas, président. – Ne renonçons pas à exercer nos prérogatives de législateur.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Le sort des amendements est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article unique			
Mme JOISSAINS	1	Faculté de maintenir l'eau et l'assainissement dans les compétences des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Rejeté
Mme JOISSAINS	2	Faculté, pour les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, de conserver la compétence voirie	Irrecevable (art. 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat)

Proposition de loi visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de Mme Catherine Di Folco et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 131 (2016-2017), présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

Mme Catherine Di Folco, rapporteure. – Nous sommes saisis de la proposition de loi présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

Selon l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». En pratique, il n'est pas aisé de répondre à cette exigence légitime ; la fiabilité des comptes locaux reste perfectible, malgré l'implication

constante des élus, des agents territoriaux, des comptables publics et des chambres régionales et territoriales des comptes.

L'exposé des motifs de la proposition de loi mentionne trois exemples dans lesquels des doutes sérieux ont été émis sur la sincérité des comptes présentés par les collectivités territoriales : la Seine-Saint-Denis, l'Essonne et l'ancienne région Poitou-Charentes. Des retards de paiement pratiqués de manière systématique auraient permis de reporter d'une année à l'autre jusqu'à 10 % des dépenses de fonctionnement.

Cette proposition de loi prévoit deux mesures distinctes : le renforcement des contrôles non juridictionnels des chambres régionales et territoriales des comptes – c'est l'aspect préventif – et l'élargissement des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière – c'est l'aspect répressif.

Ce texte prévoit une saisine automatique du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière lorsque les chambres régionales et territoriales des comptes constatent, à l'occasion d'un contrôle de gestion ou d'un contrôle de l'annualité budgétaire, une infraction sanctionnée par cette juridiction.

Les chambres régionales et territoriales des comptes auraient l'obligation de contrôler, au moins tous les six ans, la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dont les recettes annuelles dépassent régulièrement 200 millions d'euros, soit près de deux cents collectivités territoriales et établissements publics. Les magistrats des juridictions financières resteraient libres, en revanche, d'établir leur propre programme de contrôle pour les collectivités territoriales dont les recettes sont inférieures à 200 millions d'euros.

Les chambres régionales et territoriales des comptes seraient également chargées d'examiner le respect du rattachement des charges à l'exercice budgétaire en cours, conformément au principe de l'annualité budgétaire. Ce contrôle aurait lieu tous les ans pour les collectivités territoriales dont les recettes annuelles dépassent régulièrement 200 millions d'euros, et tous les deux ans pour celles qui disposent de recettes annuelles comprises entre 100 et 200 millions d'euros.

Ce nouveau contrôle de l'annualité budgétaire s'appliquerait au rattachement comptable des charges mais non à celui des produits, ce qui a étonné plusieurs personnes entendues en audition.

Au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement devrait remettre un rapport au Parlement mesurant l'impact de ce nouveau contrôle.

L'article 1^{er} de la proposition de loi élargit, par ailleurs, les possibilités de sanction des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière, alors, qu'actuellement, ils ne sont responsables devant cette juridiction que dans trois cas de figure limitativement énumérés par le code des juridictions financières. Entre 45 000 et 50 000 ordonnateurs locaux seraient concernés par cette mesure.

Le droit applicable aux élus locaux serait ainsi aligné sur celui des membres des cabinets ministériels ou des administrateurs des entreprises publiques, à une exception près : les élus ne pourraient pas exciper d'un ordre écrit les déchargeant de leurs responsabilités devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Les membres du Gouvernement, les

administrateurs élus des organismes de protection sociale et les administrateurs et agents des associations de bienfaisance resteraient, quant à eux, en dehors du champ de compétence de cette juridiction.

L'article 1^{er} supprime, en outre, le dispositif de l'ordre écrit pour les fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, soit environ 1,9 million de personnes. Ils ne pourraient plus exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou du président de l'assemblée délibérante pour se décharger de leurs responsabilités devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Le dispositif de l'ordre écrit resterait toutefois en vigueur pour les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État et les représentants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières (entreprises publiques, organismes de sécurité sociale...).

Enfin, l'article 2 de la proposition de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les personnes détentrices d'un mandat exécutif local peuvent s'assurer contre le risque de sanctions pécuniaires prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière. Cette disposition s'inspire du droit applicable aux comptables publics lorsque leur responsabilité est engagée devant les chambres régionales et territoriales des comptes. Néanmoins, la proposition de loi ne précise pas le mécanisme qui serait retenu (cautionnement à la Caisse des dépôts et consignations, assurances privées...).

La Cour de discipline budgétaire et financière pourrait également prononcer une peine d'inéligibilité à l'encontre des élus locaux qui auraient commis une des infractions mentionnées par le code des juridictions financières. Cette disposition modifierait substantiellement l'office de cette cour qui ne prononce, en l'état du droit, que des sanctions pécuniaires.

Après avoir procédé à de nombreuses auditions, un certain nombre de constats et questions sont apparus au sujet de cette proposition de loi.

Il est sans doute nécessaire de poursuivre les efforts de fiabilisation des comptes locaux. Depuis les années 1980, les règles budgétaires et comptables des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ont été progressivement et utilement renforcées. Le comptable public réalise des contrôles internes, en utilisant le logiciel Hélios pour procéder à des contrôles comptables automatisés ; il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles pour les concentrer sur les opérations présentant le plus de risques budgétaires ou comptables. Les documents budgétaires et comptables sont, dès leur adoption, envoyés au préfet du département qui peut procéder à un contrôle budgétaire. En fin d'exercice, le comptable public transmet à l'ordonnateur un indice de qualité des comptes locaux, qui facilite l'identification de risques d'irrégularités.

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent deux contrôles non juridictionnels, les contrôles budgétaires et les contrôles de gestion, qui peuvent les conduire à saisir le procureur de la République et le procureur général près la Cour des comptes. Elles peuvent aussi saisir le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière.

Un comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, installé en 2010, élabore des guides pratiques consultables en ligne et aide les acteurs dans l'application du droit budgétaire et comptable.

Plus récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les obligations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Son article 107 impose, par exemple, la présentation d'une étude d'impact financière pour toute opération exceptionnelle d'investissement et, pour les collectivités territoriales de 3 500 habitants et plus, la rédaction d'un rapport annuel sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure de la dette.

La loi NOTRe prévoit, en outre, de généraliser d'ici août 2019 l'envoi dématérialisé des documents adressés au comptable public par les régions, les départements, les communes et les établissements publics à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants. Elle renforce les chambres régionales et territoriales des comptes en prévoyant la publicité immédiate des rapports de contrôle budgétaire et l'obligation, pour les exécutifs locaux, de rédiger un rapport sur les mesures prises pour répondre aux recommandations adressées lors d'un contrôle de gestion.

Enfin, une expérimentation, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe, sera conduite entre 2017 et 2023 par la Cour des comptes, en lien avec les chambres régionales et territoriales des comptes. Elle vise à expérimenter des procédures de certification des comptes du secteur public local.

Cette certification des comptes pourrait améliorer la qualité de leurs procédures comptables, notamment en ce qui concerne le rattachement des charges et des produits. Il faudra toutefois en maîtriser le coût, surtout dans un contexte de tension des finances locales.

Cinquante collectivités territoriales ont déposé leur candidature pour participer à cette expérimentation. Vingt-cinq ont été retenues, dont la Ville de Paris et le département du Rhône. Les travaux doivent débuter en 2017 pour un premier exercice de certification prévu en 2020. Le Gouvernement établira un bilan d'étape en 2018 puis un bilan final en 2023.

Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2015, la Cour des comptes souligne que la fiabilité des comptes du secteur local reste imparfaite. Elle mentionne, à l'instar des auteurs de la proposition de loi, le défaut ou l'insuffisance de rattachement comptable des charges et des produits. Elle soulève toutefois d'autres difficultés, telles qu'un amortissement insuffisant des immobilisations, des provisions pour risques trop faibles ou des informations lacunaires sur la structure de la dette. Dès lors, la proposition de loi ne répondrait qu'à une partie des difficultés soulevées par la Cour des comptes.

Plus généralement, nous pouvons nous interroger sur l'articulation entre le contrôle de l'annualité budgétaire et cette expérimentation, qui débute, de certification des comptes des collectivités territoriales. Il convient de choisir entre ces deux procédures pour éviter l'empilement des dispositifs. À ce stade, il me semble préférable d'attendre le bilan d'étape de l'expérimentation de certification des comptes, dont la publication est prévue en 2018.

Une autre question porte sur le fonctionnement des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Lors des auditions, les représentants des magistrats des juridictions financières se sont interrogés sur l'opportunité d'imposer un programme de contrôle pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux dont les recettes dépassent 100 millions d'euros. De leur point de vue, la liberté d'organisation laissée aux présidents des chambres

régionales et territoriales des comptes constitue une garantie d'indépendance de ces juridictions et permet de concentrer les contrôles sur les comptes présentant le plus de risques de dérapage.

En outre, le renforcement des contrôles de gestion et la création du contrôle de l'annualité budgétaire – prévus par la proposition de loi – pourraient représenter une charge supplémentaire pour les chambres régionales et territoriales des comptes. Par exemple, cela nécessiterait d'augmenter de moitié le personnel de contrôle de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

De même, l'augmentation du nombre de justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière et la suppression de l'ordre écrit pour les fonctionnaires territoriaux conduiraient à repenser le fonctionnement de cette cour, qui rend aujourd'hui moins de dix arrêts par an et dispose de très peu de moyens.

Je rappelle, d'ailleurs, que le législateur a déjà confié de nouvelles missions aux juridictions financières sans prévoir de moyens supplémentaires, telles que l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, l'évaluation des charges et ressources transférées entre collectivités territoriales ou le contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et des établissements de santé privés.

Il convient, par conséquent, de mieux évaluer l'impact concret de la proposition de loi sur la charge de travail du personnel de l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Enfin, ma dernière interrogation porte sur le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière. En 2009, le projet de loi réformant les juridictions financières, inspiré par Philippe Seguin, étendait déjà la responsabilité des élus locaux devant cette cour. Le dispositif prévu semblait toutefois plus encadré que la présente proposition de loi : pour être sanctionnés, les élus locaux devaient avoir agi dans le cadre de leurs fonctions, avoir été informés de l'affaire et avoir donné une instruction, quelle qu'en soit la forme, à un subordonné de commettre l'infraction. À l'époque, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait étendu cette responsabilité financière aux ministres ; face à l'opposition du Gouvernement, le texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

On peut s'interroger sur la mise en œuvre de la responsabilité des élus locaux devant cette cour de discipline. Une simple erreur dans l'application de règles budgétaires et comptables de plus en plus complexes ne paraît pas justifier l'engagement de leur responsabilité personnelle et pécuniaire. De même, la peine d'inéligibilité de cinq ans prévue par la proposition de loi semble disproportionnée. Pour rappel, les fraudes électorales sont passibles d'une peine d'inéligibilité limitée à trois ans.

De même, il est difficile d'évaluer les conséquences de la suppression de l'ordre écrit pour les seuls fonctionnaires territoriaux. Par cohérence avec la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires, il ne me semble pas opportun de mettre en place un traitement différencié entre les fonctionnaires territoriaux, d'une part, et les fonctionnaires hospitaliers et de l'État, d'autre part.

En revanche, il peut être nécessaire de réformer le fonctionnement et le champ de compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière. À titre d'exemple, le projet de loi de 2009 prévoyait sa suppression et le transfert de ses compétences à la Cour des comptes.

Plus récemment, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, a souligné le manque de visibilité et d'efficacité de cette juridiction. Les auditions que j'ai menées n'ont fait que le confirmer.

Compte tenu de l'intérêt des questions posées par cette proposition de loi mais également de toutes les interrogations soulevées lors des auditions, je vous propose, avec l'accord de son auteur, de déposer une motion tendant à son renvoi en commission, afin d'approfondir notre réflexion sur la meilleure façon de renforcer la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

M. Yves Détraigne. – En tant qu'ancien magistrat de chambre régionale des comptes, je ne suis pas favorable à cette proposition de loi qui revient sur un principe de base de la décentralisation : en l'état du droit, le contrôle n'est exercé qu'*a posteriori*. Les élus doivent disposer d'une marge de manœuvre. Ils ne sauraient exercer leurs fonctions avec une épée de Damoclès au-dessus de leur tête. Sans compter que l'adoption de ce texte supposerait d'augmenter les moyens des chambres régionales et territoriales des comptes dans des proportions considérables.

Une chambre régionale ou territoriale des comptes est amenée à se pencher sur une collectivité territoriale tous les cinq ou six ans, sauf problème et selon un programme qu'elle établit elle-même. Or les moyens ne sont pas à la hauteur. On constate toujours un grand retard entre le bouclage des comptes et l'évaluation par la chambre. Je ne voterai pas cette proposition de loi irréaliste.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je n'ai voté aucune des dispositions encerclant les élus locaux et les soumettant à des organismes dont la légitimité démocratique est douteuse. Je ferai de même ce matin.

L'adoption d'une question préalable m'aurait davantage satisfait qu'une motion de renvoi en commission, mais, puisque l'essentiel est de botter en touche, je n'y vois pas d'inconvénient.

Devons-nous contribuer à la grande campagne anti-élus menée actuellement et hurler avec les loups ? Sommes-nous tous des voleurs ?

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est une spécificité française. Comment imaginer meilleur contrôle que celui-là ? À force d'empiler les règles, qui sera encore prêt, demain, à assumer des responsabilités d' élu ? N'en avez-vous pas assez de remplir des formulaires ?

Commençons par faire fonctionner les dispositifs actuels sans renforcer la cabale anti-élus. Songez aux programmes électoraux qui prônent notre remplacement par des personnes tirées au sort !

M. Christophe Béchu. – Je comprends les motivations des auteurs de la proposition de loi. Imaginez arriver dans une collectivité territoriale et constater que dans le budget voté au printemps, avant les échéances électorales, quelques millions d'euros ont été « oubliés » pour les salaires ! À Angers, lorsque j'ai été élu, il manquait huit millions pour les dépenses de fonctionnement, sur un budget de 210 millions d'euros.

Cela dit, ce texte soulève plusieurs difficultés. On ajoute des obligations sans se préoccuper de l'architecture d'ensemble. J'ai la conviction qu'on ne peut pas aborder la

transparence budgétaire et comptable des collectivités territoriales dans un texte de trois articles, en fin de mandat. Sans compter que les dispositions ici prévues n'empêcheront personne de mettre la poussière sous le tapis et de tronquer le budget en année électorale...

Je suis inquiet : dans quelques mois, avec l'entrée en vigueur du non-cumul des mandats, dans des assemblées parlementaires dont les membres n'assument plus de responsabilités exécutives locales, une forme de jalousie institutionnelle pourrait favoriser les textes de ce type et conduire à renforcer les obligations des élus locaux. D'un côté, on encourage le regroupement des collectivités territoriales et, de l'autre, on considère que la constitution de baronnies locales est insupportable. Certains scruteront l'usage que font les parlementaires de leur indemnité représentative de frais de mandat, d'autres regretteront que le maire du chef-lieu de canton ait les mains bien plus libres, ou que le président d'une grande collectivité ait plus de collaborateurs qu'un parlementaire, dont le rang protocolaire est pourtant supérieur. Inversement, les élus locaux auront beau jeu de critiquer les parlementaires, que l'on accusera d'être coupés de la réalité. Quand on voit ce qu'il en a été à force de critiquer les parlementaires européens, craignons que ce type d'initiatives n'en vienne à alimenter le poujadisme et l'antiparlementarisme latents qui sévissent aujourd'hui.

M. Alain Richard. – Je salue le travail de madame le rapporteur, qui, avec beaucoup de mesure et de délicatesse, nous explique que cette proposition de loi n'est pas justifiée, bien qu'elle émane de ses collègues de la majorité sénatoriale.

Cette proposition de loi est inspirée par des situations locales critiquables observées après une alternance locale. N'oublions pas que les chambres régionales et territoriales des comptes ont été instaurées lors de la première loi de décentralisation de 1982, dont j'étais rapporteur à l'Assemblée nationale, pour répondre à un risque de laxisme lié à la suppression de l'approbation *a priori* des comptes par les préfets. Au fil des ans, il est apparu que ces chambres remplissent leur objectif de prévention des dérives.

Je me suis ensuite intéressé à ces juridictions, dans le cadre de mes fonctions au Conseil d'État, lors du projet de réforme inspiré par M. Seguin, texte dont l'ambition a été réduite puisqu'il prévoyait initialement de créer un troisième ordre de juridiction, ce qui eût été contraire à la Constitution. Ce projet procédait de l'idée que le savoir-faire des chambres régionales et territoriales des comptes en matière d'évaluation économique et d'analyse financière était sous-utilisé car absorbé par le contrôle routinier de la sincérité des comptes, qui relève pourtant, comme l'a rappelé Pierre-Yves Collombat, du comptable public. Le travail du comptable consiste, de fait, à faire obstacle au glissement des factures d'une année sur l'autre. Si l'on considère que ce contrôle comptable manque de rigueur ou de réactivité, c'est au ministre du budget de donner les instructions nécessaires. Développer un contrôle annuel sur les comptes ne paraît pas justifié, les cas de dérapage restant peu fréquents.

Sans être moi-même un grand soutien du non-cumul des mandats exécutifs, je réagirai, enfin, aux propos de Cassandre de M. Béchu, en lui faisant observer que certains des travers qu'il redoute en matière de critique des élus locaux par les parlementaires et inversement ont déjà cours.

M. Hugues Portelli. – Ces dernières années, nous avons examiné nombre de propositions de loi réduisant les compétences des chambres régionales et territoriales des comptes, dont je suis un grand défenseur. Sans elles, la situation serait grave.

L'objet de la proposition de loi me semble problématique car c'est au préfet de contrôler au quotidien les actes des collectivités territoriales. Or, les services préfectoraux n'ont plus les moyens d'exercer leur rôle. En un an, je n'ai jamais vu un seul représentant de l'État assister aux commissions d'appel d'offres auxquelles j'ai participé. C'est grave ! La loi actuelle suffit, il faut juste les moyens de l'appliquer.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le contrôle des comptes des collectivités territoriales prend deux aspects : la vérification du respect de la légalité et le jugement sur la gestion. Or, en cette dernière matière, la philosophie sous-jacente est tout à fait contestable : « Plus vous réalisez des économies, mieux c'est ». C'est faux ! Pourquoi et comment cette vision s'est-elle imposée ? Voilà qui mériterait d'être examiné au fond.

M. Alain Richard. – Il faut tout de même répondre au principe constitutionnel de bon usage des deniers publics...

M. Jacques Mézard. – Il y a quelques années, j'ai commis un rapport sur le contrôle de chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle de légalité. J'avais constaté que plus de 80 % des informations envoyées par les collectivités territoriales à la préfecture n'étaient pas examinées. Des instructions sont envoyées aux préfectures pour qu'elles circonscrivent leur contrôle à certaines grandes problématiques.

Le contrôle de gestion, Pierre-Yves Collombat a raison de le rappeler, s'exprime souvent en opportunité. Or, ce n'est pas aux chambres régionales et territoriales des comptes d'en juger. En outre, les disparités sont terribles entre les professionnels qui effectuent les contrôles : certains sont de grande qualité, quand d'autres sont totalement coupés des réalités.

Au lieu d'ajouter des tracasseries, supprimons certains contrôles et assurons correctement les autres.

EXAMEN DE LA MOTION TENDANT AU RENVOI EN COMMISSION

Mme Catherine Di Folco, rapporteure. – Je précise à M. Collombat que le dépôt d'une question préalable sur une proposition de loi sénatoriale inscrite en première lecture à l'ordre du jour d'un espace réservé à un groupe politique suppose l'accord de ce groupe.

M. Philippe Bas, président. – En vertu d'un *gentlemen's agreement*, en effet.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.

Proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de Mme Jacqueline Gourault et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 758 (2015-2016), présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues, permettant un exercice territorialisé de

compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – La loi NOTRe a fait apparaître de nouvelles intercommunalités agrandies. Le paysage territorial s'est modifié, passant d'un ensemble d'intercommunalités similaires à des intercommunalités très différenciées selon les territoires, certaines d'une extension telle que l'on a pu les qualifier de « XXL ». Même au sein de ces dernières, les disparités sont importantes. Quand les unes sont nées spontanément, suivant la volonté des élus, comme le Grand Reims, d'autres résultent de l'initiative des préfets ou de quelques personnalités locales, sans correspondre au souhait de l'ensemble des élus. Des intercommunalités « XXL » méritent le nom de communautés d'agglomération en rassemblant des communes urbaines et périurbaines, d'autres réunissent communes urbaines et rurales, d'autres, enfin, sont très rurales et n'ont pour centre qu'un chef-lieu de canton ou une très petite ville.

Chacun doit créer une organisation qui favorise l'application des compétences intercommunales tout en respectant l'esprit de la loi et en incluant tous les élus. C'est pourquoi la proposition de loi qui nous est soumise vise à créer des pôles territoriaux, afin de mieux garantir la démocratie de proximité. Nous pouvons tous partager cet objectif.

Les agglomérations de Nantes ou de Bordeaux ont ainsi créé des pôles de compétences.

M. René Vandierendonck. – Sans avoir besoin de cette proposition de loi.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Je ne dis pas le contraire. Ailleurs, comme à Dreux, les pôles qui ont été créés sont en voie de se transformer en maisons de service public.

Cette proposition de loi est l'occasion de rappeler tous les outils inscrits dans la loi. La direction générale des collectivités locales (DGCL) l'a fait dans une note, car on s'aperçoit souvent sur le terrain que les élus ne les connaissent pas suffisamment, faute de formation adéquate. L'État devrait se faire un devoir d'assurer le « service après-vente » de la loi.

Si la territorialisation de certaines compétences est un objectif partagé, les moyens d'y parvenir sont multiples. Lors des auditions, nous avons relevé l'inquiétude de certains, qui craignent que cette proposition de loi ne crée un niveau intermédiaire, susceptible de devenir un contre-pouvoir, au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). L'Assemblée des communautés de France a considéré qu'institutionnaliser des pôles territoriaux sans personnalité morale pourrait contrarier la réorganisation des compétences en fonction des caractéristiques de chaque territoire.

Pour y répondre, je vous proposerai un amendement qui assouplit plusieurs points de la proposition de loi.

Il ouvre le dispositif de territorialisation à tous les EPCI à fiscalité propre, quel que soit l'effectif de leurs communes membres. Cela permet de prendre en compte des situations comme celle du Calvados, territoire très rural où une intercommunalité a organisé huit secteurs pour associer au maximum les élus locaux à l'exercice des compétences.

Il substitue au conseil de pôle un organe plus souple : une commission composée, pour chaque pôle, des conseillers communautaires élus dans le périmètre, et dotée d'un pouvoir d'avis et de proposition. Cette commission serait notamment consultée, avant leur fixation par le conseil communautaire, sur les modalités d'exercice des compétences sur le territoire du pôle et les modifications qui leur seraient ultérieurement apportées.

Le président de l'intercommunalité pourrait déléguer une partie de ses fonctions à l'un des conseillers communautaires du périmètre désigné, sur sa proposition, après consultation de la commission du pôle, par l'organe délibérant de l'EPCI. Le conseiller désigné devrait rendre compte de sa délégation à chacune des réunions obligatoires de l'organe délibérant.

La réécriture que je vous propose de l'article unique de la proposition de loi respecte le souhait de ses auteurs d'assurer un exercice des pouvoirs au plus près du territoire, en associant les élus communaux. Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, nous avons toujours cherché à assurer la participation des élus communaux à l'ensemble des commissions intercommunales. Cette proposition de loi la renforce, notamment pour la grande ruralité.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce travail approfondi qui améliore considérablement la rédaction de cette proposition de loi, inspirée par le souci de prévenir la création de déserts démocratiques à l'intérieur de grandes intercommunalités comptant plusieurs bassins de vie juxtaposés.

Les intercommunalités jouissent de nouvelles capacités d'action appréciables tant pour la création de nouvelles infrastructures que pour la qualité des services rendus à la population. Mais quand les élus municipaux sont jusqu'à 250 dans les conseils de communautés de communes dotées de compétences très étendues, ils ne sont guère associés à l'exercice des responsabilités, au rebours de la logique antérieure, quand les communautés de communes restaient des structures de proximité où les maires exerçaient une véritable cogestion, dans le prolongement de l'action municipale.

La nouvelle logique comporte des éléments positifs mais aussi des risques. Les pôles territoriaux, déjà imaginés dans les chartes accompagnant la création de communautés de communes apportent un correctif à leur hypercentralisation. La création d'intercommunalités rurales de 200 000 habitants est une question que nous n'avons jamais abordée dans nos débats, pourtant fournis, sur la loi NOTRe.

La proposition de loi met un outil nouveau, facultatif, à la disposition des élus. Cet outil est très attendu dans nos grandes communautés de communes rurales.

M. Yves Détraigne. – Je me reconnais dans le rapport de Jacqueline Gourault et les propos du président Bas sur l'intérêt d'une organisation des intercommunalités XXL au plus près des réalités.

Cependant, une communauté comme celle du Grand Reims, qui compte 144 communes et 204 délégués, a organisé des pôles territoriaux correspondant aux chefs-lieux des anciennes communautés, sans qu'il soit besoin d'un texte de loi. Je pose donc une question de principe : est-il utile de voter une loi sur des actions que l'on mène naturellement ? A-t-on besoin d'encadrer toute organisation par la loi ? Et ne peut-on craindre *a contrario*, si la loi ne prévoit que des pôles et qu'on a l'imagination de s'organiser

autrement, que ce soit jugé hors-la-loi ? Comprenez que mes interrogations dépassent le seul cadre de cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Ce dispositif n'en exclut aucun autre. Il fournit simplement un cadre préétabli que l'on peut choisir ou non de mettre en place.

M. Christophe Béchu. – Merci au rapporteur et au président, premier signataire de la proposition de loi. Ce texte me met cependant mal à l'aise.

Il existe une spécificité locale dans mon département de Maine-et-Loire. Les 64 communes d'une communauté d'agglomération de 120 000 habitants ont décidé de fusionner en six communes nouvelles, correspondant au périmètre des anciennes intercommunalités. Cela évite de renvoyer certaines compétences au niveau communal faute d'un accord sur certaines compétences. Le même processus a eu lieu ailleurs, et le nombre de communes de Maine-et-Loire est passé de 363 à 190.

La proposition de loi apporte une solution alternative à la création de communes nouvelles. Je comprends les problèmes d'organisation des intercommunalités de plus de 50 communes, mais l'amendement du rapporteur, qui supprime ce seuil, me gêne. Quand il est question non seulement d'organiser les pouvoirs mais éventuellement de les déléguer, je me dis que ce qui se présente comme un simple outil pourrait bien devenir une strate intermédiaire.

L'objectif de la proposition de loi est louable, mais en allant si vite, le législateur ne laisse pas le temps aux collectivités territoriales d'inventer des solutions. La communauté urbaine Angers Loire Métropole, par exemple, fonctionne non par pôle mais selon des cadrons correspondant aux points cardinaux. Ces cadrons sont avant tout une instance de concertation. Quant à la mise en oeuvre des compétences, elle n'est pas territorialisée mais procède du volontariat, ce qui apporte une souplesse supplémentaire. Certaines communes ont ainsi décidé d'organiser une sorte de GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun) entre elles sur un sujet spécifique, d'autres ont créé une plate-forme commune d'instruction sur le droit des sols.

Cette proposition de loi peut menacer de telles initiatives, et supprimer le seuil mettrait un frein aux expérimentations.

M. André Reichardt. – Je rends hommage aux auteurs de la proposition de loi, qui vise à favoriser l'exercice des compétences au plus près des territoires quand, dans les grandes intercommunalités, l'*affectio societatis* a pu se diluer.

Si je n'ai pas cosigné cette proposition de loi, c'est que je ne me suis pas senti concerné par l'effectif minimum de 50 communes. Pourquoi ce seuil ? Contrairement à M. Béchu, je serai favorable à l'amendement du rapporteur qui le supprime, même s'il est vrai que le risque d'institutionnalisation d'une nouvelle strate n'est pas négligeable. Je suis sensible, en revanche, à l'argument de M. Béchu sur les communes nouvelles.

Ce n'est pas le fruit du hasard si certaines intercommunalités ne sont pas XXL. C'est peut-être parce que le préfet a joué un rôle de modérateur au sein de la commission départementale de coopération intercommunale.

Ne va-t-on pas trop vite en légiférant dès à présent alors que la loi NOTRe sera redéfinie à l'aune de nos travaux en cours, qui ont déjà révélé des dysfonctionnements, sur le

fond, comme dans le cas des compétences « eau » et « assainissement », ou dans l'application du texte, comme cela est le cas ici ? Le nouveau gouvernement remettra sans doute l'ouvrage sur le métier. Il le faut, globalement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les réflexions du groupe socialiste et républicain, qui s'est penché longuement sur la proposition de loi, vont dans le même sens que nos collègues. Nous n'y sommes pas favorables en l'état. Je salue néanmoins les efforts du rapporteur pour la rendre plus comestible.

J'ai pris connaissance de l'analyse juridique de l'Assemblée des communautés de France, en particulier quant à l'absence de personnalité morale, qui entrave toute capacité de décision.

Je n'ignore pas non plus les vents qui viennent de la Manche, monsieur le président, mais avec cette proposition de loi, on a le sentiment de faire, défaire, refaire. Ces grandes communautés de communes, pertinentes dans l'ensemble, sont dotées de la force nécessaire pour conjuguer dynamisme rural et urbain. La solution des communes nouvelles ? On commence par s'y jeter, puis on en vient à proposer d'y créer des sous-communes – je puis citer un tel cas. Ces allers-retours perpétuels empêchent d'avancer.

J'ai, il y a quelque temps, présidé l'intercommunalité d'Orléans. Une quantité de pôles y regroupent trois ou quatre communes travaillant sur tel ou tel sujet. Comme l'ont dit MM. Détraigne, Béchu et Reichardt, une loi n'est pas nécessaire. Laissons aux collectivités territoriales la liberté de s'organiser. Les élus trouveront le chemin de la proximité.

Nous ne sommes pas favorables à cette proposition de loi, même si je reconnais les efforts du rapporteur, fidèle à son bon sens bien connu.

M. Pierre-Yves Collombat. – Un phénomène inhabituel a eu lieu dans certaines parties du territoire, avec la création de grandes régions et de nouvelles intercommunalités. Des collectivités territoriales paniquées se sont demandées comment elles allaient survivre et en ont conclu qu'il leur fallait grossir. Sauf qu'en regroupant des petites communes, sans locomotive ni moyens, on n'obtient qu'une réserve d'Indiens, pas un pôle dynamique. Une fois l'enthousiasme passé – notamment pour les communes nouvelles – on s'aperçoit que la situation est plus compliquée que prévu.

Nous sommes dans un moment de vérité : soit on estime qu'il n'est plus temps de s'interroger sur la pertinence de ces choix – ce n'est pas ma position – soit on cherche des solutions alternatives. Je conçois que l'on ne puisse tout remettre en cause, mais je plaide plutôt pour la recherche d'une meilleure stabilité et de plus de démocratie. Par pragmatisme, puisqu'on en est au bricolage, je serai favorable à la proposition de loi, malgré les difficultés, pour sauver la démocratie locale.

M. Alain Richard. – J'ai observé le développement de ces très grandes communautés qui n'était parfois pas dicté par la loi. Dans certains territoires, on a fait du zèle. Il ne s'agit pas d'envisager l'abrogation de la loi NOTRe, ce qui serait irréaliste, mais de trouver une solution au problème de l'éloignement démocratique qui menace ces grandes communautés.

M. Détraigne a bien posé la question : cette proposition de loi résout-elle un problème qui ne puisse pas être réglé par la libre administration ? Mais il n'a pas tout à fait

raison quand il affirme qu'aucune forme d'organisation n'a besoin d'un support législatif. Si les compétences des conseils d'arrondissement, par exemple, ont été fixées par loi, c'est bien pour éviter la confusion avec l'échelon central.

Il faut bien distinguer entre la proposition de loi initiale et ce que nous propose notre rapporteur. Une nouvelle forme de délégation était initialement prévue, qui ne me semble pas cohérente avec le principe de la délégation en droit public, soit un acte par lequel une autorité exécutive, administrative, confie l'exercice de ses prérogatives à une autorité subordonnée. Il existe aussi une délégation de collectivité à collectivité, prévue aux articles L.1111-8 et L.1111-9 du code général des collectivités territoriales. Entre deux entités différentes, il y a matière à convention. Mais la rédaction de la proposition de loi initiale était bâtarde en ce qu'elle créait un régime de convention à l'intérieur d'une seule entité publique. Quelle aurait été la légitimité du pôle territorial interne à la communauté à conclure une convention avec la communauté entière ? La formule de souplesse proposée par le rapporteur entre en revanche dans le cadre du droit public : une commission affectée à un espace géographique aurait un rôle de proposition vis à vis de l'instance délibérante, le président ayant faculté de déléguer à l'un de ses membres. Mais dès lors, y a-t-il besoin d'une loi ? La position habituelle est que si le dispositif est entièrement facultatif, il n'est pas du ressort de la loi. Cependant, nous sommes dans la nouveauté ; je suis donc favorable à cette proposition de loi à titre de support pédagogique. Il faut offrir un guide aux collectivités territoriales, d'autant qu'aucune autre possibilité ne leur est interdite. La proposition de loi prévoit un système bien plus réversible que la commune nouvelle, qui risque de connaître des lendemains difficiles, du moins pour celles dont la création a répondu à des considérations financières opportunistes.

M. Alain Anziani. – Faut-il adopter une loi ou faire confiance à l'intelligence des territoires ? Dans la plupart des métropoles actuelles, la population est très importante, tout comme le nombre d'élus. Il a donc fallu inventer, et c'est ce qu'ont fait la plupart des métropoles. Celle de Bordeaux a favorisé un système très déconcentré, avec quatre pôles territoriaux qui exercent des compétences, grâce à un consensus politique. Chaque pôle dispose d'un conseil des élus dont les décisions sont soumises au bureau ou au conseil de la métropole, qui rend, évidemment, des délibérations conformes.

M. Alain Vasselle. – La notion de pôle est intéressante, mais ne revient-on pas ainsi aux syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) où une compétence donnée était exercée dans un périmètre donné ?

M. Philippe Bas, président. – Merci de cet examen approfondi. Messieurs Reichardt et Béchu, je me suis rendu la semaine dernière dans le Maine-et-Loire, département extrêmement créatif. Quand les communes nouvelles sont créées à l'échelon des anciennes communautés de communes de proximité, elles intègrent la grande communauté de communes dans de meilleures conditions.

Je conçois cette proposition de loi telle que Mme Gourault suggère de l'amender comme une incitation pour les communes qui ne se sont pas encore constituées en communes nouvelles à faire l'apprentissage du travail en commun, en apprenant au sein des pôles. On parviendrait ainsi, à terme, à créer des communes nouvelles dotées de substance. L'une des faiblesses de notre travail de législateur a été de traiter les communes nouvelles et les intercommunalités dans deux couloirs parallèles. La créativité dont ont fait preuve certains élus, que ma visite dans le Maine-et-Loire m'a aidé à mesurer, mérite d'être exportée ailleurs.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Nous n'avons pas de désaccord sur le fond. J'ai tenté de répondre aux préoccupations des uns et des autres en créant un mécanisme souple de gouvernance associant le maximum d'élus. Il s'agit d'une simple faculté, d'un outil que l'on met en avant.

Mon amendement prévient tout risque de création d'une strate nouvelle. Contrairement à un syndicat, c'est-à-dire une structure, un pôle ne représente qu'une simple délégation de pouvoir. On peut rappeler la métropole d'Aix-Marseille-Provence où ont été créés des conseils de territoire.

M. Alain Richard. – Comme à Lyon.

M. Michel Mercier. – Comme partout.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – La faculté de délégation de pouvoir de l'exécutif à un élu nécessite d'être inscrite dans la loi, d'où l'intérêt de cette proposition de loi.

M. Alain Richard. – En effet.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Nous avons précisé qu'il s'agissait d'une «délégation à un élu» car parfois les vice-présidents «thématiques» de l'intercommunalité cumulent avec des «clés de territoire». Il s'agit d'introduire de la souplesse. À Agglopolys, la communauté d'agglomération de Blois qui réunit 48 communes, nous avons, par exemple, créé un organe provisoire pour travailler sur le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), en relation avec les élus communaux. Tout est possible.

Il n'est pas souhaitable de revenir sur la loi NOTRe, mais on peut offrir des outils souples aux élus, pour les associer le plus possible.

M. Michel Mercier. – J'ai siégé à la commission mixte paritaire consacrée à la loi NOTRe. Avec Jean-Jacques Hyst, nous avons décidé de voter cette loi. Il fallait sortir de la réforme permanente des structures des collectivités territoriales. J'assume pleinement d'avoir adopté ce texte imparfait... Comme tous ceux que nous adoptons. Lorsqu'on vote une loi, on ne connaît pas toujours les résultats qu'elle produira sur le terrain, et rien n'interdit de l'enrichir au gré des retours d'expérience. Comme l'a très justement rappelé le président Bas, nous n'avions jamais soulevé la question, au cours de nos débats sur la loi NOTRe, du nombre de communes rattachées à une intercommunalité.

Si les solutions mises en avant dans la proposition de loi ne sont pas exclusives de toute autre organisation, j'estime, à la différence d'Yves Détraigne – c'est cette pluralité qui fait la richesse du centre – que l'on peut l'adopter. L'amendement du rapporteur va dans ce sens.

M. Alain Vasselle. – Je suis favorable à l'amendement de Mme Gourault, mais je souhaite être bien sûr : le périmètre d'un pôle est-il obligatoirement inscrit dans le périmètre de l'intercommunalité ? Pour reprendre l'exemple du pôle PLUi, celui-ci pourra-t-il ne concerner qu'une partie des communes de l'intercommunalité, alors que le PLUi s'applique à toutes ?

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Deux fois non. Je pourrai vous expliquer la solution que nous avons inventée à Blois, dont je suis sûre qu'elle vous convaincra.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

L'amendement COM-2 est adopté et l'amendement COM-1 devient sans objet.

L'amendement de conséquence COM-3 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique Dispositif de territorialisation des compétences intercommunales			
Mme GOURAULT, rapporteur	2	Assouplissement et généralisation du dispositif	Adopté
M. GUENÉ	1	Maintien des pôles territoriaux au-delà de la création de communes nouvelles	Satisfait ou sans objet
Intitulé de la proposition de loi			
Mme GOURAULT, rapporteur	3	Amendement de conséquence	Adopté

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – J'ai reçu une lettre de Mme Éliane Assassi, présidente du groupe communiste républicain et citoyen, demandant l'organisation d'auditions sur l'acte criminel commis sur un jeune homme en Seine-Saint-Denis il y a une dizaine de jours. J'y réponds avec réserve. La commission des lois ne peut pas procéder à des auditions sur une affaire donnant lieu à une procédure judiciaire. Nous savons demander au juge de ne pas déborder son champ d'action, en vertu de la séparation des pouvoirs... soyons attentifs, à l'inverse, à ne pas empiéter sur le domaine de l'autorité judiciaire.

Au-delà, je ne suis pas sûr qu'il soit sage, dans le contexte actuel, de soulever une question touchant à l'organisation générale des interventions de la police nationale ou de la gendarmerie en s'appuyant sur un drame. Pour autant, j'ai demandé au ministre de l'intérieur s'il était d'accord pour s'exprimer sur ce sujet devant notre commission. Nous recherchons une date à cette fin.

Mme Éliane Assassi. – Je ne partage pas ce que vous avez dit en préambule. Nous souhaitons la création d'une commission d'enquête, mais la procédure judiciaire en cours ne le permet pas. C'est pourquoi j'ai demandé que notre commission procède à des auditions, comme le lui permet l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui l'autorise à convoquer toute personne qu'elle estime nécessaire d'entendre.

M. Michel Mercier. – Les opérations de maintien de l'ordre se font dans le cadre de l'état d'urgence.

Mme Éliane Assassi. – Dont on peut se demander à quoi il aboutit.

M. Michel Mercier. – Dans ce cadre, la commission des lois a reçu les pouvoirs d'une commission d'enquête pour six mois. Comment pourrait-on passer outre et la séparation des pouvoirs et les prérogatives que nous avons reçues ?

Mme Éliane Assassi. – Voilà un refus qui se saura...

M. Philippe Bas, président. – Je souhaite également rappeler un usage, sur un sujet de méthode. Les missions d'information rassemblent en principe un ou plusieurs membres de la majorité et de l'opposition qui réalisent un travail conjoint. Ce n'est pas dans les méthodes de travail de la commission des lois de communiquer séparément en cours de mission. Il y a eu des incidents. Je vous demande d'être attentifs.

La réunion, suspendue à 11 h 35, est reprise à 11 h 45.

Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES) – Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans la matinée, la commission entend M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (fichier TES).

M. Philippe Bas, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, avec lequel nous avons l'habitude de travailler depuis plusieurs semaines. Ce sujet des titres d'identité était l'objet, il y a près de dix ans, d'un rapport de M. Jean-René Lecerf, qui témoignait de l'intérêt du Sénat pour la protection des Français contre les usurpations d'identité. Une première tentative de légiférer en 2012 s'est soldée par un désaccord entre le Gouvernement et le Sénat de l'époque, puis une censure du Conseil constitutionnel.

Une dizaine de jours avant la sortie du décret créant le fichier automatisé des cartes nationales d'identité (CNI), j'ai écrit à votre prédécesseur pour lui faire part de nos préoccupations. Lorsque le décret a été signé, et après de nombreuses auditions, nous avons demandé la suspension de la mise en œuvre de ce fichier. Le ministre s'est alors engagé à ne la rendre effective qu'après la prise en compte des recommandations d'une mission d'audit confiée à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic). Le jour même de la réception de ces recommandations, vous les avez

portées en mains propres aux présidents des commissions des lois des deux assemblées. Quelles ont été les mesures prises par le Gouvernement pour les mettre en œuvre ?

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – Merci de votre invitation sur le rapport d'audit de sécurité réalisé par l'Anssi et la Dinsic sur le fichier des titres électroniques sécurisés (TES).

Comme le pensait mon prédécesseur, il est très important que sur un tel sujet d'intérêt général, nous puissions échanger en toute transparence. En novembre dernier, vous aviez eu avec Bernard Cazeneuve des échanges particulièrement riches et constructifs, notamment sur les conditions de sécurité du système TES. Il avait alors pris deux engagements importants.

Tout d'abord, les textes devaient évoluer pour que les citoyens le demandant puissent s'opposer au versement de leur empreintes digitales – dont le recueil reste obligatoire, j'y insiste – dans la base de données centralisée TES. Cela ne vaut que pour les cartes nationales d'identité : le versement des empreintes digitales pour les passeports est obligatoire en vertu de la législation européenne. Je rappelle que notre intention initiale était d'apporter une garantie de protection et de traçabilité pour la conservation des empreintes digitales numérisées pour les cartes nationales d'identité équivalente à celle qui est offerte par le système TES pour les passeports, soit un progrès notable par rapport au mode de conservation actuel des documents sous forme papier. Sur ce premier engagement, le travail est presque achevé. Un projet de décret en Conseil d'État a été élaboré et transmis en décembre à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) pour examen.

Second engagement : la réalisation d'un audit du dispositif par les experts reconnus de l'Anssi et de la Dinsic a été définie par une lettre de mission, claire, du 17 novembre, afin de concentrer l'expertise, d'une part, sur la protection de l'application TES contre les risques d'intrusion ou de piratage, et, d'autre part, sur le renforcement du lien unidirectionnel permettant de passer des données alphanumériques aux données biométriques – et non l'inverse. Nous nous étions engagés à rendre public le rapport, de même qu'à tenir compte de ses conclusions avant toute généralisation du recours à TES pour délivrer les cartes nationales d'identité. L'homologation du système constituait, à cet égard, une condition *sine qua non*. L'Anssi et la Dinsic m'ont remis un rapport précis et fort éclairant le 13 janvier dernier. Conformément à nos engagements, je l'ai moi-même rendu public dès le 17 janvier, après en avoir retenu les décisions qui s'imposaient. Le Gouvernement a donc tenu ses engagements.

Les onze recommandations du rapport de l'Anssi et de la Dinsic seront pleinement mises en œuvre, dans la mesure où elles s'inscrivent dans la continuité des mesures de sécurisation renforcée du dispositif déjà prises par le ministère de l'intérieur, pour améliorer la sécurité anti-intrusion de l'application et renforcer la protection du lien unidirectionnel. C'est pourquoi nous allons les mettre en œuvre sans délai.

Le rapport souligne deux éléments importants parfaitement complémentaires : d'une part, il établit explicitement que le système TES est « compatible avec la sensibilité des données qu'il contient », dans son architecture comme dans ses conditions d'usage ; d'autre part, il conclut que la sécurité du système TES est perfectible. C'est vrai, et nous allons la perfectionner.

Même après avoir perfectionné et renforcé la sécurité de TES, dans les prochaines semaines, puis en continu, le risque zéro n'existe pas dans ce domaine. Pour autant, faut-il renoncer à agir et risquer de paralyser l'action publique ? Je ne le crois pas. Comme le disait le directeur général de l'Anssi, M. Guillaume Poupard, le 18 janvier devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, il nous faut « renoncer au concept de sécurité absolue », et nous adapter aux menaces selon une démarche de sécurité dynamique et continue. Voilà tout l'enjeu de la procédure d'homologation : analyser les risques, déterminer les actions engagées pour les réduire et définir les risques résiduels acceptables. La sécurité de TES était une préoccupation du ministère de l'intérieur bien avant novembre dernier, dans une démarche d'évolution progressive des versions de l'application, laquelle date de 2008. Ainsi, un test d'intrusion avait été programmé par l'Agence nationale des titres sécurisés bien avant les débats qui nous occupent, et a été mis en œuvre en novembre 2016. Le débat engagé à l'automne dernier a accéléré cette démarche de sécurisation permanente. C'est pourquoi j'ai conditionné la généralisation du recours à TES pour les cartes nationales d'identité à la réévaluation du processus d'homologation.

Toutes les mesures utiles pour réduire ces risques ont été mises en œuvre ou sont en train de l'être, sur la base des échanges permanents entre les services du ministère et les auditeurs de l'Anssi et de la Dinsic. Désormais, 94 % des mesures du plan d'action sont achevées. Les 6 % restants correspondent à une mesure qui sera mise en œuvre dès le 28 février prochain.

Deux sujets sont susceptibles d'inquiéter nos concitoyens : le risque d'intrusion et le risque de détournement de notre système. Le fichier TES contient, outre des pièces justificatives produites pour l'obtention du titre, des données alphanumériques – nom, prénom, adresse, taille, couleur des yeux, sexe, date et lieu de naissance – et des images numérisées – photographie d'identité, signature, deux empreintes digitales. Le risque d'intrusion correspond concrètement au piratage du système TES, et à l'utilisation de ses données par un tiers mal intentionné. Le plan d'action en cours de mise en œuvre, nourri de l'expérience du test d'intrusion que je viens d'évoquer, a pour objectif de réduire au maximum ce risque. Dans le cadre du processus continu d'amélioration de la sécurité de TES, je souhaite reproduire ce type de démarches. Comme dans la lutte contre la délinquance, nous devons tenir compte de l'évolution des moyens qui nous sont opposés pour nous nuire, et adapter et moderniser constamment nos propres moyens de sécurité, afin d'être dans la réactivité et l'anticipation permanentes.

Élément fondamental de protection contre l'intrusion, TES est maintenu à distance des réseaux internet ouverts au public et a été élaboré dans une logique de cloisonnement des informations et des opérations, ce qui réduit considérablement les risques.

L'autre risque est le « détournement » de TES à des fins d'identification et non d'authentification. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement n'a jamais souhaité mettre en place un système d'identification systématique, qui reposerait sur la recension exhaustive des données personnelles utiles à la délivrance de titres d'identité. TES permet exclusivement d'authentifier l'identité des personnes à partir de leur nom, et en aucun cas de les identifier à partir de leurs seules données biométriques. Authentifier l'identité revient à s'assurer que la personne qui sollicite la délivrance ou le renouvellement d'un titre est bien la personne connue sous cette identité, et ce par comparaison des données enregistrées sous cette même identité. C'est ainsi que l'on préserve les usagers du risque d'usurpation d'identité.

Le rapport fait donc le point sur le risque de « détournement » de TES à des fins d'identification. Il confirme l'existence d'un lien unidirectionnel entre données alphanumériques et données biométriques. TES ne peut pas être exploité à des fins d'identification, c'est-à-dire en passant des données biométriques aux données alphanumériques. Cette asymétrie est-elle contournable ? Peut-elle être dévoyée ? Selon le rapport, ce n'est qu'en disposant de la clé de déchiffrement de ce lien et en reconstituant une autre base, fiche par fiche et en dehors de TES, que ce risque de dévoiement pourrait apparaître.

Toutes les recommandations ont été entendues et mises en œuvre pour faire obstacle à d'éventuelles tentatives de ce genre. Le chiffrement de ce lien sera renforcé, l'analyse des risques approfondie, et les mécanismes de « défense en profondeur » contre un tel détournement seront consolidés, grâce au chiffrement des empreintes numérisées et à la mise en place de mécanismes de détection d'usages anormaux du lien unidirectionnel.

Depuis la mise en œuvre de TES en 2008, aucun cas de dévoiement de son usage n'a été identifié. Les usages de TES par les agents de préfecture et ceux de l'Agence nationale des titres sécurisés sont pleinement conformes aux textes régissant ce traitement de données.

Cela doit-il nous surprendre ? Non : nous sommes dans un État de droit, avec des lois et des règles précises, respectées par les agents de l'État, et notamment ceux du ministère de l'intérieur. C'est cet État de droit que le rapport est venu nous rappeler. La place Beauvau n'est plus depuis longtemps l'ancre de Fouché – elle ne l'a d'ailleurs jamais été, si l'on veut être conforme à la réalité historique... Les femmes et les hommes du ministère de l'intérieur sont avant tout des défenseurs de nos lois et de nos libertés publiques.

Les travaux de l'Anssi et de la Dinsic ont été très utiles pour faire évoluer TES vers des conditions de sécurité optimales, garantissant un niveau de protection des données personnelles élevé. Le débat qui a eu lieu au Parlement s'est avéré fort utile. Mais je ne m'en contenterai pas. Je souhaite que le ministère de l'intérieur s'inscrive dans un processus d'amélioration continue de TES, afin que le système bénéficie en permanence d'un niveau de sécurité adapté aux risques, avec une réévaluation à haute fréquence du dispositif, chaque année, tandis que les services interministériels compétents continueront à accompagner le ministère dans ces travaux indispensables.

TES n'est que l'outil de la réforme structurelle « Plan Préfectures Nouvelle génération » (PPNG), qui doit être généralisée dans les délais escomptés. À ma demande, juste après la remise du rapport, la commission d'homologation s'est réunie le 8 février pour se prononcer sur l'analyse des risques et la conformité des mesures de maîtrise de ces risques. Au vu de la stratégie de sécurisation et du plan d'action mis en œuvre, j'ai ainsi homologué TES au titre de la sécurité des systèmes d'information. La généralisation de cette réforme et l'utilisation de TES pour la délivrance des CNI interviendront du 20 février au 27 mars prochains, dans les conditions prévues par arrêté ministériel. L'homologation ne marque pas la fin d'un processus de sécurisation dynamique, mais elle ouvre la voie à la mise en œuvre de la réforme. Plusieurs sénateurs se sont rapprochés de mon cabinet ou de celui du Premier ministre pour prendre connaissance des conditions du déploiement. J'ai moi-même transmis, le 10 février, aux présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, l'instruction adressée le 30 janvier dernier aux préfets sur la mise en œuvre opérationnelle.

Comme c'est déjà le cas depuis le début de l'hiver dans les départements pilotes des Yvelines et de la région Bretagne, nous allons pouvoir dématérialiser, sous forme

numérique, les échanges entre les mairies qui accueillent le public et les 27 plateformes préfectorales où l'on instruit les demandes de CNI et de passeports, les centres d'expertise et de ressources titres (CERT). Le rapport confirme sur le plan technique les apports positifs de TES au service des trois grands objectifs de la réforme de la délivrance des CNI portée par le ministère de l'intérieur dans le cadre du PPNG.

Tout d'abord, cette évolution soutiendra la réforme du service public, dans les communes comme dans les préfetures, en nous faisant gagner en efficacité. La réforme des titres nous permettra de réinvestir un millier d'emplois dans les territoires, sur des missions à forte valeur ajoutée telles que la prévention et la gestion des crises, le conseil juridique et le contrôle de légalité, la lutte contre la fraude ou encore la coordination de l'action de l'État et le développement territorial.

Ensuite, cette réforme apportera un réel bénéfice pour simplifier les démarches des usagers. Avec les télé-procédures qui accompagnent l'évolution du traitement des CNI vers TES, de nouveaux services pourront être offerts à nos concitoyens : pré-demande en ligne, renouvellement simplifié de la CNI... Cette simplification s'accompagnera également d'un raccourcissement des délais de délivrance du titre, grâce à la suppression des échanges papiers entre les mairies, les préfetures et les services de production des titres. Enfin, cette réforme renforcera la sécurité des titres délivrés et réduira les risques de fraude et d'usurpation d'identité. En s'appuyant sur une base centrale d'empreintes numérisées, TES rapproche automatiquement les éléments produits, y compris biométriques, lors d'une demande de titre concernant une même identité, ce qui limite le risque d'usurpation d'identité. TES limite les risques de fraude dès lors qu'il permet d'interagir avec des données authentifiées et sécurisées d'état civil.

Bernard Cazeneuve et moi-même avons, depuis plusieurs mois, fait preuve d'une véritable transparence et voulu contribuer de manière constructive au débat public sur le sujet. Aujourd'hui, j'ai surtout évoqué des questions de sécurité des systèmes d'information ; il existera toujours des risques, à nous de les rendre sinon résiduels, du moins acceptables.

J'espère que nous retirerons de TES tous les bénéfices que nous en attendons, ceux qui résultent du PPNG. Les deux sites pilotes dans les Yvelines et en région Bretagne ont un bilan extrêmement satisfaisant. Je remercie le secrétaire général du ministère de l'intérieur, M. Denis Robin, pour ce travail très important. Je souhaite aller au bout de ce sujet, en poussant l'expertise non seulement sur les recommandations du rapport, mais également sur les orientations de long terme qu'il contient. Deux orientations sont significatives : d'une part, le passage d'empreintes digitales brutes à des gabarits, et d'autre part, si les gabarits sont retenus – ce qui offre une probabilité de résultat et non un résultat certain – de pouvoir conserver l'intégralité des empreintes digitales dans un fichier distinct de TES. Je suis très intéressé aux résultats de la première expertise menée et très attentif à l'impact sur notre action en matière de lutte contre la fraude et, surtout, à ses conséquences pour l'autorité judiciaire, première utilisatrice des empreintes digitales, notamment pour lutter contre le terrorisme. Je suis plus réservé sur la seconde orientation car ce fichier serait assimilable à un fichier de police, et je connais la sensibilité des débats auxquels elle nous conduirait.

Même si cela ne fait pas partie de la lettre de mission sur le fichier TES, nous ne pourrions pas nous épargner un débat au Parlement sur l'identité numérique – nous en avons convenu avec MM. Verdier et Poupard – notamment lorsqu'on observe certaines utilisations des *smartphones* ou d'outils numériques. Au-delà d'une réflexion opérationnelle du prochain

Gouvernement, les assemblées devront mener une réflexion de fond sur la protection des données personnelles et des libertés publiques. Vous aurez du travail dans les prochains mois...

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre présentation des conclusions de ce rapport avec beaucoup d'honnêteté intellectuelle et de réalisme. Vous n'avez pas méconnu les risques que tout fichier de ce type encourt – risque d'intrusion extérieure, de mutation technologique, d'utilisation à d'autres fins...

Vous avez déjà répondu à certaines questions, notamment sur la substitution du gabarit aux données biométriques brutes, mais pouvez-vous nous en dire plus sur le chiffrement des données biométriques et la double clé ? Comptez-vous mettre en œuvre un système où une autorité tierce pourrait, aux côtés du ministre de l'intérieur, comme dans le cas d'un coffre de banque, activer une deuxième clé sans laquelle le dispositif ne serait pas accessible ?

M. Jean-Yves Leconte. – Votre présentation est empreinte d'un certain scepticisme car la situation évolue, même sur le lien unidirectionnel. En témoigne l'utilisation de certaines applications sur les *smartphones*. Même si on ne veut pas de lien bidirectionnel, le traitement en *big data* de photos permet d'y parvenir. Soyons vigilants. Le traitement des réquisitions judiciaires et leur traçabilité seront une avancée significative par rapport au fichier actuel. Sans traçabilité ni surveillance, on peut reconstruire la bidirectionnalité.

Quelle est la manière dont cela fonctionne ? Peut-on confronter les données de la puce d'un passeport aux données de la base lors d'un contrôle ? Les réponses diffèrent selon mes interlocuteurs... S'il n'y a pas de confrontation possible, l'intérêt du fichier est limité, d'autant que les puces sont fragiles.

Pourrons-nous demander une carte d'identité à n'importe quel endroit, comme désormais un passeport ? Pourrons-nous aller plus loin et précommander, voire commander un titre d'identité en ligne si toutes les données du fichier TES sont dans la base, titre qui serait ensuite activé après vérification des empreintes digitales dans une borne, pour éviter l'attente au guichet ?

Une rubrique relative à l'autorisation de sortie du territoire des mineurs sera-t-elle ajoutée au fichier TES, afin d'avoir une information complète sur les titres d'identité ?

M. François Pillet. – Merci de cette présentation très intéressante. Vous avez pertinemment différencié le risque de pénétration et le risque de réversibilité ou de détournement, pour un débat pédagogique. J'ai bien compris qu'il n'y avait pas de solution technique pour assurer un lien unidirectionnel intangible. J'ai lu le rapport. À partir de quel moment des risques résiduels sont-ils acceptables ou non ? Vos explications ont été largement rassurantes sur votre démarche et son contenu, mais pas totalement. Avez-vous envisagé de nouveau la possibilité d'assurer la protection de l'identité par des cartes à puce ? Avez-vous sinon des arguments autres que financiers pour l'écarter ? Quelles mesures doivent être prises pour rendre le risque le plus résiduel possible et alerter sur la tentative de réversibilité du fichier avant qu'elle ne soit effective ? Je me félicite que notre commission se soit saisie de ce sujet extrêmement sensible et que le débat que votre prédécesseur et vous-même avez permis soit désormais un peu plus éclairé.

Mme Jacqueline Gourault. – Je serai plus pragmatique que M. Pillet. Désormais, la délivrance des cartes d'identité sera assurée par les communes qui délivraient les passeports, auxquelles s'ajoutent de nouvelles communes qui entreront dans le dispositif. Je vous remercie d'avoir renforcé la dotation, notamment pour ces nouvelles communes. Mais de très nombreuses communes ne délivrent pas de CNI... Pouvez-vous nous en dire davantage sur l'expérimentation dans les Yvelines et en Bretagne, et notamment sur le service d'aide à la demande de titres ? Comment cela fonctionne-t-il, et quelles sont les relations avec les communes ?

L'Association des maires de France (AMF) m'a informée d'un dispositif de recueil mobile. Combien de dispositifs sont prévus ? Des communes peuvent-elles se porter volontaires ? Ainsi, dans certains secteurs ruraux très éloignés de la mairie qui délivre les titres, le chef-lieu de canton pourrait les accueillir. La CNI, une fois établie, ne pourrait-elle pas être distribuée par l'ensemble des mairies ? Si certains dossiers importants passent parfois inaperçus, celui-ci est mal vécu par l'ensemble des communes, et coupe la relation entre les administrés et les petites communes. Comment faciliter la proximité et le passage entre les deux systèmes ?

M. Alain Richard. – Sur un sujet de gestion publique touchant aux droits des individus, il faut choisir entre les risques irréductibles d'un système offrant beaucoup plus d'efficacité, et le risque de ne rien faire en conservant le système actuel qui comporte de très nombreuses vulnérabilités pesant très lourdement – non pas dans le cadre d'opérations terroristes mais de délinquance ordinaire – sur de très nombreuses personnes dont on usurpe l'identité. Parlons vrai : si nous refusons ce nouveau fichier, nous devons dire que nous assumons les risques réels du système actuel. Je suis plutôt favorable à la réforme.

M. Bruno Le Roux, ministre. – Les pièces justificatives sont déjà cryptées, les empreintes digitales le seront également, conformément à la demande de l'Anssi. Le ministère de l'intérieur est plutôt réservé sur le fait de confier la clé de chiffrement à une autorité tierce, car cela dissoudrait les responsabilités en matière de sécurité. Je ne suis pas fermé sur cette question, mais on pourrait attendre quelques semaines : ceux qui arriveront au pouvoir auront le temps et la nécessité d'y réfléchir. Personnellement, je ne suis pas sûr que cela pose de réels problèmes d'avoir cette sécurité supplémentaire. Ma priorité, c'est la sécurisation du dispositif et des procédures. La gouvernance du système pourra revenir au futur gouvernement.

On ne peut faire correspondre les empreintes dans les puces des passeports et celles dans les bases lors de contrôles de police. Le seul contact possible avec la base est lors du renouvellement d'un titre au guichet, lorsque que la correspondance entre les empreintes du demandeur et celles de la puce n'a pas fonctionné.

L'introduction d'une puce sur la CNI soulève un débat de fond sur l'identité numérique car elle introduit d'autres risques : comment assurer la traçabilité des usages ? Si elle devait s'accompagner de la suppression de la base centrale, n'y aurait-il pas un risque d'affaiblissement de la lutte contre l'usurpation d'identité ? En plus d'un coût de plus d'une centaine de millions d'euros...

Comme pour les passeports, il n'y aura plus de condition de résidence dans un département pour demander sa carte d'identité, ce qui simplifiera les démarches.

Nous refusons la demande de CNI en ligne tant que les technologies n'auront pas suffisamment progressé ; la présence physique du demandeur reste indispensable.

Les maires ont été associés au pilotage de la réforme par le biais de l'AMF – j'ai même reçu son président en début de semaine. Le comité de suivi a tenu sa dernière réunion hier, et s'est appuyé sur l'expérience dans les Yvelines et en Bretagne. Le débat local est nourri par une certaine appréhension sur les effets de la réforme, sur les territoires ne connaissant pas la réforme. Partons des sites pilotes. De l'avis général, le dispositif technique fonctionne correctement. Le dialogue entre le préfet et l'association départementale des maires a permis de caler des organisations efficaces sur ces deux territoires, de réduire les délais de traitement, et l'ergonomie du système a facilité la tâche des mairies.

Deux points ont toutefois retenu notre attention. Certaines mairies peuvent recueillir les données, d'autres recueillir et délivrer les titres. Pour établir des pré-demandes en ligne, un dispositif de recueil mobile est prévu avec une centaine de bornes, une par département, nombre qui pourra être augmenté si besoin – il sera évalué en 2017. Actuellement, seulement 15 % à 20 % des pré-demandes se font en ligne ; nous allons encore simplifier le dispositif. Les mairies devront revoir l'organisation des rendez-vous pour en accélérer la fréquence – il faut parfois cinq semaines pour obtenir un rendez-vous sur certains sites. Les services préfectoraux accompagneront les mairies pour trouver les bonnes solutions. Les communes ne recueillant pas ces demandes peuvent créer des points numériques pour aider l'utilisateur à remplir une pré-demande en ligne. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) peut être utilisée à cette fin.

La remise d'une carte d'identité doit se faire dans la commune où est faite la demande initiale afin de vérifier les empreintes digitales. Dans les prochaines années, nous devons travailler à plus de simplification grâce à de nouvelles technologies, mais aujourd'hui, en raison des risques de fraude, nous ne pouvons pas faire autrement.

M. Cazeneuve avait envisagé que certains services locaux, comme La Poste, puissent délivrer des titres dans des territoires ruraux. Si les difficultés techniques restaient surmontables, le coût aurait été prohibitif. Nous devons continuer à travailler sur ce sujet.

M. Michel Mercier. – A partir de quelle date la mairie de ma petite commune, qui délivre déjà des passeports, devra-t-elle délivrer des cartes d'identité ?

M. Bruno Le Roux, ministre. – À partir du 21 mars prochain.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le ministre, merci de votre venue.

La réunion est close à 12 h 40.

Jeudi 16 février 2017

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Projet de loi de ratification de trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de M. Hugues Portelli et le texte qu'elle propose pour le projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires,

financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Ce projet de loi, je le rappelle, fait suite au vote de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, et notamment de son article 30 adopté par le Sénat, qui a prévu la création d'une collectivité unique de Corse résultant de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, ainsi que des aménagements institutionnels, administratifs et financiers auxquels le Gouvernement avait été habilité à procéder par ordonnances.

En première lecture, la commission des lois avait adopté ce projet de loi en le modifiant seulement par quatre amendements de cohérence et de précision rédactionnelles, complétés par un amendement de la commission des finances saisie pour avis. Mais ce texte avait été rejeté par le Sénat en séance publique. C'est donc le texte du Gouvernement qui a été transmis à l'Assemblée nationale, qui l'a adopté avec quelques amendements, presque tous de correction – sauf un amendement modifiant l'affectation de la dotation de continuité territoriale afin, comme l'indiquait l'exposé des motifs, d'autoriser le financement *« d'équipements relatifs à des infrastructures en faveur de la mobilité ou à des opérations d'investissement (...) notamment au titre des politiques publiques menées en faveur des territoires de l'intérieur et de montagne »*.

Les votes contraires des deux assemblées ne laissent place à aucun compromis en commission mixte paritaire. C'est donc du texte de l'Assemblée nationale que nous discutons en nouvelle lecture.

Ce projet de loi me rappelle quelques souvenirs... En 2003, avec le ministre de l'intérieur, j'avais travaillé à l'élaboration du petit frère de ce texte, rejeté à quelques milliers de voix près lors d'un référendum consultatif organisé en Corse. Après avoir été enterrée à l'époque, l'idée d'une collectivité unique a ressurgi à l'occasion d'une délibération de l'Assemblée de Corse, qui a amené le Gouvernement à déposer un amendement en ce sens sur le projet de loi NOTRe. Ayant moi-même écrit naguère un texte similaire, et le Sénat ayant voté pour le principe de la collectivité unique en 2015, je ne vois aucune raison dirimante de nous opposer au projet de loi de ratification qui nous est aujourd'hui soumis. Mon point de vue n'a pas changé.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste et républicain n'a pas non plus changé de position. Il a soutenu ce projet de loi en première lecture, suivant l'avis du rapporteur, il le soutient aujourd'hui.

Le projet de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 9 h 15.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 13 février 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 05.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale s'est réunie au Sénat le lundi 13 février 2017.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. François-Noël Buffet, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat et M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale. Je donne immédiatement la parole à M. Alain Tourret, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Malgré tout le bonheur que j'ai d'être avec vous – et pas seulement en tant qu'élu de Basse-Normandie, monsieur le président Bas – je vous propose d'acter notre désaccord après vous avoir rappelé la genèse de nos travaux.

M. Georges Fenech et moi-même avons naguère déposé une première proposition de loi sur la révision des condamnations pénales, devenue une grande loi de la République, votée par les deux assemblées en dépassant toutes considérations partisans, qui reposait sur un principe essentiel : « mieux vaut cent coupables en liberté qu'un seul innocent en prison ».

Après ce texte important, nous avons décidé d'unir nos forces pour modifier les règles en matière de prescription pénale. Beaucoup s'y attelèrent, parmi lesquels l'éminent sénateur Jean-Jacques Hyest, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, l'éminent député Pierre Mazeaud, puis certains autres, en vain : toutes ces tentatives échouèrent. La situation, invraisemblable, pouvait être qualifiée de chaos démocratique : depuis 1935, la chambre criminelle de la Cour de cassation n'appliquait plus les dispositions du code de procédure pénale relatives au point de départ du délai de prescription. Par ailleurs, la durée de ce délai fut augmentée petit à petit par de nouvelles lois. En conséquence, on pouvait se demander si la notion de prescription avait encore un sens.

Après plusieurs mois de travaux, dans le cadre d'une mission d'information créée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Georges Fenech et moi-même avons

fait une double proposition : d'une part, que la prescription ne soit jamais un moyen général d'impunité, car c'est un moyen d'exception ; d'autre part, par égard pour les victimes, que les durées de prescription en matière criminelle et délictuelle soient doublées. Nous avons fait converger la durée de prescription de l'action publique et des peines afin d'assurer une certaine sécurité juridique. Nous avons donné une définition des infractions dissimulées et occultes, en nous appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation.

Nous avons fait le choix, contre la conception napoléonienne héritée de 1808, d'inscrire la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation dans la loi. Puis nous nous sommes rapprochés, avec M. Buffet, juriste comme moi, sous l'amicale présidence du garde des Sceaux, pour harmoniser nos positions. Nous avons trouvé une solution globale. Qu'elle que soit la date de révélation des faits, nous avons décidé que le point de départ du délai de prescription de l'action publique d'une infraction occulte ou dissimulée ne pourrait être reporté au-delà de douze ans en matière délictuelle et trente ans en matière criminelle à compter du jour de la commission de l'infraction. Nous avons écouté la voix du Sénat – celle de la sagesse – sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre. Le Conseil d'État nous a entendus longuement, M. Georges Fenech et moi-même – nous avons été les premiers auteurs d'une proposition de loi renvoyée à la commission des lois à l'être, sous cette législature, et il nous a donné raison, dans un avis extrêmement positif, en reconnaissant que nos propositions respectaient la sécurité juridique à laquelle il veille particulièrement.

Reste la prescription des infractions de presse, dont le numérique a bouleversé l'environnement. La loi du 29 juillet 1881 prévoit un délai de prescription de trois mois à partir de la publication du contenu. Or la presse en ligne, contrairement aux journaux, ne fait plus disparaître le support de base. Sensibles à l'argument du rapporteur Buffet, nous avons, avec l'accord du garde des Sceaux, accepté de distinguer une prescription de droit commun de trois mois lorsque le délit est commis uniquement par voie de presse écrite ou à la fois par cette voie et en ligne, d'une prescription d'un an pour les infractions commises en ligne uniquement. J'ai finalement été mis en minorité, sous la pression de certains lobbies, plus ou moins spécialisés dans le droit de la presse, bien qu'ayant défendu autant que je le pouvais l'accord que nous avons passé, appelant même à la rébellion le garde des Sceaux, lequel m'a fait savoir qu'il était membre d'un collectif gouvernemental et n'était pas un « trublion libre »... Le Gouvernement ne le veut pas. J'en prends acte. Pouvait-on trouver un compromis ? J'en doute.

Le droit de la presse, très compliqué, droit de la liberté par excellence, est à manier avec la plus grande précaution. Mais il faut se demander : est-il normal, en 2017, de continuer comme en 1881 de prévoir des sanctions pénales pour une injure ou une diffamation, quelle qu'elle soit ? Le droit civil n'est-il pas mieux indiqué pour connaître de ces comportements ? C'est aussi la position de mon ami Georges Fenech. Nos successeurs devront répondre à ces questions, avec beaucoup d'attention, en tenant compte des bouleversements apportés par l'édition en ligne, celle-ci ne faisant plus disparaître ce qui a été publié, qui ne cesse de demeurer à l'écran. Puissent-ils le faire avec la plus grande prudence. Voilà pourquoi il nous faut constater que cette commission mixte paritaire ne pourra être conclusive.

M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Merci pour ce rappel objectif du parcours de ce texte, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Nous avons réussi à trouver un accord sur le doublement des délais de prescription de l'action publique, sur le maintien de la prescriptibilité des crimes de guerre et sur la consécration législative de la jurisprudence de la Cour de cassation sur les infractions occultes ou dissimulées. Nous

étions satisfaits aussi de la réunion du 5 octobre dernier, sous l'égide du garde des Sceaux, qui a entériné l'accord entre nos deux assemblées. Le texte a ensuite été adopté par le Sénat, avant de repartir à l'Assemblée au mois de décembre. La commission des lois l'y a adopté conforme, mais il a été modifié en séance publique par l'adoption d'un amendement de M. Bloche, inspiré par le ministère de la culture, sur un point particulier du texte, relatif aux infractions commises sur Internet. C'est le Sénat qui avait inséré cette disposition, par l'adoption d'un amendement commun de M. François Pillet reprenant une proposition qu'il avait formulée avec M. Thani Mohamed Soilihi dans un rapport d'information sur l'équilibre de la loi de 1881 à l'épreuve de l'Internet. Cet amendement ayant reçu un soutien quasi unanime de notre assemblée, tant en commission qu'en séance, nous pensions que les choses étaient claires. Or l'Assemblée nationale en a décidé autrement, sous l'influence de pressions du monde médiatique sur le ministère de la culture, en supprimant l'allongement à un an de la prescription des infractions commises sur Internet. Je le regrette, à titre personnel, comme la majorité de mes collègues. Le travail considérable que nous avons effectué, avec MM. Tourret et Fenech, pour aboutir à un vote conforme, risque ainsi de ne pas aboutir. Cela dit, je suggère que nous votions sur le texte du Sénat.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je passe la parole à M. Georges Fenech, co-auteur de la proposition de loi.

M. Georges Fenech, député. – Il s'agit d'une très grande loi, fondamentale, issue d'une initiative parlementaire – il faut s'en féliciter – qui touche à l'essence même de la Justice. Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux présidents successifs de notre commission des lois pour leur soutien : M. Raimbourg, et avant lui M. Urvoas, devenu depuis garde des Sceaux, qui a soutenu cette proposition de loi comme l'avait fait avant lui Mme Taubira. Un esprit consensuel a présidé à nos travaux, et je voudrais aussi vous remercier, monsieur le président, qui nous avez reçus lorsqu'ils ont débuté. Nous remercions également M. François-Noël Buffet d'avoir accepté que nos rencontres se tiennent sous l'égide originale de M. Urvoas. Résultat : nous sommes parvenus à nous entendre sur un texte équilibré. Mais nous sommes à présent divisés sur la prescription du délit de presse commis sur Internet. Initialement, nous ne voulions pas toucher au droit de la presse, car c'est un exercice extrêmement difficile, qui relève d'une réflexion plus globale sur la seule loi de 1881.

Pour ma part, je plaide comme M. Tourret pour une dépénalisation, à l'avenir, des délits de diffamation et d'injure et pour que nous ne conservions que la voie civile. Cela dit, nous avons pris en compte les apports du Sénat, et je salue les travaux de M. Pillet ; nous étions prêts à adopter le texte conforme. C'est alors que l'amendement déposé en séance publique par M. Bloche a supprimé le dispositif que vous aviez inséré. Nous avons maintenu notre position, et le débat, croyez-moi, a été très vif. Mais nous avons été mis en minorité, par 32 voix contre 27, donc de justesse. Compte tenu du peu de temps qu'il nous reste avant la fin de la suspension des travaux, nous n'avons pas le temps de proposer une nouvelle formulation. C'est regrettable, mais il y aura certainement une loi sur la presse lors de la prochaine législature.

M. François Pillet. – Je défends une position qui est partagée notamment par Thani Mohamed Soilihi, qui avait fait avec moi une mission d'information sur les dégâts causés par les infractions commises sur Internet ; cette position était également soutenue par Alain Richard.

La prescription ne doit pas être un moyen d'impunité, disiez-vous : c'est vrai, mais sur Internet, avec un délai de prescription de trois mois, face à la diffamation et à

l'injure, l'impunité règne de fait ! Il est impossible dans ce délai d'identifier la personne à assigner pour obtenir la suppression d'un lien hypertexte.

En quoi la liberté d'expression, la liberté de la presse, seraient-elles menacées quand il ne s'agit que de poursuivre des délinquants ? Or tous les autres délais de prescription de l'action publique seront augmentés. Ainsi, les délits involontaires, eux, seraient prescrits au bout de six ans ? Ce serait un droit pour le moins curieux, pour ne pas dire primitif... Je ne comprends pas que certains groupes de pression dénoncent une prétendue menace pesant sur la liberté de la presse : les dernières études d'opinion révèlent justement que ces excès et ces dérapages, qui ne sont pas commis par des journalistes professionnels, l'ont discréditée aux yeux de nos concitoyens.

J'ai lu avec attention les débats à l'Assemblée nationale : non seulement les auteurs de la proposition de loi, mais aussi le ministre de la justice, notre collègue députée Mme Marie-George Buffet et bien d'autres considèrent que l'accord que nous avons trouvé était très satisfaisant. Je m'étonne donc du revirement de certains de leurs collègues. Nous risquons de créer un droit ahurissant, qui prévoirait une prescription de six ans à compter du fait pour le délit de mendicité avec un chien, mais de trois mois pour une diffamation susceptible de provoquer une faillite, massacrer la vie d'une personnalité, atteindre à l'honneur ou nuire à de nombreuses autres libertés fondamentales. Je maintiens donc notre position, largement partagée au Sénat. Je ne tiens pas à être associé à ce recul.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Il faudra évidemment se pencher plus largement sur le droit de la presse, et sans doute le dépénaliser...

Monsieur Pillet, vous prêchez des convertis ! Nous étions à peu près tous d'accord pour voter le texte tel qu'il avait été adopté au Sénat. Le sujet est en partie symbolique, puisqu'il y a très peu de poursuites en matière de presse. Mais le symbolique compte, voire l'a emporté sur le réel, et nous avons été mis en minorité en séance à l'Assemblée nationale, au motif que cette disposition porterait atteinte à la liberté de la presse. Si un vote intervient pour modifier la loi du 29 juillet 1881, comment allons-nous pouvoir, ensuite, faire adopter le texte par l'Assemblée nationale ? Je crains que, dans le temps qui nous est imparti avant la fin de la session, nous n'y parvenions pas.

Cette loi sur la prescription attend depuis trop longtemps : nous ne pouvons retarder plus longtemps son adoption. Par l'échec de cette commission mixte paritaire, nous entérinons notre accord sur ce texte, à l'exception de ce dernier point. Je ne nie pas son importance, bien au contraire, mais je ne puis garantir son adoption à l'Assemblée, et je puis même vous assurer du contraire. L'aspect symbolique l'emportera sur l'appréhension du réel et nous serons à nouveau mis en minorité. Les débats à l'Assemblée nationale ont en effet été assez vifs : suspension de séance, longues discussions dans les couloirs...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Si vos arguments ont convaincu les membres de la commission mixte paritaire, ils voteront contre le texte du Sénat et le désaccord sera constaté. Dans le cas contraire, le Gouvernement sera au pied du mur... Il me paraît difficile de présumer de la position de cette commission mixte paritaire sans la consulter. Je vous propose donc de passer au vote.

M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Une précision : il n'y a jamais eu d'accord du Gouvernement, mais simplement une mission de

« bons offices » du garde des Sceaux. Le Gouvernement a soutenu l'amendement présenté par M. Bloche contre notre volonté. Nous avons perdu.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Jusqu'à une période récente, la parole d'un ministre envers les rapporteurs des assemblées engageait le Gouvernement...

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Je demande une suspension de séance avant que nous passions au vote.

La réunion est suspendue quelques instants, puis le texte de la proposition de loi dans la rédaction du Sénat n'est pas adopté.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale.

La réunion est close à 16h40.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la sécurité publique

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité publique s'est réunie au Sénat le lundi 13 février 2017.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. François Grosdidier, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat et M. Yves Goasdoué, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Yves Goasdoué, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je remercie le Sénat dans son ensemble et M. François Grosdidier en particulier de l'excellent climat dans lequel nous avons travaillé sur ce texte important. Il s'agissait en effet, après plusieurs tentatives, d'unifier enfin le régime d'usage des armes par les forces de l'ordre : gendarmerie, police, douanes, agents de l'administration pénitentiaire à titre subsidiaire. Ensuite, le débat a porté sur les polices municipales.

S'agissant de l'article 1^{er}, en nous appuyant sur l'excellent rapport de Mme Hélène Cazaux-Charles, directrice de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), nous sommes parvenus à un point d'équilibre. Seule différence entre nous, après que le Sénat eut amélioré le texte du projet de loi initial, l'Assemblée nationale l'ayant ensuite légèrement modifié : l'extension à la police municipale des modalités de l'usage des armes.

Cet article insère dans le code de la sécurité intérieure un nouvel article L. 435-1, qui reprend les quatre cas d'ouverture du feu actuellement prévus dans le code de la défense pour les militaires de la gendarmerie, ainsi que les dispositions relatives au « périple

meurtrier », créées par la loi du 3 juin 2016, en tenant compte de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation et de celle de la Cour européenne des droits de l'homme, qui exigent des conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité en matière d'usage des armes.

Le Sénat considérait que les 1° – relatif à la légitime défense – et 5° – relatif au périphe meurtrier – de ce nouvel article L. 435-1 devaient s'appliquer aux polices municipales. L'Assemblée nationale considérait que ni le 1° ni le 5° ne devaient leur être applicables. Nous avons échangé avec le rapporteur du Sénat afin de savoir ce qu'il était possible d'envisager pour les polices municipales sans mettre en danger ni physiquement ni juridiquement leurs agents. Nous sommes tombés d'accord sur le fait que le 1° de ce nouvel article L. 435-1, qui reprend des dispositions prévues au code pénal au titre de la légitime défense, pouvait s'appliquer aux polices municipales.

Deuxième point : l'anonymat des enquêteurs, revendication majeure à la fois des représentants de la gendarmerie, des douanes et des syndicats de policiers.

Le texte initial du Gouvernement prévoyait que cet anonymat pouvait être utilisé lorsque la peine encourue était supérieure à trois ans d'emprisonnement. Le Sénat avait supprimé cette condition, tandis que l'Assemblée nationale, sur ma proposition, l'avait réintroduite. Les choses n'étant pas si simples, l'Assemblée nationale a réécrit l'article, en tenant compte non seulement du *quantum* de trois ans, mais également de la dangerosité du mis en cause et de ses antécédents judiciaires.

L'amendement que j'avais déposé à cette fin et qu'avait adopté l'Assemblée nationale dressait la liste d'un certain nombre d'infractions. Cette rédaction était sans doute hautement perfectible et c'est pourquoi, avec M. François Grosdidier, nous proposons une nouvelle rédaction de compromis.

Nous avons également bien travaillé sur l'outrage, la rébellion, le refus d'obtempérer. Nous proposons d'étendre ces dispositions pénales à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Cela ne soulève aucune difficulté majeure.

Nous sommes tombés d'accord sur les dispositions précisant la loi dite « Savary » sur les enquêtes administratives concernant des salariés occupant des emplois en lien direct avec la sécurité des personnes au sein de certaines entreprises de transport. Comme c'est l'avis de l'autorité administrative qui déclenche le reclassement ou, si celui-ci n'est pas possible, un éventuel licenciement, nous estimons, avec M. François Grosdidier, que ce licenciement doit être obligatoire en cas d'avis d'incompatibilité rendu par l'autorité administrative à l'issue de l'enquête et en l'absence de possibilité de reclassement.

Nous avons débattu de la sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires, entre « *abords immédiats* » – proposition du Sénat – et « *emprise foncière* » – formulation de l'Assemblée nationale. Après des échanges assez approfondis avec le garde des Sceaux, nous avons conservé la rédaction de l'Assemblée nationale.

Monsieur le président, je souhaite que la commission mixte paritaire soit conclusive sur ce texte, adopté à l'unanimité de l'Assemblée nationale.

M. François Grosdidier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je confirme l'essentiel de ces propos et je salue également l'excellent climat dans lequel se sont déroulés nos échanges préparatoires avec le rapporteur de l'Assemblée nationale.

Sur l'article 1^{er}, je note avec satisfaction, même si elle apporte une précision supplémentaire, que l'Assemblée nationale confirme les conditions d'usage de l'arme après sommation dans les cas prévus aux 3^o et 4^o du nouvel article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure – pour stopper des fugitifs ou des véhicules présentant une dangerosité pour la vie d'autrui. La rédaction du texte gouvernemental pouvait imposer à l'agent de justifier d'être certain d'une possible atteinte à la vie, ce qui était absolument impossible à démontrer : dans ces cas, la probabilité peut être extrêmement forte, mais elle n'est jamais absolument certaine.

Le Sénat avait, pour ces deux cas d'ouverture du feu, retenu une rédaction s'inspirant des dispositions applicables au périphe meurtrier. Nous avons beaucoup discuté de la temporalité, et nous avons estimé que la condition d'imminence ne s'appliquait pas dans ce cas précis, l'atteinte à la vie pouvant survenir dans un avenir proche sans pour autant être imminente, du fait de l'absence de foule autour de la personne considérée comme dangereuse.

La précision apportée par l'Assemblée nationale nous convient et s'inscrit dans l'esprit du Sénat.

Le premier alinéa de cet article L. 435-1 reprend certes la notion de légitime défense, en l'étendant, en l'adaptant, à des agents qui sont, non pas de simples particuliers amenés à défendre leur vie, mais des agents de la force publique chargés de protéger la vie d'autrui face à un danger et qui n'ont pas nécessairement la possibilité de fuir.

Il nous importait que les polices municipales, qui sont, selon le ministre de l'intérieur, « la troisième force de l'ordre de la République », puissent se prévaloir d'une partie de ces nouvelles dispositions du code de la sécurité intérieure et de la jurisprudence qui en découlera.

Je suis heureux que nous parvenions à un accord sur ces points.

Reste un désaccord : l'interruption du périphe meurtrier, au 5^o.

Un argument d'ordre technique justifierait qu'on exclue les policiers municipaux de ce dispositif. Le droit doit-il buter sur des considérations techniques ou doit-on d'abord fixer le cadre légal et ensuite y adapter les dispositions techniques ? Certes, les polices municipales ne sont pas dans la même boucle d'informations que la police nationale, la gendarmerie nationale ou les douanes en cas de périphe meurtrier. Pouvoir tirer immédiatement et sans sommation nécessite d'avoir une information complète ; or nous n'avons pas la garantie que les policiers municipaux l'auraient. On peut cependant penser que les choses n'en resteront pas là et que, notamment dans des agglomérations où les polices municipales sont particulièrement bien structurées et travaillent quotidiennement en coopération avec la police nationale, il en irait différemment.

Se présentera toujours le cas où le policier municipal ne pourra pas tirer sur un individu engagé dans un périphe meurtrier dès lors que celui-ci lui tourne le dos, se présente de profil ou ne le menacera pas directement.

Mettons-nous au moins d'accord, dans cette commission mixte paritaire, pour étendre aux policiers municipaux le bénéfice du 1^o du nouvel article L. 435-1, en les

rattachant désormais au code de la sécurité intérieure et non plus au code pénal comme n'importe quel autre citoyen. Seront ainsi couverts au moins 90 % des cas où ils peuvent être amenés à faire usage de leur arme.

Nous craignons au Sénat que l'anonymisation soit écartée dès lors que la peine encourue fût inférieure à trois ans de prison, même dans le cas d'une menace grave et sérieuse, proférée de surcroît par quelqu'un d'excessivement dangereux. La rédaction proposée par l'Assemblée nationale répond à cette situation, quand la peine encourue est inférieure à trois ans de prison, sans pour autant systématiser l'anonymisation. C'est une avancée par rapport à la rédaction initiale du Gouvernement. Nous vous proposons conjointement de parfaire ces dispositions.

Sur l'outrage, la rébellion et le criblage, nous sommes d'accord.

La dernière difficulté concerne la sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires. Les agents de l'administration pénitentiaire vont être dotés des outils juridiques leur permettant de lutter contre des violations récurrentes de la loi dans les établissements pénitentiaires ou de part et d'autre de leurs enceintes – parloirs sauvages par-dessus le mur, jet d'objets illicites, notamment des téléphones. Beaucoup de prisons sont situées en milieu urbain – Nice, Mulhouse, Paris, etc. – donc le délit est commis depuis la voie publique, sur le trottoir. L'idée était d'offrir à l'administration pénitentiaire la possibilité d'exercer un droit de suite, d'autant qu'elle est souvent à l'origine de la détection de l'acte, sans mobiliser les forces locales de la police ou de la gendarmerie, qui ont souvent bien d'autres choses à faire.

M. le garde des Sceaux m'a adressé une longue lettre, que j'ai lue attentivement, dans laquelle il m'indique qu'il partage les objectifs de cette mesure, mais que celle-ci lui paraît prématurée au regard des incertitudes juridiques qu'elle présente mais également des moyens humains à disposition, du niveau de formation des agents, de l'adhésion du personnel dans le contexte actuel. Il n'a évoqué ce dernier point qu'oralement. Il demande du temps et considère qu'il faut procéder progressivement, une première étape consistant à ne pas retenir pour l'instant la voie publique comme champ d'action de l'administration pénitentiaire.

On peut faire une analyse différente et considérer que la loi fixe un objectif, qui peut être atteint en quelques mois ou quelques années. Puisque nous sommes tombés d'accord au sujet des polices municipales, je ne souhaite pas que cette commission mixte paritaire échoue sur ce point. Là aussi, il faudra de nouveau légiférer à l'avenir, mais au moins, nous aurons marqué une avancée avec ce texte.

M. Éric Ciotti, député. – Je me réjouis qu'un accord se dessine : nous le devons aux forces de l'ordre. Je regrette néanmoins, après avoir entendu les deux rapporteurs, la position retenue pour les polices municipales au sujet des périples meurtriers.

Malheureusement, la majorité et le Gouvernement se sont opposés à ce que le bénéficiaire du 5° de l'article L. 435-1 leur soit étendu, alors que le Sénat avait opportunément adopté une position contraire. Refuser cette faculté aux plus de 20 000 policiers municipaux est inopportun : ce sont eux qui, par définition, interviennent les premiers face aux risques d'attentats, puisqu'ils sont dans la rue. On l'a vu après l'attentat contre *Charlie Hebdo* lorsqu'a été abattue la jeune policière municipale, Clarissa Jean-Philippe.

Je suis d'accord, le vote de ce texte est indispensable avant la fin de cette législature, mais je regrette qu'on prive les 20 000 policiers municipaux de cette faculté

d'intervention face au périple meurtrier de l'auteur d'un attentat ou d'un acte criminel, de cette reconnaissance, de cette faculté de se protéger et de protéger la société.

M. René Vandierendonck, sénateur. – J'ai été déçu d'entendre le ministre de l'intérieur déclarer à l'Assemblée nationale qu'il voulait lancer une réflexion globale sur la police municipale. Je veux juste lui dire qu'elle a été lancée au début de cette législature !

Un rapport consensuel a été rédigé à ce sujet par M. François Pillet et moi-même, qui avait donné lieu à un débat sans vote, tout aussi consensuel, sur l'initiative de l'ancien Premier ministre Manuel Valls.

Des concertations avaient également été menées à cette époque avec nos collègues de l'Assemblée nationale, avec le président Christian Estrosi, alors président de la commission consultative des polices municipales. Dire, en fin de mandat, qu'il faudrait mener une réflexion globale sur la police municipale, cela s'apparente à une entourloupe !

Le Gouvernement a pris des décrets sur les polices municipales, et je salue les dispositions prévues dans ce texte – c'est la raison pour laquelle je vais le voter : elles ont le mérite d'exister, par exemple l'encouragement à la mutualisation.

Dans une situation analogue à celle de la promenade des Anglais à Nice, une opération de police suppose à l'évidence des conventions de coordination entre la police nationale et la police municipale. Certes, ces conventions ne sont pas nécessairement rédigées dans les moindres détails, mais il nous appartient de veiller, avec la commission consultative, qu'elles le soient afin que la police municipale entre, comme le dit le rapporteur pour le Sénat, dans la boucle d'informations quand c'est nécessaire.

Il faut également préciser qui détient l'autorité fonctionnelle lors d'opérations de ce type. Sur le terrain, les maires concernés sont d'accord, depuis un certain moment.

Je voterai donc ce texte sans état d'âme en me félicitant du climat de consensus républicain qui a présidé à son élaboration. J'espère que M. Grosdidier, qui a la chance de présider la commission consultative des polices municipales, engagera cette réflexion globale dans les meilleurs délais.

Des policiers municipaux m'ont dit que, si cela continue ainsi, les agents de sécurité privée auront plus de droits qu'eux. Il faut aussi entendre cette réflexion.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Je souligne la très grande diversité des polices municipales. Un certain nombre de leurs agents ne sont pas armés. Dans ces conditions, il est extrêmement difficile de définir un cadre pour celles qui sont armées.

Au sujet de cette malheureuse policière municipale qui a été abattue dans des conditions scandaleuses, à ce moment-là, personne ne savait que c'était un périple meurtrier puisque nous n'avons pris connaissance de celui-ci que lors de l'attaque du magasin Hyper Cacher. L'extension aux polices municipales du bénéfice des dispositions relatives au périple meurtrier supposerait une très forte coordination avec les forces de police et de gendarmerie, qui n'existe pas à ce jour.

Je rejoins M. François Grosdidier : aujourd'hui, les pratiques ne permettent pas forcément cette coordination. J'ajoute que dans les conventions de coordination, les polices municipales font souvent un travail d'ilotage que ne font pas les polices nationales. Si l'on

assimile trop les policiers municipaux aux policiers nationaux, on risque de renforcer la tentation largement présente parmi les premiers de ressembler aux seconds. Prenons en compte la diversité des situations, la diversité de nos territoires, la diversité des menaces. Ce texte est un bon texte.

Article 1^{er}

M. François Grosdidier, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction que je vous sou mets vise à rétablir l’extension aux policiers municipaux autorisés à porter une arme du bénéfice des dispositions du 1^o du nouvel article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure qui autorise l’usage de la force armée pour prévenir une atteinte à la vie de l’agent ou d’autrui ou quand des individus armés les menacent, dans les conditions prévues au même article L. 435-1.

La proposition de rédaction présentée par le rapporteur pour le Sénat est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte ensuite l’article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} bis

La commission mixte paritaire adopte l’article 1^{er} bis dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 2

M. Yves Goasdoué, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Nous vous présentons, conjointement avec M. Grosdidier, une proposition de rédaction tendant à préciser, dans des termes proches de ceux retenus par l’Assemblée nationale, les deux conditions dans lesquelles un agent peut être identifié par un numéro d’immatriculation administrative : *quantum* de la peine d’emprisonnement encourue supérieur à trois ans ou, dans le cas d’un *quantum* de peine inférieur à trois ans, quand les circonstances particulières de la commission des faits ou la personnalité du mis en cause sont susceptibles de mettre en danger la vie ou l’intégrité physique de l’agent ou de ses proches.

La proposition de rédaction présentée conjointement par les rapporteurs est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l’article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte l’article 4 dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 4 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté une légère modification rédactionnelle.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 bis A

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté de légères modifications rédactionnelles.

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 bis B

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Les rapporteurs proposent de supprimer le III de cet article, dont les dispositions seront réintroduites à l'article 11.

La commission mixte paritaire vote la suppression du III puis adopte l'article 6 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 bis C

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis C dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 bis D

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis D dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté une légère modification rédactionnelle.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 sexies B

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 sexies B dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 sexies C

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 sexies C dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 septies

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté de légères modifications rédactionnelles.

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 septies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 octies

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 octies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6 nonies (nouveau)

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je propose d'insérer un article additionnel pour tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 10 février 2017 déclarant non conformes à la Constitution les dispositions permettant de punir le délit de consultation habituelle de site internet incitant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie. Dans cette décision extrêmement motivée, à laquelle nous sommes obligés de nous conformer, le Conseil constitutionnel a jugé – ce qui rend très difficile son rétablissement – que ce délit créé par la loi du 3 juin 2016, utilisé depuis pour engager des poursuites et ayant donné lieu à des condamnations, n'était ni nécessaire, ni adapté, ni proportionné.

Je me suis efforcé, dans la rédaction que je vous propose, de le caractériser davantage pour répondre aux conditions posées par le Conseil constitutionnel. Ainsi, je propose de punir « *le fait de consulter habituellement et sans motif légitime* » un site qui appelle aux crimes djihadistes, aux crimes terroristes, en définissant ainsi, dans un second paragraphe, un motif légitime : « *la consultation résultant de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, intervenant dans le cadre de recherches scientifiques ou réalisée afin de servir de preuve en justice ou le fait que cette consultation s'accompagne d'un signalement des contenus de ce service aux autorités publiques compétentes* ».

Autrement dit, l'individu qui consulte régulièrement de tels sites, mais qui prend le soin d'en dénoncer l'existence aux officiers de police judiciaire, s'exonère de tout risque d'être poursuivi pour consultation régulière de ces sites. Le motif légitime est donc tout à fait explicite.

À la fin du premier paragraphe, nous ajoutons, pour que le délit soit constitué, que cette consultation doit s'accompagner « *d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ce service* » ; ce n'est donc plus la seule consultation du site terroriste qui fonde la sanction.

Peuvent être visés par cette condition des correspondances avec des tiers les invitant à consulter ces mêmes sites ou faisant part de l'adhésion à cette idéologie, ou le fait que, pendant une perquisition, on trouve certains objets qui attestent de l'adhésion de l'individu à cette idéologie.

Moyennant toutes ces précautions, et sans pouvoir exclure que le Conseil constitutionnel s'oppose à cette nouvelle rédaction – personne ne pouvait prédire qu'il s'opposerait à l'ancienne –, je vous propose d'adopter cette disposition, qui permettrait de conserver les moyens nouveaux que nous avons voulu donner au parquet et aux tribunaux afin de poursuivre des terroristes qui ne sont pas encore passés à l'étape de la constitution d'une entreprise individuelle de terrorisme ou à celle d'association de malfaiteurs en vue de commettre un acte terroriste. Il vaut mieux les arrêter à ce moment-là, avant qu'ils n'aient « progressé » dans leur démarche.

M. Yves Goasdoué, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Monsieur le président, vous vous êtes livré à un exercice difficile parce que le Conseil constitutionnel a tellement cadenassé sa décision QPC qu'il est difficile de lever les uns après les autres les obstacles constitutionnels énumérés dans cette décision.

À titre personnel, je ne m'opposerai pas à votre amendement. Chacun comprend la nécessité de punir la consultation habituelle de sites internet montrant des horreurs et faisant l'apologie du djihadisme. Compte tenu de l'ensemble des conditions que vous prévoyez pour la réalisation de ce délit, il me semble que notre droit positif répond d'ores et déjà à votre préoccupation. C'est d'ailleurs ainsi que le Conseil constitutionnel justifie sa décision, estimant que cette incrimination n'était pas nécessaire. Mais vous l'avez dit vous-même : nul ne peut préjuger de l'avenir.

En revanche, je suis plus inquiet de l'impact immédiat de la décision du Conseil constitutionnel. Si j'ai bien compris, elle est d'application immédiate. Qu'en est-il des procédures en cours et de la situation des personnes incarcérées pour ce motif ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le garde des Sceaux m'a indiqué qu'il avait donné immédiatement des consignes pour que les condamnés ne soient pas libérés, leur condamnation ayant été prononcée sur le fondement d'une disposition légale. Les condamnés, d'après ses indications, purgeront donc leur peine.

En revanche, cinq individus ont été renvoyés devant une juridiction pénale, sept individus ont été mis en examen sur ce chef, dont trois mineurs, et sept individus ont été mis en cause dans le cadre d'une enquête préliminaire. Évidemment, les poursuites à l'encontre de ces individus tombent. Or le parquet les a poursuivis sur le fondement de ce délit parce que, contrairement à ce qu'a considéré le Conseil constitutionnel, c'est le seul élément dont il disposait pour sanctionner des comportements qu'il estimait dangereux.

M. Pascal Popelin, député. – Ces débats nous ramènent quelques mois en arrière, à l'examen de la loi du 3 juin 2016 – j'en étais l'un des rapporteurs pour l'Assemblée nationale –, qui avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Dans l'hémicycle, comme en commission mixte paritaire, - et même un peu avant afin de préparer son succès -, j'avais exprimé publiquement des réserves sur la constitutionnalité des dispositions que nous avons introduites. Mais nous avons alors la préoccupation de trouver un accord nécessaire sur l'ensemble du texte.

Je persiste à penser que le délit d'entreprise individuelle terroriste, que nous avons introduit dans la loi du 13 novembre 2014, permet de couvrir l'ensemble des situations. Si je l'ai bien comprise, c'est ce qui motive la décision du Conseil constitutionnel quand il explique que cette disposition n'est pas nécessaire.

Personne ici ne considère que la consultation régulière de sites djihadistes ou faisant l'apologie du terrorisme est acceptable et que la société doit fermer les yeux. Simplement, le Conseil constitutionnel estime que la loi permet déjà de prendre en compte ce fait pour caractériser le délit d'entreprise individuelle terroriste.

Il estime aussi que le délit de consultation habituelle de tels sites n'est pas adapté : qu'est-ce qu'une consultation régulière ? Qu'est-ce qu'une consultation à titre professionnel ? Ce n'est pas suffisamment précis sur le plan juridique.

Votre proposition de rédaction se rapproche encore davantage de la notion d'entreprise individuelle terroriste avec la notion de « *manifestation de l'adhésion à l'idéologie* », qui n'est pas simple à définir. Si cette définition est davantage adaptée, elle ne sera pas plus nécessaire.

Vous avez vous-même souligné la faiblesse du dispositif : nous avons introduit ce délit, sur le fondement duquel ont été condamnées un certain nombre de personnes, cependant que d'autres seraient en passe de l'être. Elles n'auraient pu échapper à toute sanction, si elles avaient été poursuivies sous d'autres chefs.

Je ne voterai pas votre proposition, par cohérence avec la position que j'avais adoptée en tant que rapporteur de la loi de 2014. Toutefois, l'adoption de cet amendement ne fera pas obstacle à un accord global sur ce texte.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – J'abonde dans le sens de M. Pascal Popelin. Vous avez beaucoup de mérite à rédiger cette proposition de rédaction, parce que le Conseil constitutionnel, dans sa décision, a fermé toutes les portes. La difficulté, c'est de définir ce qu'est la « *manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée* » sur le service que consulte l'intéressé sur son ordinateur. S'il est tout seul devant celui-ci, comment caractériser cette manifestation ? S'il n'est plus seul, il relève de l'apologie du terrorisme.

Notre droit pénal contient suffisamment d'éléments pour nous dissuader de renouveler cette tentative, qui risque de subir une nouvelle fois les foudres du Conseil constitutionnel. Je comprends votre intention, mais cet effort n'est pas justifié.

À ce jour, selon les chiffres que m'a fournis la Chancellerie, 31 personnes ont été condamnées ou font l'objet de poursuites : douze ont été condamnées, parmi lesquelles six à une peine d'emprisonnement ferme, deux à une peine mixte – emprisonnement et sursis –, trois à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve et une personne à une peine assortie d'un sursis simple. Pour les 19 personnes restantes, la procédure était encore en cours.

Je rejoins M. Pascal Popelin quand il dit qu'on retient cette qualification à défaut d'une autre, tant elle est facile à constater : il suffit que l'intéressé ait consulté des sites

djihadistes à de multiples reprises, et dès lors il n'est plus nécessaire de prouver qu'il a fréquenté telle mosquée ou des lieux où l'on prêche la haine ou des personnes soupçonnées de terrorisme.

Je comprends votre démarche, je ne veux pas vous être désagréable, monsieur le président, mais je suis très réservé sur votre proposition de rédaction.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Vous ne m'êtes nullement désagréable ; il s'agit juste d'un débat de fond et d'un désaccord entre nous.

M. Éric Ciotti, député. – Monsieur le président, merci de cette proposition de rédaction, que mes collègues du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale et moi-même soutiendrons avec force.

Cette décision du Conseil constitutionnel, même si nous n'avons pas à la commenter et qu'elle s'impose à tous, laisse incrédule et traduit la faiblesse de nos démocraties face à cette barbarie qui a décidé de nous attaquer.

Monsieur le président, dans le cadre contraint imposé par le Conseil constitutionnel, vous tentez de tracer un chemin pour sortir de cette situation qu'aucun de nos concitoyens ne peut comprendre. Il y a des arguments juridiques, mais face à la menace terroriste maximale que nous vivons actuellement, il est une évidence absolue : il faut proscrire la consultation de sites qui forment aujourd'hui le principal vecteur de la propagation terroriste et djihadiste. Personne ne peut comprendre cette forme d'angélisme. Au cours d'une autre législature, un texte constitutionnel pourra peut-être doter notre pays d'armes beaucoup moins naïves pour nous protéger de cette menace maximale.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est précisément lorsque le ministère public et le tribunal correctionnel n'ont pas d'éléments démontrant qu'un individu met en œuvre une entreprise individuelle à des fins terroristes, ou participe à une association de malfaiteurs en vue de commettre un attentat terroriste, que ce délit est utile. Ils apprécient depuis des mois l'utilité d'avoir la capacité de le condamner avant qu'il ne commence à préparer un attentat s'ils ont la conviction que l'individu est sur cette voie.

Puis, il ne s'agit pas seulement d'une simple consultation régulière mais d'une consultation régulière s'accompagnant de la manifestation de l'adhésion à l'idéologie véhiculée par ces sites. Or c'est le Conseil constitutionnel lui-même qui nous montre la voie, en soulignant dans sa décision que « *les dispositions contestées n'imposent pas que l'auteur de la consultation habituelle des services de communication au public en ligne concernés ait la volonté de commettre des actes terroristes ni même la preuve que cette consultation s'accompagne d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ces services* ». D'où la solution avancée par ma proposition de rédaction. Je vous propose que nous saisissons cette perche. Faute d'éléments, à ce stade de leur entreprise, on ne peut poursuivre ces mêmes individus par d'autres voies, ce qui montre bien la nécessité de ce délit. Plus l'organisation du terrorisme progressera, moins les individus qui s'y impliquent laisseront de traces de leurs relations avec autrui et des préparatifs qu'ils commettent et plus ils déjoueront la surveillance dont ils font l'objet, même si elle est renforcée.

Il est possible de s'exonérer de toute condamnation en dénonçant le site qu'on a consulté. J'en ai consulté moi-même, pour des raisons légitimes – j'ai même lu devant le Sénat des extraits du site de *Dar Al-Islam*, site de Daech, et je n'ai

pas souvenir d'avoir vu de telles insanités depuis les pages de mes livres d'Histoire qui citaient les propos tenus publiquement lors de la montée du nazisme. Antisémitisme, appel au crime racial : ces pages sont inqualifiables. Celui qui les consulte non pour s'informer mais en manifestant son adhésion à l'idéologie qu'elles véhiculent doit être puni avant de franchir l'étape suivante, qui consiste à préparer un attentat.

La proposition de rédaction présentée par M. Philippe Bas est adoptée et un article 6 nonies est inséré par la commission mixte paritaire.

Article 7 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté une légère modification rédactionnelle.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté une légère modification rédactionnelle.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté une légère modification rédactionnelle.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis A dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 bis B

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté de légères précisions rédactionnelles.

Les précisions rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis C

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté de légères modifications rédactionnelles.

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis C dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nos rapporteurs ont apporté de légères modifications rédactionnelles.

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 ter

M. François Grosdidier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ma proposition de rédaction supprime cet article, introduit très tardivement par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale pour ratifier l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Cette ordonnance fait 31 pages et n'a pas de lien avec l'objet du texte en discussion. Sa ratification n'a rien d'urgent, et nécessiterait à elle-seule une loi spécifique. Si vous voulez que nous l'adoptions aujourd'hui, nous allons passer le reste de l'après-midi et une partie de la nuit à en discuter ! Ce ne serait pas raisonnable, d'autant que l'ordre des experts comptables m'a alerté sur le risque de sur-transposition. Et nos commissions des finances n'ont pas été saisies, comme elles auraient dû l'être. J'ajoute que même non ratifiée, cette ordonnance garde toute sa force exécutoire...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – ...réglementaire !

M. Yves Gouasdoué, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'aurais mauvaise grâce à m'opposer au rapporteur pour le Sénat sur cet article. Je dirais même que l'après-midi et la nuit ne suffiraient pas ! C'est une mauvaise manière, assurément, car cette ordonnance n'a pas de lien avec le texte. Bien sûr, nous devons traiter de ces questions du blanchiment et de la lutte contre le financement du terrorisme, mais pour l'instant nous le ferions sans être en situation de savoir très exactement de quoi nous parlons, ce qui serait inadmissible pour des parlementaires.

La proposition de rédaction du rapporteur pour le Sénat est adoptée et l'article 9 ter est supprimé.

Article 10

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 ter A

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 ter A dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11

M. François Grosdidier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet article comprenant des dispositions relatives aux outre-mer, la proposition de rédaction que nous vous présentons conjointement avec le rapporteur pour l'Assemblée nationale étend la sanction du délit de fuite et du refus d'obtempérer à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

La proposition de rédaction des rapporteurs est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité publique.

La réunion est close à 17 h 40.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse

La réunion est ouverte à 17 h 40.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse, s'est réunie au Sénat le lundi 13 février 2017.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. Hugues Portelli, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat et M. François Pupponi, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Notre commission mixte paritaire doit examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant trois ordonnances relatives à la collectivité de Corse. La parole est au rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. François Pupponi, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le texte est relativement simple sur le fond : ses trois premiers articles ratifient trois ordonnances destinées à mettre en œuvre les règles fiscales, comptables et budgétaires de la collectivité territoriale unique appelée à remplacer l'actuelle collectivité territoriale de Corse et les conseils départementaux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, à sécuriser le transfert du personnel et à adapter le droit électoral et quelques structures existantes en Corse notamment.

Le Sénat, contre l'avis de sa commission des lois, a voté contre ce projet de loi ; à l'Assemblée nationale, le vote favorable de la commission des lois a été confirmé la semaine dernière en séance publique.

M. Hugues Portelli, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La commission des lois du Sénat n'a en effet pas été suivie dans l'hémicycle, et je prends acte de ce rejet.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – L'accord semble hors de portée...

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Je le crains, monsieur le président.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

La réunion est close à 17 h 45.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉALITÉ DES MESURES DE
COMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ ENGAGÉES
SUR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES, INTÉGRANT LES
MESURES D'ANTICIPATION, LES ÉTUDES PRÉALABLES, LES
CONDITIONS DE RÉALISATION ET LEUR SUIVI**

Mardi 24 janvier 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

Audition de M. Bernard Godinot, directeur de projet, M. David Bécart, directeur environnement et développement durable, et Mme Amandine Szurpicki, responsable des mesures compensatoires de COSEA, concepteur-constructeur de la LGV SEA

La réunion est ouverte à 18h30.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous recevons pour notre dernière audition de la journée COSEA, concepteur et constructeur de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA). Cette audition s'inscrit dans le cadre des auditions spécialisées que nous menons sur la LGV SEA, l'un des quatre projets étudiés plus particulièrement par notre commission d'enquête. Nous souhaitons, pour chacun de ces projets, analyser en détail la définition, la mise en œuvre, le contrôle et le suivi des mesures compensatoires des atteintes à la biodiversité. Je précise que nous entendrons la semaine prochaine LISEA, société concessionnaire et maître d'ouvrage de la LGV SEA.

Notre réunion d'aujourd'hui est ouverte au public et à la presse. Elle fait l'objet d'une captation vidéo et un compte rendu en sera publié.

M. Bernard Godinot, directeur de projet, M. David Bécart, directeur environnement et développement durable, et Mme Amandine Szurpicki, responsable des mesures compensatoires, représentent COSEA auprès de notre commission d'enquête. Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment, en rappelant que tout faux témoignage et toute subornation de témoin sont passibles des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Bernard Godinot et David Bécart et Mme Amandine Szurpicki prêtent successivement serment.

En préalable de votre propos introductif, pouvez-vous nous indiquer les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête – A 65, réserve d'actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau, projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes ?

M. Bernard Godinot, directeur de projet de COSEA. – Etant salarié de Vinci, j'ai également un lien avec le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes puisque Vinci en est le concessionnaire.

M. David Bécart et Mme Amandine Szurpicki déclarent ne pas avoir de liens d'intérêts.

M. Bernard Godinot. – Longue de 340 kilomètres dont 38 kilomètres de raccordements, la LGV Tours-Bordeaux s'étend sur 113 communes – de Saint-Avertin en Indre-et-Loire à Ambarès en Gironde – et traverse six départements et deux régions. A partir de juillet 2017, elle assurera une liaison à grande vitesse en continu permettant de relier Paris à Bordeaux en deux heures et cinq minutes, grâce à une vitesse commerciale de 320 kilomètres par heure. Sa construction a nécessité le terrassement de 68 millions de mètres cube, la construction de 500 ouvrages de franchissement dont 19 viaducs et la pose de 1 320 kilomètres de rails. En charge de la conception et de la construction de la LGV, COSEA agit pour le compte de LISEA, qui est la société concessionnaire.

L'action de COSEA concernant l'environnement s'inscrit dans la continuité des procédures menées par SNCF Réseau, notamment des études d'impact du projet présentées dans le cadre des procédures préalables aux déclarations d'utilité publique (DUP) dites SEA 1 et SEA 2. Cette première phase a permis de définir la bande de passage du projet ainsi que les principales caractéristiques techniques de l'infrastructure. C'est à ce moment qu'a été mis en œuvre, pour l'essentiel, le volet évitement de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

Les études de conception et d'avant-projet détaillé ont permis à LISEA et COSEA de travailler en amont à la réduction des impacts du projet, d'abord dans le cadre de l'établissement de leur réponse à l'appel à projets, puis après avoir été retenus. Durant cette deuxième phase, des inventaires et des études complémentaires ont été menés afin de renforcer la connaissance des milieux naturels traversés. La conception des ouvrages a fait l'objet d'un soin particulier afin de maintenir les possibilités de circulation de la faune sauvage – terrestre et aquatique – de part et d'autre de l'infrastructure. Des viaducs ont permis de préserver les fonctionnalités des principaux corridors. De nombreuses études ont également été menées pour assurer la transparence hydraulique de la ligne ainsi que son insertion paysagère et environnementale.

L'exploitation des données d'état initial a conduit à une définition fine des emprises nécessaires à la réalisation de l'infrastructure, dans un objectif permanent de moindre impact. En concertation avec les services de l'Etat, ces éléments ont permis de faire aboutir les dossiers administratifs de demandes d'autorisations et de dérogations nécessaires à l'engagement des travaux. Début 2012, COSEA a ainsi obtenu pour le compte de LISEA deux arrêtés de dérogation au titre des espèces protégées - un arrêté ministériel et un arrêté inter-préfectoral –, quatre arrêtés au titre de la loi sur l'eau incluant des prescriptions au titre des sites Natura 2000 et six arrêtés départementaux au titre du code forestier. Ces arrêtés ont permis de déterminer les mesures d'évitement encore possibles, les mesures de réduction à mettre en œuvre au moment de la réalisation des travaux ainsi que les impacts résiduels devant être compensés par COSEA.

Les arrêtés ont évalué la dette surfacique au titre des espèces protégées à 25 000 hectares. En mutualisant les mesures compensatoires, COSEA a pu circonscire cette dette sur 3 500 hectares. Etait également prévue l'élaboration de documents cadres en concertation avec les professions agricole et sylvicole et les associations de protection de la nature ainsi que la validation de chaque site de compensation sur la base de dossiers justifiant de la plus-value écologique apportée. S'agissant du calendrier, les arrêtés prévoient que les sites protégés fassent l'objet d'une protection sur la durée de la concession.

Les arrêtés loi sur l'eau prévoient une compensation surfacique de 600 hectares de zones humides, une compensation linéaire de 44 kilomètres de berges et un calendrier de mise en œuvre à échéance de la mise en service de la ligne.

Les arrêtés défrichement prévoient quant à eux un boisement compensatoire sur une surface de 1 350 hectares. Ce boisement est aujourd'hui en cours de finalisation.

COSEA a travaillé en concertation et en partenariat avec un large panel d'acteurs locaux : chambres d'agriculture, associations dont la Ligue de protection des oiseaux (LPO), Poitou-Charentes Nature et la Société d'étude, de protection et d'aménagement de la nature en Touraine (SEPANT), centres régionaux de la propriété forestière, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), fédérations départementales de la pêche et, plus ponctuellement, syndicats de rivières, fédérations de chasse et experts indépendants.

Dans chaque région, un protocole a été construit, en concertation avec les structures partenaires, et signé par l'ensemble des parties prenantes. Des conventions bipartites ont également été signées par chacune des parties prenantes avec COSEA et LISEA : d'une durée de 25 ans, ces conventions permettent de clarifier leurs missions propres et de rémunérer les prestations correspondantes.

Le partenariat avec les acteurs locaux a permis, en premier lieu, de réduire l'impact du projet, en particulier au moment du démarrage des travaux. COSEA a consacré 72 000 jours à la réduction des impacts et mobilisé à cette fin une centaine d'ingénieurs, accompagnés d'une centaine d'experts issus de 20 structures différentes. Les enjeux et les actions de réduction à mettre en œuvre ont ainsi pu être définis finement. Le bilan dressé par COSEA fin 2015, c'est-à-dire à la fin de la phase de génie civil et de terrassement, permet de constater que l'impact résiduel du projet sur les espèces protégées a pu être diminué de 12 % grâce à la mise en œuvre des mesures de réduction. S'agissant des zones humides, le taux de réduction atteint 22 %.

En second lieu, le partenariat a été consacré à la mise en œuvre des différentes étapes de la compensation. La première étape consistait en la définition d'un cadre commun de solutions équilibrées pour chacune des parties prenantes. Des négociations amiables ont été menées s'agissant des 3 500 hectares de dette surfacique, pour leur cession ou leur conventionnement. Des diagnostics écologiques ont été réalisés pour confirmer le potentiel écologique des sites, notamment au regard du critère d'additionnalité. Une fois les plans de gestion des sites élaborés, l'Etat a apporté sa validation finale.

Le cadrage exigé par les arrêtés a été réalisé de 2012 à 2013. Ce cadrage a notamment donné lieu à la rédaction d'une quarantaine de cahiers des charges relatifs à la restauration de différents milieux naturels, la délimitation des zones de prospection prioritaire, la définition du contenu des diagnostics écologiques, la définition d'une méthodologie d'évaluation des surfaces compensatoires et la préparation de conventions types pour la préparation des mesures. Il s'agit là d'une étape préparatoire essentielle pour répondre au mieux aux exigences de l'administration en matière de compensation mais également pour assurer l'acceptabilité des mesures sur les territoires ainsi que leur mise en œuvre à grande échelle et sur le long terme. Notons que la doctrine ERC a été formalisée en parallèle de ce travail mené par COSEA.

Chaque année, un comité de suivi, qui regroupe notamment les élus locaux, les associations, les chambres d'agriculture, les services de l'Etat et trois représentants du Conseil

national de la protection de la nature (CNPN), dresse le bilan des actions menées. Le premier comité s'est tenu le 17 septembre 2012 et le dernier date du 12 décembre 2016. S'y ajoutent des réunions régulières avec les services de l'Etat.

A ce jour, 1 697 hectares de compensation ont été formellement validés par les services de l'Etat. En 2017, 79 sites identifiés comme présentant des risques de collision pour le vison et la loutre doivent être aménagés en remplacement de 313 hectares de compensation surfacique. Il s'agit là d'un projet de compensation innovant, lancé avec les associations de protection de la nature et qui a reçu un avis favorable du CNPN fin 2016. L'arrêté ministériel correspondant est attendu pour fin janvier. Par ailleurs, 317 hectares de compensation sont en cours d'instruction par les services de l'Etat et 1 200 sont en train d'être étudiés par COSEA et ses partenaires. Toutes ces mesures font l'objet de conventions dont la durée varie en fonction du type de milieu concerné. Elles seront maintenues par LISEA et au besoin renouvelées tout au long de la concession.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le but de notre commission d'enquête est de rendre plus fluide la mise en œuvre de la séquence ERC et vous pourrez, en complément de votre audition, nous fournir par écrit des éléments de réflexion sur la façon dont pourrait être atteint cet objectif global.

J'aurai trois questions plus précises. Quel est le coût des mesures de réduction et de compensation pour le projet dont vous avez la charge et, au sein de cette enveloppe globale, celui des inventaires ? Quelles ont été les suites données à l'avis négatif du CNPN en 2012 ? Quelles conséquences avez-vous tirées de la condamnation intervenue en décembre 2016 sur des difficultés liées au chantier lui-même ?

M. David Bécart, directeur environnement et développement durable de COSEA. – Nous ne pouvons pas vous donner le coût global des inventaires. Pour leur majeure partie, ces inventaires proviennent d'études qui avaient été menées préalablement par RFF pour alimenter les études d'impact SEA 1 et SEA 2. Ces inventaires ont ensuite été complétés sur des points précis.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Avez-vous malgré tout des ordres de grandeur auxquels vous rattacher lorsque vous négociez avec un bureau d'études par exemple ?

M. David Bécart. – Nous suivons des protocoles qui varient fortement selon le type de milieu et dépendent également d'analyses bibliographiques et cartographiques.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Existe-t-il aujourd'hui une forte concurrence entre bureaux d'études sur ces questions ? Notre question, *in fine*, est de savoir s'il faut envisager de labelliser ou certifier les bureaux d'études afin de renforcer la qualité des inventaires initiaux dont nous constatons qu'ils souffrent de manques pour certains.

M. David Bécart. – Les bureaux d'études avec lesquels nous avons travaillé étaient intégrés dans notre groupement d'entreprises. En parallèle, nous avons fait appel à des spécialistes sur certaines questions. Dans ce cas, les protocoles sont suffisamment bien établis pour que les écarts d'offres entre bureaux d'études restent limités.

Mme Amandine Szurpicki, responsable des mesures compensatoires de COSEA. – S'agissant du coût des mesures compensatoires, la fourchette qui vous a été indiquée au cours d'auditions précédentes, de 5 % à 10 % du coût total d'un projet, nous

paraît cohérente. En ce qui concerne la LGV, COSEA est en charge de la mise en place des mesures compensatoires tandis que LISEA est responsable de leur maintien et de leur suivi.

S'agissant de la mise en place, les coûts sont très variables selon le type de mesure, en raison de la nature différente des milieux d'intervention. En moyenne, l'animation foncière représente 10 % du coût global de mise en place des mesures de compensation. Les études, au sein desquelles figure la réalisation des inventaires, en représentent 35 %.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pouvez-vous me rappeler le budget total de la concession ?

M. Bernard Godinot. – La conception-construction représente environ 6 milliards d'euros. Le budget de la concession dans son ensemble s'élève à 8 milliards d'euros.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si l'on considère que les mesures de compensation représentent environ 5 % de cette enveloppe de 6 milliards d'euros, soit 300 millions d'euros, et que les études représentent 35 % de ces 5 %, cela veut dire que vous y avez consacré plus de 100 millions d'euros ?

Mme Amandine Szurpicki. – L'enveloppe de 5 % correspond à la fois à la mise en place des mesures et à leur maintien dans le temps. Or nous ne calculons les 35 % qu'à partir de l'enveloppe consacrée à la mise en place des mesures.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quel a donc été le budget consacré aux études ?

Mme Amandine Szurpicki. – La mise en place des mesures étant encore en cours, il nous est plus facile de vous donner des moyennes et de vous indiquer que 35 % du budget devrait être consacré aux études.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Si 35 % du budget va aux études, cela laisse peu de place pour la mise en œuvre des mesures en tant que telle. Comment l'expliquer ?

M. Bernard Godinot. – Par définition, nous ne pouvons vous répondre que sur le volet consacré à la mise en place des mesures.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous parlons bien de l'enveloppe de 6 milliards d'euros et, au sein de celle-ci, de 5 % à 10 % destinés à la compensation ?

Mme Amandine Szurpicki. – Les 5 % ne se rapportent pas aux 6 milliards d'euros puisqu'ils concernent également le suivi et le maintien des mesures compensatoires sur la durée de la concession.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quand bien même nous parlons de 8 milliards d'euros, si je refais les calculs, j'arrive à un budget d'études aberrant.

Mme Amandine Szurpicki. – Entendons-nous bien : l'enveloppe de 5 % concerne aussi le suivi et le maintien des mesures compensatoires.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les sommes consacrées aux études n'en demeurent pas moins considérables.

Mme Amandine Szurpicki. – Il faut bien distinguer la phase de mise en place des mesures et celle, plus longue, de leur suivi et de leur maintien, qui s'étendra de la mise en service à la fin de la concession. Nous ne pouvons nous exprimer que sur la mise en place. Au sein des sommes qui, aujourd'hui, sont allouées à la mise en place des mesures, 35 % sont en moyenne consacrés aux études.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pourrez-vous nous détailler ces éléments par écrit ?

Mme Amandine Szurpicki. – Les études représentent une part significative du coût de mise en place des mesures de compensation. Les frais liés aux acquisitions de terrains et aux indemnités versées aux propriétaires et exploitants de terrains qui conventionnent avec nous représentent 15 % de ce coût de mise en place et ceux liés aux opérations de restauration, 30 %. Tous ces coûts sont très variables d'un site à l'autre. Enfin, 10 % sont consacrés à l'encadrement et au pilotage de COSEA.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je suppose que vos négociations avec RFF ont porté sur le détail des coûts environnementaux du projet ?

M. Bernard Godinot. – La négociation a été globale.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous n'avez donc pas à rendre de compte à RFF sur le détail chiffré des mesures compensatoires que vous mettez en œuvre ?

M. Bernard Godinot. – L'annexe 3 de notre contrat de conception-construction porte un échancier sur lequel sont basées nos factures. Un contrôle sur cette base est opéré par le *Lender's technical advisor (LTA)* qui est le conseiller des banquiers.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est donc, comme nous l'avons parfois déjà entendu, le conseiller des banquiers qui contrôle la mise en œuvre de vos mesures compensatoires.

M. Bernard Godinot. – Vis-à-vis de l'État, des justificatifs sont également envoyés en parallèle au moment des financements opérés par RFF.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Puisque vous possédez les ratios assez précis que vous venez de nous donner, le détail financier des mesures environnementales mises en œuvre chaque année est-il disponible ?

M. Bernard Godinot. – Le seul document financier détaillé est l'annexe 3 que j'évoquais. Elle prévoit, dès la signature du contrat, les différentes phases d'avancement des travaux qui portent notamment sur ces sujets-là. Je n'ai cependant pas les chiffres qui y sont indiqués en tête à propos des mesures environnementales. Nous vous le transmettrons par écrit.

M. David Bécart. – S'ils ne sont pas financiers, des détails supplémentaires sont néanmoins donnés dans les arrêtés.

M. Gérard Bailly. – Je suppose que les 340 kilomètres de ligne à grande vitesse traversent des champs et des bois. Pourriez-vous nous indiquer les proportions de chacun ? Le passage a-t-il engendré un conflit entre les agriculteurs et les forestiers, chacun d'eux préférant que le tracé passe en priorité chez l'autre ?

Vous précisez avoir reconstitué 1 350 hectares de forêt. Pouvez-vous nous préciser quelle était la taille de l'impact qui a nécessité cette reconstitution afin que nous puissions juger de son ampleur ? Cette reconstitution est-elle passée par de la plantation et, le cas échéant, sur quels terrains ?

En matière d'agriculture, avez-vous procédé au remembrement des parcelles sur l'ensemble des communes traversées ? Contrairement aux autoroutes, les voies de chemin de fer possèdent peu de ponts et il est souvent nécessaire de faire un détour important pour joindre deux parcelles lorsqu'elles ont été séparées par une ligne de TGV.

Dans mon département, nous avons connu des difficultés pour le rétablissement des ponts sur les routes départementales. Il n'est aujourd'hui plus possible de faire passer une moissonneuse-batteuse sur un pont de 4 mètres. Pour la LGV, avez-vous rétabli les ponts en fonction de leurs dimensions initiales ou des nouveaux besoins ? Ces questions peuvent sembler secondaires mais leur prise en compte est la garantie de bonnes conditions de dialogue avec le monde agricole.

Les agriculteurs ont-ils, dans leur ensemble, signé les protocoles d'accord proposés par l'intermédiaire des chambres de l'agriculture ou un certain nombre d'expropriations ont été nécessaires ?

M. David Bécart. – Je ne possède pas en tête le ratio correspondant aux surfaces boisées et aux surfaces cultivées traversées par la ligne. Cette information pourra être transmise par écrit.

Le déboisement qui a donné lieu à la mise en œuvre de mesures compensatoires correspond à une surface de 1200 hectares. Liées au maintien de la production forestière, ces mesures compensatoires sont à bien distinguer de celles relatives à la biodiversité. Ces 1 350 hectares de mesures compensatoires forestières peuvent prendre place dans tout le département concerné par le déboisement. La contrainte de proximité est donc plus faible que pour les compensations d'atteinte à la biodiversité qui doivent, le plus souvent, être mises en œuvre dans une bande de 10 à 20 kilomètres de la ligne ferroviaire. Les terrains sont donc plus simples à trouver en matière de compensation forestière. Il s'agit de terrains non boisés, soit parce qu'ils le sont naturellement, soit parce qu'initialement boisés ils ont subi une tempête. Des conventions ont donc été passées afin de les boiser ou les reboiser.

M. Bernard Godinot. – En ce qui concerne le remembrement, une moitié des communes est en inclusion et l'autre est en exclusion. Ces deux options sont laissées aux communes elles-mêmes. Les remembrements par inclusion sont quasiment terminés alors que les remembrements par exclusion nécessitent un peu plus de temps. Il est dans notre intérêt que le processus aille le plus vite possible. Si nous les finançons, je précise néanmoins que les remembrements sont gérés par les conseils départementaux.

En ce qui concerne le rétablissement des ponts, un certain nombre d'engagements avaient été pris par RFF. Nous avons, par la suite, mis en place une concertation avec l'ensemble des maires des 114 communes concernées afin de traiter ce type de sujets et définir les largeurs des ouvrages. Le fruit de cette concertation a donné lieu à des conventions dont 90% sont aujourd'hui signées. Seul le problème de l'application de la taxe des autoroutes aux TGV entraîne quelques résistances.

Les négociations avec le monde agricole ont été initiées par RFF avant que nous en prenions la suite. Des protocoles nous liant avec les chambres de l'agriculture sur les 6 départements ont été signés. Si quelques cas posent problème, ces protocoles sont le plus souvent appliqués.

M. Gérard Bailly. – Lorsqu'une convention est passée avec l'agriculteur, quels types d'actions lui sont proposés pour la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ? Quel est le niveau du dédommagement qui y est associé ?

Mme Amandine Szurpicky. – Ces mesures sont relativement variées puisqu'il existe une quarantaine de cahiers des charges qui ont été élaborés avec les chambres d'agriculture, les associations de protection de la nature, les représentants des propriétaires forestiers, les conservatoires régionaux, les fédérations de pêche et encore bien d'autres parties prenantes.

Deux grands milieux de type agricole sont à distinguer. Le premier concerne les grandes plaines ouvertes puisque le tracé traverse 3 zones de protection spéciale (ZPS) avec des enjeux prioritaires pour la faune de plaine, dont l'outarde canepetière. Les mesures prévues permettent ici de convertir des terres cultivées ou en gel, en prairies afin de favoriser la nidification des espèces avifaunes. Certains cahiers des charges de type « mosaïque de cultures » allient à la fois productivité agricole et enjeux de biodiversité.

Nous indemnisons les agriculteurs en proportion de la perte qui est engendrée par rapport au maintien d'une agriculture productive classique. Les durées des conventions que nous passons avec les agriculteurs sont limitées dans le temps mais ces contrats peuvent être reconduits.

L'autre grande catégorie de milieux est de type humide, qu'il s'agisse de prairies humides ou de milieux intermédiaires. Les reconversions de cultures en prairies, bien qu'existantes, sont assez rares. La majorité des conventions porte sur l'évolution des pratiques agricoles dites « conventionnelles ». Il peut, par exemple, s'agir de supprimer tout traitement chimique et d'encadrer la fauche d'une prairie pour la rendre compatible avec la présence des espèces visées par les mesures.

M. Gérard Bailly. – Ces cahiers des charges ont-ils été fixés par des spécialistes ?

En matière de compensation forestière, la replantation fait-elle obstacle au paiement des taxes de défrichement ou de déboisement ?

M. David Bécart. – La taxe de déboisement est due en l'absence de solution de compensation, or nos déboisements ont été totalement compensés.

M. Daniel Gremillet. – Du fait de la compensation forestière inhérente au projet, quelle surface initialement agricole est devenue boisée par la suite ?

Avez-vous estimé la perte de biodiversité sur la fonction de production agricole sur ce même périmètre ? Quel est l'équivalent du chiffre d'affaires que représente le transfert des surfaces anciennement agricoles avant de devenir forestières ?

M. David Bécart. – Nous vous transmettrons ces chiffres dès que nous aurons effectué les calculs nécessaires pour les obtenir.

M. Roland Courteau. – Combien y a-t-il de passages pour le franchissement de la faune sauvage existent-ils sur les 340 kilomètres du tracé ? Quelles autres mesures avez-vous prises pour réduire l'impact de cette infrastructure à son égard ?

M. David Bécart. – 850 passages pour la faune sont présents le long du tracé dont certains passages « grande faune » (PGF) qui traversent les infrastructures par le dessus. Parmi ces 850 passages, 19 viaducs améliorent également la transparence de l'ouvrage dans les vallées. Des ouvrages équipés de banquettes ont également été mis en œuvre pour le franchissement des cours d'eau. Les banquettes sont de petits escaliers latéraux qui permettent le passage de la faune quel que soit le niveau du cours d'eau. Des dalots ou des buses jalonnent l'ensemble de la ligne. Il s'agit d'ouvrages de petite dimension, de section rectangulaire pour les dalots et circulaire pour les buses, qui traversent le remblai de la ligne de part en part afin d'en assurer la transparence pour la petite faune. Un détail de ces 850 ouvrages pourra vous être transmis.

Ces mesures favorisant la transparence ne sont pas les seules mesures de réduction mises en place puisqu'il en existe 3 grandes catégories. La première, à laquelle sont rattachées les mesures déjà évoquées, vise le maintien de corridors de déplacement pour la faune. La deuxième vise à limiter les atteintes aux habitats aux abords de la ligne. Des mesures de réduction sont également appliquées à l'intérieur des emprises temporairement mobilisées et remises en état à l'issue du chantier. Les pistes nécessaires à la construction des viaducs de la ligne en sont un exemple puisque, recouvertes de géotextiles, elles permettent de retrouver le terrain naturel après démontage.

Des mesures de réductions sont également prises pour la protection des spécimens d'une espèce présents sur les emprises au début des travaux. Des arrêtés « espèces protégées » nous permettent de déplacer ces individus vers des zones refuges situées aux abords des emprises. Des protocoles de pêche, en ce qui concerne les batraciens ou les poissons, ont été mis en place. D'autres protocoles spécifiques aux boisements ont, par exemple, permis la fuite progressive du vison d'Europe présent au sud du tracé. Les emprises ont, par la suite, été fermées de manière hermétique pour éviter que les spécimens ne reviennent sur le chantier. Cette précaution nous permet par la suite d'artificialiser les milieux sans porter atteinte aux espèces.

M. Gérard Bailly. – La partie du pays concernée par la ligne Tours-Bordeaux est relativement agricole. Quelle est l'ordre de grandeur des flux financiers nécessaires à la compensation des atteintes à la biodiversité en comparaison de ceux nécessaires à la compensation agricole induite par le projet ? Votre dossier est, en effet, un exemple assez représentatif et nous permettrait d'avoir un point de vue sur ces proportions qui font souvent débat, afin de savoir quel type de compensation prend le dessus sur l'autre.

M. Jean-François Longeot, président. – Il s'agirait pour nous d'un moyen d'information et non de contrôle. Il nous permettrait d'établir les proportions respectives des différents types de compensations agricole, forestière ou en lien avec la biodiversité, qui sont attachées à un projet comme le vôtre.

M. Bernard Godinot. – Ces montants relèvent du secret des entreprises. Nous sommes très prudents quant à leur divulgation car décrocher un chantier de 6 milliards d'euros est un véritable combat.

M. Jean-François Longeot, président. – Je comprends le problème que peut vous poser la divulgation des sommes en cause. Vous pouvez néanmoins nous indiquer leurs proportions sous forme de pourcentages.

M. Daniel Gremillet. – Votre propos me surprend. Je ne comprends pas en quoi relèvent du secret les proportions respectives des différents types de compensations mises en œuvre sur un territoire donné à l’occasion de la construction d’un ouvrage puisque la mise en œuvre de ces compensations relève de votre responsabilité.

M. Bernard Godinot. – Ces données prises dans leur ensemble constituent un élément en lien avec le prix que nous sommes susceptibles de proposer à l’occasion d’un appel d’offre. Or le prix est précisément l’élément déterminant d’une réponse à un appel d’offre.

M. Daniel Gremillet. – Je souhaiterais poser deux questions en espérant que leurs réponses ne soient pas, elles, des secrets...

Les délaissés du tracé sont-ils mis à profit pour la conservation de la biodiversité aux abords de la ligne ? Les précautions mises en œuvre lors des travaux ont-elles également épargné ces délaissés ?

Enfin, on constate fréquemment que les ouvrages d’art, souvent très coûteux, mis en œuvre pour favoriser le passage du grand gibier ont une efficacité relativement limitée au regard du peu d’animaux qui y passent effectivement. Avez-vous des chiffres concernant les dispositifs similaires que vous avez mis en place ?

M. David Bécart. – Lors de l’achat amiable de terrains en vue de la construction de la ligne, il peut ouvrir que des parcelles situées à l’extérieur de l’emprise mais appartenant à un lot soient acquises en même temps que le reste du lot. Nous avons effectivement regardé si ces délaissés pouvaient être des sites de compensation et certains ont pu l’être. Dans certains cas, les mesures mises en place sur les zones temporaires de chantier sont allées au-delà de la seule remise en l’état initial du terrain et ont donné lieu à des mesures compensatoires. Ce processus a pu nous éviter d’utiliser des terres agricoles pour la mise en œuvre de ces mesures.

Les guides existants sur les grandes infrastructures linéaires préconisent un ouvrage tous les 300 mètres. Il s’agit d’un certain nombre d’ouvrages de référence, qui peuvent être des viaducs ou des ouvrages de plus petite taille et qui nous sont imposés lors de l’instruction des dossiers. Je pense néanmoins qu’il faudrait une approche beaucoup plus qualitative. Nous nous sommes, en ce sens, concertés en amont du projet avec les fédérations de chasse pour déterminer l’emplacement des corridors. Nous y avons ensuite installé des ouvrages adéquats afin qu’ils soient bien utilisés. Les autres ouvrages de transparence sont plus communs et, il est vrai, moins utilisés. LISEA procède au suivi de l’utilisation de ces dispositifs et sera en mesure de vous fournir des informations à ce sujet.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie pour ces informations. Je compte sur l’envoi des développements écrits proposés en réponse à certaines questions qui vous ont été posées.

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Audition de M. Vincent Le Parc, directeur d'Aéroports du Grand Ouest, M. Nicolas Brousse, directeur général adjoint chargé de la maîtrise d'ouvrage du futur aéroport du Grand Ouest, et Mme Aurélie Rifflart, responsable environnement d'Aéroports du Grand Ouest

M. Jean-François Longeot, président. – Nous accueillons les représentants d'Aéroports du Grand Ouest (AGO), que nous avons souhaité entendre dans le cadre des auditions spécialisées que nous menons sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, l'un des quatre projets pour lesquels notre commission d'enquête étudie la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). Nous nous rendrons d'ailleurs sur le site de Notre-Dame-des-Landes le vendredi 17 février prochain.

AGO est une filiale de Vinci Airports, chargée de la réalisation de l'aéroport.

Nous souhaitons pouvoir apprécier l'efficacité et surtout l'effectivité du système de mesures compensatoires existant et identifier les difficultés et les obstacles éventuels qui ne permettent une bonne application de la séquence ERC.

Nous entendons M. Vincent Le Parc, directeur d'Aéroports du Grand Ouest, M. Nicolas Brousse, directeur général adjoint chargé de la maîtrise d'ouvrage du futur aéroport du Grand Ouest, et Mme Aurélie Rifflart, responsable environnement d'Aéroports du Grand Ouest.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Vincent Le Parc et Nicolas Brousse et Mme Aurélie Rifflart prêtent successivement serment.

M. Jean-François Longeot, président. – Pouvez-vous nous indiquer, à titre liminaire, les liens d'intérêt que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête.

M. Vincent Le Parc, directeur d'Aéroports du Grand Ouest. – Comme vous l'avez rappelé, Vinci Airports est actionnaire de la société Aéroports du Grand Ouest et, par ailleurs, le groupe Vinci est actionnaire de la société concessionnaire de la ligne Sud-Europe-Atlantique entre Tours et Bordeaux. Je n'ai pas, à titre individuel, de liens d'intérêt avec les autres projets.

M. Nicolas Brousse, directeur général adjoint chargé de la maîtrise d'ouvrage du futur aéroport du Grand Ouest. – Je n'ai pas non plus de liens d'intérêt avec d'autres projets.

Mme Aurélie Rifflart, responsable environnement d'Aéroports du Grand Ouest. – Je n'ai pas non plus de liens d'intérêt avec d'autres projets.

M. Vincent Le Parc. – Nous vous remercions de nous donner l’opportunité de présenter notre démarche volontariste et nos engagements en matière de développement durable dans le cadre du projet du futur aéroport souhaité par l’État. Nous sommes tous les trois représentants de la société Aéroports du Grand Ouest (AGO), société concessionnaire qui intègre l’exploitation de l’aéroport de Saint-Nazaire, la conception et la construction du futur aéroport du grand ouest et l’exploitation de l’aéroport sur le site de Nantes-Atlantique aujourd’hui et sur celui de Notre-Dame-des-Landes demain.

AGO a pleinement intégré la dimension environnementale depuis le début de son implication dans ce projet, c’est-à-dire depuis notre réponse à l’appel d’offres. C’est d’ailleurs une des raisons pour lesquelles l’État a retenu notre proposition.

Dès cette offre, nous avons proposé un aéroport à haute qualité environnementale, grâce à une conception simple, efficace et intégrée dans son environnement. Par exemple, nous avons conçu une aérogare à plat, qui minimisera le recours aux équipements énergivores comme les escalateurs ou les ascenseurs ; de même, la toiture de cette aérogare, végétalisée, permettra d’éviter les éclairages artificiels en journée et de rafraîchir les bâtiments naturellement.

Nous avons fait le choix de positionner l’aérogare au milieu des deux pistes prévues dans l’appel d’offres, ce qui permettra, d’une part, de réduire le temps de roulage des avions et, d’autre part, de permettre leur stationnement à proximité immédiate de l’aérogare, limitant ainsi la consommation de carburant et les émissions de gaz à effet de serre.

Tous ces fondamentaux, prévus dès la conception, feront du futur aéroport du grand ouest le premier aéroport « haute qualité environnementale » en France.

Les partis pris forts qui ont été les nôtres en matière d’environnement, dès l’origine du projet, continuent de nous animer aujourd’hui et ils se retrouvent dans toutes les actions que nous avons pu entreprendre depuis 2011.

Nous respectons pleinement les cadres fixés la loi, en particulier le code de l’environnement. La concrétisation la plus parlante de notre engagement réside dans la prise, le 20 décembre 2013, des arrêtés préfectoraux qui valident toutes les études et les processus administratifs réalisés jusqu’à aujourd’hui.

Je vous rappelle deux dates essentielles : le 9 avril 2009, le lancement de l’appel d’offres intégrant les dossiers des engagements de l’État issus de l’enquête publique ; le 29 décembre 2010, l’attribution du contrat de concession à notre société, qui s’est traduit par une prise d’effet au 1^{er} janvier 2011.

Dès avril 2009, l’appel d’offres a défini les principales caractéristiques du projet à prendre en compte, en particulier le nombre de pistes, leur implantation et la capacité des installations en nombre de passagers.

C’est donc en tant qu’acteur concessionnaire que nous intervenons aujourd’hui, maître d’ouvrage sur la partie de la plateforme aéroportuaire, aux côtés de deux maîtres d’ouvrage, la direction générale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire pour la desserte routière, et la direction des services de navigation aérienne pour la tour de contrôle.

Enfin, la démarche ERC, est au cœur de notre engagement environnemental.

Pour la partie « éviter », je ne reviendrai pas sur ce qui est de la responsabilité de l'Etat et s'est traduit, après le débat public et l'enquête publique, par la déclaration d'utilité publique (DUP). En revanche, nous précisons plus en détail comment notre réponse à l'appel d'offres a permis de limiter la surface aménagée et le choix de site de Notre-Dame-des-Landes, des deux pistes et de leur orientation.

L'étape « réduire » consiste à diminuer au maximum l'incidence du projet sur l'environnement, notamment en adaptant nos modes de réalisation et nos calendriers de travaux.

Après avoir mis en œuvre l'évitement et la réduction, les incidences résiduelles sur la biodiversité doivent être compensées. À cet égard, nous avons fait le choix d'une méthode exigeante, en optant pour une approche fonctionnelle plutôt que surfacique.

En conclusion, nous sommes déjà engagés dans la démarche ERC, alors même que, depuis cinq ans, les accès au site nous sont empêchés ou se font dans des conditions de sécurité précaires pour nos salariés et nos partenaires. Je citerai notamment l'agression, le 26 mai 2014, de l'un de vos partenaires chargé du suivi des cours d'eau, qui a donné lieu à un dépôt de plainte. En dépit de ces difficultés, nous sommes disponibles pour un redémarrage des travaux dès que l'État nous en donnera le calendrier.

M. Nicolas Brousse. – La séquence ERC se base sur un principe essentiel : on passe d'une phase à une autre lorsque tout a été mis en œuvre pour que la première phase aboutisse.

L'un des facteurs clef du succès de notre démarche ERC est l'association, dès le démarrage du projet, de l'ensemble des services de l'État (police de l'eau, DREAL, Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)) et de nos bureaux d'études environnementaux (Biotope) pour se donner les meilleures garanties de cohérence et de complétude de nos dossiers, dont l'instruction a débouché sur la prise des arrêtés préfectoraux en décembre 2013.

Ces arrêtés préfectoraux ont été contestés à plusieurs reprises mais à chaque fois confortés par la justice, en particulier le 14 novembre 2016 par la cour administrative d'appel.

L'autre facteur de succès est la démarche coopérative que nous avons eue avec la profession agricole. Nous nous sommes d'abord basés sur le protocole conclu entre l'État et la chambre d'agriculture concernant les libérations d'emprises lorsque des exploitations agricoles s'y trouvaient. Il est à noter que pour 31 exploitations sur 35 présentes sur le site, un accord amiable a pu être trouvé. Un protocole de compensation vise à réguler les relations entre la profession agricole et AGO, dans le cadre de la mise en place de mesures de compensation.

La première et principale mesure d'évitement est le choix du site qui a été réalisé par l'État à partir d'une étude multicritères.

Pour la deuxième partie de la démarche, qui nous incombait, nous avons cherché à optimiser la conception. Dans le cadre des éléments du cahier des charges, nous avons en particulier évité le plus possible la dispersion des équipements sur le site et l'empreinte au sol des installations.

Dans le cadre de l'avant-projet des services de l'État, l'aménagement à l'ouverture prévoyait 762 hectares aménagés, ramenés à 535 dans notre avant-projet sommaire, soit une réduction de plus de 15 %.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le projet fait 535 hectares aménagés, au final ?

M. Nicolas Brousse. – Tout à fait.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Au final ?

M. Nicolas Brousse. – À l'ouverture.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Et au final ?

M. Nicolas Brousse. – Au final, nous sommes à 646 hectares.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Hors desserte ?

M. Nicolas Brousse. – Oui.

Le deuxième volet de la séquence, la réduction, intervient lorsqu'il n'y a plus de mesures d'évitement possible et consiste en la réduction des incidences sur les éléments environnementaux.

À titre d'illustration, j'évoquerai le cours d'eau de l'Épine, situé à l'extrémité est de la piste sud, qui, compte tenu de l'implantation des pistes, aurait vu 100 mètres de son tracé imperméabilisé. Nous avons fait le choix de dériver le cours d'eau.

Nous avons également exclu toute coupe de bois entre le 10 mars et le 15 juillet afin de préserver la nidification des oiseaux, et évité les périodes de reproduction des amphibiens pour les comblements de mares lors des terrassements.

Nous avons également pris des mesures complémentaires d'accompagnement de transferts d'espèces (flûteau nageant, amphibiens, tritons, grands capricornes).

Ces deux phases ont été saluées par la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la Vilaine, dans son avis du 3 juillet 2012, qui s'est dite « *satisfaite des réponses apportées dans le dossier pour éviter et réduire les impacts* ».

J'en viens au volet compensation des atteintes résiduelles. Cette phase s'appuie sur quatre piliers principaux : un état initial ou inventaire, une méthode, une évaluation du besoin compensatoire et la réponse à ce besoin, et une gouvernance associée.

Notre inventaire s'est appuyé sur une période d'observation et de recensement de l'ensemble des cycles biologiques de la faune et de la flore au cours de l'année 2011 et sur le recours à Biotope, bureau d'études reconnu et familier du milieu bocager de Notre-Dame-des-Landes. Nous avons ainsi recensé dans un premier temps 98 espèces, auxquelles s'est ajouté un peu plus tard le campagnol amphibie, répertorié en 2012 comme espèce protégée.

La commission « Faune » du Conseil national de la protection de la nature (CNP) a salué notre état initial dans son compte rendu du 28 juin 2012 : « *si tous les dossiers d'infrastructures étaient de ce niveau, nous aurions beaucoup moins de raisons de nous plaindre* ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – De quel avis parlez-vous ?

M. Nicolas Brousse. – Un compte rendu du 28 juin 2012 de la commission « Faune » du CNPN.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous parlez de l'avis négatif donné, en 2015, à vos propositions sur le campagnol amphibie ?

M. Nicolas Brousse. – Non, mais nous pourrions revenir sur cet avis qui est lié au manque de connaissances dont dispose aujourd'hui le monde scientifique sur le campagnol amphibie.

J'en viens à présent à la méthode de compensation fonctionnelle, qui apporte une plus-value écologique d'équivalence par l'analyse des fonctionnalités impactées et donc à restaurer. En outre, s'agissant de la loi sur l'eau, le SDAGE Loire-Bretagne et les SAGE Vilaine et Estuaire de la Loire, préconisent la création ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel. À défaut, la méthode surfacique pourrait être utilisée. Je note au passage que le tribunal administratif, le 17 juillet 2015, et la cour administrative d'appel, le 14 novembre 2016, ont confirmé que les arrêtés préfectoraux qui résultent de l'instruction de nos dossiers sont parfaitement compatibles avec le SDAGE.

Par cohérence, nous avons fait le choix d'utiliser une méthode fonctionnelle, à la fois pour la loi sur l'eau et pour les espèces protégées. De plus, la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 recommande également l'étude des fonctions écologiques.

La DREAL, maître d'ouvrage de la desserte, a fait le même choix de méthode que nous. Elle s'effectue de la façon suivante : identification des fonctions à restaurer ; détermination d'une matrice de coefficient, fonction du niveau d'intérêt de la fonction atteinte ; attribution de ce coefficient aux espaces atteints ; comptabilisation du nombre d'unités de compensation (UC) à restaurer.

J'en viens à l'évaluation du besoin compensatoire. Nous en sommes à 560 UC pour la loi sur l'eau et 829 pour les espèces protégées, campagnol amphibie inclus. Cette échelle va de 0,25 à 2 UC en fonction du niveau d'intérêt de la fonction atteinte.

Une fois l'évaluation du besoin établie, il faut lui apporter une réponse, qui se caractérise par une restauration et une réhabilitation majoritaire de prairie naturelle, de fonction de zone humide et de capacité d'accueil de biodiversité.

Lors de la compensation, les parcelles agricoles qui feront l'objet de restauration ont vocation à rester agricoles et à rester intégrées aux exploitations dans le cycle agricole.

Nous prévoyons quelques mesures complémentaires sur certains milieux spécifiques : les mares, pour lesquelles une règle de compensation de 2 pour 1 a été retenue dans les arrêtés préfectoraux. Cinquante-cinq mares étant impactées, 110 mares devront être recrées.

Je rappelle que dans un souci d'anticipation des transferts d'amphibiens nous avons réalisé neuf mares en 2012. Quatre ont été détruites. Et deux ne nous sont malheureusement plus accessibles.

Le critère de 1 pour 1 a été retenu pour les haies bocagères. Il y aura donc 62,2 km de haies bocagères à recréer dans le cadre des enveloppes de compensation.

Ces enveloppes de compensation ont été prédéterminées pour permettre la mise en œuvre des mesures de compensation. Pour ce faire, nous avons tenu compte, avec notre bureau d'études Biotope, des similarités des parcelles réceptives avec les fonctionnalités des parcelles impactées. Elles représentent environ 16 000 hectares, sur lesquels se trouvent 210 exploitations agricoles. 463 hectares sont à l'intérieur de la concession, leur vocation est prévue dans le cahier des charges.

Les arrêtés préfectoraux évoqués par M. Le Parc contiennent un planning de réalisation des mesures compensatoires, un encadrement de la réalisation de ces mesures par des événements clefs – en particulier la réalisation de 20 % des UC avant le démarrage des terrassements généraux et la réalisation de l'intégralité des UC avant l'ouverture de l'aéroport -, une majoration de 10 % liée à un potentiel facteur d'échec dans la réalisation de ces mesures de compensation, et un encadrement des suivis sur la durée complète de la concession pour ce qui nous concerne, et au-delà, puisque les mesures de compensation devront avoir une durée de vie équivalente à la durée de vie de l'ouvrage. Ces contrôles seront assurés, d'une part, par les services de l'État et, d'autre part, par une gouvernance propre au projet, composée de l'Observatoire de l'environnement et du comité scientifique.

J'ajoute que la profession agricole jouera un rôle central dans la détermination des mesures de compensation agricole. Nous avons pris l'initiative, avec la chambre d'agriculture, de signer un protocole, le 23 décembre 2013, fixant les modalités de conventionnement avec les exploitants agricoles, les modalités d'animation du territoire, les relations entre les parties prenantes, l'établissement des diagnostics des parcelles réceptives, les partages des expériences et bonnes pratiques et le montant des indemnités annuelles par hectare et par type de cahier des charges (150 à 1 000 € par hectare et par an).

Un état initial robuste, une méthode à forte ambition environnementale, des arrêtés préfectoraux et une gouvernance associée sont les éléments qui nous permettront d'atteindre nos objectifs.

M. Vincent Le Parc. – En conclusion, notre projet dispose de qualités environnementales qui lui permettent de s'intégrer au mieux dans le site. Nous inscrivons nos actions dans le respect du cahier des charges de l'État et de la réglementation en vigueur.

Nos engagements seront garantis à travers le suivi de l'effectivité et de l'efficacité des mesures de compensation et leur adaptation si nécessaire pendant toute la durée de la concession pour ce qui nous concerne. Ils le seront également grâce au protocole avec la profession agricole spécifique aux mesures compensatoires, et aux instances de gouvernance qui assureront le contrôle et le respect de nos engagements tout au long de la concession.

Je rappelle que depuis 2012 nos collaborateurs n'ont plus accès au site que de manière très restreinte. Malgré cela, nos équipes sont prêtes, dans l'attente du calendrier de l'État.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le site est fléché par l'État depuis très longtemps. Pour autant, avez-vous étudié l'hypothèse, remise sur le devant de la scène par le rapport commandé par Ségolène Royal, d'un aéroport à une seule piste et de l'utilisation de parkings en silos ? Cette solution aurait évidemment très fortement réduit l'emprise nécessaire au projet, ce qui n'est pas négligeable.

M. Vincent Le Parc. – S'agissant des pistes, c'est le cahier des charges de l'appel d'offres qui en a prévu deux. Nous n'avons pas à étudier d'autres hypothèses.

S'agissant des parkings, notre volonté – c'était également la manière dont l'appel d'offres était présenté – était d'intégrer de la manière la plus complète possible l'aéroport et tous ses services dans le paysage ambiant, le bocage. Nous avons pris le parti d'étaler les parkings, de laisser des parties enherbées, y compris pour le stationnement, et de reconstituer un bocage avec des haies bocagères. C'est un véritable parti pris de notre offre, cela fait partie de notre dossier et cela a été jugé par l'État.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quelle est la surface occupée par les parkings ?

M. Vincent Le Parc. – Je n'ai pas la donnée ici, mais nous pourrions vous la communiquer.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous avez insisté sur le fait que votre méthode était scientifiquement solide. Je rappelle que l'enquête publique demande qu'un collègue d'experts indépendants apporte une indispensable caution scientifique de la méthode de compensation retenue. Cela a donné lieu à la mise en place de cette fameuse commission scientifique qui, en avril 2013, a rendu l'avis suivant : « *Le collègue d'expert considère que cette méthode ne peut pas être validée en l'état et émet les réserves suivantes [...]* ».

Il y a douze réserves au total, dont quatre portent sur la méthode de compensation. Sont notamment pointées la non-adéquation de la méthode de compensation avec la disposition 8B2 du SDAGE du bassin Loire-Bretagne, l'absence de pertinence de l'analyse de la qualité des eaux, et une caractérisation initiale insuffisante de la biodiversité – alors que vous parliez au départ d'une connaissance robuste du terrain. Cette dernière réserve a amené le CNPN à vous demander, en 2013, de réaliser une nouvelle étude sur deux ans qui soit une sorte de « point zéro » de la biodiversité.

Au final, les douze réserves sont assez sévères. Pouvez-vous nous indiquer précisément la manière dont vous avez fait évoluer le projet après l'avis du collège d'experts scientifiques d'avril 2013 ?

M. Vincent Le Parc. – De mémoire, ces douze recommandations ont été formulées par le collège d'experts dans le cadre de l'instruction par la préfecture de nos dossiers relatifs à la loi sur l'eau. Les points soulignés ont été instruits par la préfecture et ont conduit à amender le projet. Le préfet a donc pris en compte ces recommandations dans les arrêtés de 2013.

Mme Aurélie Riffart. – En effet, suite à ces recommandations, le préfet nous a interrogés et nous avons pu lui apporter plusieurs éléments de réponse. Nous avons notamment réalisé des analyses d'eau, conformes à la directive-cadre sur l'eau pour trente-trois paramètres chimiques et biologiques. Nous avons aussi réalisé des inventaires sur

les espèces invasives et les espèces déterminantes zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

Au regard des différentes recommandations, le préfet a souhaité apporter des prescriptions complémentaires aux arrêtés, notamment une majoration de 10 % des unités de compensation pour prendre en compte le facteur d'échec, tel qu'indiqué par le collège des experts scientifiques. Ces prescriptions ont également conduit à définir une traçabilité des unités de compensation, à la fois par bassin versant de masse d'eau et par fonction impactée, afin de répondre à l'incompatibilité avec le SDAGE relevée par les experts. Tout cela a été pris en compte dans les arrêtés préfectoraux.

Nous avons également ajouté, à la demande du préfet, un volet sur un site témoin permettant d'étudier les changements climatiques. L'une des réserves du collège d'experts portait en effet sur la façon dont ces mesures évolueraient pendant les 55 prochaines années compte tenu du changement climatique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vous demanderai de nous fournir par écrit le détail sur l'ensemble des recommandations. Vos propositions complémentaires ont-elles été soumises à nouveau au collège d'experts ?

Mme Aurélie Rifflart. – Le préfet n'a pas souhaité soumettre ces éléments au collège d'experts. C'était sa décision.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous lui poserons la question.

Sur l'arrêté de destruction du campagnol amphibie, le CNPN a émis un avis négatif. Même s'il n'est que consultatif, a-t-il entraîné certaines modifications stratégiques ?

Mme Aurélie Rifflart. – Le CNPN parlait du manque de connaissances sur la biologie du campagnol amphibie, qui a suscité un doute quant à l'efficacité des mesures de compensation proposées.

Au regard de ces éléments, le préfet a souhaité intégrer des prescriptions complémentaires sur le suivi des mesures de compensation relatives au campagnol amphibie. Nous avons notamment l'obligation de réaliser une étude génétique des populations de campagnols amphibies et d'évaluer leur densité de population.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Concernant la mise en œuvre, vous nous confirmez que vous restez bien en phase avec l'arrêté préfectoral, qui prévoit la mise en place de 20 % de mesures environnementales avant le début des terrassements ?

M. Vincent Le Parc. – Bien sûr !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour vous, les modifications et retards intervenus ne changent en rien le calendrier ?

M. Vincent Le Parc. – Dès que nous aurons le calendrier, nous saurons quand les travaux redémarreront. Nous respecterons alors pleinement les arrêtés préfectoraux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cela veut-il dire que vous aménagerez d'abord les 450 hectares destinés à recevoir l'essentiel des mesures compensatoires ?

M. Nicolas Brousse. – Pas nécessairement. C'est une option. Aujourd'hui, le phasage du projet est prévu comme suit : sur la plateforme aéroportuaire, les premiers travaux concernent la destruction des bâtis encore présents et la réalisation des investigations complémentaires qui doivent être menées – des études environnementales notamment, mais également des études topographiques. Le temps imparti pour cette première phase est de 24 à 30 mois, car la saisonnalité de redémarrage est, comme nous l'avons évoqué, un point important : la coupe des arbres ne peut pas intervenir n'importe quand, le transfert des amphibiens ne peut avoir lieu qu'en dehors des périodes de reproduction. Nous avons environ 24 à 30 mois pour réaliser la demi-desserte routière qui doit nous servir d'accès chantier.

Quoi qu'il arrive, nous avons donc, au moment du redémarrage, au moins deux à deux ans et demi, pour réaliser les 20 % d'unités de compensation. On peut naturellement penser que les 463 hectares sont un point de démarrage intéressant, mais ce n'est pas le seul.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons interrogé le syndicat mixte sur la localisation des mesures compensatoires qui seront mises en œuvre en dehors du périmètre. Les opposants que nous avons reçus nous disent en somme que, aujourd'hui, il n'y a pas de conventions signées, ni d'agriculteurs prêts à s'engager. Où en êtes-vous ? Savez-vous où seront localisées les mesures compensatoires en dehors du périmètre ? C'est pour l'instant un manque dans ce dossier.

M. Nicolas Brousse. – Il y a plusieurs éléments de réponse à votre question.

Tout d'abord, nous avons évoqué les enveloppes de compensation : elles sont connues et n'ont pas été déterminées au hasard. Elles ont fait l'objet d'études de prédétermination par nos bureaux d'études prestataires, et sont fondées sur la similarité des milieux mais également sur le potentiel de restauration. En effet, notre méthode fonctionnelle est fondée sur l'apport d'une plus-value sur les parcelles réceptives.

Sur l'ensemble de ces 16 000 hectares, il y a environ 210 exploitations. Depuis le début de l'appel d'offres, une équipe dédiée mène les discussions avec l'ensemble de la profession agricole – la chambre d'agriculture bien sûr, mais également un certain nombre d'exploitants à titre individuel. Le processus initial, qui est le seul dont on puisse juger aujourd'hui, a permis de réaliser la cessation d'activités de 31 exploitations agricoles sur les 35 présentes dans le périmètre destiné à recevoir la majorité des mesures de compensation. Cela vous donne une idée de la coopération de la profession agricole. Des discussions ont lieu, même si elles sont forcément beaucoup plus éparpillées aujourd'hui qu'elles ont pu l'être il y a quelques années : il n'y a plus de calendrier, les exploitants comme le concessionnaire ne savent donc pas s'ils auront à entrer dans ce processus et si l'aéroport verra finalement le jour. Cela ne nous permet pas aujourd'hui de conclure des conventions. Pour autant, je dirais que c'est une volonté partagée entre la profession agricole et nous. Il y a des discussions, et les 90 % de dossiers traités à l'amiable sont la preuve de la coopération que nous avons pu constater dans la mise en œuvre des évictions des exploitations sur l'emprise. Des moyens sont mis en œuvre pour que les parcelles ne perdent pas leur vocation agricole ; elles resteront intégrées à l'exploitation et feront l'objet d'une conversion vers une prairie ou un pâturage. La conversion maintiendra bien entendu l'activité et l'intégrité de l'exploitation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Peut-on avoir au moins une idée de la surface que vous recherchez ? On a bien compris que, pour l'instant, vous n'avez pas contractualisé avec des agriculteurs en particulier, mais quelle surface cherchez-vous ? Est-ce de l'ordre de cinq cents hectares ? mille hectares ? deux mille hectares ?

M. Nicolas Brousse. – Aujourd’hui, notre évaluation oscille entre 1 000 et 1 500 hectares nécessaires pour réaliser ces mesures de compensation. C’est un calcul assez complexe, puisque cela va dépendre de l’état de référence de la parcelle réceptive : plus elle présente une valeur modérée, plus son potentiel d’amélioration et de restauration est important. Nous avons également la possibilité de mutualiser les unités de compensation, c’est-à-dire que, sur une même parcelle, nous pouvons apporter à la fois la restauration d’une fonctionnalité type « loi sur l’eau » et d’une fonctionnalité type « espèces protégées ». Tout cela nous donne un coefficient de foisonnement qui nous permet difficilement d’évaluer aujourd’hui la surface exacte. Mais la fourchette est probablement entre 1 000 et 1 500 hectares.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En termes de coûts de fonctionnement, c’est donc un montant de l’ordre de un million d’euros par an pour l’accompagnement du monde agricole en Loire-Atlantique ?

M. Vincent Le Parc. – Nicolas Brousse vient de décrire la méthode complexe qui nous a permis d’évaluer une première fourchette de besoins. Les conventions avec le monde agricole prévoient des compensations financières allant de 150 à 1 000 euros par hectare. Nous estimons la surface nécessaire entre 1 000 et 1 500 hectares. Je vous laisse faire le calcul.

M. Nicolas Brousse. – Le calcul est complexe. La règle de trois est un moyen comme un autre, mais plus la compensation financière sera importante pour le monde agricole, plus il y aura de plus-value écologique, et plus il y aura d’unités de compensation associées. En effet, plus l’hectare sera cher en termes de maintien de la mesure compensatoire, plus les unités de compensation y seront denses. À notre sens, l’évaluation est impossible aujourd’hui ; seules des fourchettes peuvent être évoquées.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous avons besoin, sur l’ensemble des dossiers, d’avoir une idée du coût de la compensation. LISEA nous a dit que la gestion des mesures compensatoires allait coûter entre 100 et 200 millions d’euros sur la durée de la concession. C’est aussi une fourchette. Quelle est votre estimation du coût de fonctionnement des mesures compensatoires sur la durée de la concession ?

M. Vincent Le Parc. – Vous évoquez LISEA : il faut savoir que l’état d’avancement et des connaissances sur la ligne SEA est bien supérieur au nôtre, puisqu’un certain nombre de mesures sont déjà en place. Ils ont des éléments factuels.

Notre offre prévoit un plan de gestion agri-environnemental. Il figure dans la DUP et tout le monde peut le consulter : une enveloppe d’environ 40 millions d’euros d’investissement et 300 000 euros par an de frais de fonctionnement. Notre métier est de réaliser et de gérer des projets au sens global du terme. Sans rentrer dans les détails, rien ne correspond à ce que l’on avait envisagé ; et en même temps, globalement, tout correspond à ce que l’on avait envisagé. Il est difficile d’isoler des postes précis dans un projet en garantissant que celui-ci sera strictement conforme à l’offre.

Aujourd’hui, la base est fixée, il s’agit du plan de gestion agri-environnemental. En raison de la phase dans laquelle se trouve le projet, nous n’avons pas encore conclu la première convention. Il est donc difficile de projeter un chiffre final.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J’entends bien cette incertitude. Votre modèle de concession prévoit tout de même 300 000 euros par an pour les frais de fonctionnement. La tension environnementale sur ce projet est aujourd’hui extrêmement forte. Imaginons qu’il faille augmenter les montants du plan agri-environnemental : quel serait l’impact sur l’équilibre ? Admettons que les compensations financières montent à un million d’euros. Cela change-t-il quelque chose, pour vous comme pour les collectivités territoriales, sur le retour à meilleure fortune ? Si le trafic sur la plateforme explose, peuvent-elles retrouver de l’argent ? Si les coûts de fonctionnement augmentent, cela réduit-il leur retour sur investissement ?

M. Vincent Le Parc. – Nicolas Brousse l’a dit, le modèle économique de la concession est complexe. Il y a beaucoup de paramètres : les coûts d’investissement et de fonctionnement en sont une partie ; le retour à meilleure fortune en est une autre. Aujourd’hui, il faut vraiment appréhender la concession comme un tout. On verra au fur et à mesure comment les choses se dérouleront. Vous dites que la pression sur les mesures environnementales est forte ; elle l’était déjà au moment de l’appel d’offres. Lors des discussions avec la chambre d’agriculture, nous avons adapté un certain nombre de montants de la convention. Dans le contrat initial, on parlait de 150 à 1 000 euros à l’hectare ; lors de nos discussions avec la chambre d’agriculture, les sachants du monde agricole nous ont indiqué que ce prix était parfois trop cher, parfois pas assez. Nous avons décidé d’adapter la convention, et il n’est pas question de se retourner vers l’État ou vers les collectivités territoriales pour réclamer quoi que ce soit sur ces sujets-là.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On est bien d’accord que vous ne réclamez pas plus d’argent. Mais est-ce que cela change le taux de rentabilité interne (TRI) du projet, et donc le retour à meilleure fortune des collectivités territoriales ? La question est extrêmement précise.

M. Vincent Le Parc. – Cela dépendra effectivement de l’équilibre global de la concession...

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Non, cela ne dépend pas ! La question est simple : le retour à meilleure fortune pour les collectivités territoriales est-il lié, ou non, à l’équilibre global ? S’il faut mettre plus d’argent sur l’environnement, le retour à meilleure fortune pour les collectivités sera moindre.

M. Vincent Le Parc. – Il est lié à l’équilibre global de la concession, oui.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – D’accord. Donc, dans l’hypothèse où il faudrait mettre plus d’argent dans les mesures environnementales, le retour sur investissement des collectivités locales s’éloigne.

M. Vincent Le Parc. – Beaucoup d’autres conditions joueront sur l’évolution, notamment le trafic.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On est bien d’accord. Mais le coût de fonctionnement des mesures compensatoires en fait partie. Votre réponse est très claire, je vous en remercie.

Pouvez-vous nous donner la répartition de l’enveloppe de 40 millions d’euros, dont le syndicat mixte nous a aussi parlé ?

M. Nicolas Brousse. – C'est un plan relativement vaste, il est difficile de vous en détailler l'intégralité. Mais, je le répète, c'est avant tout une enveloppe, déterminée en fonction de l'avant-projet réalisé par les services de l'État en 2006. Cet avant-projet prévoyait plus de sept cents hectares aménagés ; nous ne serons finalement qu'à cinq cents hectares. Il prévoyait une route d'accès pour le bloc est ; cette route n'existera pas.

Soyons simples : cette enveloppe figurait dans la DUP. Elle avait été estimée par les services de l'État, nous avons repris cette donnée dans notre offre. Nous travaillerons bien dans les limites de cette enveloppe, mais avec des choses probablement bien différentes de celles initialement prévues, et qui vont être liées aux arrêtés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le syndicat mixte a insisté sur ce montant de 40 millions d'euros dédié aux mesures environnementales. Si personne n'est capable d'en donner le chiffrage, c'est troublant...

M. Nicolas Brousse. – Ma réponse est relativement similaire à celle du syndicat mixte.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Non. Il était très clair sur les 40 millions d'euros.

M. Nicolas Brousse. – Il y a bien une enveloppe de 40 millions d'euros pour les mesures environnementales.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Très bien. Êtes-vous en mesure aujourd'hui de nous en donner la ventilation ?

M. Vincent Le Parc. – Nous serons en capacité de le faire lorsque les mesures seront totalement définies.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Mais vous devez bien avoir une certaine visibilité de la ventilation de ces 40 millions d'euros, quitte à émettre des réserves sur une ou deux lignes...

M. Vincent Le Parc. – Non. Aujourd'hui, nous avons des enveloppes par thèmes sur le projet. C'est ce qui nous a permis de chiffrer l'équilibre global de la concession.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – À titre d'exemple, à combien estimez-vous un kilomètre de haies ?

Mme Évelyne Didier. – Ce n'est pas comme cela que ça marche...

M. Vincent Le Parc. – Je n'ai pas le détail que vous me demandez, et, effectivement, ce n'est pas du tout comme cela que les choses marchent...

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Dans ce cas, qu'est-ce qui vous permet de dire qu'il y aura 40 millions d'euros ?

M. Vincent Le Parc. – Ce montant de 40 millions d'euros figurait dans l'enquête publique et a été repris dans le dossier d'appel d'offres. C'est le montant du plan agri-environnemental.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J’essaie de comprendre...

Mme Évelyne Didier. – Toute la question est de savoir ce qu’est une concession. C’est un modèle économique très particulier. On dit que la concession est un tout. Finalement, pour vous, l’objectif essentiel est le maintien d’un TRI global sur l’ensemble de la concession, TRI qui a été défini lors du contrat avec l’État.

Le maintien de cet équilibre dépend des évolutions au fil du temps. Or, on voit bien que le projet actuel n’est pas encore définitif et que le retour à meilleure fortune, comme les compensations, sont des variables. Des enveloppes thématiques ont été décidées, mais le montant de chaque enveloppe et sa répartition seront définis en fonction de l’équilibre à un moment donné. On ne peut pas les définir définitivement dès le départ. Les enveloppes seront donc définies précisément de telle manière que l’équilibre initial, ce TRI global moyen sur l’ensemble de la concession, soit toujours respecté. C’est l’objectif. Après, les lignes dans lesquelles les budgets sont inscrits peuvent varier en fonction de cet équilibre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il se trouve que j’ai des chiffres plus précis. La DUP prévoyait environ 9 millions d’euros pour les zones humides, la faune et la flore. Est-on toujours sur ce montant ?

M. Nicolas Brousse. – Ce chiffre de 9 millions a été évalué par les services de l’État au moment de la DUP ; pour nous, cette ligne n’existe pas plus que les autres lignes. À ce stade, cela reste une enveloppe dépourvue de lignes.

M. Vincent Le Parc. – On connaît la nature des choses.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C’est un dossier sur lequel vous travaillez depuis longtemps. Aujourd’hui, vous n’avez toujours pas de vision financière plus précise ?

M. Nicolas Brousse. – Vous avez raison de le souligner, nous travaillons sur ce dossier depuis un certain temps. Mais la vitesse de progression a fortement ralenti depuis quelques années. En 2012, nous avons créé les neuf premières mares destinées au transfert des amphibiens. Nous sommes aujourd’hui en 2017.

M. Gérard Bailly. – Les agriculteurs que nous avons entendus s’accordent pour dire qu’ils ne sont pas compensés pour les pertes indirectes. Ils estiment qu’outre la compensation financière de l’hectare de terre, que vous avez établie avec la chambre d’agriculture, il devrait y avoir une deuxième compensation. Je voudrais que vous nous donniez votre sentiment.

Ma deuxième question porte sur les campagnols amphibiens. Ces animaux sont présents dans cinq ou six régions de France, notamment en Bretagne. Alors je veux bien que l’on se batte pour sauver des espèces en voie de disparition, et de surcroît très localisées, mais est-ce nécessaire quand elles sont présentes sur de nombreux autres territoires ?

J’oserais une dernière question, mais sans doute pourrez-vous difficilement répondre : sur Notre-Dame-des-Landes, peut-on estimer l’ensemble des dépenses réalisées jusqu’à ce jour ? Avez-vous déjà fait cette estimation ?

M. Vincent Le Parc. – Je crois qu’il ne nous revient pas d’entrer dans le débat de savoir si le campagnol amphibie est une espèce nombreuse ou non : le campagnol amphibie

est devenu une espèce protégée, il nous incombait d'obtenir une dérogation pour sa destruction et nous l'avons fait.

M. Gérard Bailly. – Donc, vous n'êtes pas obligés de faire de la compensation sur cette espèce ?

M. Vincent Le Parc. – Si, bien sûr ! Des mesures figurent dans l'arrêté. Nous avons obtenu la dérogation avec la totalité des prescriptions à respecter, comme pour les 98 autres espèces.

M. Nicolas Brousse. – Concernant les compensations financières aux agriculteurs, il y a effectivement deux volets. Le premier, purement foncier, est régi par un processus d'expropriation, dont la société concessionnaire ne fixe pas seule les indemnités. Un protocole régional d'éviction, que j'ai déjà évoqué, prévoit des mesures de compensation pour la cessation d'activité en cas d'éviction totale. Un protocole spécifique au projet de Notre-Dame-des-Landes comporte des mesures supplémentaires, en particulier la possibilité pour un exploitant agricole dont plus de 35 % de l'exploitation se trouvait sur le site de Notre-Dame-des-Landes de demander l'éviction totale, quand bien même les deux tiers de son exploitation se trouvaient à l'extérieur du périmètre.

Le deuxième volet concerne la compensation des pertes indirectes. Le protocole régional prévoit une compensation financière équivalente à trois fois la marge brute à l'hectare ; le protocole « Notre-Dame-des-Landes », qui, je le rappelle, a été établi en concertation avec l'État et la chambre d'agriculture, monte jusqu'à six fois. Trente et une des trente-cinq exploitations ont souhaité traiter à l'amiable, cela nous semble bien démontrer que, manifestement, les conditions financières proposées étaient non pas favorables, mais raisonnables, et acceptables.

M. Vincent Le Parc. – Je conclurai en précisant que c'est bien sous l'égide de la chambre d'agriculture, qui est notre interlocuteur, que s'est noué le dialogue avec l'ensemble de la profession agricole. La libération des emprises s'est, dans l'ensemble, très bien passée. Nous ne doutons pas que les choses se passeront de la même manière avec le protocole sur les mesures de compensation quand le moment sera venu.

M. Gérard Bailly. – Et le montant de la dépense totale ?

M. Vincent Le Parc. – Je n'ai pas ces éléments avec moi.

M. Nicolas Brousse. – Pour les dépenses totales du projet, c'est compliqué.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je souhaite revenir sur l'étude d'impact. Le campagnol n'est pas le meilleur exemple, d'autres plantes ont été retrouvées par des naturalistes. Le CNPN s'étonne de ne pas avoir encore été saisi, même si son avis n'est que consultatif. L'État est en charge de la préparation des demandes dérogatoires, mais vous êtes certainement associés à cette phase préparatoire : où en est-on sur les plantes retrouvées depuis l'étude d'impact ?

M. Nicolas Brousse. – Je suppose que vous faites allusion aux courriers informatifs qui ont été adressés à différentes instances par des associations ou des particuliers, qui décrivent la présence de certaines espèces non répertoriées lors de l'état initial.

À titre liminaire, je précise que les courriers reçus sont purement déclaratifs. Je ne reviendrai pas sur les difficultés d'accès au site auxquelles nous faisons face, mais, sans entrer dans les détails, les zones qui nous sont désignées sont particulièrement compliquées d'accès.

Je reprends le cas du campagnol, qui me semble au contraire être un bon exemple. Les arrêtés préfectoraux prévoient l'hypothèse de la découverte, à l'avancement des travaux, d'espèces qui n'auraient pas pu être identifiées au moment de l'état initial. Un état initial n'est jamais exhaustif, ne serait-ce, par exemple, que parce que les plantes sont parfois observables certaines années, pas d'autres.

Nous avons démontré avec le campagnol que nous savions traiter le cas de l'arrivée d'une nouvelle espèce protégée – qu'elle soit découverte ou nouvellement protégée si elle figurait déjà à notre inventaire –, en prenant une instruction complémentaire et un arrêté modificatif.

Bien évidemment, lorsque nous aurons un accès et un nouveau calendrier, nous vérifierons et procéderons aux investigations *ad hoc* concernant la ou les espèces potentiellement présentes et elles feront l'objet d'instructions de la même façon que le campagnol amphibie.

Mme Aurélie Rifflart. – Le collectif « Naturalistes en lutte » nous a indiqué la présence de cinq espèces de flore, dont deux ne sont pas protégées – le muguet de mai et la jonquille. Sur les trois autres, la cicendie naine est hors de nos emprises. Il reste donc deux espèces protégées.

Cependant, l'obtention et la rédaction d'un dossier relatif aux espèces protégées nécessitent la réalisation d'études de l'état initial, des inventaires. Pour cela, il faut pouvoir aller sur le terrain dans des conditions acceptables de sécurité. Ces études seront réalisées dès que cela sera possible.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur les autres dossiers, il y a un certain nombre d'actionnaires financiers ou de fonds de gestion. Je ne connais pas votre montage financier : empruntez-vous beaucoup sur ce dossier ?

M. Vincent Le Parc. – Les trois actionnaires d'Aéroports du Grand Ouest sont Vinci Airports, la chambre de commerce et d'industrie de Loire-Atlantique et ETPO, qui est une entreprise de BTP régionale. Il n'y a pas de financiers.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Donc, vous n'avez pas la pression des « vérificateurs » des banques, comme cela peut être le cas sur d'autres dossiers ?

M. Vincent Le Parc. – Pas par l'actionnariat. Du moins, pas plus que par l'actionnariat, même si, évidemment, nos actionnaires sont attentifs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Notre commission d'enquête s'intéresse à plusieurs dossiers, pas seulement à Notre-Dame-des-Landes. Nous avons aujourd'hui le sentiment que l'un des risques pour les grands constructeurs et investisseurs financiers – car Vinci est aussi un investisseur financier ! –, ce sont les retards. Or, par exemple, la découverte de ces deux plantes pourrait entraîner un nouveau blocage du dossier, puisque le CNPN, même si son avis n'est que consultatif, doit être saisi à peine de vice de forme. Pour vous, aujourd'hui, ce type de risque fait-il partie intégrante de la gestion des dossiers ?

M. Vincent Le Parc. – C’est notre métier de réalisateur de grands projets comme celui-ci d’appréhender et gérer globalement ces risques ! Il y a beaucoup de risques, et pas seulement sur l’environnement. La découverte d’espèces supplémentaires en cours de chantier en fait partie, évidemment.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quel est l’impact pour vous de la nouvelle loi sur la biodiversité, qui pose comme une obligation de résultat l’absence de perte nette en matière de biodiversité ? Vous avez deux têtes de bassin versant à reconstituer, ce n’est pas rien : est-ce un risque financier nouveau pour vous ?

Mme Aurélie Rifflart. – Nous avons intégré l’obligation de résultat dès la rédaction de notre dossier, avec la mise en place d’une gouvernance spécifique. Des suivis techniques et scientifiques de nos mesures de compensation vont être réalisés tout au long de la concession. Ces suivis porteront notamment sur les oiseaux, les chauves-souris, les soutiens d’étiage, la biogéochimie... Tout cela est déjà intégré dans les arrêtés. Nous répondons à la loi biodiversité.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous n’avez donc pas constitué de provision pour risques sur les questions de biodiversité, comme un matelas que vous auriez gardé sous le coude au cas où les mesures ne fonctionnent pas totalement ?

M. Vincent Le Parc. – Nous gérons notre concession avec tous les risques, celui-là comme les autres. La loi biodiversité ne s’applique pas directement à notre projet, mais, en matière d’obligation de résultat, les arrêtés pris y répondent pleinement.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Revenons un instant sur la localisation des mesures compensatoires. Un jour, une ligne TGV est censée passer sur le site. Des questions de fuseau se posent, mais vous devez d’ores et déjà connaître la localisation de la gare. Avez-vous intégré cet élément dans la localisation de vos mesures compensatoires, pour éviter de mettre en œuvre les mesures de compensation à des endroits qui risqueraient d’être redémolis demain ?

M. Nicolas Brousse. – La réservation du tracé sur l’emprise de la concession est identifiée, bien plus précisément qu’un fuseau d’ailleurs. Elle est souterraine, mais présente une importance pour la mise en œuvre des travaux de superstructure.

Le périmètre de compensation est plus haut que large : pour la LGV, qui arrivera du nord, nous n’avons aujourd’hui qu’un fuseau, et non pas un tracé. Comme vous l’ont indiqué les représentants de LISEA, ce fuseau est une bande d’environ 300 mètres : à l’échelle des 16 000 hectares du site de Notre-Dame-des-Landes, ce n’est pas un paramètre majeur et dimensionnant pour le moment. Il en sera bien sûr tenu compte au moment de la mise en œuvre des mesures compensatoires.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quel a été le budget – celui-là, vous le connaissez, il est derrière nous ! – pour l’ensemble des études de recensement ?

M. Vincent Le Parc. – Nous avons effectivement une idée du coût de l’ensemble des prestations réalisées par les bureaux d’études que nous avons missionnés pour les inventaires et les états initiaux.

Mme Aurélie Riffart. – Pour l'ensemble des prestataires, le coût est de l'ordre de un million d'euros. Mais les missions n'étaient pas spécifiquement ciblées sur les inventaires : ce coût comprend l'ensemble des dossiers et des études.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'ensemble des dossiers liés à la loi sur l'eau et aux espèces protégées ?

M. Nicolas Brousse. – Il s'agit du budget qui vous amène à la prise d'arrêtés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Il inclut donc les inventaires et l'ensemble des études.

Mme Aurélie Riffart. – Les inventaires, les études de bureau pour construire la méthode de compensation, tout ce qui nous a permis d'avoir l'ensemble des documents.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Quelle est la part spécifiquement dédiée aux inventaires dans ce montant ?

Mme Aurélie Riffart. – Je n'ai pas le montant ici.

M. Vincent Le Parc. – Biotope, le principal cabinet qui nous a aidés sur ce dossier, a réalisé à la fois des missions d'inventaire et des missions d'ingénierie. Je ne suis pas sûr que nous disposions d'une ventilation très précise des postes ; ce qui nous intéresse, c'est l'enveloppe globale dédiée à chaque bureau d'études.

Mme Évelyne Didier. – Comme j'ai tenté de le décrire tout à l'heure, le modèle économique de la concession est très particulier, et qui surprend les élus, habitués à travailler sur des chantiers bien définis, avec, éventuellement, des avenants en cas de besoin. Là, l'équilibre se construit au fur et à mesure. Actuellement, la réalisation du contrat est, d'une certaine façon, suspendue. Pensez-vous qu'il aura des avenants ? Le retard induit des frais supplémentaires, qu'il faudra bien compenser ; des avenants permettraient d'augmenter la durée de la concession. Ces réajustements peuvent avoir des incidences, y compris sur la compensation.

M. Vincent le Parc. – Vous parlez de « contrat suspendu » : pour nous, le contrat n'est clairement pas suspendu, et nous en déroulons aujourd'hui l'exécution. Les travaux sur site sont effectivement suspendus, car nous sommes aujourd'hui empêchés.

Sur les questions d'avenant, seul l'État est en mesure de décider comment il veut reprendre le chantier, et dans quelle mesure le projet devra être adapté.

Mme Évelyne Didier. – Bien sûr ! Mais, dans l'économie globale de la concession, des durées sont fixées. Plus il y a d'incertitudes et de reports, plus les coûts initialement évalués risquent d'évoluer. Comment allez-vous maintenir l'équilibre de la concession ?

M. Vincent Le Parc. – Il y aura forcément des réajustements...

Mme Évelyne Didier. – Ce que l'on appelle des avenants ?

M. Vincent Le Parc. – ... notamment parce que le planning évoluera en fonction de la nouvelle date d'aménagement, qui ne sera pas celle prévue dans le contrat initial. Donc, il y aura forcément réajustement.

Mme Évelyne Didier. – Ces réajustements induiront-ils des frais supplémentaires pour l'État ou les collectivités ?

M. Vincent Le Parc. – Ce sera à l'État de voir comment il veut faire évoluer le contrat.

Mme Évelyne Didier. – Avec des années supplémentaires ?

M. Vincent le Parc. – Il y a plusieurs solutions, ce sera à l'État d'indiquer comment il veut faire évoluer les choses.

Mme Évelyne Didier. – Mais il y aura forcément des « plus ». C'est ce que je voulais mettre en avant.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Où en êtes-vous de la mise en place de l'observatoire de l'environnement et des commissions de suivi ?

M. Nicolas Brousse. – L'observatoire de l'environnement a remis son deuxième rapport annuel. Cette gouvernance est donc déjà en place, même si elle est bien entendu relativement légère compte tenu de l'état du projet – je rappelle que l'aéroport devait ouvrir dans quelques mois... Cela va être un peu compliqué, malgré la mobilisation de nos équipes, mais la gouvernance fonctionne.

Mme Aurélie Riffart. – Une réunion est prévue au mois de mars avec le comité scientifique, en place depuis 2013. Les résultats des suivis scientifiques réalisés sur le terrain sont transmis à l'observatoire, qui les analyse pour établir des indicateurs. Tout cela est soumis au comité scientifique.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qui siège au sein du comité scientifique ? des scientifiques ? des associations ?

Mme Aurélie Riffart. – Il y a des scientifiques, des universitaires, des représentants des services techniques de l'État. Nous vous transmettrons la liste.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les associations ont-elles été invitées ?

Mme Aurélie Riffart. – Dans le cadre de la gouvernance, aux côtés du comité de suivi des engagements de l'Etat siégera une commission spécifiquement chargée d'étudier les mesures de compensation. Les associations de protection de l'environnement seront invitées à participer à cette commission, afin qu'elles apportent leur regard particulier sur nos propositions.

M. Nicolas Brousse. – Comme je l'ai déjà évoqué, il y a une bipolarité : concessionnaire-observatoire de l'environnement d'une part ; comité scientifique/services de l'État de l'autre. L'équilibre est créé de cette manière.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Très bien. Nous attendons le détail de vos réponses aux douze réserves de la commission scientifique, et nous réinterrogerons bien

entendu l'État pour savoir pourquoi il n'a pas resoumis les nouvelles propositions au collège d'experts.

Je conclurai avec une question ouverte, et ce n'est pas une question piège : vous êtes face à une contestation environnementale extrêmement forte, cela n'a échappé à personne, en tout cas plus que sur les autres dossiers de ce type. Avez-vous le sentiment que le volet environnemental de votre dossier était suffisamment « robuste » ? Vous défendez bec et ongles vos choix environnementaux, c'était l'exercice. Mais n'estimez-vous pas, dans une logique un peu politique, que vous devriez avoir une réponse proactive en retournant voir les contestataires pour leur dire : « On va en faire encore plus » ? J'ai l'impression que vous avez choisi la première solution. Dans le cadre de notre analyse, l'existence ou l'absence de lien et de dialogue avec l'ensemble des acteurs du territoire nous intéresse particulièrement.

M. Nicolas Brousse. – Aurélie Rifflart l'a mentionné, un certain nombre de dispositions, qui sont autant des majorations d'objectifs pour nous, ont été parfaitement intégrées dans le cadre de la prise d'arrêtés. Je rappelle que ces arrêtés sont pris sur la base de l'instruction de nos dossiers, qui ont été validés à maintes reprises à la fois par les services de l'État et par la justice. Je pense que si, aujourd'hui, aucun des recours effectués n'a été jugé recevable par les différentes juridictions, c'est bien que nous avons pris des marges suffisantes sur l'ensemble des domaines. Ces marges nous permettent d'être dans ce que nous appelons le « zéro plus », c'est-à-dire de ménager une marge de confort. La méthode fonctionnelle a été établie, définie, les coefficients d'attribution ont été justifiés, bâtis avec des cabinets environnementaux reconnus – Biotope est une référence, tant en France que sur la scène internationale. Il ne semble pas légitime d'envisager en faire plus.

M. Vincent Le Parc. – Pour conclure, je dirais que, pour moi, la gouvernance mise en place par l'intermédiaire des arrêtés est la meilleure garantie de l'évolution des mesures. Sur la durée de la concession, cette évolution sera inévitable, et la gouvernance mise en place permettra de s'assurer qu'elle se fasse dans le cadre de la loi.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Considérez-vous, comme d'autres concessionnaires que nous avons interrogés, qu'il serait plus logique que la totalité des questions environnementales soit traitée plus en amont ?

On voit bien qu'actuellement l'ensemble des questions relatives au respect des différentes lois sur l'eau, sur les espèces protégées, et à la compensation, se posent après la DUP. Pour un concessionnaire qui a besoin de sécuriser ses opérations, ne serait-il pas plus logique que la totalité du dossier environnemental soit traitée beaucoup plus en amont ?

M. Vincent Le Parc. – C'est un choix global du législateur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est votre avis d'opérateur que je souhaite.

M. Vincent Le Parc. – Il est clair, dans ce projet particulier, que beaucoup d'éléments de concertation repris dans l'appel d'offres découlaient de l'enquête publique. Nous avons enrichi nos dossiers par notre expertise et nos inventaires, mais tous sont fondés sur les éléments fournis par l'État à la suite de la DUP.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour vos explications.

La réunion est close à 17 h 30.

Mardi 7 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

**Audition de MM. Philippe Frin et Michel Mayol, membres du collectif
« Naturalistes en lutte »**

La réunion est ouverte à 14 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd’hui les auditions de notre commission d’enquête sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d’infrastructures. Notre commission travaille sur les conditions de définition, de mise en œuvre et d’évaluation des mesures de compensation de quatre projets spécifiques : l’autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux, l’aéroport Notre Dame des Landes, ainsi que la réserve d’actifs naturels de Cossure en plaine de la Crau. Nos trois premières auditions de cet après-midi seront consacrées au projet spécifique de l’aéroport de Notre-Dame-des-Landes mais devront nous permettre d’appréhender, à travers ce cas particulier, les enjeux plus généraux de l’efficacité et surtout de l’effectivité du système de mesures compensatoires existant. Je le rappelle, notre travail est entièrement centré sur les mesures compensatoires. La commission d’enquête a souhaité que notre réunion d’aujourd’hui soit ouverte au public et à la presse ; elle fait l’objet d’une captation vidéo, et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat ; un compte rendu en sera publié.

Nous entendons donc tout d’abord le collectif « Naturalistes en lutte », représenté par deux de ses membres : MM. Philippe Frin et Michel Mayol.

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, je vais vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d’enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, MM. Philippe Frin et Michel Mayol prêtent successivement serment.

Messieurs, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission d’enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d’enquête vous solliciteront à leur tour. Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d’intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d’enquête ?

M. Philippe Frin, membre du collectif « Naturalistes en lutte ». – Je n’ai aucun lien avec les projets que vous avez cités.

M. Michel Mayol, membre du collectif « Naturalistes en lutte ». – Je n’ai aucun lien avec les projets que vous avez cités.

M. Jean-François Longeot, président. – Vous avez la parole.

M. Philippe Frin. – Notre collectif de citoyens « Naturalistes en lutte » existe depuis 2012 et rassemble des scientifiques, des amateurs ainsi que des professionnels de

l'environnement. Depuis cette date, nous conduisons des expertises et des inventaires sur le site de Notre-Dame-des-Landes. Nous nous sommes en effet penchés sur les problèmes de compensation à travers ce dossier. Nous allons donc répondre aux différentes questions que vous nous avez adressées dans le cadre de cette audition.

M. Michel Mayol. – Première série de questions : quel regard portez-vous sur la façon dont ont été mises en œuvre les étapes éviter et réduire de la séquence ERC, pour le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes ?

La conception de projet doit inclure les données environnementales au même titre que les autres éléments, tant techniques que financiers, y compris au niveau des choix fondamentaux liés au projet. Éviter est la priorité et la compensation doit être appréciée en dernier lieu. Il s'agit ainsi de prendre en compte l'environnement le plus en amont possible, d'autant que l'absence de faisabilité de la compensation peut, dans certains cas, remettre en cause un projet. Ainsi, l'analyse historique du projet de Notre-Dame-des-Landes démontre que les sites alternatifs ont été des faux-semblants. Le projet date des années 1960 et dès les années 1970, les services techniques sont favorables à un site entre Vigneux et Notre-Dame-des-Landes. En 1974, le préfet signe un arrêté délimitant la zone d'aménagement différé (ZAD) de Notre-Dame-des-Landes sur 1 200 hectares. Cette décision entraîne un gel des exploitations sur les terrains fortement argileux. Tout cela amène à penser que ce projet risque d'induire un impact aggravant sur l'environnement. Le bocage est quasiment intact et nous sommes sur des terrains oligotrophes, qui n'ont pas connu d'intrants et sur lesquels se sont développées des zones humides avec une biodiversité associée. À ceci s'ajoute la problématique des bassins versants. Conformément à la doctrine ERC, l'impact environnemental est fort. Le respect de la loi sur l'eau, conformément au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), conduit logiquement à conclure à l'infaisabilité de mesures de compensation.

Par ailleurs, la possibilité du réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique a été écartée sans qu'ait été conduite une étude au préalable. Or, celle-ci a, pendant très longtemps, été demandée par les opposants au projet. En avril 2016, un rapport d'expertise du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a conclu que l'agrandissement et la rénovation de l'aéroport Nantes-Atlantique fournissaient une réponse possible à la hausse du trafic aérien. *A minima*, même la réduction du projet à la construction d'une seule piste, pour diminuer les incidences sur les milieux naturels, n'a pas été retenue, bien que permettant une exploitation tout à fait satisfaisante du projet d'aéroport. En l'absence de prise en compte de cette première étape, la séquence nous paraît ainsi invalide.

M. Philippe Frin. - Deuxièmement : l'état initial était-il suffisamment exhaustif ? Dans quelle mesure et de quelle façon aurait-il pu être amélioré ? Un état initial dans une étude réglementaire ne vise pas l'exhaustivité, mais doit permettre de bien caractériser les milieux, les fonctions, ainsi que les différentes espèces d'intérêt patrimonial, dont les espèces protégées, présentes sur le site. Cet état initial doit être proportionnel au projet pour être de qualité. Depuis 2012, au gré des expertises et des inventaires que nous avons nous-mêmes conduits sur ce site, nous nous sommes aperçus que l'état initial présentait d'importantes lacunes. Il est en partie faux, comme l'a souligné le Conseil national protection de la nature (CNPN) ainsi que la commission des experts scientifiques qui a demandé deux années d'inventaire supplémentaires pour compléter cet état initial. De notre côté, nous avons également constaté une faible pression d'inventaire. Ainsi, pour cartographier les habitats naturels et les milieux, la prospection a été de 85 hectares par jour, ce qui paraît incompatible avec un travail sérieux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – D’où tirez-vous cette dernière information ?

M. Philippe Frin. – D’une étude de Biotope figurant dans l’étude d’impact et concernant l’inventaire de la végétation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Cette étude Biotope précise-t-elle les moyens qui ont été alloués à cette fin ?

M. Philippe Frin. – Tout à fait. Les périodes d’inventaire n’ont pas permis de recenser toutes les espèces protégées, dont certaines plantes qui n’ont pas été visitées à la période automnale et qui n’ont pas été prises en compte dans le projet. Ces inventaires se sont concentrés sur des espèces connues, comme s’il n’y avait plus rien à découvrir sur le site où nous avons découvert de nombreuses espèces dont la présence était jusque-là ignorée. En outre, nous avons constaté l’absence de protocole d’estimation de la densité des populations locales, à l’exception de la grenouille agile. Faute d’une méthode satisfaisante, on ne peut estimer correctement la présence des espèces. Enfin, des erreurs d’interprétation de l’implantation des différentes végétations ont été constatées, ce qui a entraîné une sous-estimation des fonctions de ces différents milieux. Un grand nombre de prairies ont ainsi été classées comme mésophiles et considérées comme ne présentant qu’une faible dimension patrimoniale, alors que des inventaires ont démontré qu’elles étaient d’intérêt européen. À ce propos, les porteurs de projets ont conduit des inventaires complémentaires sur de petites parcelles dans ces prairies, suite notamment aux réserves des experts, qui les ont alors identifiés comme présentant un intérêt européen. Cependant, une telle découverte n’a induit aucune modification de la méthodologie et des modes de calcul compensatoire. Alors que le cabinet Biotope a identifié 24 types d’habitats naturels, dont 6 d’intérêt communautaire, les Naturalistes en lutte en ont, quant à eux, identifié 45, dont 11 d’intérêt communautaire. S’agissant des surfaces d’habitats remarquables qui peuvent présenter un intérêt européen, le cabinet Biotope a identifié 8,5 hectares de prairies oligotrophes, tandis que nous en avons identifié 37. Le calcul est assez flagrant et je pourrais également ajouter que nous avons identifié 6 plantes protégées contre 3 par Biotope. Je vais arrêter là les comparaisons, puisque je vous ai remis un document où figure notre inventaire.

S’agissant des pistes d’amélioration pour la réalisation des états initiaux, nous pensons qu’il faudrait définir des seuils minimums de pression d’inventaire. En effet, les seuils minimums étant exprimés en hectares par jour, une réflexion permettrait de cadrer une pression minimum par milieu. L’établissement de périodes d’inventaire permettrait également d’obtenir des comparaisons et d’éviter une course au moins-disant des bureaux d’études dans leur réponse aux cahiers des charges, en ayant un encadrement plus précis.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Sur ce point bien précis, le cabinet Biotope a conduit ses travaux sur une année complète.

M. Philippe Frin. – L’étude Biotope s’est en fait échelonnée sur plusieurs années, mais ses résultats cumulés représentent une année de suivi. Toutefois, le cabinet n’a pas conduit ses travaux en période automnale, durant laquelle certaines espèces protégées peuvent être observées.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Tout cela est-il écrit ?

M. Philippe Frin. – Oui. Nous vous remettons ces informations à l’issue de notre audition et ces informations sont également publiées dans la revue Bretagne Vivante.

Lorsqu'un bureau d'études répond à un marché, il fixe lui-même la pression d'inventaire à développer. Il conviendrait de s'inspirer de l'arrêté d'octobre 2009 en vigueur pour les zones humides pour cadrer la méthodologie et la délimitation. L'obligation de mise en œuvre d'un protocole pour définir les effectifs des espèces protégées devrait être précisée, ainsi que la certification des personnels des bureaux d'études pour prévenir certaines erreurs d'interprétation de la végétation dans les relevés phyto-sociologiques qui ont pu être relevées par la commission des experts scientifiques. Il faudrait ainsi encourager la rédaction de cahiers des charges qui pourraient reprendre ces protocoles et améliorer la compréhension des états initiaux. Enfin, il faudrait permettre une contre-expertise indépendante afin de pallier la connaissance superficielle du milieu de certains services instructeurs. À ce propos, la commission d'expertise, qui a été constituée dans le cadre du projet de Notre-Dame-des-Landes, a apporté des éléments probants.

Troisième question : où en est l'action du maître d'ouvrage concernant les espèces protégées découvertes depuis la réalisation de cet état initial ? Nous n'avons pas la réponse. ? Nous avons identifié quatre nouvelles espèces protégées qui ne sont pas incluses dans les dossiers réglementaires et pour lesquelles, à notre connaissance, il n'y a pas eu de demandes de dérogation.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Cette démarche ne concerne que les plantes, puisque le campagnol a été identifié !

M. Philippe Frin. – Il s'agit bien de quatre nouvelles espèces protégées qui n'ont pas été prises en compte par le bureau d'études Biotope. Nous avons sollicité en ce sens la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et le préfet, sans retour.

J'en viens à présent à la quatrième question : quelles ont été les difficultés engendrées par les méthodes de définition de compensation ? Le choix d'une méthode de compensation surfacique par le maître d'ouvrage aurait-il été envisageable et, le cas échéant, préférable ? La méthode de compensation a été conçue pour faire aboutir le projet. L'approche de surface, telle que définie dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et dans le SDAGE, aurait conduit à une approche surfacique de l'ordre de 200 % pour les zones humides. On est sur une emprise totale de l'ordre de 1 000 hectares, ce qui implique la restauration d'une zone humide de 2 000 hectares. Un tel chantier est considérable et implique de travailler sur la restauration de l'ensemble des fonctions de ces zones humides. Devant l'impossibilité de trouver une telle surface, une réflexion a été conduite pour définir une méthode permettant de contourner l'évitement qui aurait déjà dû être mis en œuvre. Lorsqu'on ne peut compenser, on devrait renoncer à un projet trop impactant !

L'approche retenue a été invalidée scientifiquement par la commission des experts. Elle est mixte et expérimentale : à Notre-Dame-des-Landes, l'approche retenue est à la fois fonctionnelle et surfacique. On va hiérarchiser les milieux et déterminer des ratios qui permettront de définir des unités de compensation lesquelles donneront lieu à des mesures de compensation sur d'autres territoires. On va ainsi pouvoir échanger ! Cette méthode est magique puisqu'elle permet de tout compenser, y compris les milieux oligotrophes sans pour autant permettre la restauration des conditions nécessaires à l'habitat des espèces protégées. Ainsi, couper une peupleraie va permettre de gagner des unités de compensation, tout comme convertir une culture en prairie. Au final, restaurer un couvert en herbe sur une culture est certes intéressant, mais ne permettra pas l'implantation d'espèces présentant un intérêt

patrimonial ! Cette méthode relève de la manipulation en transformant les surfaces en unités de compensation. Néanmoins, la destruction de 1 000 hectares présentant, conformément à la loi sur l'eau, une fonction hydraulique majeure représente quelque 500 unités de compensation. La méthode a manifestement servi à réduire le besoin compensatoire et à assurer une compensation qui n'aurait pas pu être atteinte sans un tel dispositif. Plus les méthodes tendent à hiérarchiser les milieux et à instaurer des coefficients, plus elles apparaissent incompréhensibles au grand public et incontrôlables sur le terrain, faute d'une mise en relation entre ce qui est détruit et ce qui est restauré. L'avantage premier est de diminuer les surfaces à compenser. En outre, différents points de cette méthode doivent être critiqués : d'une part, la non-prise en compte de certains groupes d'espèces par cette méthode de calcul d'impact résiduel global qui ne prend en compte que trois groupes d'espèces. Ainsi, les mammifères n'ont pas été pris en compte ! D'autre part, l'utilisation de ratios s'est avérée scientifiquement non fondée et malgré son invalidation par la commission scientifique, celle-ci n'a pas été modifiée ! Enfin, la taille des enveloppes de compensation doit être prise en compte. En effet, l'intérêt de Notre-Dame-des-Landes est de disposer d'un site étendu sur 1 600 hectares et situé en tête d'un bassin versant entre la Vilaine et la Loire sur un seul ensemble. Or, les mesures compensatoires vont s'égrener sur plus de 16 000 hectares, ce qui est tout bonnement incohérent ! Plus une zone humide est importante, plus les fonctions présentes vont s'y développer. Multiplier les petites actions sur 16 000 hectares ne va pas permettre de restaurer la capacité fonctionnelle de ce qui a été détruit. Enfin, je ne reviendrai pas sur le fait que les mesures compensatoires reposent sur la voie contractuelle et non sur l'acquisition de terrains.

M. Michel Mayol. – J'en viens à la cinquième question : les réserves et observations formulées en 2013 par la commission de dialogue et par le collège scientifique ont-elles été prises en compte par le maître d'ouvrage ? Si oui, de quelle façon ? Les experts du collège scientifique ont été nommés par le préfet et leur avis était requis par les commissaires-enquêteurs. Je faisais partie de la délégation représentant les Naturalistes en lutte et la fédération France Nature Environnement (FNE) qui a rencontré à Jussieu le collège des experts le 5 mars 2013. Nous avons été écoutés. Ces experts ont rendu un avis, en avril 2013, qui s'avère particulièrement critique sur plusieurs questions soulevées par la commission sénatoriale. Sur les douze réserves, quatre n'ont pas fait l'objet d'une réponse, fût-elle formelle. Sur six qui ont fait l'objet d'une réponse, trois peuvent seulement être considérées comme satisfaisantes. Trois sont sujettes à discussion, quant à leur validation scientifique. Deux réserves me semblent avoir été occultées.

M. Ronan Dantec, rapporteur – En fait, il y a dix réserves précises et deux plus générales. Disposez-vous d'un document qui reprend les réserves une par une ?

M. Michel Mayol. – La réserve n°2 souligne l'excessive complexité de la définition de la méthode compensatoire qui a limité la capacité du public à participer à l'élaboration de la décision publique. La réserve n°3 porte sur le caractère injustifié de la valeur des coefficients d'équivalence. La réserve n°7 mentionne la non-prise en compte de l'importance des crues. Les crues, comme celles de 2013 à Blain et de l'Isac, n'ont manifestement pas été prises en compte. La réserve n°10 indique également une incertitude quant aux mesures de compensation. Où trouver les surfaces sur les terres agricoles, sachant qu'une mesure de compensation est mise en œuvre dans l'espace rural ? Les experts demandaient deux ans d'étude supplémentaires pour comprendre le fonctionnement des zones humides. Il n'en a rien été et leur avis n'aura été considéré que parmi les autres avis, dont ceux des différents commissaires enquêteurs, émis à cette occasion. De tels avis ne faisaient ainsi que s'ajouter aux autres avis négatifs exprimés. Comme l'a montré le jugement du

tribunal administratif, le raisonnement économique prévaut sur tous les autres motifs. D'évidence, les porteurs de projets et l'autorité administrative sont loin d'avoir levé l'ensemble des réserves du collège des experts. Entre avril et novembre 2013, l'État et l'AGO ont fait travailler plusieurs bureaux d'études pour compléter leurs connaissances sur les insuffisances soulevées par les experts. Ces nouvelles prescriptions et études ne fournissent qu'une réponse marginale par rapport à l'ampleur des griefs des experts.

J'en viens à la sixième question : quel regard portez-vous sur le rôle joué par l'État en tant qu'autorité environnementale sur ce projet ? Cette question est en effet complexe. Le préfet et la DREAL sont juges et parties, et les procédures sont sous la pression des politiques. Il a en effet été impossible aux associations de solliciter les pouvoirs publics pour faire constater que les porteurs de projet n'avaient pas inventorié l'ensemble des espèces protégées présentes sur le site. Les demandes des associations présentes sur le site sont restées lettre morte et aucun agent assermenté ne s'est rendu sur les lieux.

Comme je l'ai précédemment évoqué, l'excessive complexité de la méthode compensatoire a réduit la capacité du public à participer à l'élaboration de la décision. Dans la procédure, deux commissions sont associées : la commission locale de l'eau (CLE) et le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Ces avis doivent éclairer la décision de la préfecture. La complexité a été prise en compte lors de deux séances du bureau et de deux réunions plénières de la CLE, qui s'est prononcée favorablement avec un certain nombre de réserves. Lors de la séance du 10 juillet décisive pour l'avis, les trois collèges composant la CLE rassemblaient respectivement 26 des 50 représentants des collectivités territoriales, 14 des 25 usagers et des associations, et 16 des 19 représentants de l'État et de ses établissements publics. Cependant, lors de ses autres séances plénières, la participation de l'État était beaucoup plus faible. Concernant le passage en CODERST, un pré-CODERST, en date du 12 novembre 2013, a pris en compte la complexité du projet. Les documents papier ont été distribués par courrier à ses différents membres et les annexes mentionnées dans le rapport de présentation et les références citées ne correspondaient pas à celles de l'arrêté territorial. L'un des membres du CODERST a souligné qu'il fallait beaucoup trop de temps pour obtenir les informations requises en téléchargeant les documents via le site territorial.fr. Pour preuve, un agent de la préfecture a mis quarante minutes pour le faire ! Le compte-rendu mentionne ce point qui illustre la complexité de la démarche.

M. Philippe Frin. – Nous vous adresserons une réponse écrite aux questions auxquelles nous n'aurons pas le temps de répondre durant cette audition. J'en viendrai donc à votre neuvième et dernière question : vous semble-t-il aujourd'hui possible de parvenir à un consensus sur la définition, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des mesures de compensation ? Quels sont les principaux points de blocage ? Comment pourraient-ils être surmontés ? Au regard des manquements de ce dossier, qui ne respecte en rien la démarche ERC, il est évident qu'il faut abandonner le projet de Notre-Dame-des-Landes. Au-delà, la démarche ERC nous semble devoir être améliorée. D'une part, il conviendrait de mieux encadrer l'évitement en définissant des écosystèmes complexes pour lesquels nous ne sommes pas en mesure d'établir des scénarii potentiels de réhabilitation. Au niveau scientifique, il est manifeste que certains milieux, comme les milieux oligotrophes ou encore les tourbières, ne peuvent être restaurés et ainsi qu'il faut abandonner tout projet les impactant. Il serait intéressant qu'une commission scientifique établisse une liste de ces écosystèmes complexes.

Il faudrait, d'autre part, revoir l'appréciation d'intérêt général puisque la séquence sert souvent de caution pour faire passer un projet. Ce n'est pas parce que l'aménageur

propose des mesures compensatoires que son projet doit être autorisé ! De telles mesures ne devraient donc pas être négociées lors de l'étape de la déclaration d'utilité publique, afin que l'analyse du bilan avantages-inconvénients ne soit pas faussée. Il faut rappeler que ces discussions et ces négociations se tiennent entre les services instructeurs et les porteurs d'un projet ; ces mesures compensatoires devenant alors des composantes de l'appréciation de l'intérêt général bien qu'elles ne font pas partie, à proprement parler, du projet mais qu'elles influent sur la décision de délivrer une autorisation. Il faut également reconsidérer la notion d'utilité publique. En effet, pour les élus, tous les projets portés par un élu sont d'utilité publique et ainsi justifiés, depuis le plus petit lotissement jusqu'à un aéroport ! Le concept de reconstruire la ville sur la ville, pourtant fondamental en aménagement du territoire pour lutter contre les pertes de biodiversité et complètement ignoré. Ainsi, les zones d'activités continuent à grignoter le territoire sans qu'il n'y ait aucune réflexion en matière d'économie de l'espace ! Il convient aussi d'utiliser des métriques simples dans les méthodes de compensation afin de favoriser le suivi et l'analyse ; le projet de Notre-Dame-des-Landes constitue, à cet égard, une caricature puisqu'il est impossible de mettre un lien entre ce qui est détruit et ce qui est proposé à la compensation. Pour assurer plus d'objectivité, des mesures de suivi devraient être réalisées par des structures indépendantes, sans lien avec le projet. En effet, les bureaux en charge du suivi sont payés, la plupart du temps, par les aménageurs et les porteurs de projets.

Pour conclure, les mesures compensatoires doivent répondre aux impacts résiduels. Si la démarche ERC a bien été appliquée, la compensation ne devrait concerner que de petites surfaces et comprendre des mesures réduites. Nous pensons qu'il est impossible de mettre en œuvre une politique de reconquête de la biodiversité, car la compensation vise à neutraliser une perte, mais ne permettra jamais d'obtenir un gain. Nous proposons de changer notre modèle de réflexion. On s'organise pour pouvoir détruire en élaborant de véritables usines à gaz à travers ces mesures compensatoires. Dans ce contexte, la compensation se construit de manière incohérente par rapport à l'objectif de reconquête de la biodiversité. D'après les études scientifiques, le risque d'échec pour ces mesures compensatoires demeure très important et elles parviennent, au mieux, à compenser à hauteur de 75 % les zones détruites. Il nous faut nous organiser pour privilégier l'évitement et la réduction et les éventuelles mesures compensatoires doivent s'inscrire dans des scénarii de réhabilitation scientifiquement fondés, en allant chercher des gains sur des territoires fortement dégradés dans les territoires impactés.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Nous n'intervenons pas, dans le cadre de cette commission d'enquête, sur l'opportunité du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Vous l'avez bien compris. Imaginons qu'il n'y ait pas de contrainte économique et que l'on se place dans un intérêt public majeur absolu, quelles seraient, selon vous, les mesures compensatoires à la hauteur des pertes, quitte à aller chercher d'autres têtes de bassin ?

M. Philippe Frin. – Les milieux concernés par le projet d'aéroport sont oligotrophes et ne peuvent être compensés. Il y a donc une perte nette de biodiversité. Sur un autre site, présentant des zones humides eutrophes, il aurait été possible de développer des scénarii de restauration supprimant des drainages pour restaurer la fonction hydraulique. Le site de Notre-Dame-des-Landes est vraiment exceptionnel, puisque même les talus y sont oligotrophes – l'oligotrophie étant la pauvreté du sol en nutriments accessibles aux plantes - et n'ont quasiment pas connu d'intrants provoquant la phosphorisation des sols. De tels milieux s'avèrent de plus en plus rares en France puisque la plupart des terres agricoles sont soumises à des intrants. En outre, les bassins versants sont extrêmement importants pour la régulation hydraulique. La méthode expérimentale a été développée pour répondre au problème

surfacique et fonctionnel posé par ce milieu. On a ainsi élaboré des unités de compensation lesquelles, en soi, ne correspondent à rien.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Accorder des moyens considérables pour la restauration des têtes de bassin situées plus loin, en supprimant par exemple des drainages et en mettant en œuvre une gestion agronomique visant à l'appauvrissement progressif des terres, vous paraît-il une démarche impossible ?

M. Philippe Frin. – On ne sait pas arrêter le cycle de phosphorisation des sols une fois celui-ci amorcé. Il n'y a donc pas d'éventuel scénario en ce sens pour les milieux oligotrophes.

M. Michel Mayol. – D'après le SDAGE et les SAGE, on est tenu à la reconquête de la qualité de l'eau. Un bassin versant ne saurait être sacrifié au profit d'un autre bassin versant !

M. Ronan Dantec, rapporteur – Avez-vous le sentiment que l'aménagement du site, avec ses pistes, ses parkings et ses bâtiments, a pris en compte les prairies oligotrophes ?

M. Philippe Frin. – Pas du tout, puisque l'état initial n'est pas de qualité. En effet, alors que le cabinet Biotope avait identifié 8,5 hectares de prairies oligotrophes, nous en avons identifié 36 ! La piste nord passe à travers le plus gros ensemble de prairies oligotrophes sur le site, qui étaient qualifiées de prairies mésohydrophiles sur le projet initial. Aucune recherche d'évitement n'a ainsi été conduite, puisque le porteur du projet ne disposait pas de cette information. Si l'état initial est lacunaire, le projet ne saurait être pertinent. Vu l'étalement des parkings, il va falloir drainer et modifier fortement les prairies ! Manifestement, le caractère vert de cet aéroport ne supporte pas la confrontation avec le terrain !

M. Roland Courteau. – J'imagine que le mécanisme de compensation ne prend pas en compte la capacité des sols à stocker le carbone. Chacun sait que le stockage de carbone varie en fonction des sols et de leur usage. Qu'en est-il réellement ?

M. Michel Mayol. – Les sols, sur un territoire tel que Notre-Dame-des-Landes, sont suffisamment riches en humus pour fixer le carbone d'une façon durable, puisque le taux de minéralisation de l'humus est relativement faible. Dans l'agriculture conventionnelle, les sols ont perdu leur faculté de fixer le carbone ; l'affaiblissement du taux d'humus entraînant une hausse de la minéralisation des sols et ne favorisant pas la microfaune du sol. Ainsi, on revient de plus en plus à une gestion du sol destinée à mieux assurer la fixation du carbone.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Avez-vous le sentiment que le traitement des autres projets sur ce territoire est identique ou qu'on met en place des mesures compensatoires plus ambitieuses ?

M. Michel Mayol. – Je suis membre de la CLE et du bureau du SAGE. Nous pensons que les mesures compensatoires sont excessives pour les petites surfaces, mais nous ne disposons pas d'une base de données tenue par l'État qui assurerait la traçabilité des mesures. Les membres de la CLE n'ont pas les moyens de s'assurer qu'une même mesure compensatoire n'est pas utilisée pour plusieurs projets. En matière de gouvernance, il va falloir trouver des solutions.

M. Philippe Frin. – Je rappellerai que notre collectif rassemble des citoyens bénévoles qui ne disposent pas des moyens nécessaires au suivi de la totalité des projets. J'ai travaillé pendant quinze ans dans un bureau d'études, comme d'autres membres de notre collectif, avant de devenir indépendant. Manifestement, les mesures compensatoires entraînent souvent un risque de dégradation des milieux dans lesquels elles sont mises en œuvre. Ainsi, des petits projets peuvent induire des mesures compensatoires reposant sur des connaissances lacunaires et un manque d'expertise des bureaux d'études, comme la connexion de mares à un ruisseau pour assurer la circulation des amphibiens. Une mesure aussi absurde entraîne l'arrivée de poissons prédateurs et induit des conséquences contraires à l'objectif initialement fixé. Par ailleurs, certaines mesures compensatoires visent à rendre plus humides les prairies afin de les restaurer. Plutôt que de recourir à des prairies déjà drainées, on va ainsi essayer de monter des projets quelque peu bancals, comme le creusement de fossés aux effets eux aussi contre-productifs. Il faut développer un droit de regard et de suivi de ces expériences. Nous sommes dans un monde fini et nous détruisons des éléments particulièrement intéressants tout en proposant des mesures compensatoires expérimentales. Or, l'expérimentation ne garantit nullement un résultat. Certaines mesures compensatoires ne devraient pas être acceptées tant que l'expérimentation n'a pas fourni ses preuves ! Bien souvent, les mesures vont concerner des sites publics plus faciles d'accès pour faire de la compensation, mais qui présentent déjà des fonctions intéressantes au niveau hydraulique ou biologique. Au mieux, le résultat sera superficiel, et on aura pris le risque de causer des dégradations du fait des travaux conduits.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Que pensez-vous de la proposition de la création d'un comité de suivi évoquée dans la septième question ?

M. Philippe Frin. – Pour assurer un suivi, il faut disposer d'un état de référence fiable. Or, l'état de référence de Notre-Dame-des-Landes est en partie faux, ce qui rend illusoire l'organisation d'une telle gouvernance et d'un tel suivi. Pour preuve, dans l'ensemble de la zone prévue, au sein de la ZAD, au titre des mesures compensatoires, aucun grand triton n'avait été recensé. Or, nous en avons trouvé. Il s'agit juste d'un défaut d'état initial et la présence de cette espèce ne témoigne nullement des conséquences bénéfiques de la mise en œuvre des mesures compensatoires. Il faut en outre savoir que la zone de compensation interne présente la même valeur que ce qui a été détruit, puisqu'on ne peut prétendre faire œuvre de compensation dans un milieu aussi riche.

M. Ronan Dantec, rapporteur – Selon vous, la densification des zones humides n'induit pas un gain de diversité ?

M. Philippe Frin. – On va certes pouvoir favoriser une population donnée, en lui permettant d'accroître sa reproduction. Une telle démarche n'est nullement exponentielle, puisque la nature recherche un équilibre. On va ainsi accueillir une faune déjà présente et amorcer une mise en concurrence qui va aboutir à un nouvel équilibre. Or, ce nouvel équilibre va se constituer à partir d'un équilibre précédent et risque ainsi de déstabiliser les populations. Nous préconisons de ne pas mettre en œuvre de mesures compensatoires sur un milieu déjà riche. La présence d'une espèce protégée s'explique par l'existence d'un milieu biologique qui a mis du temps à se constituer. Aussi, on risque, avec les travaux, de déstabiliser cet équilibre. Certaines mares compensatoires ont déjà été créées à cinq mètres d'autres mares qui accueillait de grands tritons. Rien ne dit qu'il ne s'agit pas de la même population qui a colonisé ces nouvelles zones ! Si l'on veut obtenir des gains mesurables, il faut mettre en œuvre les mesures compensatoires dans des milieux dégradés, afin de prévenir les combats d'experts. Ce n'est manifestement pas le cas sur le site de Notre-Dame-des-Landes.

Enfin, nous n'appartenons pas au comité de suivi et n'y avons pas été invités !

M. Ronan Dantec, rapporteur – D'ailleurs, les grandes associations régionales de protection régionale n'ont pas été invitées à ce comité de suivi !

M. Philippe Frin. – A ce stade du dossier et faute d'un état de référence pertinent, il me paraît difficile de conduire un réel suivi. Celui-ci ne saurait consister en un blanc-seing pour les autorités ! Les associations ne vont pas cautionner ce système qui ne permet pas de répondre aux réelles problématiques de cet espace !

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie, Messieurs, de vos explications.

La réunion est close à 15 heures.

Audition de MM. Dominique Boschet, président de l'Association contre le survol de l'agglomération nantaise (ACSAN), Guillaume Dalmard et André Taméza, membres de l'association « Des ailes pour l'Ouest »

La réunion est ouverte à 15 heures 05.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, notre après-midi de travaux consacrés plus spécifiquement au projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes se poursuit avec l'audition de représentants de l'association « Des ailes pour l'Ouest » : M. André Taméza, M. Guillaume Dalmard et M. Dominique Boschet.

Pour rappel, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est l'un des quatre projets étudiés par notre commission d'enquête afin de tenter d'identifier, de manière générale, les difficultés portant sur la mise en œuvre, le contrôle et le suivi des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures ainsi que les difficultés actuelles d'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ».

La commission d'enquête a souhaité que notre réunion soit ouverte au public et à la presse ; elle fait l'objet d'une captation vidéo, est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et un compte rendu en sera publié.

Messieurs, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vais vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. André Tameza, Guillaume Dalmard et Dominique Boschet, prêtent successivement serment.

Messieurs, à la suite de vos propos introductifs, mon collègue M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission d'enquête, vous posera un certain nombre de questions. Puis les membres de la commission d'enquête vous solliciteront à leur tour.

Pouvez-vous nous indiquer à titre liminaire les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête : l'autoroute A 65, la

ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux et la réserve d'actifs naturels de la plaine de la Crau ?

M. André Taméza, membre de l'association « Des ailes pour l'Ouest ». – Monsieur le président, au nom de mes collègues, je vous assure que nous n'avons pas de lien particulier avec ces projets.

M. Jean-François Longeot, président. – Très bien, je vous laisse la parole.

M. André Taméza. – Nous tenons tout d'abord à vous remercier d'avoir accepté d'entendre les associations citoyennes favorables au transfert de l'aéroport de Nantes sur le site qui lui est réservé à Notre-Dame-des-Landes. Permettez-nous avant tout de nous présenter.

Pour ma part, je représente le président de l'association « Des ailes pour l'Ouest », M. Alain Mustière, qui n'a pu se rendre disponible aujourd'hui.

M. Dominique Boschet, président de l'ACSAN, membre de l'association « Des ailes pour l'Ouest ». – Je suis quant à moi le président de l'ACSAN, l'association contre le survol de l'agglomération nantaise, membre de la commission consultative de l'environnement de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

M. Guillaume Dalmard, membre de l'association « Des ailes pour l'Ouest ». – Je fais partie du comité de direction de l'association « Des ailes pour l'Ouest ».

M. André Taméza. – Nos associations, monsieur le président, ont participé et apporté leurs contributions à toutes les phases de ce dossier, qu'il s'agisse du débat public, de l'enquête publique, de la commission de dialogue. C'est d'ailleurs ce qui nous distingue des associations opposées au transfert de l'aéroport de Nantes que vous avez reçues, puisqu'elles ont toujours refusé le dialogue avec les représentants de l'État, et ce à chaque fois que cela leur était proposé.

Nous avons pris une part active au référendum tenu en juin 2016, dont les résultats sont sans appel puisque le « oui » l'a emporté à plus de 55 %, soit une forte majorité. La population de Loire-Atlantique s'est ainsi largement exprimée, le taux de participation, supérieur à 51 %, étant plus important que celui constaté lors des élections départementales ou régionales.

Nous interviendrons à plusieurs voix, autour des trois axes que vous avez évoqués : éviter, réduire, et compenser (ERC).

Mais avant toute chose, comme nous avons regardé avec attention l'ensemble des auditions précédentes, nous aimerions vous faire part, en introduction, de quelques éléments de contexte.

Le transfert de l'aéroport s'inscrit dans une approche globale concertée d'organisation de notre territoire. Il s'agit de déplacer une activité rejointe par l'urbanisation, pour des raisons tenant tant à l'environnement qu'à la sécurité, sur un site réservé qui permettra son développement.

L'aéroport de Notre-Dame-des-Landes devrait aujourd'hui être en service. Naturellement, en vingt ans, la réglementation est devenue progressivement plus

contraignante, et les maîtres d'ouvrage ont dû s'adapter à ces évolutions. Ils l'ont fait avec succès car les différentes décisions des juridictions administratives ont toujours confirmé que le dossier avait respecté scrupuleusement la législation applicable, et ce à chaque étape.

L'opération de transfert de l'aéroport est assez classique au demeurant. Elle est comparable à celle ayant conduit au transfert de l'aéroport de Lyon, de Bron à Satolas – Saint-Exupéry aujourd'hui. Mais à Nantes, le transfert a été pris en otage par des mouvements radicaux qui ont mené une guérilla juridique dans le but de retarder l'engagement des travaux. Leur objectif est de rendre caduques les expropriations et la déclaration d'utilité publique (DUP). À ce jour, 178 recours ont été rejetés par la justice, ce qui constitue certainement un record pour ce type de dossier. Rien ne s'oppose donc aujourd'hui à l'engagement des travaux, qui auraient pu débiter dès la validation des arrêtés préfectoraux dits « loi sur l'eau » et « espèces protégées ». Je précise à ce stade que la cour administrative d'appel de Nantes a bien rejeté les recours et validé les arrêtés, contrairement à ce qui a été dit lors d'une précédente audition.

Demain, la justice sera peut-être saisie sur la validité des expropriations, ou de la DUP ! Nous pensons pour notre part que le juge serait tout à fait fondé à repousser les échéances au motif que les travaux n'ont pu commencer du fait d'une « insurrection civile ». Ce sont bien les mots qu'il convient d'employer car, si les travaux ne débutent pas, c'est en raison de l'impossibilité d'accéder au site du fait de cette insurrection civile.

M. Jean-François Longeot, président. – Pourriez-vous en venir directement aux questions que nous vous avons adressées en amont de cette audition ? Notre commission n'a pas pour but d'étudier la jurisprudence.

M. André Taméza. – Tout à fait, monsieur le président. Pour conclure cette introduction qui se borne à rappeler le contexte, je dirai que le transfert de l'aéroport vers le site de Notre-Dame-des-Landes est nécessaire, utile et inéluctable. Il ne s'agit plus d'un projet mais d'une opération en cours, dont la réalisation a été suspendue du fait de l'occupation illégale du site.

J'en viens à présent au cœur de notre exposé, selon les trois axes évoqués.

Le premier principe, « éviter », implique de se poser deux questions. Le transfert de l'aéroport actuel est-il nécessaire ? Le choix du site de Notre-Dame-des-Landes est-il pertinent ?

S'agissant de la première question, il ne serait plus possible, aujourd'hui, d'implanter un aéroport sur le site actuel. Il n'est donc pas envisageable de réaménager de manière durable, compte tenu des évolutions que nous connaissons, le site existant pour les raisons essentielles suivantes.

Première raison, la croissance soutenue du trafic, qui atteindra cinq millions de passagers dès 2017. La DUP, dans son hypothèse la plus haute, prévoyait ce niveau de trafic dans huit ans, en 2025.

Deuxième raison, le site actuel est exigü, enclavé dans l'urbanisation, implanté dans un écrin environnemental protégé par les règles européennes les plus contraignantes en matière environnementale : Natura 2000, Ramsar, etc. Tous travaux dans cet espace seraient donc extrêmement difficiles, voire impossibles.

Troisième raison, la piste est proche de l'agglomération nantaise, à moins de quatre kilomètres du centre historique de Nantes et dans l'axe du cœur historique. Je vous invite à consulter la photo en première page du document que nous vous avons remis.

Quatrième raison, l'arrêt définitif du transfert impliquerait la suppression des dérogations obtenues dans la perspective de ce dernier. En effet, l'aéroport bénéficie aujourd'hui de trois dérogations exceptionnelles aux normes internationales en matière d'aviation civile. Ces dérogations avaient été obtenues en raison de l'existence d'un projet de transfert de l'aéroport sur un autre site. Sans entrer dans les détails, il faudrait par exemple réaligner l'approche des avions sur la piste. En effet, la trajectoire d'atterrissage par le nord est actuellement décalée de treize degrés par rapport à la piste, et ce depuis le dépôt par les habitants de la zone, à la fin des années 1990, d'une plainte à l'encontre du bruit généré par des avions volant trop bas et de manière trop fréquente. Il a donc été décidé d'alléger la pression sur le centre-ville, en décalant l'approche « nord-sud » de treize degrés, du centre de la ville vers l'océan. En cas d'arrêt du projet de transfert de l'aéroport, cette dérogation deviendrait caduque et il faudrait réaligner les trajectoires sur la piste, conduisant les avions à survoler des populations aujourd'hui préservées.

M. Jean-François Longeot, président. – En vue de l'élaboration de notre rapport, nous aimerions que vous abordiez plus directement la question des compensations.

M. André Taméza. – J'y arrive, monsieur le président. Mais il me paraît important de souligner quelques points réglementaires qu'il conviendrait de respecter en cas d'arrêt du transfert. Il faudrait donc mettre en place un ILS (*Instrument Landing System*) et survoler de nouveau la ville. Le nombre de nantais exposés aux nuisances passerait donc de 42 000 personnes à 60 000, puis 80 000 à plus long terme. N'oublions pas que toutes ces personnes devraient être consultées dans le cadre d'une enquête publique, et refuseraient sans doute une telle extension.

Cinquième raison, l'obligation de reconstruction de la piste. Comme vous pouvez le voir sur la photo que j'évoquais à l'instant, la piste est bombée, et ne respecte pas les normes de planéité. Il faudrait donc reconstruire la piste et ainsi fermer l'aéroport durant plusieurs mois.

Enfin, sixième raison, il serait nécessaire d'allonger la piste vers le lac de Grand-Lieu. Comme vous pouvez également le voir sur le document que nous vous avons remis, la commune de Saint-Aignan-Grandlieu se situe entre la piste et le lac, à 1 400 mètres de la piste, empêchant presque tout allongement.

Voilà, monsieur le président, les éléments qu'il nous paraissait essentiel de rappeler pour la compréhension de ce dossier.

M. Dominique Boschet. – Si nous avons souhaité aborder ce premier point, « éviter », c'est, d'une part, parce que la question s'est posée au cours des auditions précédentes, et, d'autre part, car dans le triptyque ERC, on ne pense à compenser que lorsque l'on n'a pas pu éviter ni réduire.

La question est aussi celle du choix du site de Notre-Dame-des-Landes. D'autres options étaient-elles possibles ? Pour rappel, ce choix a été fait après une analyse de dix-huit sites pré-identifiés, puis dans un second temps de neuf sites. C'est à l'issue d'une étude approfondie, fondée sur plusieurs critères, que le site de Notre-Dame-des-Landes a été retenu.

La densité de population est très faible, la terre agricole peu riche – il s’agit de landes –, et le site bénéficie d’une situation géographique idéale, entre les deux grandes agglomérations de l’Ouest – Nantes et Rennes – et au cœur de sa zone de chalandise, le grand Ouest. Enfin, le site est proche de Nantes, dont l’aéroport est transféré, et peut compter sur une desserte routière proche.

La question est aussi celle du caractère raisonnable d’un tel projet d’un point de vue environnemental, j’en ai bien conscience. Rappelons que 25 % du territoire de la métropole de Nantes relève d’une désignation en zone Natura 2000 ou en site classé. Il n’est évidemment pas question d’envisager l’implantation d’un nouvel aéroport sur ces territoires ! D’ailleurs, la direction de l’environnement de la Commission européenne soulignait devant la commission des pétitions, le 17 septembre 2013, que « *Notre-Dame-des-Landes n’est pas dans une zone faisant l’objet de protections de l’Union européenne et n’a pas de raison de l’être* ». De plus, la majorité des autres espaces naturels de la métropole relève de la réglementation applicable aux zones humides, car ils se trouvent dans un estuaire, du fait de la définition pédologique de telles zones.

Le site de Notre-Dame-des-Landes n’est de ce point de vue pas différent de tous les autres sites examinés lors des études initiales. Je rappelle d’ailleurs que dans le rapport du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD), il est indiqué à la page 37 que « *dans l’hypothèse de la construction d’un aéroport sur un nouvel emplacement, le site de Notre-Dame-des-Landes paraît encore aujourd’hui, indépendamment des avantages que constituent la maîtrise foncière partielle et la limitation de la périurbanisation, le meilleur site envisageable avec des difficultés à ne pas méconnaître.* »

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous avez tout à fait raison d’évoquer les autres sites étudiés pour la construction de cet aéroport. Au terme de l’audition précédente, il apparaît que c’est la présence de prairies humides oligotrophes qui constitue l’enjeu principal de biodiversité. Est-ce que l’on trouve ce type de prairie sur les autres sites ?

M. André Taméza. – Pour l’essentiel, les autres sites étaient situés en Loire-Atlantique, en Maine-et-Loire, en Vendée ou en Ille-et-Vilaine. Comme Dominique Boschet l’a rappelé tout à l’heure, l’estuaire de la Loire bénéficie d’une protection maximum de l’Union européenne mais, en dehors de cet espace, les sols sont de caractère extrêmement semblable. Ainsi de Guémené-Penfao, à quelques kilomètres de Notre-Dame-des-Landes, qui présentait des résultats assez proches de ceux du site retenu à la lecture de la grille multicritères. En revanche, d’autres sites comme Broons, Pannecé ou encore Pouancé, présentaient des résultats bien différents.

Or, bien entendu, les études se fondaient notamment sur les caractéristiques des sols, car on ne peut faire construire un aéroport n’importe où !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Certes, mais permettez-moi d’être plus précis encore. Nous avons appris de l’audition précédente que la Loire-Atlantique abritait peu de prairies oligotrophes. Le site même de Notre-Dame-des-Landes en compte peu. Puisque vous avez étudié les caractéristiques des autres sites, êtes-vous en mesure de nous indiquer s’ils présentaient ce type de sols ?

M. André Taméza. – L’ensemble des sites présentaient des caractéristiques identiques.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Mais il n’y a que 32 hectares de prairies oligotrophes sur le site de Notre-Dame-des-Landes.

M. André Taméza. – Quand la réalisation d’un projet est bloquée pendant des années, ce n’est pas sans conséquence, je tiens à insister sur ce point. À la fin des années 1990, les critères d’analyse étaient différents d’aujourd’hui. Dominique Boschet a rappelé que la décision avait été prise au regard de critères économiques, démographiques, géographiques, et d’une analyse de la qualité des sols. Aujourd’hui, c’est indéniable, la sensibilité environnementale comme la réglementation en la matière ont évolué. Il est donc probable que si les études étaient réalisées aujourd’hui, elles intégreraient d’autres éléments.

Néanmoins, s’il y a bien un critère qui demeure, c’est la nécessité de faire de ce transfert une réussite sur le plan économique. Il ne fallait donc pas déplacer l’aéroport sur un site trop éloigné de ce qui constituait son trafic mère, qui se situe à Nantes. C’est la raison pour laquelle les choses ont été faites ainsi. La situation était différente, et je me souviens même qu’à cette époque, votre prédécesseur à la mairie de Nantes, M. Jean-Claude Demaure, avait fait procéder à l’installation de capteurs de bruit alors même que le nombre d’avions était trois fois moins important qu’aujourd’hui.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Croyez bien que je ne souhaite pas polémiquer, mais c’est précisément la nature des sols – que M. Boschet qualifie de pauvre – qui constitue une richesse en matière de biodiversité. Ces terres au faible rendement agricole sont les prairies oligotrophes que nous évoquions tout à l’heure. On comprend bien, comme le disait M. Taméza à l’instant, qu’à l’époque où les choix ont été faits, on a souhaité retenir des territoires à faible rendement agricole dont on ne s’aperçoit que maintenant de la valeur environnementale.

M. André Taméza. – Monsieur le rapporteur, il s’agit là de votre interprétation car, comme vous le savez, les caractéristiques actuelles de ces territoires découlent de la mise sous cloche du secteur, constitué en zone d’aménagement différencié (ZAD) dans les années 1970. La présence de haies bocagères par exemple s’explique par le simple fait que le territoire a été protégé par la constitution de la ZAD et les attermolements de l’ensemble des acteurs, dont le conseil général qui s’est interrogé sur la pertinence de poursuivre le projet.

M. Dominique Boschet. – Rappelons également que la procédure de transfert d’un tel équipement prévoit la mise en place de négociations avec l’ensemble des partenaires. Or, s’il convient de prévoir des mesures de compensations pour les zones naturelles, c’est aussi le cas pour les terres agricoles vouées à disparaître. En l’espèce, le principal partenaire est la chambre d’agriculture et il semblait à l’époque évident de ne pas décider de l’implantation d’un nouvel aéroport sur une terre riche, fortement utilisée par les agriculteurs.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous disons donc exactement la même chose !

M. André Taméza. – J’étais persuadé que nous parviendrions à la même conclusion. En conclusion de ce premier chapitre consacré au principe « éviter », le maintien de l’aéroport sur le site actuel maintiendrait selon nous les nuisances et les servitudes aériennes sur l’agglomération. Cela n’était pas envisageable dans les années 1990, et l’est encore moins aujourd’hui. Par ailleurs, le maintien de l’aéroport sur le site actuel contraindrait la densification urbaine, alors que l’agglomération nantaise, comme d’autres, a tendance à s’étaler. Près de 2 000 hectares peuvent ainsi être consommés annuellement par l’étalement urbain. C’est d’autant plus important que l’ensemble des collectivités cherchent à contenir

l'étalement urbain, notamment pour préserver les espaces agricoles. Enfin, le maintien de l'aéroport serait incompatible avec les réglementations actuelles. Au risque de me répéter, le transfert de l'aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes est donc nécessaire et inéluctable.

M. Dominique Boschet. – J'en viens à présent au second principe : « réduire ». Avant de penser à compenser, il faut en effet essayer de limiter les atteintes au niveau du site. Je voudrais souligner que les partenaires de cette opération ont constamment eu la volonté d'intégrer cet équipement dans son environnement, de limiter les impacts et les emprises.

Cette préoccupation s'est traduite non seulement au niveau du site, mais plus largement de l'ensemble de la métropole. Il faut rappeler qu'il s'agit là d'un projet global. À titre d'exemple, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) contient un objectif de réduction de la consommation d'espaces verts et agricoles. De même, les élus ont intégré la diminution chaque année de 10 % de la consommation d'espaces naturels, et le classement en zone agricole pérenne de 72 000 hectares sur l'ensemble du SCoT. Le SCoT contient également des mesures relatives à la remise en exploitation de friches agricoles, ce qui nous semble important alors que plus de 500 hectares ont été remis à la disposition de l'agriculture.

Par ailleurs, le département a procédé à la création du plus grand périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) de France, d'une surface de 17 300 hectares. Vous trouverez la carte de ce PEAN à la page 4 du document que nous vous avons remis. C'est bien pour protéger les espaces naturels et agricoles et éviter l'étalement urbain vers l'aéroport que ce PEAN a été établi.

Enfin, le transfert de l'aéroport aura pour conséquence de lever certaines interdictions prévues par le plan d'exposition au bruit (PEB) de l'agglomération nantaise, permettant de densifier des secteurs les moins habités de la ville de Nantes. À terme, il sera ainsi possible d'accueillir près de 15 000 habitants supplémentaires, selon les estimations fournies par Nantes métropole, à l'intérieur du périphérique et à proximité des transports publics. En d'autres termes, le transfert de l'aéroport permettra de lutter contre l'étalement urbain qui est, nous vous l'avons dit, l'une des principales causes de disparition de terres agricoles et naturelles dans nos campagnes, mais aussi l'une des principales causes d'émissions de gaz à effet de serre. Il y a bien là une préoccupation environnementale, qui s'est bien évidemment traduite sur le site à toutes les phases des opérations, des études préalables à la DUP aux études d'avant-projet. C'est aussi ce qui a conduit, comme vous le verrez à la page 4 du document précité, à prévoir que l'aéroport soit composé de deux pistes de part et d'autre de la plateforme de manière à diminuer au maximum l'impact en termes de terres utilisées pour sa réalisation.

Le rapport du CGEDD établi en 2016 envisageait de réduire l'emprise de la plateforme aéroportuaire en ne réalisant qu'une seule piste. Je me permets de rappeler, à ce sujet, que tous les élus du secteur avaient exigé, lors du débat public de 2003, qu'aucun bourg ou village de la zone ne soit survolé. Dans la mesure où les règles aéronautiques obligent les avions à s'aligner sur la piste quinze kilomètres avant l'atterrissage, la construction d'une seule piste aurait imposé de retenir un site offrant la possibilité d'un alignement de plus de trente kilomètres, sans village ni bourg. C'était impossible. C'est pourquoi il a été décidé de construire deux pistes avec des alignements différents, garantissant que les atterrissages des deux côtés de l'aéroport n'entraînent aucun survol de bourg ou de village. Vous pouvez consulter, dans le document que nous avons remis, le PEB de Notre-Dame-des-Landes, et vous verrez que les communes et les bourgs en noir ne sont pas impactés par ce schéma. La

construction de deux pistes présente un double intérêt environnemental. D'une part, elles permettent d'éviter le survol de tout village ou hameau grâce à leur orientation, ce qui réduit considérablement le nombre de personnes impactées par le futur PEB. En effet, seules 900 personnes seront désormais exposées. D'autre part, elles permettent de diminuer les temps d'attente et de roulement des avions, ce qui réduit les consommations. Il y a donc également un intérêt économique à ce projet.

Enfin, j'en viens à la question de la desserte routière. Je vous invite à nouveau à regarder la carte qui se trouve à la page 3 du document. Cette desserte présente l'intérêt de pouvoir rejoindre la route nationale 137 qui relie Rennes à Nantes et la route nationale 165 qui lie Nantes à Vannes, permettant aussi d'éviter aux véhicules de passer par le périphérique nantais. L'État, maître d'ouvrage du barreau routier, a décidé après la DUP de positionner ce barreau au plus près de la limite de la plateforme aéroportuaire, ce qui a permis de réduire les emprises nécessaires de 400 hectares à 210 hectares, conformément d'ailleurs aux demandes formulées par les opposants devant cette commission d'enquête. Comme l'indique le plan en page 5 du même document, 225 hectares ont pu être conservés à l'état agricole ou naturel au sud du barreau routier, et demeurent directement accessibles aux utilisateurs de ces espaces. C'est pourquoi, à nos yeux, sur le volet réduction, cette opération a bien pris en compte l'objectif de diminution des emprises.

M. Jean-François Longeot, président. – Puisque vous l'avez évoqué, quel regard portez-vous sur le rôle de l'État en tant qu'autorité environnementale sur ce projet ?

M. Dominique Boschet. – L'État, à mon sens, a su associer les parties prenantes à toutes les étapes de la construction de cet aéroport, même si certaines associations n'ont pas toujours participé à la concertation.

M. André Taméza. – Monsieur le président, deux éléments me viennent à l'esprit pour illustrer les propos de Dominique Boschet.

D'abord s'agissant des deux pistes, dont vous avez aussi parlé la semaine dernière avec le concessionnaire. Aujourd'hui, l'avion qui part de Nantes à 11h35 vers Roissy effectue un vol de trente-cinq minutes puis, après l'atterrissage, se transforme en bus pour vingt minutes de roulage au sol avant d'atteindre la passerelle. À Notre-Dame-des-Landes, avec deux pistes, on évite ce type de roulage, on économise du kérosène et on réduit les émissions de gaz à effet de serre grâce à un accès direct à l'aérogare.

Ensuite, puisque le barreau routier fait toujours l'objet de préoccupations, je tiens à rappeler qu'à l'origine, il devait se situer au nord de la plateforme, entre Bouvron et Héric, et faisait plus de quinze kilomètres de long. Aujourd'hui, le barreau routier, qui se trouve au sud, ne fait qu'onze kilomètres de long. Quatre kilomètres de moins sur une bande de trois cents mètres, cela fait un certain nombre d'hectares économisés à mettre au crédit de la réduction !

Il est temps à présent d'aborder le dernier principe : « compenser ». Nous n'entrerons pas dans le débat sur les méthodes de compensation, qui ont été précisées par un courrier du ministre en charge de l'environnement en décembre 2011.

Le choix de la méthode fonctionnelle plutôt que surfacique est conforme à la recommandation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne approuvé le 18 novembre 2009, du SDAGE de la Vilaine, approuvé le

1^{er} avril 2003 et du SDAGE de l'Estuaire de la Loire, approuvé le 9 septembre 2009. Il est difficile pour nous d'entrer dans le détail de ces dispositions. Nous ne sommes que les représentants d'associations citoyennes « de base » si j'ose dire. Vous avez évoqué ces questions avec les concessionnaires et le ferez sans doute de nouveau avec les représentants de l'État. Ils apporteront les réponses que nous ne pourrions pas vous donner.

Nous avons toutefois noté que l'instruction des dossiers dits « loi sur l'eau » ont bénéficié d'un avis favorable des commissions locales de l'eau (CLE), des SDAGE Vilaine et Estuaire de la Loire, et ont recueilli un avis favorable au terme d'une enquête publique en août 2012. Nous constatons également que le choix de la méthode fonctionnelle s'accorde avec le souhait de la chambre d'agriculture de limiter la perte de surface. La méthode fonctionnelle est plus contraignante, plus exigeante. Nous avons eu le sentiment que cette méthode est plus complexe puisqu'il ne s'agit pas seulement de remplacer une simple surface. Elle est plus contraignante, et certainement plus efficace sur un plan environnemental.

Malgré tout, plusieurs éléments peuvent être mis au crédit des mesures de compensation environnementale. Le financement de ces dernières a été évalué à 40 millions d'euros.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – 9 millions !

M. André Taméza. – ... naturellement, qu'il s'agisse des financements, de la mise en œuvre des compensations et du pilotage, nous demandons que ce qui a été convenu soit respecté. Il y a pour cela un certain nombre de comités de suivi qui veilleront à ce que les engagements soient tenus.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Permettez-moi une question sur ce point. Nous avons bien compris que l'objet de vos associations n'était pas principalement l'aspect scientifique ou la biodiversité. Vous nous l'avez parfaitement expliqué. Actuellement, 9 millions d'euros sont prévus dans la DUP pour la compensation biodiversité. Les 40 millions que vous évoquez couvrent un champ beaucoup plus large. Comme nous l'a effectivement indiqué la société AGO, 9 millions d'euros sont inscrits pour les mesures compensatoires de biodiversité, et 300 000 euros pour le suivi des compensations agricoles.

L'étude d'autres projets – nous nous sommes par exemple rendus sur la plaine de la Crau hier – nous montre que selon les milieux concernés, il faut parfois compter 50 000 euros par hectare à compenser, voire 100 000 euros pour les zones humides. Je reconnais bien volontiers que le calcul est grossier mais, s'agissant de Notre-Dame-des-Landes, le montant des mesures compensatoires pourrait ainsi être, pour le volet environnemental, de 50 à 100 millions d'euros en investissement, et de 1 à 3 millions d'euros en fonctionnement annuel. En tant qu'acteur économique, et alors même que vous jugez ce transfert vital pour l'agglomération, pensez-vous qu'un tel investissement remettrait en cause l'équilibre économique du projet ?

M. André Taméza. – J'ai bien compris que cette question était au cœur de vos préoccupations puisque vous l'avez déjà exprimée lors de réunions précédentes. D'abord, je tiens à souligner que ce n'est pas parce que nous estimons que d'autres acteurs sont plus compétents que nous en la matière que nous ne nous intéressons pas à la préservation de l'environnement et à la mise en œuvre des mesures compensatoires. Comme vous le savez, les questions d'environnement, d'aménagement du territoire, de préservation des grands équilibres font partie de la culture de notre région.

S'agissant du coût des mesures compensatoires, il me semble que lorsque l'on parle de grands projets, il est compliqué de tout anticiper. Par exemple, lorsque l'on bâtit un réseau de tramway – vous avez-vous-même, monsieur le rapporteur, voté en faveur de l'extension des lignes du tramway de Nantes – il est facile d'estimer les coûts fixes, comme les rames, les poteaux voire les dallages, mais beaucoup plus compliqué d'évaluer le coût de la restructuration des réseaux ou de l'indemnisation des commerçants.

Concernant Notre-Dame-des-Landes, le budget prévu au terme de l'appel d'offres atteint 561 millions d'euros – en baisse de 20 millions d'euros par rapport au budget initial, ce qui témoigne de la performance de l'appel d'offres. Pour ce qui est des compensations, je suis d'avis de faire confiance – attention à l'effet boomerang – aux personnes chargées de procéder aux évaluations. Aujourd'hui, rien ne permet d'assurer que les évaluations dont nous disposons seront revues, et pourraient remettre en cause le projet.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ma question était légèrement différente...

M. André Taméza. – Ce n'est pas comparable, j'ai bien entendu.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – En l'espèce, on parle de 9 millions d'euros sur 561 millions d'euros de budget total. Pour d'autres projets, les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité représentent quasiment 10 % du budget. En appliquant ce ratio à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, on atteindrait donc un montant d'une cinquantaine de millions d'euros. Le calcul est grossier, je le reconnais.

Ma question est donc la suivante : en tant que spécialiste des questions économiques, et au vu du caractère vital de ce projet tel que vous l'avez expliqué, n'aurait-on pas dû élever le niveau d'investissement s'agissant de la protection de la biodiversité, et prévoir un budget de fonctionnement et d'accompagnement des mesures compensatoires bien plus important ? Il s'agit en effet d'un point qui nous apparaît assez faible, alors même que le site abrite des zones humides et des milieux rares en plus grande quantité qu'ailleurs.

M. André Taméza. – D'une certaine manière, vous souhaitez obtenir les résultats avant même la mise en œuvre des mesures issues de la méthode fonctionnelle. Or, je ne crois pas qu'il faille inverser ainsi les choses. La méthode fonctionnelle permettra, si elle est engagée, d'obtenir des résultats qu'il conviendra d'analyser en temps et en heure. Laissons les choses se dérouler – le concessionnaire lui-même vous a indiqué qu'il y avait des fourchettes sur les surfaces – n'anticipons pas, ne comparons pas l'incomparable. Poursuivons la démarche validée par toutes les instances au terme de nombreux contrôles, conforme à la réglementation. C'est ainsi que les projets doivent être menés. J'ai participé à la réalisation de grands projets, y compris à l'étranger, et c'est la seule méthode qui fonctionne. À partir du moment où on définit un cadre et une méthode, et à partir du moment où il y a un management et une organisation, il faut laisser les choses se faire. Puis, en cours de projet et à son terme, évaluer la situation via des instances de concertations, affiner et décider.

M. André Trillard, sénateur. – Je connais la réalité du terrain, tout aussi bien que certains. C'est l'absence de remembrement qui a permis la constitution d'un territoire de biodiversité à Notre-Dame-des-Landes. C'est donc bien le projet qui, paradoxalement, est à l'origine des richesses de biodiversité. En quelque sorte, c'est le diable qui se mord la queue ! Or, aujourd'hui, la rédemption par l'argent n'est pas une bonne solution car ce n'est rien d'autre que de la compromission. L'argent est bien produit quelque part, prélevé à quelqu'un, et destiné à un autre, que l'on ne veut pas nommer.

Ce n'est pas la voie à suivre. Il convient au contraire de rétablir tout ce qui peut l'être en matière environnementale. Or, en matière scientifique, et j'ai autant qualité pour en parler que certains autres, l'obligatoire n'existe pas ; ce sont les moyens qui sont obligatoires ! Le résultat n'est pas obligatoirement bon, il peut ne pas être obligatoirement mauvais ; il peut même être très supérieur à ce que l'on avait imaginé. Je tiens à dire combien j'apprécie les propos de M. Taméza sur la méthode à suivre pour mener à bien des projets. Aujourd'hui, je ne suis pas en train de chercher les voies d'obstruction d'un projet. Je pense d'ailleurs que « Des ailes pour l'Ouest » poursuit la même démarche. Il s'agit simplement de s'assurer du respect de l'ensemble des enjeux. J'ai parfaitement compris les revendications de l'association « Des ailes pour l'Ouest », et je les partage. Il convient de laisser au gestionnaire désigné la possibilité de trouver les moyens de faire aboutir le projet.

Je tiens néanmoins à rappeler que le vrai problème tient au fait que l'on se trouve sur un territoire où le droit a été abandonné depuis un certain nombre d'années.

M. André Taméza. – Cet échange était tout à fait intéressant.

Pour revenir au volet « compensation » proprement dit, et en particulier des mesures de compensations sur le site, il convient de rappeler que si la concession aéroportuaire s'étend sur 1 240 hectares, le périmètre aménagé représente 537 hectares, comme cela vous l'a été confirmé, et les zones imperméabilisées 150 hectares. Le croquis présenté dans le document que nous vous avons remis présente la répartition des différents sites. Alors que l'on a entendu à de très nombreuses reprises que le projet prévoyait de bétonner 2 000 hectares, on ne parle en fait que d'une surface de 150 hectares. Ne pensons pas que tout le monde souhaite tout bétonner ! L'aéroport, ce n'est pas ça. Les matériaux sont de qualité, il répondra aux normes de haute qualité environnementale (HQE) et l'aérogare sera organisée à plat. Il me semble important de ne pas ouvrir de procès d'intention à l'encontre de qui que ce soit.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Comment aboutissez-vous à une surface de 150 hectares ? Même la société AGO nous a annoncé 800 hectares...

M. Dominique Boschet. – 850 hectares, c'est l'aérogare et les deux pistes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La barreau routier est-il dans les 150 hectares ?

M. André Taméza. – Non, pas le barreau routier, sur lequel on a économisé près de cinq kilomètres, je le rappelle.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Qu'en est-il des parkings par exemple ? Sont-ils compris dans les 150 hectares ? Les parkings seront construits sur une zone qui devra nécessairement être drainée puisque l'on se trouve en zone humide. La question des parkings est importante, notamment pour les chambres de commerce et d'industrie. Pour quelles raisons, selon vous, l'État n'a-t-il pas imposé, comme cela se fait ailleurs en Europe autour d'aéroports, des parkings en silo ? Cela aurait certainement permis d'économiser une surface très conséquente.

M. Dominique Boschet. – Il me semble que le concessionnaire a répondu à cette question lors de son audition. Ils ont souhaité intégrer cet aéroport dans le paysage. C'est la raison pour laquelle ils ont décidé de procéder de cette manière, en réduisant le nombre de

places de parking, à la suite de négociations menées dans le cadre de la commission de dialogue.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est le juge administratif qui a imposé la réduction du nombre de places !

M. André Taméza. – N'oublions pas qu'a été fait le pari de l'intégration de cet équipement dans son environnement. Je pense que les gens seront surpris quand l'aéroport sera réalisé. Il y aura beaucoup de « vert », de nombreuses haies bocagères, tandis que l'aérogare sera à plat ; il faudra vraiment arriver dessus pour le voir ! De plus, les toitures seront végétalisées. En fait, mon sentiment est que cet aéroport sera exemplaire, notamment compte tenu des contraintes en matière de biodiversité. Pour Nantes et notre région, il sera un atout.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Au cours de nos auditions, plusieurs intervenants ont préconisé que la question environnementale, et notamment les compensations des atteintes à la biodiversité, soit traitée en amont de l'enquête publique. Cela éviterait d'être confronté à cette question dans un second temps, et à ce que certains qualifient de guérilla juridique. Ne pensez-vous pas, avec le recul, qu'il y a eu là une erreur et que, pour des projets futurs, les choses devraient être faites en amont ?

M. Dominique Boschet. – Sur ce point, je serais tenté de me retourner vers les législateurs que vous êtes. Au fond, il s'agit de permettre à un maître d'ouvrage d'être en capacité de procéder à des analyses et d'effectuer des repères suffisamment précis en amont pour envisager des compensations environnementales à la hauteur de ce qui est nécessaire. De plus, comment gérer l'inscription dans le temps des projets ? Nous l'évoquons tout à l'heure, lorsque la procédure s'étend sur près d'une vingtaine d'années, les évolutions réglementaires, en matière environnementale notamment, obligent le maître d'ouvrage et le concessionnaire à s'adapter. Il faut prendre en compte cette réalité-là.

M. André Taméza. – En effet, les contraintes d'il y a vingt ans n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. Pour un dossier de ce type, la réglementation sera à nouveau différente dans dix ans. Il est donc possible que ce que vous proposez soit une solution à l'avenir.

Pour en revenir aux mesures concrètes de compensation, une première opération a eu lieu avec la création de mares et l'implantation d'espèces protégées. Les travaux ont été réalisés mais immédiatement vandalisés par les opposants, ce qui a détruit la faune implantée. Depuis, toute tentative d'intervention d'entreprises ou de bureaux d'études pour le compte du maître d'ouvrage a été rendue impossible du fait d'une opposition basée sur la violence. C'est quand même la réalité de choses ! Vous trouverez dans le document que nous vous avons remis une des lettres d'une entreprise, mais il y en a d'autres ! Vous avez entendu parler de la société Biotopie lors des réunions précédentes. Cette entreprise a subi des vols d'ordinateurs et de disques durs. C'est cette situation de guérilla qui explique qu'aujourd'hui, on ne peut pas aller dans le sens que vous évoquez ! Il s'agit quand même d'une situation de guérilla urbaine par moments !

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pouvez-vous me confirmer que les inventaires ont été faits avant l'occupation sur le site ? D'après les chiffres dont nous disposons, cela représente près de 75 hectares par jour ?

M. André Taméza. – Oui. Un état initial est toujours réalisé, puis amélioré par d'autres études complémentaires. Vous avez signalé qu'il y avait un certain nombre d'autres espaces classés, notamment pour la faune. Mais, je le répète, il faut pouvoir se rendre sur le site ! Or, pour l'heure, c'est impossible. Tant que les conditions de sécurité ne sont pas réunies, que les bureaux d'études se font casser leurs locaux et voler les disques durs, anéantissant ainsi le travail effectué durant six mois, c'est impossible d'avancer. Il faut d'abord normaliser les choses, peut-être avec l'aide des parlementaires du département.

M. Dominique Boschet. – En guise de conclusion, nous tenons à rappeler que nos associations considèrent que l'opération de transfert en cours, qui a été bloquée par un acharnement juridique et des actions jugées illégales, répond aux trois principes évoqués : « éviter », puisqu'elle permet d'éviter des atteintes à une zone Natura 2000 – le lac de Grand-Lieu – et que le site de Notre-Dame-des-Landes a été jugé pertinent par le CGEDD. ; « réduire », par les optimisations étudiées en préparation de la DUP, par les modifications apportées à l'issue de la commission de dialogue et les nombreuses initiatives des collectivités territoriales, que j'indiquais tout à l'heure, pour insérer cette opération dans le contexte local ; enfin, « compenser », par une méthode qualitative et non quantitative, certes, validée par les SDAGE et diverses décisions de justice dans ce domaine. Nous estimons que cette méthode est bienvenue dans ce département, où la grande majorité des territoires se situent en zone humide.

Nous sommes évidemment très sensibles à la défense de la biodiversité et attentifs aux mesures prises à cet effet, mais il nous semble que d'autres critères de décision doivent être pris en compte pour une opération de ce type: les impacts sur la population, et je vous invite à lire à ce sujet un article de M. Alain Pagano, maître de conférence en écologie à l'Université Angers, mais aussi l'économie, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'énergie, ... ce sont aussi des éléments à prendre en compte !

En revanche, le battage médiatique et la violence engendrée par ce simple transfert d'un aéroport nous surprend. Ce site est devenu le symbole d'une lutte contre notre société, alors que dans le même temps des opérations beaucoup plus « impactantes » pour l'environnement se déroulent sans problème majeur. On pense notamment aux LGV Le Mans-Rennes et Tours-Bordeaux.

Nous vous soumettons quelques interrogations au plan législatif :

- comment rendre compatibles, sur le plan législatif, la durée longue des études et des démarches pour réaliser de grandes infrastructures et le temps juridique ? À cause des blocages, nous allons bientôt être confrontés à la fin de la durée de la validité de la DUP et des jugements d'expropriation ;

- comment permettre l'accès en sécurité du maître d'ouvrage au site, afin de lui permettre de réaliser les analyses et les études environnementales nécessaires ? Actuellement ce n'est pas possible ;

- comment limiter les effets d'un acharnement juridique et d'un blocage d'opposants par la violence sur une opération ayant reçu toutes les autorisations administratives et juridiques ? Il y a quelques années, on parlait du principe « pollueur-payeur » ; nous avons envie d'utiliser le slogan suivant : « les casseurs et ceux qui les soutiennent doivent être les payeurs » !

M. André Trillard. – Je souhaiterais apporter une précision. Il vient d'être dit que l'aéroport actuel, Nantes-Atlantique, se trouvait en zone Natura 2000. Si ma mémoire est bonne, il se situe également dans une zone relevant de la loi « littoral ». En effet, la loi « littoral » traite du littoral français évidemment, mais aussi des estuaires et de tous les lacs d'une superficie de plus de mille hectares. Or, Grand-Lieu étant en hiver le plus grand lac de France, et le deuxième ou le troisième en été, il entre forcément dans le champ de la loi « littoral ».

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous avez parfaitement raison. C'est d'ailleurs ce qui explique que la surface d'urbanisation libérée par le transfert est réduite : les contraintes posées par les dispositions de la loi « littoral » perdureront !

M. Dominique Boschet. – Pardonnez-moi, mais, lorsque l'on parle de la zone d'urbanisation rendue possible par le transfert, on parle des zones situées à l'intérieur du périphérique, où la surface est importante.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Une centaine d'hectares d'après ce que nous avons compris.

MM. Dominique Boschet et André Taméza. – Non ! C'est le problème des chiffres Monsieur le rapporteur.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J'attends donc des précisions par écrit sur les zones libérées pour l'urbanisation !

M. Gérard Bailly, sénateur. – Mon intervention sera brève car, étant élu du Jura, je ne connais pas du tout le secteur. Lorsque l'on parle de mesures de compensation, on évoque à juste titre la faune et la flore, mais on parle peu, à mon sens, de l'humain. Ma question est donc la suivante : la présence de l'aéroport à proximité de la ville de Nantes pose-t-elle des problèmes de nuisances sonores de jour ou de nuit ? Dans le Jura, les riverains de l'aéroport de Dole-Jura, anciennement Dole-Tavaux, sont très sensibles à cette question. Le transfert est-il positif pour les hommes de ce point de vue-là ?

M. Dominique Boschet. – Comme je vous l'indiquais, notre association est membre de la commission consultative de l'environnement de Nantes. À ce titre, nous étudions les dossiers des demandes d'isolation des maisons et, bien évidemment, nous ne sommes pas en mesure de répondre à la totalité des demandes. Il convient quand même de rappeler que le plan d'exposition au bruit concerne actuellement 42 000 personnes au niveau de l'agglomération nantaise. Or, si l'activité de l'aéroport de Nantes-Atlantique était maintenue, le nombre de personnes exposées passerait d'abord à 64 000, puis à 80 000 personnes ! En effet, les mesures évoquées tout à l'heure par André Taméza – le redressement de la trajectoire d'atterrissage par le nord – exposerait davantage le centre-ville de Nantes, beaucoup plus dense. Cela pose donc question en termes de nuisances sonores et environnementales, mais aussi en termes d'urbanisme puisque dans la zone C du PEB, on ne pourrait construire de logements collectifs... ce qui semble absurde.

M. Gérard Bailly, sénateur. – Et s'agissant du nouveau projet ?

M. André Taméza. – Le nouveau projet concerne 825 personnes, sans compter les *zadistes* qui seront probablement partis au moment de la mise en service de l'aéroport... Dans le dossier de DUP, il est ainsi indiqué que 42 000 personnes sont exposées aujourd'hui,

contre plus de 60 000 demain. Le transfert de l'aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes aurait pour conséquences de n'exposer plus que 900, à la louche. De même, 8 447 élèves sont, du fait de leur scolarisation, exposés aux nuisances de l'aéroport actuel, alors qu'aucun établissement scolaire ne se trouve dans le secteur de Notre-Dame-des-Landes. Ces rapports de force répondent à vos questions.

M. Jean-François Longeot, président. – Messieurs, il me reste à vous remercier de votre venue devant nous.

La réunion est close à 16 heures.

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Henri-Michel Comet, préfet de région, et M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ou DREAL, des Pays de la Loire

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons nos auditions cet après-midi en revenant sur le projet spécifique de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, puisque nous recevons M. Henri-Michel Comet, préfet de la région des Pays de la Loire et M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des Pays de la Loire.

Vous êtes accompagnés de M. Stéphan de Ribou, sous-préfet chargé de mission auprès du préfet de région des Pays de la Loire.

Ce projet figure parmi les quatre projets spécifiques que notre commission d'enquête étudie pour tenter de voir quelles sont les difficultés actuelles de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) et de la mise en œuvre ainsi que du contrôle et du suivi des mesures compensatoires pour les projets d'infrastructures.

Tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Henri-Michel Comet et Philippe Viroulaud prêtent successivement serment.

M. Jean-François Longeot, président. – Pouvez-vous nous indiquer les liens d'intérêts que vous pourriez avoir avec les autres projets concernés par notre commission d'enquête, à savoir l'autoroute A65, la LGV Tours-Bordeaux et la réserve d'actifs naturels de la plaine de La Crau ?

M. Henri-Michel Comet, préfet de région. – Nous n'en avons aucun.

L'élaboration du projet de transfert de l'aéroport de Nantes à Notre-Dame-des-Landes a été minutieuse. Chacune des solutions a été discutée et pesée au regard de cinq

enjeux : le développement aéroportuaire international, l'aménagement du territoire national, la protection des populations contre les risques et les nuisances, la préservation de l'environnement et celle de l'agriculture.

En matière de préservation de l'environnement, le projet a été conçu au fil des années en tenant compte scrupuleusement de l'évolution des connaissances scientifiques et du renforcement de la réglementation.

Je vais montrer combien la volonté d'éviter, de réduire et de compenser a été ambitieuse dans l'élaboration du projet. La démarche de compensation retenue pour ce projet a été novatrice.

L'impératif ERC a été respecté de manière précise. Tout d'abord, le choix du site de transfert : ce choix est adossé à une première étude menée dans les années 1960 et qui a examiné neuf sites pour finalement retenir celui de Notre-Dame-des-Landes en 1970. Une nouvelle étude a été menée en 1992, comparant seize sites, et elle a confirmé le site de Notre-Dame-des-Landes. La décision a été prise en 2000 et une nouvelle étude a été actualisée en 2002 afin d'être présentée à la concertation lors du débat public en 2003. Au cours de ce débat, une étude complémentaire indépendante a été réalisée à la demande de la commission nationale du débat public. Cette étude multicritères, qui prenait en compte l'environnement, a de nouveau retenu le site de Notre-Dame-des-Landes. Enfin, dans son rapport de mars 2016, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), stipule : « *Dans l'hypothèse de la construction d'un aéroport sur un nouvel emplacement, le site de Notre-Dame-des-Landes paraît, encore aujourd'hui, indépendamment des avantages que constituent la maîtrise foncière partielle et la limitation de la périurbanisation, le meilleur site envisageable* ». Parallèlement à cela, le site de Notre-Dame-des-Landes évite l'ensemble des grands sites écologiques du département que sont le réseau Natura 2000, la Grande Brière, le lac de Grandlieu, l'estuaire de la Loire, mais aussi les espaces naturels à fort intérêt patrimonial qui sont délimités dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) métropolitain Nantes-Saint-Nazaire. Ces espaces couvrent 25 % du territoire du SCOT. Pour mémoire, ce SCOT couvre un peu plus du quart nord-ouest du département et 60 % de la population. C'est dire si l'exigence est élevée.

Enfin, les décisions du Conseil d'État sur la déclaration d'utilité publique (DUP) et de la cour administrative d'appel vont dans le même sens concernant le choix du site.

J'en arrive aux caractéristiques du projet telles qu'elles ont été définies lors des études préalables à la DUP de 2008. Tout d'abord, quels sont les enjeux écologiques de Notre-Dame-des-Landes ? La richesse écologique du bocage n'est pas intrinsèque au territoire, comme cela peut être le cas pour la Brière, pour le lac de Grandlieu ou pour les autres grands sites à proximité. Cette richesse est induite par la création de la zone d'aménagement différé (ZAD) en 1974. La création de la ZAD a en effet conduit à reporter le réaménagement foncier de la commune de Notre-Dame-des-Landes et, en conséquence, à en préserver la biodiversité. En outre, la mosaïque de milieux créée et entretenue par l'homme ne constitue pas un site qualifié de majeur pour la conservation des espèces d'intérêt communautaire, même si elle offre une grande diversité d'espèces caractéristiques de ces milieux. Cette appréciation est formulée par le CGEDD dans son rapport de mars 2016 : « *le site de Notre-Dame-des-Landes ne présente pas, du point de vue de la flore, des caractéristiques d'exception* » et « *le site de Notre-Dame-des-Landes s'avère d'une réelle richesse pour les batraciens, les reptiles, les chauves-souris, tant par la présence d'espèces menacées que par la taille des populations. Pour autant, ce n'est pas un ensemble*

d'exception ». Ce cadrage général ayant été posé, je souligne malgré tout que la biodiversité a été pleinement appréhendée en 2008 dès les études préalables à la DUP.

Pour ce qui concerne le volet « éviter », il a été décidé de positionner les pistes et la zone des installations ailleurs que sur le secteur nord-est qui présentait la plus grande valeur écologique.

Pour le volet « réduire », il a été décidé de contenir les surfaces mobilisées, mais aussi de rétablir les continuités écologiques pour la grande et la petite faune et de restaurer les continuités hydrauliques.

Enfin, pour le volet « compenser », il a été décidé de recréer à deux pour un les mares détruites, de replanter à un pour un au moins le linéaire de haies arrachées.

Enfin, les maîtres d'ouvrage – Aéroports du Grand Ouest (AGO) Vinci d'un côté et État-DREAL de l'autre – ont précisé les mesures de compensation. Les enjeux liés aux zones humides ont été pleinement appréhendés. La définition des zones humides date de 2008. Précédemment à cet arrêté ministériel, la caractéristique retenue était uniquement floristique et les zones humides ne concernaient sur le site que 13 % des emprises. Après l'arrêté ministériel de 2008, des critères pédologiques ont été introduits : dès lors, 98 % de l'emprise a été qualifiée de zone humide. Il faut savoir qu'en retenant ces critères, c'est environ 40 % du territoire départemental qui est constitué de zones humides. Le site de Notre-Dame-des-Landes représente ainsi 0,3 % des zones humides du département.

Les maîtres d'ouvrage se sont attachés à caractériser les fonctionnalités des zones humides et à préciser les mesures pour éviter, réduire et compenser.

S'agissant de la caractérisation, la qualité des dossiers portés par les maîtres d'ouvrage a été soulignée par la commission locale de l'eau (CLE) du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Vilaine dans son avis du 3 juillet 2012 : « *la qualité générale du dossier présenté et en particulier la bonne description de l'état initial et des impacts* », mais aussi par le rapport du CGEDD, que j'ai déjà cité : « *le faible nombre de découvertes supplémentaires est un indice de la qualité de la prospection initiale* ».

Cet état initial a permis de caractériser le site avec deux types de zones humides. Les zones humides le long des cours d'eau qui présentent des fonctionnalités hydrauliques représentent environ 30 % des emprises. Les zones humides de plateau, qui couvrent 70 % des emprises, présentent des fonctionnalités moindres.

Je voudrais citer quelques mesures d'évitement proposées par les maîtres d'ouvrage : d'abord, l'optimisation des emprises foncières. Le concessionnaire a réduit à 147 hectares les surfaces imperméabilisées et à 537 hectares les surfaces aménagées. Par ailleurs, le choix par l'autre maître d'ouvrage, à savoir l'État, d'un tracé définitif de la desserte routière situé au plus près de la plate-forme aéroportuaire a permis de préserver un peu plus de 13 % du site. Il faut donc noter une volonté très claire de préserver les emprises foncières.

En outre, des mesures particulières ont été décidées par les maîtres d'ouvrage sur notre insistance, par exemple le calendrier des travaux, afin de tenir compte des espèces vulnérables en période de reproduction et de ne pas détruire les habitats. De même, nous

avons voulu restaurer un cours d'eau assez important, l'Épine, afin de rétablir la continuité hydraulique.

Voilà quelques exemples, mais il y en a beaucoup d'autres.

Je veux souligner l'exigence de la démarche environnementale qui a accompagné ce projet depuis l'origine. Non seulement elle a pris en compte, en temps réel, les connaissances scientifiques sur la biodiversité, mais elle a souvent anticipé des contraintes normatives. Cette démarche est à la fois exigeante et anticipatrice par rapport à l'évolution législative de notre pays. Ce projet apporte donc une contribution importante à la politique nationale de préservation de la biodiversité. Son épanouissement nous permettrait de mesurer le dispositif de suivi des mesures de compensation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Sur la partie « éviter », c'est-à-dire ne pas faire l'aéroport, vous avez en partie répondu. La commission du dialogue mise en place à l'initiative de l'État en 2013 avait demandé une étude approfondie sur l'aéroport Nantes-Atlantique. Pourquoi l'étude n'a-t-elle pas ensuite été lancée, sachant que le CGEDD a également estimé que le premier site pouvait être conservé au regard du trafic ? Pourquoi ne pas avoir suivi les préconisations de la commission de dialogue mise en place par l'État lui-même ?

M. Philippe Viroulaud, directeur général adjoint de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire. – Les préconisations de la commission du dialogue ont été suivies : la direction générale de l'aviation civile (DGAC) a diligenté en 2013 une étude de réaménagement de Nantes-Atlantique qui a démontré sa faisabilité, mais à des coûts élevés et avec de fortes contraintes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – J'aurai deux questions sur la séquence « réduire ». Nous avons interrogé le maître d'ouvrage AGO sur les raisons qui l'ont poussé à prévoir des parkings à plat : il nous a répondu que c'était à la demande de l'État. En Europe, la tendance est plutôt de concentrer les bâtiments et de prévoir des parkings en silo. Pourquoi avoir choisi une structure très étalée alors que la logique en silo aurait permis une emprise plus faible ? Le CGEDD a par ailleurs estimé qu'une seule piste suffisait et qu'il serait possible de gagner un tiers de l'emprise : pourquoi l'État n'a-t-il pas intégré cette possibilité ?

M. Philippe Viroulaud. – Concernant les parkings, l'État a privilégié une intégration paysagère : ces parkings ont des formes trapézoïdales irrégulières, avec des noues, qui collent au parcellaire. L'objectif est de faire des parkings paysagers, et certains ne seront qu'enherbés.

J'en viens au choix des deux pistes : tous les aéroports français de taille similaire – Paris, Lyon, Marseille, Nice, Toulouse – qui accueillent plus de 4 millions de passagers, comportent deux pistes. Pourquoi ? Pour des raisons de facilité d'exploitation, notamment en cas de travaux sur une piste. En outre, le concessionnaire a fait un choix assez réfléchi : ce doublé de piste évite les taxiways. S'il avait retenu la solution à une piste, il aurait fallu prévoir des voies de dégagement : la surface totale serait proche des deux pistes prévues. Le doublé de piste permet aussi de réduire les nuisances pour les communes riveraines.

M. André Trillard. – La commission du dialogue, qui avait été inventée par le préfet de l'époque, m'a reçu en tant que président du conseil général. J'ai demandé au président de la commission quelle était sa légitimité : « aucune », m'a-t-il répondu.

M. Henri-Michel Comet. – Je voudrais souligner un double paradoxe. Pour les parkings, nous avons pris l’option de l’insertion paysagère. À présent, on semble nous dire que nous aurions dû choisir une autre option. Or, au terme de la concertation, le choix de l’intégration paysagère était un critère majeur.

Si nous avons retenu les deux pistes, c’est pour donner une suite favorable au dialogue local que nous avons eu avec les élus pour préserver les communes de certaines nuisances. Le projet a intégré les critères environnementaux qui étaient alors estimés majeurs.

J’en arrive maintenant à l’aspect « compensation ». Pour trois raisons, cette démarche a été novatrice : la définition de la méthode, les modalités de sa mise en œuvre et, enfin, la fixation des garanties de bonne fin.

La méthode a été élaborée par un panel d’experts : les services de l’État, l’Office national des eaux et des milieux aquatiques (ONEMA), le centre d’études techniques de l’équipement (CETE), l’hydrogéologue du conseil départemental et deux sociétés privées spécialisées dans les domaines de l’eau et de la biodiversité. Cette méthode a donc été élaborée collégalement et a été validée par l’État en 2011. Cette méthode de compensation consiste à recréer, à proximité immédiate du site impacté, des milieux qui présentent des fonctionnalités équivalentes à celles détruites. Ce principe, retenu en 2010, a d’ailleurs été repris par la loi pour la reconquête de la biodiversité votée en 2016. La méthode repose donc sur une évaluation du besoin compensatoire qui est mis en regard de la plus-value environnementale apportée par les mesures compensatoires. Ces démarches ont été menées concomitamment pour les questions liées à l’eau, pour lesquelles le schéma départemental d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, approuvé en 2009 exigeait une approche fonctionnelle et pour les espèces protégées. Nous avons appliqué les mêmes méthodes par souci de cohérence d’ensemble et de mutualisation des connaissances puisqu’il s’agit de conserver un biotope. Cette méthode de compensation fonctionnelle privilégie le vivant, l’écosystème, les valeurs d’usage et l’évolution dans le temps. Cette méthode est différente de la méthode classique dite surfacique, qui est à la fois statique et un peu simplificatrice. Cette méthode, inventée pour Notre-Dame-des-Landes en 2010, retenue par le Parlement en 2016, a une importance majeure.

Les besoins compensatoires liés à la loi sur l’eau s’expriment en unités de compensation calculées pour chaque parcelle ou groupe de parcelles. Ces unités sont affectées d’un coefficient en fonction de leur intérêt variant de 0,25 à 2. Le coefficient dépend de l’intérêt en termes de fonction de la zone humide ou en termes de biodiversité. En multipliant les parcelles par leur coefficient, on arrive à mesurer la valeur de la compensation. Le même processus a été retenu pour les espèces protégées. Cette méthode a été inventée par et pour le projet de Notre-Dame-des-Landes.

Parallèlement à cette méthode, certaines mesures particulières ont été retenues lorsqu’il y avait des enjeux très spécifiques, par exemple lorsqu’il y avait des habitats pour des espèces plus singulières que d’autres ou des lieux très singuliers ; l’ensemble couvre environ 24 hectares.

La mise en œuvre de cette méthode conduit à un besoin compensatoire de 735 unités de compensation pour les zones humides et de 1 279 unités pour les espèces protégées. En cas de risque d’échec, les arrêtés préfectoraux prévoient la réévaluation de ces besoins compensatoires à hauteur de 10 %.

Les mesures compensatoires privilégient la récréation et la restauration des zones humides de bocage à proximité du site. On cherche donc la fonctionnalité d'un bocage et la proximité. La mise en œuvre de la méthode conduit à des mesures assez traditionnelles que sont la reconversion de terres arables en prairies naturelles humides, la reconversion de peupleraies en prairies humides, la remise en exploitation sous forme de prairie naturelle humide avec des pratiques de gestion agricole extensives adaptées. Nous nous adossons donc à des méthodes classiques et éprouvées pour la mise en œuvre. Cela suppose bien sûr d'être dans une démarche conventionnelle, notamment avec les exploitants agricoles. Un protocole a été conclu avec la profession agricole en décembre 2013, qui fixe les modalités de mise en œuvre de ces mesures afin de respecter et d'atteindre les plus-values écologiques attendues. Il précise les modalités d'indemnisation.

La concertation avec la profession agricole a été engagée très tôt, dès 2011, et s'est achevée en 2013. Nous sommes ainsi parvenus avec la chambre d'agriculture à un accord sur la façon d'appliquer cette méthode dite « fonctionnelle ».

Enfin, si le ratio surfacique global entre les surfaces impactées et les surfaces compensées n'est pas connu à ce stade, les arrêtés prévoient par mesure de précaution, qu'il ne peut pas être inférieur à 1. Des garanties supplémentaires ont été apportées, dont la majoration de 10 % du besoin compensatoire pour prendre en compte un éventuel risque d'échec des mesures visées. Le ratio surfacique global devrait donc, en toute hypothèse, se situer entre 1,2 et 1,5 hectare de compensation pour 1 hectare impacté.

Les marges de manœuvre sont donc assez considérables.

Par ailleurs, un certain nombre de ces mesures de compensation commençaient à être mises en œuvre en 2012 et 2013, puisque le concessionnaire avait déjà creusé des mares, avant qu'une violente opposition empêche toute nouvelle action et conduise le comblement de certaines mares.

Enfin, la réalisation de ces mesures compensatoires a été insérée, par le biais des arrêtés préfectoraux, dans un calendrier très précis et échelonné dans le temps, avec plusieurs jalons de contrôle. La totalité des mesures doit être engagée au moment de l'ouverture de la plate-forme et de la desserte routière.

En définitive, les mesures sont complexes à analyser, mais leur mise en œuvre est finalement assez simple, selon une convention conclue avec des exploitants agricoles.

Concernant les garanties de bonne fin, j'entends les critiques émises sur la difficulté à mettre en œuvre ces mesures compensatoires. Elles avancent l'absence de localisation précise des mesures, l'absence de maîtrise foncière ou encore les réticences des exploitants agricoles. Je me permets néanmoins de rappeler les cinq garanties qui figurent dans les arrêtés préfectoraux.

La première est l'obligation de résultat, assortie de sanctions imposées aux maîtres d'ouvrages en cas de non-respect.

La deuxième résulte de la fixation d'un calendrier, qui permet de mesurer progressivement la réalisation de ces mesures, au moins de s'assurer qu'elles sont prises avant la mise en œuvre de travaux irréversibles.

La troisième est le protocole avec la profession agricole, dans son expression consulaire. Ce protocole très précis a été testé très récemment dans le département de la Loire-Atlantique sur une superficie d'une trentaine d'hectares, pour un résultat satisfaisant.

La quatrième garantie vise à répondre à l'insuffisance, nous dit-on, des enveloppes de compensation. Tout est prévu pour élargir en tant que de besoin cette enveloppe. En résumé, nous nous inscrivons dans une démarche au fil de l'eau, insérée dans un calendrier de contrôle.

Enfin, la cinquième garantie est le dispositif de suivi et de contrôle en lui-même, qui suppose l'intervention d'un conseil scientifique en vue de mesurer l'efficacité des mesures de compensation, et d'un observatoire unique pour les deux maîtres d'ouvrages. Ces deux éclairages sont soumis au contrôle du comité de suivi des engagements de l'État et des collectivités dans lequel siègent toutes les parties.

Enfin, je ne peux pas ne pas évoquer la violence et l'opposition sur site, qui empêchent, par la force ou l'intimidation, toute mise en place de mesures, d'études environnementales ou de travaux.

Je rappellerai ici les agressions subies en mai 2014 par des experts qui effectuaient des relevés piscicoles sur les truites farios, et celles intervenues en avril 2015 à l'égard de représentants de l'université d'Angers qui procédaient à des études écologiques sur le triton marbré : ils ont été poursuivis et dépouillés de leurs effets. Enfin, je l'ai dit, plusieurs mares ont été rebouchées.

La liste des exactions est longue. Elles empêchent la préparation sereine des mesures de compensation et d'avoir, à ce stade, une vision complète du dispositif. À ce propos, un message posté au mois de janvier 2017 qui vise toutes les entreprises dans leur diversité, y compris les entreprises de génie écologique, appelle « *à exercer des rapports de force vis-à-vis des institutions agricoles et des agriculteurs qui ont collaboré avec Vinci* ».

Ces incidents, qui s'inscrivent dans un climat de violence et d'intimidation, ont conduit les maîtres d'ouvrages à cesser les relations avec les exploitants agricoles destinées à préparer d'éventuelles mesures de compensations, et ce pour éviter les représailles. Il en est de même des entreprises de génie écologique.

En définitive, les deux questions principales ont chacune leur réponse.

La première question est de savoir si la méthode prescrite par les arrêtés préfectoraux permet de compenser effectivement les atteintes à la biodiversité. La méthode est peut-être complexe et les coefficients que j'ai évoqués peuvent être discutés. Pour autant, leur mise en œuvre est relativement simple et d'ores et déjà conventionnée, sous contrôle d'un comité scientifique et d'un comité technique. Donc, en l'état actuel, la méthode retenue permet effectivement de compenser des atteintes à la biodiversité.

La seconde question est de savoir si les maîtres d'ouvrages pourront réaliser ces mesures. Il faut éviter tout procès d'intention. Mais l'ambiance sur site que j'ai exposée rapidement nous empêche d'aller plus avant dans la réalisation et l'étude de ces mesures de compensation.

Le dispositif normatif est en place, les capacités techniques sont opérationnelles. Par conséquent, rien ne nous permet de dire que les mesures de compensation pour la

biodiversité ne seront pas appliquées. À ce stade, l'ensemble du dispositif est totalement crédible.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je souhaite revenir sur la question des unités de compensation. Selon l'arrêté pris par votre prédécesseur le 20 décembre 2013, la valeur écologique initiale de la parcelle constitue la base du diagnostic initial mais n'est pas comptabilisée dans le gain de fonctionnalité escompté. Il existe donc un découplage entre les données qui semble quelque peu contradictoire avec votre présentation.

M. Philippe Viroulaud. – M. le préfet a exposé la méthode, qui repose sur une évaluation du besoin compensatoire résultant des fonctionnalités et des services écologiques rendus par les parcelles impactées. Ce besoin est lui-même compensé, au moyen d'une traçabilité fonctionnelle, sur d'autres parcelles. Cette phrase me laisse également quelque peu perplexe, mais l'esprit de l'arrêté est bien celui que je décris.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Mais avec cet arrêté, une coupure est opérée entre les inventaires, les valeurs initiales et la fonctionnalité. C'est un élément assez étonnant,

M. Henri-Michel Comet. – Cet arrêté a été confirmé par la justice administrative.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je parle de l'article 20.2 relatif à la trajectoire écologique des parcelles et de l'article 20.2.1 relatif au diagnostic initial. Certains avaient déjà attiré votre attention sur ce point à l'époque.

M. Henri-Michel Comet. – Sans doute, mais le juge administratif s'est prononcé.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – S'agissant des prairies oligotrophes, l'un des lieux du site où la biodiversité est *a priori* la plus forte, l'État a-t-il mis en œuvre une stratégie spécifique de préservation en termes de réduction ou de compensation ?

M. Philippe Viroulaud. – Les mesures de réduction ont déjà été intégrées dans la conception du projet, puisque les maîtres d'ouvrage ont voulu éviter les atteintes à ces milieux. Par exemple, le rapport du CGEDD souligne que les surfaces impactées sont nettement moindres qu'envisagé initialement.

Globalement, pour ces prairies humides oligotrophes, un peu moins d'un hectare est impacté à la fois par la plate-forme aéroportuaire et par la desserte routière. Ces milieux sont très secs et n'ont connu aucun enrichissement par des produits azotés ou autres. Selon une évaluation du CGEDD, ils concerneraient un peu moins de 60 hectares pour l'ensemble du département de la Loire-Atlantique. Compte tenu de la spécificité du milieu, les maîtres d'ouvrages ont retenu une compensation surfacique, qui consiste à rechercher des terrains d'une superficie huit fois supérieure afin de recréer des milieux équivalents. Le coefficient tient compte des éventuels échecs liés à la particularité de ces milieux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Merci de cette réponse très précise. Les « Naturalistes en lutte » que nous avons auditionnés hier parlent de 32 hectares de prairies oligotrophes, notamment au niveau de la piste 1. Nous ne sommes pas en mesure de trancher la question. L'un des rôles de la commission d'enquête est de dégager les moyens de recréer des dialogues et des solutions, ce qui pose la question de l'inventaire initial. Or les chiffres des naturalistes sont très différents de l'inventaire initial. Selon vous, est-il possible de dépasser cette querelle d'experts ?

M. Henri-Michel Comet. – À titre personnel et dans mes fonctions, je n'ai pas d'appréciation à formuler sur les inventaires. Je peux en revanche indiquer que des organismes extérieurs -le CGEDD ou la CLE du SAGE Vilaine-, dans lesquels figurent des personnes d'horizons variés, estiment qu'ils sont de qualité.

Pour l'heure, nous suivons une démarche très cadrée. Cela étant, les arrêtés préfectoraux prévoient aussi des évolutions. Mais je ne voudrais pas que l'on prenne les choses à l'envers, car tout peut être contesté à l'infini.

Des inventaires de qualité ont été réalisés. Nombre d'experts se sont penchés sur ces questions, notamment celles qui soulèvent à présent de nouvelles interrogations. Le temps fait sans doute son œuvre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour terminer sur la question des inventaires, un certain nombre d'espèces ont été découvertes comme le campagnol amphibie. En l'espèce, le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) a émis un avis négatif sur une autorisation de destruction du campagnol amphibie. Avez-vous décidé de modifier la gestion de ces populations ?

S'agissant des diverses plantes qui ont été trouvées sur site, avez-vous prévu de passer par le CNPN pour les autorisations de destruction ? Ce dernier a précisé que si personne ne lui demandait d'avis sur les arrêtés de destruction de ces plantes, la décision serait entachée d'un vice de forme.

M. Henri-Michel Comet. – Concernant le campagnol amphibie, le CNPN a effectivement émis un avis défavorable. Le contenu de cet avis est important, mais le motif qui le sous-tend l'est encore plus : pour le CNPN, les connaissances étant très insuffisantes, il convient de procéder à des études complémentaires. Nous avons donc repris le motif de l'avis du CNPN et prescrit aux maîtres d'ouvrages d'engager des études complémentaires. Nous sommes même allés plus loin en leur demandant de nous garantir un suivi approfondi pour cette espèce.

Nous sommes prêts à étudier les espèces qui n'ont pas été prises en compte initialement. Pour cela, il conviendrait que la paix et le respect du droit reviennent sur site. Tant que ces conditions ne sont pas réunies, nous ne pouvons pas examiner la situation. Ce préalable est indispensable pour que les arrêtés préfectoraux puissent tenir compte des espèces oubliées avant que les travaux deviennent irréversibles.

Des prescriptions juridiques existent, mais il est matériellement impossible d'aller plus loin aujourd'hui du fait de la situation sur la ZAD, qui ne permet aucune étude de ce genre. Le moment venu, nous nous engagerons sur le sujet.

M. Philippe Viroulaud. – Il existe divers types de prairies oligotrophes dans les arrêtés. Contrairement au chiffre de un hectare que j'avais cité un peu rapidement, il faut en réalité en compter quatre.

M. André Trillard. – On met face à face des scientifiques et des « naturalistes en lutte ». Étant de formation scientifique -l'École d'Alfort est un établissement scientifique- je n'oppose aucune considération politique à un diagnostic préalablement posé. En elle-même, l'expression « naturalistes en lutte » déconsidère tous les diagnostics posés dans ce cadre.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Pour aller dans votre sens, monsieur Trillard, je vous propose de parler de la commission scientifique qui, comme la commission du dialogue, rassemble un groupe d'éminents experts nationaux, voire internationaux. Je rappellerai la réserve de l'enquête publique : une indispensable caution scientifique de la méthode de compensation retenue à l'échelle du projet sur trois points – validation des principes généraux, des coefficients de compensation et des indicateurs proposés. Ce collègue d'experts indépendants a rendu un rapport très sévère, chacun en conviendra, sur la méthode de compensation, avec au moins douze réserves.

Quels ont été les points fondamentaux de la réponse de l'État à ces réserves émises par ce collègue d'experts mis en place par l'État lui-même ?

M. Henri-Michel Comet. – Je ne donnerai aucun qualificatif concernant la sévérité de ce rapport. Les douze réserves ont été retenues pour l'essentiel dans les arrêtés préfectoraux. La compensation fonction par fonction a beaucoup compliqué l'exercice mais vise à répondre aux demandes des experts.

Les experts ont estimé que les suivis environnementaux à la charge des maîtres d'ouvrages étaient insuffisants ; nous les avons considérablement augmentés pour toute la période des travaux. Ils ont également estimé qu'un certain nombre d'habitats étaient remarquables et qu'ils méritaient un traitement spécifique ; nous avons donné à ces situations particulières des ratios de compensation dits « surfaciques » exceptionnels.

De même, les échéanciers retenus étaient préconisés par les experts. Ils figurent dans les arrêtés préfectoraux.

Enfin, cette marge de manœuvre de 10 % de mesures supplémentaires pour compenser un éventuel échec, qui figure dans les arrêtés préfectoraux, permet de tenir compte d'une autre réserve des experts.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Monsieur le préfet, pourquoi n'avez-vous pas soumis cette réponse au même collègue d'experts ?

M. Henri-Michel Comet. – Nous avons respecté la loi et la procédure indiquant que des experts pouvaient être sollicités. Nous avons pris nos responsabilités en intégrant presque l'intégralité de leur avis dans les arrêtés préfectoraux. Ces derniers ont ensuite été attaqués devant la justice administrative, qui s'est prononcée. Nous ne sommes pas dans une démarche exclusivement itérative.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Par conséquent, pensez-vous que la demande de la commission de voir un collègue d'experts du dialogue indépendants apporter une indispensable caution scientifique de la méthode de compensation retenue à l'échelle du projet a été respectée ?

M. Henri-Michel Comet. – Je n'utilise pas le même vocabulaire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Vous avez répondu à l'enquête publique et à la loi ; vous avez ajouté l'indispensable caution.

M. Henri-Michel Comet. – Exactement !

M. Gérard Bailly. – La commission d'enquête travaille sur les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Elle va donc au-delà de ces quatre projets, mais s'appuie sur eux pour que les compensations interviennent dans les meilleures conditions.

Ma première question porte sur la compensation en faveur des agriculteurs, dont certains ne veulent pas quitter le site impacté. En effet, ils estiment que la compensation n'a pas été complète. Pourriez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ? Les investissements importants entraînent des conséquences pour l'économie agricole, notamment la disparition de volumes de production. Pour autant, le milieu agricole ne peut s'opposer aux infrastructures nécessaires. Mais l'économie agricole dans son ensemble, y compris la filière agroalimentaire, a-t-elle bien été prise en considération ? Reçoit-elle des compensations ?

M. Philippe Viroulaud. – La rémunération des agriculteurs a été longuement négociée avec la profession. Le protocole signé avec la profession agricole en 2013 prévoit une indemnité pour perte de marges, pour compenser les pertes de production, et un supplément de rémunération lié à la plus-value environnementale induite par les contraintes qu'ils acceptent, sachant que ce mécanisme est défini sur la base du volontariat, par voie de convention. Un agronome, financé par les maîtres d'ouvrage, appréciera comment mettre en œuvre les mesures compensatoires sur les parcelles concernées et aidera les exploitants à optimiser le fonctionnement du reste de leur exploitation.

M. Gérard Bailly. – Ma deuxième question concernait le millier d'hectares pour compenser la biodiversité. S'agira-t-il de reconversion de terres céréalières en pâture ? De réduction des intrants ? Ces opérations de biodiversité ont un coût. Il est normal qu'il y ait des résultats. Je suis agriculteur. J'ai connu les primes à l'hectare de la politique agricole commune (PAC). Elles ont été arrêtées, car nous n'en avons pas vu les résultats sur le terrain. Il ne faudrait pas que les contraintes ici exigées aboutissent au même résultat. Ce dernier volet a-t-il été assez travaillé ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Lors de leur audition, hier, les organisations agricoles ont montré très peu d'enthousiasme pour les mesures compensatoires. Un grand nombre d'agriculteurs dans le périmètre des 16.000 hectares les a refusées. La somme de 300 000 euros, prévue pour accompagner le monde agricole, est jugée insuffisante. Comme les conventions sont signées pour cinq ans, cela signifie que tous les cinq ans il faudrait renégocier. Le protocole avec la chambre d'agriculture fixe une fourchette entre 150 euros et 1.000 euros l'hectare. Vu les rapports de force, on sera certainement dans le haut de la fourchette. Cela représente plus d'un million d'euros. Le chiffre de 300 000 euros est-il raisonnable ? N'y a-t-il pas un risque pour le montage financier, notamment à l'égard des collectivités territoriales avec la clause de retour à bonne fortune ?

M. Philippe Viroulaud. – Les mesures compensatoires prévues sont classiques : reconversion de terres arables en prairies naturelles, etc. Ces mesures ont été définies par des experts nationaux. L'État s'est donné les moyens de contrôler leur efficacité. Un système de suivi très précis a été mis en place : un observatoire et un comité de suivi scientifique seront chargés d'évaluer tous les ans les résultats.

M. Henri-Michel Comet. – Vous dites que les agriculteurs sont un peu frileux à l'égard des mesures compensatoires. Mais il faut avoir en tête le contexte : pas plus tard qu'en janvier, les opposants au projet appelaient, sur le site internet de la ZAD, à créer un rapport de forces vis-à-vis des agriculteurs. La sérénité n'est pas là. Il est dès lors difficile d'apprécier la situation.

Je rappelle aussi que notre démarche sur ce projet en matière d'indemnisation a été novatrice. Le législateur s'en est d'ailleurs inspiré par la suite avec, par exemple, la création du fonds de redynamisation agricole dans la loi de modernisation agricole en 2014. En ce qui concerne le montage financier, toutes les projections sont possibles, mais le nombre d'inconnues est très élevé : tous les marchés publics n'ont pas été passés, les besoins en compensation ne sont pas tous connus... Sans compter les évolutions exogènes, comme le trafic aérien. Il est donc, à ce stade, prématuré de se prononcer.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le risque est-il porté par le concessionnaire ou bien par l'État et les collectivités territoriales ? AGO nous a indiqué que si les coûts de fonctionnement augmentaient, le retour à bonne fortune serait moindre pour les collectivités territoriales. Quel est le risque pour l'État ?

M. Henri-Michel Comet. – Le risque financier est porté par les deux maîtres d'ouvrage : le concessionnaire et l'État. Il est prématuré de l'évaluer à ce jour. À ce stade, les collectivités territoriales ont suspendu leur contribution. Nous sommes toujours dans une démarche de retour à meilleure fortune, notion qui, je le rappelle, a été inventée pour ce projet. Une fois encore celui-ci nous a permis de faire progresser notre politique nationale.

M. Alain Vasselle. – N'est-il pas illusoire de penser que nous parviendrons à compenser à l'euro près et que nous pourrions rétablir avec des compensations environnementales ce qui existait ? Je suis inquiet d'entendre que l'on va transformer des terres arables en prairies. Les terres arables ont un potentiel économique très supérieur. On connaît la crise de l'élevage. Si l'on atteint l'objectif de compensation environnementale, qu'en est-il de la compensation économique ? Celle-ci durera-t-elle uniquement cinq ans ou se prolongera-t-elle pendant toute la durée d'exploitation ? Nul ne sait quel sera l'état du marché dans plusieurs années. L'État et les collectivités territoriales risquent de subir des pertes. Finalement, pour financer les compensations, ne risque-t-on pas d'instaurer des taxes prohibitives sur l'aéroport qui nuiront à sa compétitivité ?

M. André Trillard. – Ce territoire est une terre de production laitière et de pâturages. Il n'y a pas eu de remembrement. Lorsque je présidais le conseil général, entre 2001 et 2004, la production était très faible, inférieure à deux millions de litres, soit la production de deux ou trois exploitations. Ensuite, la ZAD a été créée il y a 43 ans : depuis cette date, les agriculteurs ont connaissance du projet d'aéroport. Enfin, lorsque le conseil général a acheté des terres, nous n'avons pas émis de titres de fermage.

M. Henri-Michel Comet. – La loi impose de trouver des mesures compensatoires à proximité. Elles sont clairement définies et chacun sait s'il sera concerné, dans quelles conditions et pour quel montant. Il est vrai que pour respecter la biodiversité nous demandons à certains exploitants d'entrer dans une démarche moins productive. Quoi qu'il en soit, cette zone n'est pas une zone d'agriculture intensive.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Est-il vrai que le fonds de redynamisation agricole prévoit des opérations de drainage ? Nous allons déjà perdre beaucoup de terres humides avec cette opération et deux têtes de bassins seront fragilisées.

M. Henri-Michel Comet. – Je ne sais pas.

M. Gérard Bailly. – J'avais plutôt compris de l'audition que le drainage n'était pas incompatible avec les mesures environnementales.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Ce point reste à éclaircir. Quelles sont les sanctions prévues en cas de non-respect des mesures environnementales ?

M. Philippe Viroulaud. – Les sanctions figurent dans les arrêtés. Elles vont jusqu'à l'arrêt des travaux.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'État a-t-il une vision claire des mesures compensatoires qu'il devra mettre en œuvre en matière de génie écologique, notamment pour réaliser le barreau routier ?

M. Philippe Viroulaud. – C'est un problème avec beaucoup d'inconnues. Comme nous n'avons pas engagé, vu le contexte, la discussion sur les mesures compensatoires, nous ne connaissons pas le besoin surfacique nécessaire. Celui-ci dépendra de la plus-value environnementale. On ne connaît pas le coût unitaire par surface puisque nous n'avons pas entamé les négociations. La fourchette d'indemnisation, entre 150 et 1 000 euros l'hectare, figure dans le protocole. Je ne sais pas où sera placé le curseur. Les mesures compensatoires nécessiteront certainement des travaux de génie écologique, ceux-ci dépendront des terrains concernés.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La DUP prévoit neuf millions d'euros pour la compensation. Il s'agit de travaux relativement simples. Est-ce une estimation raisonnable ?

M. Henri-Michel Comet. – Nous partageons la même impatience que vous pour estimer les coûts avec précision. Nous ne pourrons toutefois le faire que lorsque la sérénité sera revenue sur le site et que nous pourrons travailler.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous comparons les projets entre eux. Il est surprenant de constater que ce projet, qui concerne de nombreuses zones humides, avec ce que cela implique au regard de la biodiversité, et suscite de fortes crispations écologiques, est celui dans lequel le ratio entre l'investissement et le fonctionnement, pour les atteintes à l'environnement, est le plus faible.

M. Henri-Michel Comet. – Il faut relativiser. Certes, le projet concerne des zones humides, mais près de la moitié du département est en zone humide. En tant que maître d'ouvrage, l'État est aussi impatient que vous de connaître avec précision les coûts. Malheureusement, nous ne pouvons répondre avec certitude à ces questions, car nous sommes empêchés d'agir. Enfin, si l'on compare les projets entre eux, force est de constater que le degré d'exigence en matière environnementale à Notre-Dame-des-Landes est très élevé. Les arrêtés préfectoraux relatifs à préservation de l'environnement et de la biodiversité font plus de 70 pages quand ils font 20 pages pour un projet de ligne à grande vitesse !

M. Rémy Pointereau. – Vous attendez le retour de la sérénité et ne pouvez agir ? Les bras m'en tombent ! Ne sommes-nous pas dans un État de droit ? Il y a eu un référendum. Cela signifie-t-il que n'importe qui peut squatter n'importe où impunément ?

M. Henri-Michel Comet. – L'ampleur du dossier et les risques qu'il présente me conduisent à éviter les comparaisons trop rapides. Le Gouvernement a réaffirmé sa volonté de mener à bien le projet. Toutes les conditions juridiques ne sont pas encore réunies. Il a été demandé au ministre de l'intérieur des propositions pour résoudre la question de la sécurité publique dans les meilleures conditions.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous nous éloignons du sujet de notre commission.

M. Gérard Bailly. – Selon vous, l'opposition au projet est-elle due au manque de compensations ?

M. Henri-Michel Comet. – Le travail mené dans ce projet en matière de préservation de la biodiversité a été exemplaire, à tel point que toutes les innovations ont été ensuite reprises par le législateur au niveau national.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Les arrêtés sur l'aéroport et le barreau routier prévoient que les travaux irréversibles, comme les terrassements, ne pourront commencer avant que les mesures compensatoires n'aient été mises en place. Cela prendra au moins deux ans. Ce calendrier est-il toujours d'actualité ?

M. Philippe Viroulaud. – Oui. Nous restons dans la logique définie par les deux arrêtés, qui fixent un calendrier.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Disposez-vous déjà d'une grille d'évaluation des mesures compensatoires, par exemple pour les espèces protégées, les aspects physico-chimiques, l'eau ?

M. Philippe Viroulaud. – Les arrêtés préfectoraux, comme les dossiers réalisés conformément aux dispositions de la loi sur l'eau ou sur les espèces protégées, comportent une grille d'évaluation du besoin et du gain compensatoires. Nous réfléchissons aussi à des protocoles types sur un certain nombre de sujets. Ensuite, nous étudierons au cas par cas, exploitation par exploitation, les mesures compensatoires à mettre en œuvre, selon une méthodologie qui figure dans le protocole.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'État est à la fois maître d'ouvrage et autorité de contrôle. Comment assurez-vous l'indépendance entre les services à compétence environnementale et ceux responsables des travaux ?

M. Henri-Michel Comet. – Je veille d'abord à l'indépendance fonctionnelle des services. Mais même si les services sont dans la même direction, la DREAL, ils restent très différents les uns des autres. Dans tous les cas, la meilleure manière d'assurer leur indépendance est de fixer des priorités d'action : faut-il mettre l'accent sur la biodiversité ? les choix paysagers ? Chacun conserve sa liberté d'appréciation. Les arrêtés préfectoraux de préservation de l'environnement sont trois fois plus volumineux que les arrêtés similaires pris pour d'autres projets. C'est la preuve concrète que les services environnementaux sont indépendants et écoutés, et que le degré d'exigence en matière environnementale est sans équivalent dans ce chantier.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Je vais me faire l'avocat du diable. Le degré d'exigence très élevé, défini par un État qui veut être exemplaire sur les questions environnementales, ne fragilise-t-il pas ce projet sur le plan économique ? Les sanctions encourues sont très lourdes, pouvant aller jusqu'à la suspension des travaux. La question des délais est très sensible pour les entrepreneurs. Ne risque-t-on pas de voir les recours se multiplier à chaque coup de pelleuse, pour non-respect de ces exigences ?

M. Henri-Michel Comet. – Je ne suis pas le mieux placé pour juger de la pertinence économique du projet. Il faudrait interroger le concessionnaire. L'État a fait le

choix de défendre la biodiversité et a intégré les coûts associés dans ces actions. Un risque juridique récurrent ? Chacun a le droit de saisir la justice. Nous avons défini des exigences ; il conviendra de faire la preuve, à chaque étape, que nous les respectons. Je constate toutefois qu'à ce jour aucun des recours déposés n'a eu gain de cause.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire fait l'objet d'un contentieux européen. À ce jour, la réponse française n'a d'ailleurs toujours pas été transmise à Bruxelles. La Commission européenne estime qu'il faut prendre en compte les impacts environnementaux cumulés de l'aéroport, du TGV, des zones économiques, etc. Le SCOT prévoit 200 hectares d'emprise pour le ferroviaire – mais SNCF Réseau n'a pas reçu de demande de précision sur les faisceaux –, et 200 hectares pour de nouvelles zones économiques. On voit où passerait le TGV. Mais où seraient situés les 200 hectares de nouvelles zones économiques ?

M. Henri-Michel Comet. – Le SCOT de Nantes Saint-Nazaire prévoit les surfaces nécessaires aux mesures compensatoires telles qu'elles ont été définies dans le dossier. J'en veux pour preuve qu'une zone de développement économique qui était prévue à l'ouest de l'aérodrome n'a finalement pas été retenue. Ensuite, les accès par voie ferrée ne seront réalisés que d'ici une quinzaine d'années, voire plus ! Nous ne sommes pas dans la même temporalité. Il est difficile de prévoir dès maintenant les mesures de compensations.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – On aura du mal à trouver des mesures compensatoires pour d'autres projets économiques. Comme la majorité des exploitants dans le périmètre des 16 000 hectares refusent les mesures compensatoires, il faudra élargir le périmètre. Mais un aéroport est destiné à favoriser le développement économique. Il faudra donc de nouvelles mesures compensatoires, sur un espace encore élargi... On voit mal comment cela fonctionnera, sauf si la pression foncière se développe au détriment des exploitants agricoles !

M. Henri-Michel Comet. – Il est difficile de se projeter à si long terme. La pression foncière existe déjà, à cause de l'urbanisation. Je fais confiance à notre système de décision publique pour arbitrer, comme nous l'avons fait avec ce projet d'aéroport, entre des intérêts contradictoires, pour préserver au mieux les intérêts de tous, y compris ceux des exploitants agricoles.

M. Alain Vasselle. – Tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, alors ! Merci à M. Trillard de m'avoir éclairé sur les caractéristiques de ces territoires... Si je comprends bien, tous les problèmes ont été résolus par les moyens financiers, humains et juridiques mis en œuvre. Notre rapporteur peut arrêter de se poser des questions ! Mais qu'est-ce qui retarde encore ce chantier ?

M. Jean-François Longeot, président. – Voilà une question en forme de conclusion. Je vous remercie.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES
EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN**

Mercredi 25 janvier 2017

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

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de
garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)**

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, plus connue sous le nom de Frontex. Son siège se trouve à Varsovie, mais M. Leggeri est actuellement dans les locaux bruxellois de l'agence, où nous discuterons avec lui par visioconférence.

Frontex, instituée par un règlement européen de 2004 et opérationnelle depuis 2005, a pour mission d'assister les États membres pour mettre en œuvre les règles communautaires relatives aux frontières extérieures et de coordonner leurs opérations dans la gestion de ces frontières, chaque État membre restant toutefois responsable de la partie de la frontière qui se trouve sur son territoire.

Dans le contexte de la crise migratoire, elle a vu ses prérogatives étendues et ses moyens renforcés, en particulier avec la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 1 500 agents. La France y contribuera à hauteur de 170 personnes.

La nouvelle Frontex, dont la réforme est entrée en vigueur en octobre 2016, joue un rôle fondamental dans le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne, et donc dans le bon fonctionnement et la pérennité de l'espace Schengen. D'ailleurs, chacune de nos auditions a été l'occasion d'aborder son rôle. Lundi dernier encore, lors d'un déplacement d'une délégation de notre commission d'enquête à Bruxelles, un agent de Frontex nous a fait une présentation très impressionnante du dispositif Eurosur de surveillance des frontières.

Pouvez-vous nous exposer les nouvelles missions de Frontex ? Comment et avec quels moyens va-t-elle les mener à bien ? Selon quelles modalités collabore-t-elle avec les États membres et avec d'autres agences européennes ? Quelles sont ses prérogatives propres ? Joue-t-elle un rôle dans le dispositif d'évaluation Schengen, sujet qui nous intéresse particulièrement ?

Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Enfin, je vous indique que cette audition fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). – Depuis sa création, Frontex a connu plusieurs réformes, dont la dernière en date, celle de 2016, a permis, au-delà d'un changement de nom, d'approfondir ses compétences existantes et de lui confier de nouvelles missions, en particulier dans le domaine maritime.

Ce nouveau mandat permet à Frontex, en étroite collaboration avec les États membres et les autres institutions et agences de l'Union européenne, d'améliorer de manière qualitative sa contribution au contrôle des frontières extérieures. Dorénavant, la gestion de ces frontières est appréhendée comme un ensemble puisqu'elle inclut aussi, dans une démarche horizontale, des questions liées à la criminalité ou au risque terroriste.

Je souhaite, dans un premier temps, évoquer quelques missions nouvelles de l'Agence.

En ce qui concerne la gouvernance de l'espace Schengen, nous sommes chargés de procéder à des études de vulnérabilité. Pour cela, nous allons collecter des informations relatives aux moyens opérationnels et budgétaires des États membres, analyser le fonctionnement des services concernés et évaluer les risques. À terme, nous pourrons comparer, sur une base mensuelle, les moyens dont dispose un État et les menaces qui ont été identifiées. Si l'Agence constate des manques sur le plan opérationnel et estime que des actions correctrices sont nécessaires, son directeur exécutif pourra proposer des mesures et un calendrier de mise en place. L'Agence pourra apporter son aide à l'État membre de différentes manières : opérations conjointes, formations, déploiement de moyens...

Il est important de souligner que nous ne sommes pas là pour sanctionner un État membre, mais pour identifier les mesures opérationnelles nécessaires. Dans le cas où cet État ne peut pas – ou ne veut pas – les mettre en place, le directeur exécutif pourra élever la question à un niveau politique, ce qui pourra déboucher sur une recommandation du conseil d'administration, voire sur une décision du Conseil.

La mise au point d'une stratégie opérationnelle de gestion intégrée des frontières extérieures constitue une autre mission nouvelle de l'Agence. Préparée avec les États membres, elle sera approuvée par le conseil d'administration de Frontex. La gestion des frontières ne se déroule pas uniquement à leur démarcation : c'est un processus global qui demande la coopération de différents services des États membres (police, immigration, douanes, autorités consulaires...), mais aussi de pays tiers, et qui contient une forte dimension opérationnelle.

J'ajouterai que, depuis 2011, l'Agence était une sorte de conseiller technique pour la Commission européenne, en particulier lors des exercices d'évaluation de l'espace Schengen. Aujourd'hui, nous sommes en capacité, à ce titre, de déployer vingt-cinq experts, que ce soit pour des opérations programmées ou non. Nous fournissons aussi à la Commission européenne une analyse des risques qui permet de choisir les lieux de ces évaluations.

Troisième mission nouvelle que je souhaite évoquer : la sécurité et la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Dans ce cadre, nous allons renforcer les coopérations existantes avec Europol et avec les services de police et d'enquête des États membres. Notre nouveau mandat inclut les douanes, avec lesquelles nous pourrons donc dorénavant coopérer.

Nous pourrions procéder à des échanges et collectes d'informations, y compris personnelles, avec deux finalités : alimenter les enquêtes pénales et gérer les flux migratoires. Sur ces sujets, nous sommes en liaison avec le Contrôleur européen de la protection des données, qui est l'équivalent de la CNIL, et nous travaillons avec Europol et les autorités nationales et européennes compétentes, par exemple le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

En ce qui concerne le retour des étrangers en situation irrégulière, souvent appelé éloignement en France, notre mandat est également plus large, puisque nous pouvons prendre un certain nombre d'initiatives. Toutefois, l'Agence ne dispose pas d'une compétence exécutive en la matière, la décision de renvoi d'un étranger en situation irrégulière demeurant de la compétence nationale. Nous pouvons aider les États sur le plan logistique : par exemple, nous avons organisé 32 vols de retour en 2014, 66 en 2015 et 232 en 2016 et contribué à renvoyer 3 500 personnes en 2015 et 10 700 en 2016. Nous travaillons aussi avec les États membres, en particulier la Grèce, sur l'application de l'accord de réadmission conclu avec la Turquie ; Frontex a ainsi contribué au renvoi de 950 personnes depuis le 20 mars 2016.

Nous disposons donc de moyens nouveaux pour identifier les migrants en situation irrégulière et pouvons apporter notre appui aux États membres. Je prends un exemple : la Grèce rencontrait de grandes difficultés pour organiser des vols de retour vers le Pakistan, parce que ce pays ne lui délivrait pas de laissez-passer consulaires. L'intervention de Frontex a montré à ce pays que la Grèce n'était pas la seule concernée, ce qui a donné plus de poids dans les discussions et a finalement permis de faire appliquer l'accord de réadmission conclu entre le Pakistan et l'Union européenne.

Quels sont les moyens mis à la disposition de l'Agence pour remplir ce nouveau mandat ?

L'autorité budgétaire de l'Union européenne, à savoir le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission européenne, a approuvé un plan d'augmentation des ressources, qui progressent très significativement depuis deux ans : notre budget s'élevait à 95 millions d'euros au début de l'année 2015 – 142 millions en fin d'année, à la suite de deux décisions prises en cours d'exercice – et à 250 millions en 2016 ; il atteint 310 millions en 2017. Le cadre financier pluriannuel fixe une cible de 330 millions d'euros pour 2020.

En termes de personnel, 76 postes ont été créés en 2015-2016 et les décisions prises en 2016 prévoient une augmentation de 50 % en 2017. Aujourd'hui, 380 agents travaillent à l'Agence et nous devrions être 1 000 d'ici à 2020. Ces créations concernent à la fois le siège de Frontex et les différentes activités opérationnelles aux frontières et dans des pays tiers (en Turquie, en Afrique ou dans les Balkans, voire en Asie). Il s'agit bien de personnels recrutés par l'Agence, pas d'agents mis temporairement à disposition par les États membres.

En ce qui concerne les déploiements opérationnels aux frontières, comme *Triton* en Italie ou *Poséidon* en Grèce, nous faisons appel aux garde-frontières et garde-côtes des États : environ 750 en Grèce, 500 en Italie, 100 en Bulgarie et 70 sur le pourtour des Balkans. Nous travaillons donc aussi sur les frontières terrestres, nous sommes par exemple en train de renforcer la frontière Nord de la Grèce pour nous assurer de la fermeture de la route des Balkans. Nous finançons les États membres pour ces opérations, sauf les salaires.

Le nouveau mandat entré en vigueur en octobre 2016 a permis une grande avancée : la création d'une réserve d'intervention rapide constituée de 1 500 officiers qui sont mobilisables en dix jours ouvrables. Il s'agit d'une obligation pour les États membres, elle est inscrite dans le règlement communautaire. Le fonctionnement normal de nos opérations est assuré par des mises à disposition temporaires, et pas par cette réserve.

Nous disposons, au total, d'un potentiel de 5 000 garde-frontières et garde-côtes répertoriés dans l'Union européenne, qui ne sont pas tous déployés en même temps. Aujourd'hui, l'agence déploie, à un moment donné, environ 1 500 personnes qui sont mises à disposition par les États membres. En cas de déclenchement d'une intervention rapide, il ne faudrait pas que nous soyons obligés de réduire la taille de nos opérations actuelles.

En ce qui concerne les équipements techniques (bateaux, avions, véhicules ou autres appareils), l'Agence a la possibilité juridique et budgétaire d'en acquérir un certain nombre. Nous disposons déjà d'un contrat-cadre de surveillance aérienne, qui nous permet de louer des avions lorsque les États membres ne sont pas capables d'en fournir suffisamment. Nous avons utilisé cette formule depuis un an dans différentes situations opérationnelles, par exemple en Italie, en Grèce, en Espagne ou en Bulgarie. Nous travaillons à des formules comparables dans le domaine maritime ; cela peut passer par des locations de longue durée ou par des accords avec certains États membres... Avec l'expérience, nous réussissons à évaluer ce qui nous manque et à quantifier les équipements dont l'Agence doit se doter pour être autonome et ne pas dépendre totalement des États.

En ce qui concerne la coopération avec d'autres agences de l'Union européenne, nous travaillons conjointement avec Europol et l'EASO, dans le cadre des *hot spots*, ainsi qu'avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) sur les fonctions de garde-côtes. Le mandat de ces deux dernières agences a été modifié en octobre 2016, afin de couvrir la totalité du spectre des fonctions de garde-côtes civils. Nous sommes dépourvus de toute compétence militaire, mais nous avons des projets communs.

À cet égard, certains de nos projets-pilotes ont déjà été testés au cours des derniers mois, à l'instar du déploiement, au sud de l'Italie, d'inspecteurs des pêches opérant pour Frontex dans le cadre de *Triton*. Grâce à cette coopération, l'AECF a obtenu pour la première fois les preuves documentées de certaines pratiques de pêche illégales, ce qui lui permettra d'être plus efficace dans son cœur de métier.

Nous travaillons en étroite collaboration avec l'AESM pour l'échange de données satellitaires, que nous achetons au Centre satellitaire de l'Union européenne. Nous sommes également en pourparlers pour l'achat et la location de drones civils.

L'ensemble de cette synergie opérationnelle peut réduire le coût de certains équipements et optimiser leur utilisation, tout en facilitant l'application de la loi. En effet, quand un bateau déployé par Frontex constate une infraction qui n'est pas visée par son mandat, il transmet l'information aux autorités nationales et européennes compétentes, telles que l'AESM ou l'AECF.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci de cet exposé détaillé, Monsieur le Directeur. Nous allons maintenant passer aux questions des membres de la commission d'enquête.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’interopérabilité de l’espace Schengen est un enjeu majeur. Comment voyez-vous son évolution en termes de performance, et dans quels délais ? Comment vos interventions, qui supposent dans certains cas une autorisation, sont-elles compatibles avec la souveraineté des États ? Des négociations bilatérales sont-elles en cours ou cela relève-t-il d’accords de courtoisie ? Enfin, Frontex a-t-elle vocation à devenir de façon pérenne le douanier de l’espace Schengen ?

M. Fabrice Leggeri. – Pour l’interopérabilité de l’espace Schengen, tous les acteurs doivent être pleinement conscients qu’un cadre juridique préexiste à nos travaux, notamment en matière de transmission des données personnelles et d’enquêtes. Le contrôle des frontières extérieures de l’espace Schengen a pour objet de réguler les flux migratoires, mais aussi de détecter toute forme de menace, y compris de nos propres ressortissants, criminels ou terroristes potentiels.

Il faut que, au sein de chaque État, tous les services concernés s’insèrent bien dans le réseau d’échange et d’exploitation de l’information en temps réel. L’enjeu se situe donc autour de la structuration de cette coopération opérationnelle. La gestion intégrée des frontières extérieures est l’outil grâce auquel nous pourrions aider, dans une proportion variable, les États membres à structurer la coopération nationale entre les services, et non seulement à travailler avec d’autres États de l’Union. L’objectif est d’éviter qu’une section de la frontière extérieure soit moins bien gérée que d’autres.

La responsabilité est partagée entre l’Union et les États membres souverains, au terme du règlement de 2016. Nous exerçons ensemble cette responsabilité, chacun dans son mandat, et devons organiser cette mission.

L’interopérabilité doit aussi porter sur la mutualisation des moyens de communication, en particulier pour la stratégie d’acquisition de certains équipements à long terme. Cela permettra la mise à disposition de moyens techniques pour des opérations de l’Union européenne ou entre deux États limitrophes, ainsi que des bases de données telles que le fichier Schengen, le système d’information sur les visas ou Eurodac. Il faut y ajouter de nouveaux dispositifs comme celui des entrées et sorties en cours de discussion à Bruxelles ou ETIAS, reprenant le modèle américain ESTA, qui est destiné à encadrer l’accès de l’espace Schengen aux ressortissants étrangers exemptés de visa. La Commission européenne a mis en place depuis un an un groupe de travail sur l’interopérabilité des systèmes d’information afin de faciliter la consultation des différents fichiers par les différents intervenants concernés.

J’en viens à la souveraineté des États.

Aucun changement n’affectera les plans opérationnels tels que *Triton* ou *Poséidon*, qui seront signés par le directeur exécutif de Frontex, chargé de recueillir au préalable l’accord des autorités nationales. Le commandement tactique reste national. Avec l’augmentation des moyens qui lui sont accordés, l’Agence peut déployer des officiers coordinateurs sur le terrain, repérer d’éventuelles déviations et asseoir son statut d’observateur au sein de l’Union.

Des officiers de liaison vont être déployés dans les États membres afin de contribuer à l’évaluation de la vulnérabilité et de s’assurer que ceux-ci sont en mesure de faire face aux menaces auxquelles ils sont confrontés. Ils pourront aussi mieux structurer l’interopérabilité. Soyons prudents : les États sont souverains, mais leurs intérêts au sein de l’espace Schengen sont identiques, avec une frontière extérieure commune.

Notre rôle à long terme est d'être le creuset d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes au service de l'Union européenne. Le choix du législateur européen est pragmatique car il nous permet d'avancer dans la coopération. Néanmoins, Frontex n'a pas uniquement pour vocation d'organiser des opérations en urgence pour gérer les crises. Au quotidien, elle veille au fonctionnement homogène de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Pour que l'espace Schengen renforcé puisse continuer à vivre, nous avons besoin d'une volonté politique.

M. Jean-Yves Leconte. – Quelles seraient les conséquences d'une adhésion à l'espace Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie au regard de la surveillance des frontières entre la Grèce et la Bulgarie, d'une part, et entre la Grèce et la Turquie, d'autre part ? Dans ce cas, la Grèce ne serait plus une île. Disposez-vous d'une évaluation sur la façon dont sont contrôlées les frontières terrestres, aériennes et maritimes des États de l'Union européenne ? Quand pourrions-nous afficher un système aussi robuste que celui des États-Unis ? Qu'en est-il des visas émis ou refusés par les pays membres de l'espace Schengen ? Quelle est l'évolution des routes de migration vers l'Union européenne au cours des derniers mois ?

M. Fabrice Leggeri. – L'Agence Frontex a déployé une centaine d'agents en Bulgarie, à la frontière à la fois avec la Turquie et avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de façon à bloquer la route d'immigration irrégulière des Balkans.

L'adhésion de la Roumanie ou de la Bulgarie à l'espace Schengen ne constituerait pas nécessairement un grand bouleversement du point de vue des flux de migrants provenant éventuellement de Turquie, puisqu'ils ont principalement afflué vers la Grèce. Si la Bulgarie adhérerait à l'espace Schengen, la Grèce ne serait effectivement plus « une île ». Par conséquent, la pression migratoire en provenance de Turquie serait peut-être plus équitablement répartie entre la Grèce et la Bulgarie. La présence de migrants clandestins dans des trains de marchandises en provenance de Turquie vers la Bulgarie est un phénomène nouveau qui est lié à la mise en place de contrôles maritimes plus stricts qui ont suivi l'accord entre l'Union européenne et la Turquie.

Par ailleurs, la Roumanie et la Bulgarie n'ont pas accès au système d'information Schengen (SIS), ce qui peut représenter un handicap dans la lutte contre les « combattants étrangers » djihadistes. Si nous avons demain un *hot spot* en Bulgarie pour faire face à des flux migratoires, Frontex pourrait difficilement utiliser le SIS en Bulgarie, alors qu'elle peut le mettre à profit dans les *hot spots* grecs et italiens. Sans se focaliser sur les flux migratoires, il faudrait néanmoins renforcer les moyens à la frontière bulgare-turque pour épauler la Bulgarie.

S'agissant des visas, je ne dispose pas de toutes les informations concernant le taux de refus par pays. Le travail des autorités consulaires est l'un des éléments de cette gestion intégrée des frontières extérieures, mais le législateur n'est pas allé jusqu'à les mentionner dans le règlement.

M. Jean-Yves Leconte. – Connaissez-vous les chiffres pays par pays ? Est-il impossible de les établir ?

M. Fabrice Leggeri. Je ne suis pas certain que l'Agence reçoive toutes les informations qui lui permettent d'évaluer l'efficacité des consulats Schengen. Néanmoins, les officiers de liaison qui seront déployés au sein des États membres et dans certains pays tiers

pourront, je l'espère, par une interprétation dynamique de notre mandat, frapper à la porte des autorités consulaires.

S'agissant de la robustesse des contrôles à l'entrée de l'espace Schengen, ceux-ci devraient être aussi efficaces et systématiques qu'aux États-Unis. Le code frontières Schengen est un règlement européen qui est l'équivalent des lois fédérales américaines, au moins sur le papier. En pratique, des disparités existent concernant les moyens disponibles selon les États membres, mais la répartition de la ressource ne peut être réalisée à l'échelle de l'Union européenne, alors qu'elle est possible outre-Atlantique. Concrètement, les opérations de Frontex peuvent venir en soutien à un État membre qui reste souverain.

Pour ce qui est de l'évaluation des routes migratoires au cours des derniers mois, 500 000 entrées irrégulières ont été enregistrées en 2016, contre 1,8 million en 2015, soit une diminution drastique de 80 % sur la route de la Méditerranée orientale, entre la Grèce et la Turquie, depuis l'accord précité. Aujourd'hui, le sujet de préoccupation est la Méditerranée centrale, de la Libye à l'Italie, avec 180 000 entrées irrégulières en 2016 – chiffre jamais atteint auparavant –, soit une augmentation de 20 % en 2016 par rapport à l'année 2015. Nos efforts doivent être concentrés dans cette direction, sachant que la situation politique et sécuritaire en Libye en est la raison principale. Il faut donc agir en amont en Libye, mais aussi de façon plus globale sur le continent africain, dans la bande sahélienne.

M. Jean-Pierre Vial. – Je souhaiterais obtenir plus d'informations sur le rôle précis de Frontex qui est devenue l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Est-elle une mini-OTAN mobilisant les moyens des États, importants sur le plan maritime ? A-t-elle au contraire vocation à devenir une mini-armée de garde-frontières ?

La question de la gestion de l'information soulève deux aspects : un aspect technique, avec l'action des services entre les différents États ; un volet plus politique et juridique. Dans ce domaine régalien, nous connaissons des difficultés liées à la volonté de certains pays de contrôler l'information. Frontex a-t-elle la volonté de mettre en place une politique nouvelle dans la gestion et l'organisation de ces données ?

Quant au contrôle aux frontières extérieures, il faut, dites-vous, juguler les flux migratoires avant qu'ils n'atteignent la Libye, réservoir d'un million de personnes en attente. Pouvez-vous nous en dire plus, et au-delà de l'Afrique, sur les politiques qui pourraient être envisagées pour gagner en efficacité ?

M. Fabrice Leggeri. – Le modèle de Frontex est davantage un modèle intégré, presque fédéral pour certains. Le registre de l'Agence, entre le pôle intergouvernemental et le pôle fédéral, lui permet d'agir. Aucune délibération du Conseil de l'Union Européenne n'est obligatoire pour mettre en œuvre le plan opérationnel, qui est signé par le directeur exécutif. Seulement, l'État membre hôte de l'opération doit l'accepter. Par ailleurs, l'Agence bénéficie de moyens opérationnels d'urgence autonomes – bateaux, avions – et peut désormais organiser un vol de retour de sa propre initiative.

Il existe des réticences à échanger des informations entre États membres – et parfois même entre services d'un État membre, avec des conséquences dramatiques. Frontex n'est pas une solution miracle, mais la stratégie opérationnelle de gestion intégrée des frontières remettra en cause certaines organisations, ce qui nous impose d'ailleurs d'avancer avec prudence. Par exemple, où installer, physiquement, nos officiers de liaison dans chaque État membre ? Au sein du ministère de l'intérieur ? Si oui, dans quelle direction ? La police

aux frontières ? Et pourquoi pas auprès des douanes ou des garde-côtes ? Ces questions concrètes touchent des points sensibles. Nous espérons qu'elles seront prétextes à l'accroissement de la coopération. Ainsi, lors de ma première visite en Italie, il y a deux ans, j'avais demandé à ce qu'on organise une réunion plénière avec tous les acteurs qui, de près ou de loin, collaborent avec Frontex. Sept services étaient représentés : pour la première fois, ils étaient réunis selon un format dans l'esprit d'une gestion intégrée des frontières extérieures.

Y a-t-il un million de personnes en attente de départ pour l'Europe ? Parmi les migrants qui arrivent en ce moment, il n'y a pas de Libyens. Certes, les migrants qui sont actuellement en Libye doivent être dissuadés de venir. Un Conseil européen informel se tiendra la semaine prochaine à Malte sur ces questions.

Mme Gisèle Jourda. – En effet, le 3 février, à La Valette. L'accord de l'Union européenne avec la Turquie, controversé, a fait baisser le flux migratoire. Un tel accord serait-il possible avec la Libye ? Sinon, quelle issue positive imaginer ?

M. Fabrice Leggeri. – La Libye n'est pas comparable à la Turquie, où l'État fonctionne – parfois même un peu trop pour certains... En Libye, il n'y a pas d'État fonctionnel. Nous pouvons passer un accord avec les autorités, mais il importe surtout de s'accorder sur des modes de fonctionnement pratiques. Bref, il faut des approches multiples. En 2014 et en 2015, l'Union européenne a financé un accroissement du nombre de bateaux patrouillant en Méditerranée. Des ONG ont déployé aussi des bateaux. Résultat de ces efforts combinés : davantage de victimes. Nos navires attirent-ils plus de migrants qu'ils n'en sauvent ? J'espère que nous allons réfléchir à cette délicate question.

M. Pascal Allizard. – Vous avez indiqué que 66 vols avaient été affrétés en 2015 et 232 vols en 2016, pour reconduire à la frontière 3 500 personnes en 2015 et 10 700 personnes en 2016. Le directeur de L'OFPRA nous a indiqué il y a quelques jours que, sur ce total, le nombre de personnes reconduites depuis la France était très faible. Pouvez-vous nous le préciser ?

M. Fabrice Leggeri. – Sur les 16 vols déjà effectués en 2017, 2 comportaient des personnes éloignées du territoire français. Ils étaient à destination de l'Albanie, je crois. En 2016, 10 vols sur 232 ont concerné la France. De fait, depuis quatre ou cinq ans, la France a davantage recours aux vols affrétés par Frontex – indépendamment des éloignements directement organisés par ses autorités.

M. René Danesi. – L'une de vos missions est de collecter informations et données opérationnelles. L'exercez-vous aussi auprès des États tampons de l'espace Schengen que sont le Maroc, l'Égypte ou la Turquie ?

M. Fabrice Leggeri. – Notre coopération avec les pays extérieurs à l'Union européenne porte sur l'échange de renseignement agrégé : nous ne transmettons pas de données nominatives. Nous avons ainsi un réseau avec les pays baltes, des échanges avec la Turquie, auxquels participent aussi bien sa police que sa gendarmerie et ses garde-côtes, et ce qui porte le nom ambitieux d'*Africa-Frontex Intelligence Community* (AFIC), et constitue le cadre de réunions régulières avec 28 pays africains qui étaient d'abord surtout des États d'Afrique de l'Ouest, auxquels se sont plus récemment joints certains pays d'Afrique de l'Est.

M. Didier Marie. – Les personnels de la réserve de 1 500 hommes à déployer en cas d'afflux extrême de réfugiés n'ont pas les mêmes droits que les agents des pays dans

lesquels ils auraient à intervenir, notamment en matière de port d'armes ou d'instruction des demandes d'asile. La dimension fédérale de Frontex se heurte à la souveraineté des États membres... Est-ce un frein ? Une évolution du statut de Frontex pourra-t-elle donner à ces personnels les mêmes droits et obligations que les agents des pays dans lesquels ils se déploient ?

M. Fabrice Leggeri. – En effet, ils n'ont pas les mêmes droits. Le commandement tactique est toujours exercé par les autorités locales et nos hommes sont donc encadrés par un chef d'équipe local. Tous leurs actes sont effectués sous sa supervision. En ce qui concerne le port d'arme, les législations nationales diffèrent, et il est parfois autorisé. Leur usage, en revanche, nous placerait dans des situations juridiques complexes. À traité inchangé, nous pourrions imaginer une expérimentation dans le cadre de laquelle certains États délégueraient à Frontex la capacité d'effectuer certains actes. Resterait à résoudre des questions de langue de procédure...

M. André Reichardt. – On entend peu parler des migrations en provenance d'Égypte, sur lesquelles un naufrage a appelé l'attention il y a quelques mois. Pouvez-vous nous en dire un mot ? Est-ce un phénomène nouveau ? Quelle est son ampleur ? Lors d'un déplacement dans ce pays, nous avons perçu une certaine inquiétude : on redoutait des départs massifs, pour des raisons économiques ou politiques, et notamment pour faits de guerre.

M. Fabrice Leggeri. – Au printemps et à l'été 2016, en effet, le flux migratoire en provenance d'Égypte, et en direction du sud de l'Italie, s'est accru, allant jusqu'à constituer 10 % du total – les 90 % restant provenant de Libye. L'Union européenne cherche à établir une coopération avec les autorités égyptiennes. Frontex a envoyé une mission en Égypte, dans le sillage de la visite du commissaire européen Dimitris Avramópoulos. L'objectif est de conclure une sorte d'arrangement administratif encadrant notre coopération.

M. Jean-Claude Requier. – Merci, Monsieur le Directeur.

La réunion est close à 16 heures 20.

Mercredi 1^{er} février 2017

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'Intérieur

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jean-Jacques Colombi, commissaire divisionnaire et chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur.

La direction centrale de la police judiciaire, la DCPJ, appartient à la direction générale de la police nationale. Elle concourt à l'exercice des missions de police judiciaire sur

l'ensemble du territoire, à la prévention et à la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la délinquance et de la criminalité. Elle participe à la lutte antiterroriste et à la coopération policière internationale.

La coopération opérationnelle de police recouvre trois canaux : Interpol, Schengen et Europol. La division des relations internationales de la DCPJ a pour mission de coordonner cette coopération policière. C'est ainsi qu'a été créé en 1995 le bureau SIRENE, chargé de la gestion opérationnelle de la partie nationale du système d'information Schengen – le SIS. L'année suivante a été créée l'unité nationale Europol, correspondant unique d'Europol pour la France, qui comporte également un bureau de liaison situé au siège d'Europol, à La Haye, aux Pays-Bas. C'est d'ailleurs vous qui représentez notre pays au conseil d'administration d'Europol, Monsieur Colombi. La même année, c'est un troisième organisme, l'unité centrale de coopération policière internationale dédiée à la coopération policière Schengen, qui a également été créé.

Nous vous demanderons de nous expliquer comment fonctionne cette complexe organisation administrative.

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, la DCPJ ayant des interlocuteurs à la fois nationaux et européens. C'est dans ce but que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. En outre, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment a-t-elle été conduite ? Sur quels aspects a-t-elle porté ? Comment la DCPJ, et plus particulièrement votre division, y ont-elles contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, M. François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Jean-Jacques Colombi prête serment.*

M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur. – Je suis ici en qualité de chef de la division des relations internationales – DRI – de la police judiciaire, division que je dirige depuis six ans et qui est chargée de la gestion des canaux de coopération internationale que sont Interpol, Schengen et Europol, ainsi que des échanges qui résultent des décisions issues du traité dit « de Prüm ».

La DRI est un service tourné vers les unités opérationnelles avec lesquelles nous entretenons des liens étroits, afin d'assurer la mise en œuvre d'échanges d'informations concrets, échanges qui constituent la réalité de la coopération policière internationale et européenne.

S'il m'est possible de vous apporter toute précision utile sur ces matières, ce n'est en revanche pas le cas pour les questions touchant aux visas, à l'asile ou même au rétablissement provisoire des frontières intérieures, qui ne relèvent pas de mes compétences.

La DRI relève directement du directeur central de la police judiciaire. Elle a trois composantes essentielles : la section de coopération opérationnelle de police – la SCCOPOL – qui est en quelque sorte la « salle des machines » de la coopération internationale, le service en charge des actions de coopération européenne et internationale - le SCACEI – qui participe à l'élaboration des stratégies françaises dans le cadre de nos échanges avec Interpol et Europol et, enfin, une section de gestion administrative. Au sein de la DRI, il existe également une représentation permanente du bureau de l'entraide pénale internationale du ministère de la justice, qui nous aide à apporter une réponse optimale et rapide au traitement des dossiers d'extradition ou des mandats d'arrêt européens qui relèvent de la coopération judiciaire. En effet, une grande partie d'entre eux échoit au quotidien aux services chargés de la coopération policière.

C'est la SCCOPOL qui mérite toute votre attention aujourd'hui. Elle a été mise en place en 2000 par Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur. Il s'agit du point de contact national unique pour tous les échanges relevant des canaux institutionnels. Nous y enregistrons et traitons l'ensemble des demandes de coopération policière émanant de nos partenaires étrangers, ainsi que les demandes à destination de l'étranger émises par les services de police, de gendarmerie et des douanes.

Elle a également pour mission d'accompagner les services d'enquête, en les aidant à choisir le meilleur canal d'information pour leurs requêtes. La SCCOPOL est un service interministériel. Elle regroupe des fonctionnaires issus de la police, de la gendarmerie et des douanes. Elle travaille vingt-quatre heures sur vingt-quatre et trois cent soixante-cinq jours par an.

L'année dernière, la SCCOPOL a échangé plus de 450 000 messages sur l'ensemble de ces canaux. Le volume des échanges explose, à l'instar de ce qu'enregistrent nos partenaires britanniques et allemands.

La SCCOPOL comprend le bureau central national Interpol, rattaché à la DCPJ depuis 1928, le bureau SIRENE qui assure le traitement des informations résultant de la consultation du système d'information Schengen depuis 1995, l'unité nationale Europol depuis 1996, ainsi que l'unité de coordination des actions dites « Prüm », plus récemment.

Interpol et Europol constituent des outils d'aide à l'enquête : ils nous permettent d'adresser des demandes d'informations à l'étranger, de mettre en place des réunions opérationnelles, de réaliser des transferts d'informations, etc.

Schengen, c'est tout autre chose : Schengen est un outil d'aide au contrôle sur la voie publique. Il s'agit d'un vaste filet tendu au-dessus du territoire des vingt-six pays qui en sont membres, à l'intérieur duquel ces pays ont placé 71 millions de données, dont 830 000 concernent des personnes à surveiller ou à arrêter selon les cas. Par l'intermédiaire des bureaux SIRENE des différents pays, Schengen permet aux États de conduire de nombreux contrôles, qui donnent lieu ensuite à une remontée immédiate de l'information. Les opérateurs du contrôle reçoivent ensuite des indications sur la conduite à tenir, la plus simple et claire possible, car ceux-ci ne disposent souvent que de quelques instants pour réagir, notamment lors des contrôles sur la voie publique.

Le dispositif Prüm a été adopté pour approfondir la coopération policière internationale. S'il était auparavant envisageable d'interroger certains pays pour savoir si des échantillons d'ADN ou des empreintes digitales non identifiés en France pouvaient leur être connus, il est désormais possible d'envoyer de manière systématique l'ensemble de ces données non identifiées pour les confronter avec le fichier de données commun à l'ensemble de nos pays partenaires : c'est la grande avancée obtenue grâce au traité de Prüm.

Pour en revenir à la coopération policière Schengen, celle-ci s'exerce pleinement au travers de l'utilisation du système d'information, le SIS, et du travail du bureau SIRENE dont je viens de parler, mais aussi par l'intermédiaire de l'office N.SIS II, lui aussi situé au sein de la DRI. En février 2015, le directeur général de la police nationale a en effet souhaité confier la responsabilité de la mise en place et la direction de cet office à la DCPJ.

Les dispositions européennes prévoient la désignation dans chaque État membre d'un office N.SIS II, qui est responsable du bon fonctionnement et de la sécurité du SIS II national, qui fait en sorte que les autorités compétentes aient accès au SIS II et qui prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions du règlement de 2006 et de la décision de 2007 relatifs au SIS II. L'office N.SIS II est chargé de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs concernés par le SIS en France, à savoir les services techniques et informatiques du ministère de l'intérieur, ainsi que les services gestionnaires des fichiers raccordés en alimentation et en consultation.

La DRI représente ainsi la France auprès de nos homologues européens et de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'eu-LISA, en particulier lors des réunions trimestrielles du groupe consultatif sur le SIS II.

L'espace Schengen, qui comprend désormais vingt-six États, consacre le principe de libre circulation des personnes au travers de la suppression des frontières intérieures. Cela étant, ces frontières intérieures peuvent être rétablies temporairement pour des raisons de sécurité. En outre, la suppression de ces frontières a donné lieu à la mise en place de mesures compensatoires, comme le développement de la coopération judiciaire et policière avec la création du système d'information Schengen, fichier commun informatisé, la mise en place de règles communes en matière de conditions d'entrée et de visa pour les courts séjours, le traitement des données en matière de demandes d'asile et le maintien des contrôles volants.

Pour autant, le système Schengen et la coopération policière en Europe résultent aujourd'hui de dispositions autonomes. L'échange d'informations et de renseignements entre États membres relève ainsi de la décision-cadre dite « initiative suédoise », laquelle établit un principe de disponibilité de l'information entre pays partenaires. La SCCOPOL est là encore le point de contact national dans ce domaine.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la coopération, qui se déroulait jusqu'alors dans le cadre de Schengen, a été intégrée dans le cadre de l'Union européenne. Toutefois, les droits d'observation et de poursuite transfrontalières restent en vigueur et sont pleinement utilisés aujourd'hui. Il s'agit d'outils fondamentaux de la coopération policière du quotidien : plusieurs fois par semaine, des enquêteurs français traversent les frontières pour poursuivre des surveillances et des filatures à l'étranger, et réciproquement.

L'élargissement progressif de l'espace Schengen et le nécessaire recours à de nouvelles fonctionnalités ont entraîné le remplacement du SIS par un système de deuxième

génération, le SIS II, entré en vigueur le 9 avril 2013. Créé par une décision et deux règlements européens, géré par la Commission européenne et placé sous la responsabilité technique de l'agence eu-LISA, il correspond à une base de données commune.

Pour conclure, je vais vous livrer quelques données chiffrées qui démontrent l'utilité du système d'information Schengen, dont je dis souvent qu'il reste la « Rolls Royce » de la coopération policière, bien qu'il soit beaucoup décrié.

Schengen, c'est 71 millions de données et 830 000 personnes à arrêter ou à surveiller – parmi lesquels 35 600 personnes visées par un mandat d'arrêt européen – contre 170 à 180 000 personnes seulement dans le fichier français des personnes recherchées, le FPR. Les policiers français qui effectuent quotidiennement des contrôles sur la voie publique recherchent donc davantage d'individus figurant dans le SIS II que dans le FPR.

En 2015, 522 mandats d'arrêt européens émis par la France ont été mis à exécution par nos partenaires européens dans le cadre de Schengen. De notre côté, nous avons arrêté 819 personnes pour le compte de nos partenaires, auxquelles on peut ajouter les 60 personnes interpellées à l'extérieur de l'espace Schengen grâce à Interpol. Cela fait donc un peu plus de 1 500 individus tombés dans les rets de la justice internationale, soit près de trois personnes par jour.

En 2015 toujours, nous avons enregistré près de 3 milliards de consultations dans le fichier Schengen en Europe, dont 555 millions de consultations pour notre seul pays. La France a répertorié 12 000 signalements de personnes recherchées à l'étranger. Nos collègues étrangers, quant à eux, nous ont alertés à 7 500 reprises pour des signalements concernant des personnes recherchées en France.

Le fichier Schengen comprend 86 000 personnes recherchées sur le fondement des surveillances exercées dans le cadre de la répression des infractions pénales, dont 44 000 pour la France, et 10 000 individus recherchés pour atteinte à la sûreté de l'État, dont 2 000 pour la France.

Un dernier détail, le fichier Schengen comporte environ 2 650 personnes visées par un mandat d'arrêt européen émis par un magistrat français.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci pour cet exposé, Monsieur le Commissaire divisionnaire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'objectif de cette commission d'enquête est de parvenir à évaluer le fonctionnement de l'espace Schengen. Dans ce cadre, elle peut soit conclure à la nécessaire suppression de cet espace, ce qui n'est pas l'option que nous privilégions *a priori*, soit conclure au contraire au nécessaire maintien de cet espace. Dans cette seconde hypothèse, elle entend identifier les carences ou les difficultés de fonctionnement actuelles et proposer des améliorations au dispositif en vigueur.

L'espace Schengen a été mis en place pour gérer le contrôle des entrées et des sorties des personnes, mais aussi pour contribuer à la lutte contre le terrorisme.

À ce stade, la coopération policière vous paraît-elle suffisante ou peut-elle être nettement améliorée ? Quels sont moyens à mettre en œuvre pour renforcer cet espace de sécurité et de coopération policière à la fois en matière de criminalité « classique » et de terrorisme ?

Comment êtes-vous associés au contrôle des frontières dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, enjeu prioritaire pour chacun d'entre nous ?

Enfin, de quelle façon le système d'information Schengen pourrait-il être amélioré ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Pour répondre à votre question, la coopération policière en Europe fonctionne bien. Elle n'a même jamais aussi bien fonctionné !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Est-ce lié aux récents événements ?

M. Jean-Jacques Colombi. – L'amélioration de la coopération policière est un phénomène relativement récent, dans la mesure où cette coopération est née sur une base empirique et très pragmatique à l'époque de TREVİ – « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale ». Ensuite, l'institutionnalisation des processus et l'arrivée de nouveaux outils ont donné un cadre à cette coopération. Dans un premier temps, elle a rigidifié des procédures qui peuvent encore être considérées aujourd'hui comme compliquées pour des non-spécialistes.

En matière de coopération internationale, les enquêteurs disposent d'une boîte à outils. En fonction des situations, ces outils sont plus ou moins adaptés à la situation à laquelle ils sont confrontés. Je ferai une remarque complémentaire : dans le cadre de l'espace Schengen, tous les États partagent des normes juridiques communes, des valeurs communes et un niveau commun de protection des libertés. Cela signifie que l'on travaille de la même manière avec Berlin et avec Châteauroux, mais pas avec Pékin ! C'est un peu différent quand il est question de collaborer avec des pays plus lointains.

La coopération policière n'a jamais aussi bien fonctionné, parce que les outils qui se trouvent à notre disposition sont de plus en plus nombreux. Il n'en demeure pas moins qu'il est bien sûr possible de faire mieux au niveau national et au niveau européen.

Au niveau national, tout d'abord, on considérait que les crimes de dimension internationale étaient l'œuvre du spectre le plus élevé de la criminalité si bien que, par tradition, seule la DCPJ s'occupait de coopération policière en France. En outre, plutôt que de confier ces outils de coopération à l'ensemble des agents de la direction, on les a confiés à une unité spécialisée, embryon de la DRI actuelle. On le voit, il existe donc une propension culturelle chez les enquêteurs français à ne pas s'appropriier les outils de la coopération internationale et à demander aux services idoines, chargés spécifiquement de coopération policière internationale, de régler ces questions.

Or, nous rencontrons aujourd'hui un problème lié au volume des données à traiter. Il est désormais nécessaire que toutes les institutions exerçant le métier de la police judiciaire s'approprient les différents outils de la coopération policière internationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cela vous semble insuffisamment fait aujourd'hui ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Tout à fait. D'ailleurs, la nécessité d'une telle appropriation est insuffisamment présente dans les formations dispensées dans les écoles de police et de gendarmerie. Je n'invente rien, puisque ce problème avait été clairement mis en évidence dans un rapport de l'inspection générale de la police nationale publié il y a quelques

années sur la connaissance et les outils de la coopération policière. Cela étant, ce manque concerne davantage la formation initiale que la formation continue des personnels.

Au niveau national, le système d'information Schengen offre un cadre de coopération dans la confiance, qui est irremplaçable aujourd'hui. Les processus sont très clairs, les conduites à tenir sont très simples, la normalisation des échanges par formulaires est parfaitement assimilée par les vingt-six États membres.

En revanche, les limites du système d'information tiennent à l'utilisation que veulent en faire les différents États : certains pays s'efforcent de l'alimenter davantage que d'autres. À cet égard, la France n'est pas le meilleur élève. Par méconnaissance, y compris chez nos magistrats, un grand nombre de mandats d'arrêt émis en France ne sont pas européens, ce qui est très dommageable selon moi. En effet, on a aujourd'hui autant de chances de trouver un individu recherché à Stuttgart qu'à Lisbonne ou en Norvège !

Je ne cherche pas à noircir le tableau, mais nous avons un système d'information Schengen au niveau national qui est vieillissant et obsolète par certains aspects. Aussi, il ne nous permet pas de répondre à toutes les prescriptions européennes. Un certain nombre de nouvelles fonctionnalités ne sont pas encore mises en œuvre : certaines sont envisagées, d'autres sont encore en discussion, bien que la création de l'office N.SIS II en 2015 ait permis de résoudre certaines difficultés et qu'un projet de refonte globale du N.SIS français soit envisagé pour 2018.

En tant que technicien chargé de « piloter » ces outils de coopération, je peux vous assurer que cet objectif implique une volonté politique forte et l'engagement total de notre pays, car l'automatisation de l'échange d'informations en matière de coopération policière constitue une nécessité absolue. Compte tenu du volume des données enregistrées actuellement, il n'est plus possible de traiter les données au hasard. Il convient de mettre en place des outils adaptés à cette situation nouvelle.

Au niveau européen, ensuite, nous avons également constaté des hiatus. Après la vague d'attentats que nous avons malheureusement connus, le ministre de l'intérieur de l'époque s'était fait l'écho à Bruxelles de la nécessité d'un renforcement de la coopération policière. Il avait alors réclamé une meilleure prise en compte des enjeux liés au terrorisme par nos partenaires.

Certains écueils sont inévitables : il est très difficile à vingt-six pays de s'entendre sur des définitions communes : qu'est-ce qu'un combattant étranger, par exemple ?

Nous pouvons faire beaucoup mieux et nous devons faire beaucoup mieux ! Le SIS, par exemple, est un énorme filet de pêche. À mon sens, il serait préférable de ne pas s'en priver et de plutôt tenter d'en resserrer les mailles. En effet, le système Schengen comporte des atouts formidables : une fois qu'un individu est appréhendé, il peut être transféré dans le pays où il est recherché dans des délais très brefs. Le mandat d'arrêt européen est ainsi devenu la pierre angulaire de la coopération judiciaire.

M. Olivier Cigolotti. – Vous nous avez parfaitement décrit les différents dispositifs de la coopération policière internationale et permis de distinguer les outils d'aide à l'enquête des outils de contrôle sur la voie publique. Je vous remercie pour les chiffres que vous nous avez communiqués, car ils donnent un éclairage très intéressant sur l'ampleur de la base de données Schengen et démontrent l'intérêt du SIS II.

Comment la coopération policière se traduit-elle dans le cadre du système SIS II lorsque nos policiers ou gendarmes interpellent le ressortissant d'un État membre qui est recherché ? Jusqu'où vont les autorités françaises dans ce type de situation, en lien avec les magistrats internationaux ?

Avez-vous pu identifier des États membres qui tireraient un certain avantage du système SIS II sans pour autant pleinement collaborer, en d'autres termes des États qui pourraient améliorer leur contribution au système ? Certains pays sont-ils de moins bons élèves que d'autres ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Pour répondre à votre seconde question, il ne m'appartient pas de dresser un tableau d'honneur des bons et des mauvais élèves. J'aurai néanmoins tendance à dire que les pays auxquels on pense immédiatement comme pouvant figurer parmi les mauvais élèves putatifs se révèlent souvent être les meilleurs utilisateurs de Schengen. Au plan technique, le travail des bureaux SIRENE de Sofia et de Bucarest est inattaquable. Ces bureaux ont été créés *ex nihilo* avec des fonds européens et les autorités politiques de ces deux États ont parfaitement compris l'enjeu que la coopération policière représentait pour eux.

Cela étant, il est très facile pour un pays de 4 millions d'habitants, comme la Slovénie par exemple, d'utiliser cet outil de coopération policière de manière extensive. C'est plus difficile pour Rome ou Madrid où l'appareil sécuritaire est plus éclaté. C'est plus difficile aussi dans des États où il existe une concurrence interne en matière policière, même si l'outil est à la disposition de tous.

La France a d'excellents rapports avec tous ses pays frontaliers. La coopération fonctionne tellement bien avec ces États que les relations interpersonnelles que nous avons construites les uns avec les autres au fur et à mesure de nos rencontres au sein des enceintes de coopération permettent parfois de pallier les dysfonctionnements éventuels de l'outil de coopération.

Certaines utilisations du système d'information Schengen varient en fonction des réalités propres à chaque État. Le BKA, l'office fédéral de police criminelle allemand, rencontre parfois des difficultés à recueillir des renseignements auprès des polices de certains *Länder*, très attachés au respect de leurs compétences propres. C'est donc pour obtenir des informations qu'elle aurait eu du mal à se procurer en interne que la police fédérale allemande fait une utilisation extensive des outils de la coopération policière internationale. Le cas de la France est différent : c'est un pays centralisé, qui dispose d'une plateforme commune et ne rencontre pas ce type de difficultés.

Enfin, l'utilisation des outils de coopération dépend aussi de la sensibilité des affaires à traiter : ce qui est urgent pour un pays ne l'est pas nécessairement pour un autre pays, notamment si l'information circule mal entre les pays.

Pour moi, il n'y a donc pas de mauvais élève à proprement parler. Certains États sont parfois plus irritants que d'autres, mais je suis sûr que c'est ce que certains de nos partenaires peuvent aussi penser de nous.

À mon sens, il faudrait obtenir de l'ensemble des États membres du système Schengen que le SIS II ait la prééminence sur les systèmes d'information nationaux. Jusqu'ici, le SIS a pâti de cette situation. Aujourd'hui, le système d'information Schengen est toujours

considéré comme une sorte d'extension du FPR national, alors qu'il faudrait faire du N.SIS II le fondement de l'organisation de notre système d'information national. C'est ainsi que la Norvège, par exemple, a choisi de mettre à bas tout son système d'information pour recréer une infrastructure conforme à ce que préconisait l'eu-LISA. Les Norvégiens ne sont plus confrontés aux hiatus préjudiciables auxquels nous faisons face de temps en temps en raison de la coexistence de deux systèmes d'information national et européen.

Pour répondre à votre première interrogation, il convient de distinguer deux cas, celui d'une personne que l'on cherche à arrêter et celui d'une personne que l'on souhaite surveiller.

En pratique, une patrouille interpelle et contrôle un individu où qu'elle soit. Prenons l'exemple de l'arrestation d'une personne visée par un mandat d'arrêt européen : l'individu est contrôlé en Pologne et est recherché par la France. Le policier polonais va recevoir l'information selon laquelle l'individu contrôlé doit être interpellé. Il va alors immédiatement prendre contact avec le bureau SIRENE de Varsovie, lequel va lui confirmer qu'il faut bien interpellier l'individu et le conduire auprès de la juridiction la plus proche. Le bureau SIRENE de Varsovie va alors envoyer un message au bureau SIRENE de Paris, qui lui confirmera en retour la matérialité de la recherche et lui enverra le document judiciaire qui permettra à la procédure de suivre son cours. Huit à quinze jours après s'être vu notifier le mandat d'arrêt européen, l'individu arrêté en Pologne se trouvera dans le bureau du magistrat ayant émis le mandat d'arrêt à Paris. Le processus est analogue lorsque l'individu est recherché à l'étranger et arrêté en France.

En cas de surveillance d'une personne, la procédure est similaire. La personne à surveiller peut soit faire l'objet d'un contrôle discret, soit faire l'objet d'un contrôle spécifique, c'est-à-dire d'un contrôle approfondi avec fouille. Ce sont deux procédures bien distinctes. L'intérêt des services de renseignement, pour prendre cet exemple, est bien entendu de procéder à un maximum de contrôles discrets.

Le contrôle discret implique que le contrôleur prenne le plus d'informations possible sans éveiller les soupçons. Ainsi, dans le cadre du contrôle d'un véhicule où se trouvent trois personnes, un individu recherché mais aussi deux personnes inconnues, les policiers tenteront, s'ils sont malins, de connaître l'identité des deux personnes qui ne figurent pas dans leur fichier. Je donne cet exemple parce que c'est ce qui s'est passé pour Salah Abdeslam.

Dans ce type de situations, la patrouille qui interpelle un individu contactera son bureau SIRENE qui, de son côté, enverra un formulaire normalisé au bureau SIRENE du pays émetteur pour lui signaler que l'individu a été contrôlé. Tous les pays ne réagissent pas toujours aussi rapidement. De son côté, la France tient à déclencher cette procédure le plus vite possible, car elle a une interprétation très restrictive de ce dispositif. Aussi envoie-t-elle immédiatement à ses partenaires l'information selon laquelle un contrôle a eu lieu, et ce quelle que soit l'heure du jour ou de la nuit.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous remercie pour la précision des informations que vous nous avez communiquées. Vous venez de nous dire que le système n'avait jamais aussi bien fonctionné, mais qu'il existait encore des marges de progrès. Quels obstacles doit-on faire tomber pour davantage d'efficacité ? Selon vous, peut-on envisager une coopération renforcée entre certains pays à l'intérieur de l'espace Schengen ?

Les magistrats ne sont pas toujours suffisamment formés au risque terroriste, lequel n'a rien à voir avec le grand banditisme d'hier : cette formation indispensable pour les magistrats est-elle suffisante au niveau de la police et de la gendarmerie ? Vous venez de parler de Salah Abdeslam : s'il y avait eu un contrôle plus approfondi, nous aurions pu empêcher certains faits qui se sont produits par la suite.

Le système Galileo fournira bientôt une géolocalisation beaucoup plus précise que le GPS traditionnel, ce qui contribuera à aider la police et la gendarmerie dans leurs missions. Avez-vous connaissance de nouveaux outils technologiques qui leur permettront d'être plus efficaces demain ? Une coopération renforcée a-t-elle été envisagée pour faciliter l'utilisation de ces nouveaux moyens techniques et technologiques ? Police et gendarmerie ont-elles mis en place des mesures pour bénéficier des dernières avancées dans le domaine de la recherche fondamentale ou de la recherche appliquée ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Faut-il une coopération renforcée entre certains États de la zone Schengen ? Je ne le crois pas, car Schengen est un tout, il n'y a pas de « bons » ni de « mauvais » élèves et, si certains États coopèrent mieux entre eux, c'est pour des raisons historiques – nous coopérons le mieux avec l'Espagne, par exemple, du fait d'un passé commun sur la question basque : nous avons onze officiers de liaison outre-Pyrénées, nous nous connaissons à tous les échelons, les relations sont très fréquentes. L'espace Schengen fonctionne comme un tout, les règles doivent être les mêmes pour tous les États, une coopération renforcée à quelques-uns briserait cette unité en créant des divisions, contre l'esprit de Schengen.

En revanche, nous pouvons faire mieux pour se former, en particulier les policiers et les magistrats, pour s'approprier mieux les outils de la coopération policière et judiciaire, tant les flux de circulation ont augmenté. Dans l'affaire Salah Abdeslam, Schengen a parfaitement fonctionné, puisque les Belges avaient demandé une surveillance discrète : c'est bien ce qui a été fait, et si nos partenaires belges avaient signalé Salah Abdeslam comme un individu dangereux, à arrêter, il aurait évidemment été arrêté ; au passage, c'est une victoire à la Pyrrhus, mais Schengen a permis l'arrestation de deux complices de Salah Abdeslam. Sur le fond, en quarante ans de police judiciaire, j'ai vu bien des cas où nous étions convaincus de tenir un suspect, sans pouvoir cependant le produire devant le procureur – Schengen n'est pas le problème.

Y a-t-il des sujets où la coopération, à l'intérieur de Schengen, soit renforcée ? Oui, c'est le cas en matière de cyber-criminalité, entre les États, Europol et Interpol, les initiatives sont nombreuses, ainsi que les échanges techniques. Il y avait par exemple hier une réunion de travail organisée par Europol avec les Vingt-Huit, sur les techniques spéciales de géolocalisation. L'étape suivante serait de mettre en place un système de balises lisibles par tous, cela faciliterait grandement les filatures transnationales : nous y travaillons. La coopération policière est encadrée par le droit, ce qui n'empêche pas des évolutions.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous nous dites que les choses se passent bien, dans l'articulation entre les règles européennes et les domaines régaliens ; voyez-vous, cependant, des points du droit à modifier, pour vous faciliter la tâche ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Oui, la coopération judiciaire, nécessaire pour toute filature transfrontalière – chez nous, l'autorisation vient du bureau d'entraide pénale –, fonctionne de façon satisfaisante, en particulier dans l'urgence, car les procédures y sont plus rapides que dans les situations ordinaires. Peut-on améliorer le droit ? Probablement, pour

plus de rapidité et d'opérationnalité, mais ce n'est pas une demande forte qui remonterait du terrain. L'équipe commune d'enquête reste le *nec plus ultra* de la coopération, elle est réservée aux affaires les plus importantes. C'était le cas pour le Bataclan, où nous avons convenu qu'Europol ferait l'ensemble de l'analyse criminelle, alors que nous nous en étions chargés pour l'affaire Charlie ; de fait, les assassinats à Charlie relevaient de terroristes ancrés dans le territoire national, alors qu'avec le Bataclan, on était dans un registre d'emblée international, l'enquête devait passer par le *big data* et embrasser plusieurs pays, Europol a été créée pour ce type d'enquête. Devrait-on faire davantage d'équipes communes d'enquête ? C'est possible, mais il faut bien voir la nécessité d'un intérêt commun et que si les équipes communes ont l'avantage d'une information commune en temps réel, elles présentent aussi des lourdeurs parce qu'il faut avancer d'un même pas alors que les procédures sont parfois bien différentes – en France, nous écrivons tous les actes, ce que ne font pas du tout les Espagnols, par exemple. Faut-il, dès lors, revoir toute notre procédure pénale pour accélérer les enquêtes transnationales et nous rapprocher de certaines règles en usage chez nos voisins ? Je n'en suis pas convaincu.

A-t-on besoin de nouveaux outils ? Je ne le crois pas. En revanche, nous pouvons mieux utiliser ceux dont nous disposons, mieux nous former à les utiliser.

Reste, cependant, que nous recherchons à simplifier certains circuits, nous le faisons à l'échelle européenne, pour que les enquêteurs n'aient pas à multiplier les demandes d'information mais qu'ils puissent n'en faire qu'une, qui soit ensuite relayée dans le temps. Quand un policier dispose d'une information sur un individu, il vérifie s'il est déjà connu des services de police – et si c'est le cas, l'information prend d'emblée plus de valeur. Or, nous ne disposons pas d'un tel outil entre pays européens ; nous y avons travaillé il y a une dizaine d'années lors de la mise en place du casier judiciaire européen, mais la Commission européenne avait repoussé notre projet, considérant que les bases de données entre polices n'étaient pas suffisamment stabilisées, ce qui était effectivement le cas. Nous y travaillons de nouveau, un dispositif va être expérimenté avec l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, la Finlande et la Hongrie, une enveloppe de 1,5 million d'euros lui a été attribuée.

M. André Reichardt. – Je coprésidais, il y a deux ans, une commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, nous y entendions déjà ce que vous nous dites aujourd'hui... mais entretemps, le terrorisme n'a pas régressé. On nous y disait également que la Cnil était un obstacle à l'échange d'informations, le diriez-vous aussi ? Vous nous dites, ensuite, ne pas avoir besoin de beaucoup de moyens...

M. Jean-Jacques Colombi. – Il en faut cependant.

M. André Reichardt. – Certes, mais vous semblez dire que l'essentiel est plutôt dans le fait de mettre de l'huile dans les rouages, est-ce le cas ?

M. Jean-Jacques Colombi. – On peut toujours mieux faire, mais je mesure le chemin parcouru depuis le temps où j'ai pris mes fonctions.

La Cnil n'est pas un problème en la matière, car le droit européen s'impose au droit français. Ce serait plutôt notre tradition, régaliennne, qui fait obstacle, en particulier au principe désormais en vigueur de la disponibilité de l'information. Avant 2011, quand des collègues européens demandaient une information aux services de police français, nous répondions en opportunité et à condition de réciprocité, sauf quand une procédure pénale était ouverte sur notre territoire, auquel cas nous ne transmettions pas d'information. Mais

aujourd'hui, quand on détient une information et qu'un collègue de l'espace Schengen me la demande, je suis tenu de la lui transmettre, même s'il n'y a pas de réciprocité. Les choses ont changé, on le voit pour les « fadettes », nous ne passons plus par la demande d'entraide de coopération internationale. Ce sont des habitudes à prendre, je crois que nous y arriverons par capillarité : il suffit qu'un membre d'une équipe ait eu lui-même à demander et qu'il ait obtenu dans les nouvelles conditions une information à des collègues étrangers, pour que le service entier y soit familiarisé. Ces questions pratiques n'ont donc pas grand-chose à voir avec la Cnil.

M. François-Noël Buffet. – Faut-il une décision européenne pour qu'un fichier unique voie le jour ? Si c'est le cas, je ne suis pas sûr qu'on l'obtienne...

M. Jean-Jacques Colombi. – Effectivement, les chances seraient assez faibles tout de suite. Cependant, la coopération européenne sur la police et la justice progresse par les crises, dans l'urgence. On l'a vu après le Bataclan : Europol ne se serait peut-être pas vue confier une affaire de cette ampleur si les attentats n'avaient pas provoqué un tel choc.

L'interopérabilité des fichiers est un serpent de mer, chacun sait que c'est une nécessité, mais elle demande de surmonter bien des rigidités. Je suis un optimiste, les choses me paraissent progresser car je constate, depuis un an, que le sujet est de plus en plus débattu.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci pour la qualité et la précision de vos informations.

La réunion est close à 17h45.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE
PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET
LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017**

Jeudi 9 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

**Audition de M. Bernard Manin, directeur d'études à l'École des hautes études
en sciences sociales (EHESS) et professeur de science politique à l'Université
de New York**

M. Henri Cabanel, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui les auditions plénières de notre mission d'information en accueillant M. Bernard Manin.

Directeur de recherche à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), professeur à la *New York University* et longtemps professeur à Sciences po Paris, Bernard Manin est surtout l'un des meilleurs spécialistes français de la démocratie représentative. Il a d'ailleurs signé en 1995 un ouvrage devenu un classique, *Principes du gouvernement représentatif*.

Monsieur Manin, vous y montriez, développant des intuitions formulées en son temps par Montesquieu, que le principe de l'élection est par nature du côté du gouvernement aristocratique, tandis que le tirage au sort appartient pleinement au régime démocratique. Vous souligniez également que la représentation comporte tout de même des aspects démocratiques essentiels, en particulier la possibilité pour tous les citoyens de demander des comptes aux représentants à la fin de leur mandat et de les congédier si leur action au pouvoir n'est pas jugée satisfaisante.

« *C'est la reddition des comptes, écriviez-vous, qui, depuis l'origine, constitue l'élément fondamental du lien représentatif. Aujourd'hui comme hier, la représentation comporte ce moment souverain où le peuple rend son verdict sur les actions passées des gouvernants.* » Ces mots prennent une résonance particulière à l'approche d'échéances électorales cruciales pour notre pays. À l'occasion de précédentes auditions, certains ont également souligné le fait que, aujourd'hui, la légitimité de l'élection ne suffisait plus à légitimer la décision prise par les élus.

Monsieur Manin, votre analyse et votre point de vue seront donc, à n'en pas douter, particulièrement enrichissants, alors que notre mission s'interroge sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de notre démocratie représentative, de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus et de parvenir au bon équilibre avec le développement, soutenu par certains, de la démocratie participative, qui est parfois présentée en la distinguant de la démocratie délibérative, ou bien encore de la démocratie directe.

Je vous rappelle que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site Internet du Sénat. Elle est également ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

Monsieur Manin, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour une dizaine de minutes. Je donnerai ensuite la parole à l'ensemble de nos collègues pour qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, vous poser toutes leurs questions.

M. Bernard Manin, directeur de recherches à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). - Merci de votre invitation, qui m'honore beaucoup. À titre liminaire, je présenterai des réflexions sur les valeurs démocratiques, puis sur les institutions démocratiques.

Le point de départ de ma réflexion est simple : les démocraties, telles que nous les connaissons, éprouvent des difficultés. Par démocratie, j'entends un régime comportant l'élection concurrentielle des gouvernants, la protection des droits civils, politiques et sociaux, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté d'expression des opinions individuelles et collectives. Cette définition ne porte pas de charge conceptuelle particulière.

Un signe des difficultés auxquelles les démocraties sont confrontées est le succès des partis ou des mouvements dits « populistes », qui concentrent leur critique sur les partis et les personnels politiques établis, dénoncés comme des « élites » ou « le système », et qui exaltent l'union entre le chef et le peuple, conçu comme une force unifiée. Toutefois, derrière ce phénomène, de façon sous-jacente ou simultanée, se produit peut-être quelque chose de plus fondamental : une érosion des valeurs démocratiques.

Selon certaines analyses, pas nécessairement très connues en France, les démocraties anciennes, dans les pays développés, connaissent aujourd'hui une « déconsolidation de la démocratie », au sens où les valeurs démocratiques, et d'abord l'attachement à la démocratie, sont en déclin. On le voit bien dans les enquêtes menées dans plus d'une centaine de pays du monde. L'une des questions régulièrement posée est : « Est-il important pour vous de vivre dans une démocratie » ? Or, si les cohortes nées avant la Seconde Guerre mondiale répondent par l'affirmative à une majorité écrasante, plus les sondés sont jeunes et moins ils expriment d'adhésion à la démocratie. De la même façon, de plus en plus de gens se disent prêts à accepter un *leader* ne s'embarrassant pas des élections ni du Parlement ou expriment leur défiance envers les institutions et les partis politiques en général. Il y a là un phénomène dont il faut tenir compte : même si, dans les pays qui sont démocratiques depuis longtemps, le régime n'a pas été renversé, l'érosion du soutien dont il bénéficie est notable. Enfin, cette question ne se confond pas avec celle de la crise de la représentation, qui a fait fortune dans le discours politique.

Si la batterie des indicateurs dont nous disposons est impressionnante, elle ne fournit naturellement aucune analyse causale ; en la matière, il n'existe pas encore de conclusion établie. L'une des thèses les plus fréquemment développées relie ce phénomène à la baisse du sentiment de sécurité, et d'abord de sécurité économique, parmi les individus.

Une théorie, formulée il y a quelque temps, postule que l'attachement aux valeurs de l'autonomie et de la liberté individuelle vient après l'acquisition de la sécurité matérielle. Or, au cours des trente dernières années, sous les effets mêlés, et d'ailleurs indémêlables, de la mondialisation, d'une part, et du changement technologique, d'autre part, certaines couches de la population ont fait l'expérience d'une insécurité économique plus grande. Dans ces

conditions, l'affaiblissement de l'adhésion à la démocratie serait le produit des résultats des institutions démocratiques, et non pas seulement de leurs procédures. Peut-être nous focalisons-nous trop sur les procédures des institutions démocratiques, tout simplement parce qu'il est plus facile de les changer que d'obtenir des résultats...

J'en viens à quelques réflexions sur les institutions démocratiques. Dans l'intitulé de votre mission d'information, vous distinguez démocratie représentative, démocratie participative et démocratie paritaire.

On conçoit souvent la démocratie représentative et la démocratie participative comme des réalités opposées, mais cette conception repose sur une compréhension incomplète et défectueuse de ce que sont les démocraties représentatives. Le gouvernement représentatif a certes vu son caractère démocratique se renforcer au fil des siècles, mais un noyau de principes essentiels est demeuré identique. Parmi ces principes, se trouve l'idée que la représentation ne se substitue pas à toutes les expressions possibles des électeurs ou des gouvernés.

Nous avons trop souvent tendance à identifier la démocratie représentative à l'élection : les citoyens seraient censés élire leurs gouvernants, puis ils se tiendraient silencieux jusqu'à la prochaine consultation. À la vérité, cette idée, qui est simple – ce qui explique d'ailleurs son attrait –, n'a jamais été un principe du gouvernement représentatif. Grâce, en particulier, à la liberté d'expression et à la liberté d'association, les gouvernés ont toujours pu à tout moment s'organiser, manifester et intervenir, pour communiquer leurs souhaits et leurs griefs aux gouvernants, voire pour faire pression sur eux. La démocratie représentative n'a jamais reposé sur la représentation absolue, c'est-à-dire qu'elle n'a jamais été un régime dans lequel les élus se substitueraient totalement aux citoyens.

La démocratie représentative est par conséquent un système composite et non pas mécanique. Elle ne repose pas sur un seul élément, comme on a trop souvent tendance à le penser, qu'on fasse la critique de ce régime ou qu'on s'identifie à lui, d'ailleurs. L'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté d'expression n'ont jamais relevé de l'élection ! Ce sont des dispositifs complémentaires, même s'ils manifestent sans doute une certaine continuité avec la liberté d'élire les gouvernants. Il y a de la place dans les institutions de la démocratie représentative pour une flexibilité et pour une innovation institutionnelle, que nous voyons précisément se développer aujourd'hui.

Au cours des vingt ou trente dernières années, s'est produite une floraison d'innovations institutionnelles : conseils de quartier, sondages délibératifs, enquêtes publiques, budgets participatifs, jurys citoyens, etc. Or ces institutions innovantes ne se sont en aucune manière substituées aux mécanismes représentatifs classiques ; elles les ont complétés.

La dichotomie entre les deux concepts repose donc peut-être sur une incompréhension de ce que sont la démocratie représentative et les potentialités d'évolution de celle-ci.

M. Henri Cabanel, président. – Force est de constater aujourd'hui que les citoyens témoignent d'une défiance croissante vis-à-vis des élus. Par ailleurs, l'abstention aux élections est de plus en plus forte. Quelles solutions proposeriez-vous pour surmonter ce problème ? Comment retrouver un peu de confiance ? Faut-il introduire un peu plus de

démocratie participative ? Les outils qui existent sont-ils adaptés, ou les citoyens doivent-ils en proposer de nouveaux aux élus ?

M. Bernard Manin. – S’agissant de baisse de la confiance à l’égard du personnel politique, nous ne savons pas exactement à quoi elle est due. Il n’existe pas de théorie ou de réflexion qui fasse consensus parmi les spécialistes.

Nous avons un peu plus de connaissances pour ce qui concerne l’abstention. Celle-ci, il est vrai, a tendance à s’accroître dans l’ensemble des démocraties établies. Toutefois, en réalité elle n’augmente pas beaucoup, et, surtout, on observe des variations fortes de la participation selon les élections. Alors qu’elle était stable au cours des périodes antérieures, elle est devenue très variable. Certes, en moyenne, elle diminue, mais on retrouve parfois des taux de participation très élevés, par exemple en France lors de l’élection présidentielle. D’après les analyses qui ont été réalisées, les individus participent au scrutin lorsqu’il leur semble – tout cela est assez subjectif – qu’il y a une incertitude sur les résultats et que les enjeux sont importants. Pour combattre l’abstention, il faut donc éviter, en jouant sur des mécanismes institutionnels, l’une des plaies des élections, à savoir la réélection systématique des sortants. Aux États-Unis, le taux de renouvellement des membres de la Chambre des représentants se situe autour de 90 %, grâce à « l’avantage des sortants », qui tient à une série de dispositifs techniques et qui réduit l’incertitude du scrutin. L’autre levier sur lequel on peut jouer, ce sont les enjeux de l’élection, ce qui renvoie à la question des politiques menées. On peut certes chercher des solutions institutionnelles, mais le problème est pour l’essentiel lié aux politiques suivies.

M. Henri Cabanel, président. – Je comprends de vos propos qu’une participation politique faible s’explique par un sentiment d’insécurité et notamment par un sentiment d’insécurité économique.

Sur le plan économique, la France dépend beaucoup des règles fixées au niveau communautaire, ce qui devrait inciter les citoyens à s’intéresser aux élections européennes. Ce scrutin est pourtant celui où est l’abstention est la plus forte. Comment l’expliquer ?

M. Bernard Manin. – Les institutions européennes représentent l’un de nos problèmes.

Le Parlement européen reste invisible malgré le renforcement de ses pouvoirs et son élection au suffrage universel. En philosophie politique, le principal enjeu est la perception : les citoyens ne perçoivent pas les enjeux européens. De même, ils ne mesurent pas le travail de « codécision » entre le Parlement européen et le Conseil de l’Union européenne. Le système institutionnel de l’Union européenne est aujourd’hui indéchiffrable pour les électeurs.

M. Michel Forissier. – Il me semble que les citoyens ne connaissent pas assez le fonctionnement et la pratique institutionnels.

La ville dont je suis maire compte 35 000 habitants. Nous avons créé une quinzaine de dispositifs participatifs : le conseil de développement, les conseils de quartier, le conseil consultatif du sport... À chaque réunion, nous envoyons des invitations dans toute la commune mais nous sommes heureux lorsque nous avons 150 participants.

Au terme de ces consultations citoyennes, le conseil municipal prend une décision. C'est alors que la contestation commence... Les citoyens ne sont pas dans le même rythme que l'administration. Ils pensent que nous pouvons encore modifier les plans d'un projet alors que le premier coup de pelle a été donné.

Je pense, en outre, que élus locaux inspirent davantage confiance aux citoyens. Toutefois, les nouveaux moyens de communication déshumanisent la relation politique : l'interlocuteur devient abstrait et de fausses informations sont diffusées sur Internet. Je déplore un manque de contact humain entre les citoyens et les élus, alors que ces derniers sont raisonnables et parviennent à surmonter des désaccords. Aujourd'hui, les citoyens ne votent pas « pour » mais « contre » une personne ou un système.

M. Henri Cabanel, président. – Les nouvelles technologies de l'information et de la communication représentent-elles une menace pour la représentation politique ? Si oui, comment y remédier ?

M. Bernard Manin. – J'observe, comme M. Forissier, un certain décalage temporel : les citoyens ne mesurent les enjeux de la décision qu'une fois qu'elle est prise. À mon sens, cela correspond à l'un des effets de la myopie comportementale des êtres humains : sur le plan psychologique, chaque individu a tendance à se concentrer sur l'immédiat et non sur le futur. Cette distorsion doit être prise en compte par le monde politique.

S'agissant du numérique, il est vrai qu'Internet pose de nombreuses difficultés, notamment lorsqu'il facilite la circulation de fausses informations.

L'autre problème réside dans la segmentation de la communication : les internautes communiquent prioritairement avec des personnes qui ont les mêmes idées qu'eux. Cela favorise un certain type de militantisme : d'une part, il est plus aisé de partager des opinions rares, notamment grâce à la réduction des coûts de communication et, d'autre part, des « îlots de pensées » homogènes se forment, ce qui soulève des difficultés.

Des dispositifs incitatifs doivent être mis en œuvre par la puissance publique pour encourager les sites Internet visant à confronter des opinions diverses et opposées.

Mme Corinne Bouchoux. – Au vu de votre analyse et de votre exposé, que pensez-vous des mesures qui tendent à limiter dans la durée l'exercice des responsabilités, comme pour le Président de la République avec deux mandats consécutifs ? Ces règles sont-elles nécessaires pour endiguer la perte de confiance des citoyens ? Est-ce une piste intéressante pour le renouvellement ?

M. Henri Cabanel, président. – Je voulais aussi vous interroger sur le cumul des mandats.

M. Bernard Manin. – Sur la limitation du nombre de mandats dans temps, j'ai changé d'opinion. J'ai longtemps été plutôt hostile à cette mesure : en effet, pourquoi forcer des élus qui donnent satisfaction à quitter leur poste en vertu d'une règle automatique ? Pour moi, c'était l'argument décisif. Je crois toujours à cet objectif – permettre une sélection des personnes qui réussissent dans leurs fonctions – mais un autre impératif existe : instaurer la diversité et combattre le sentiment de l'éloignement. Certes, il peut entrer du symbolisme mais il faut accepter que le symbole exerce des effets politiques et réels. Avec prudence,

j'estime que le symbolisme du renouvellement serait favorable pour les institutions représentatives. À peser les deux considérations, la seconde me paraît plus forte que la première maintenant.

M. Didier Mandelli. – Je partage votre analyse sur les institutions : elles ont fait preuve de leur solidité. Le constat s'est imposé que le politique a failli depuis près de trente ans et n'a pas réussi à répondre aux attentes des citoyens, ce qui conduit à des questions qui expliquent cette mission d'information qui a pour but de trouver des solutions.

S'agissant de l'éloignement et de l'abstention en matière électorale, deux scrutins se dégagent : les élections municipales et l'élection du Président de la République. Dans les deux cas, les limites de la circonscription sont bien identifiées. Et le candidat est attaché à ce territoire. Pour les élections régionales et européennes, le scrutin est de liste et à la représentation proportionnelle dans des circonscriptions peu identifiées, avec des grands régions aux limites redéfinies. Il y a une difficulté à rattacher l'homme au territoire. Par exemple, avec les élections départementales, la présence de deux élus sur un même territoire perturbe fortement : qui s'exprime ? Sur quel sujet ?

Quel que soit le mode de scrutin, je retiens le faible engagement des plus jeunes, avec moins de 50 % des jeunes qui votent, et le phénomène s'aggrave : comment les intéresser à travers les nouveaux outils ? Il faut imaginer de nouvelles formes d'expression pour la population, au-delà des conseils de quartier, etc. Pour l'illustrer, lors de la consultation sur le schéma de cohérence territoriale (SCOT) couvrant 120 000 habitants, l'enquête publique a réuni 14 avis, pour passer ensuite près de deux heures à dépouiller, à discuter et à extrapoler à partir d'avis de participants très loin d'être représentatifs.

M. Bernard Manin. – S'agissant de la participation électorale, je ne comprends pas le refus en France du vote obligatoire. Il fonctionne en Belgique et en Australie et ne pose pas de difficultés particulières. J'y serais favorable, sous réserve de décompter séparément le vote blanc.

Dans l'ensemble des démocraties, les jeunes votent moins et de manière intermittente mais ils peuvent parfois se mobiliser. Globalement, ils ne sont pas sociabilisés dans la participation systématique.

Le vote obligatoire – mesure aux effets forts sans être compliquée – mériterait plus d'attention en France. Pour d'autres, l'âge de 18 ans est très mal choisi pour accorder le droit de vote parce que les individus ne sont plus dans les réseaux de socialisation – école et famille – sans être encore installés dans l'univers professionnel. Les incitations sociales, que ce soit l'entraînement par les pairs ou le fait d'en parler autour de soi, sont bouleversées à cause du cycle de vie. Il est donc proposé d'abaisser encore l'âge de la participation pour saisir les jeunes gens à un moment où ils sont davantage stabilisés, lors de leur scolarisation, ce qui permettrait de faire prendre des habitudes différentes. C'est une thèse qui n'est pas fantaisiste et défendue par d'excellents spécialistes de la sociologie du vote.

Concernant les mécanismes non électoraux permettant la participation des citoyens, leur faiblesse fondamentale est qu'ils reposent généralement sur le volontariat. Il n'est pas sûr qu'ils répondent alors à une réelle demande et il existe un risque que les personnes mobilisées par le sujet viennent en nombre disproportionné, conduisant à des personnes auto-sélectionnées. Rien ne permet de supposer que ceux qui ne sont pas intéressés participeront au dispositif. Même s'il a également ses avantages, le volontariat sélectionne

donc les individus mobilisés et, par définition, « dé-sélectionne » les personnes non mobilisées. On reproduit la dynamique de la différence des intérêts.

Cette observation plaide pour les jurys citoyens avec le recrutement des échantillons statistiquement représentatifs auxquels il est présenté des matériaux et de la documentation avant de discuter et d'émettre un avis. Ces dispositifs paraissent plus prometteurs que ceux fondés sur le volontariat. Ils écartent les activistes et intègrent les non-mobilisés.

Mme Catherine Génisson. – Je souhaite réagir à votre proposition d'instaurer le vote obligatoire. Une telle mesure ne reviendrait-elle pas à traiter seulement l'un des symptômes de la crise actuelle, sans s'attaquer à ses causes ? Ne serait-elle pas très insuffisante pour réenchanter la vie démocratique dans notre pays ? Une proposition comme le non-cumul des mandats serait peut-être plus structurelle.

Par ailleurs, j'ai été frappé par vos propos sur la forte adhésion à la démocratie des citoyens nés avant la Seconde Guerre mondiale. N'est-ce pas parce qu'ils ont connu, eux, des temps vraiment difficiles ?

Plus fondamentalement, la crise de la démocratie ne vient-elle pas du manque de substance du discours politique ? Peut-être devrions-nous tous nous remettre en cause en tant qu'élus et revoir profondément nos projets politiques.

Mme Corinne Bouchoux. – Tout à fait !

Mme Catherine Génisson. – Pardonnez-moi d'être provocante, mais le manque d'intérêt des citoyens pour la chose publique vient peut-être de notre incurie. Mon propos est peut-être sévère...

M. Bernard Manin. – J'ai souligné tout à l'heure l'importance de la perception des enjeux. Or, ces derniers reposent en partie sur la différence entre les options politiques proposées.

Aujourd'hui, les alternances sont devenues routinières dans nos démocraties – des régimes qui n'ont pourtant été identifiés à l'alternance au pouvoir que de façon récente, depuis une quarantaine d'années environ. Nous sommes donc pris dans une sorte de « tenaille temporelle », par l'effet de circonstances malheureuses : les démocraties représentatives sont devenues des systèmes d'alternance au moment précis où, pour d'autres raisons qui leur sont exogènes et qui tiennent à la mondialisation et à la constitution d'entités régionales unifiées, la marge de manœuvre laissée aux gouvernements nationaux s'est beaucoup réduite. Autrement dit, l'alternance est devenue la règle au moment où elle n'avait plus guère d'enjeux ! En outre, nous n'avons guère de raison de supposer que la similarité des politiques proposées se réduira dans l'avenir.

Aussi, il n'est peut-être plus possible de fonder notre régime sur la seule alternance. Il existe en effet deux types de démocraties : les démocraties d'alternance, comme la France, et les démocraties de consensus, comme la Suisse ou les Pays-Bas. Il faudrait que notre régime valorise davantage le consensus et les coalitions. Toutefois, j'avance cette proposition avec crainte et tremblement, car l'une des valeurs fondamentales de la démocratie est précisément de permettre de changer le personnel gouvernant. Il y a une vertu intrinsèque

à ce que les équipes elles-mêmes alternent et changent, car le pouvoir corrompt et le pouvoir absolu corrompt absolument. Il faut donc trouver un équilibre.

M. René Danesi. – Concernant la limitation du nombre de mandats, on a critiqué, pendant longtemps, le cumul des mandats sur une même période. À présent que celui-ci est presque supprimé, on parle d'interdire le cumul dans le temps...

Toutefois, de quels mandats parle-t-on ? Un maire ne joue pas le même rôle dans les territoires ruraux ou à Paris. De même, qui en ville connaît son conseiller départemental ? Personne, alors que cet élu est très bien connu à la campagne. Pour le président de la République, la question est réglée : ce sont deux mandats au maximum, ce qui en fait déjà un de trop, me semble-t-il, car le chef de l'État consacre son premier mandat à se faire réélire, au lieu d'agir pour le pays... Selon moi, un pays qui ne s'est jamais pardonné d'avoir décapité son roi devrait avoir un président élu pour sept ans non renouvelables.

Je le constate dans le Haut Rhin, les communes qui connaissent une forme de stabilité, parfois avec la même équipe municipale depuis vingt ou trente ans, progressent plus vite et prélèvent moins d'impôts que celles qui ont connu de fréquents changements de municipalité. Je suis donc très réservé sur le cumul du nombre de mandats dans les petites communes ; dans les grandes, de toute façon, il est plus difficile de se faire réélire.

Il est peut-être plus pertinent de se poser la question de l'origine sociale des élus. Dans les conseils départementaux et régionaux, si l'on enlève les fonctionnaires, les enseignants et les retraités, il ne reste plus grand monde... Il n'y a pas d'adéquation entre la représentation du peuple et le peuple lui-même. Au Sénat, il n'y a plus d'ouvrier et peu d'agriculteurs. Plutôt que de limiter le nombre de mandats dans le temps, il faut donc donner à tout un chacun la possibilité d'être élu.

En Allemagne, les élus sont moins nombreux – il est vrai que ce pays compte à peine 5 000 communes –, même si, contrairement à une idée reçue, il y a autant de niveau de collectivités qu'en France. Surtout, ces élus ont un statut qui leur évite le chômage puisque, s'ils sont battus aux élections, ils ont la possibilité d'intégrer la fonction publique territoriale, à laquelle ils apportent d'ailleurs leur expérience. En France, le cumul est rendu en quelque sorte obligatoire par les difficultés de réinsertion à l'issue du mandat. Il faudrait que les élus disposent de la possibilité de se reconvertir dignement et d'un statut, sinon plus personne ne se présentera aux élections.

Mme Catherine Génisson. – Nous n'avons jamais eu le courage d'aborder la question du statut de l'élu !

M. Bernard Manin. – Je suis entièrement d'accord avec vous concernant le statut de l'élu et les garanties à prévoir pour les candidats battus. Nous n'avons pas eu le courage de proposer cette réforme, sans doute par peur de l'impopularité.

La question de la représentativité des élus est un sujet important. Vouloir que les assemblées délibérantes constituent le parfait miroir de la société n'est pas le bon objectif car la définition des catégories à représenter ne peut être qu'arbitraire. À titre d'exemple, les chômeurs ont des préoccupations et des intérêts propres. Doivent-ils, pour autant, être représentés en tant que tels par d'autres chômeurs dans les assemblées délibérantes ?

L'enjeu est surtout de limiter les avantages accordés à certaines catégories favorisées et de supprimer les distorsions manifestes. Pendant longtemps, les fonctionnaires étaient les seuls à retrouver leur poste à l'issue de leur mandat.

Mme Karine Claireaux. – Je pense que la loi limitant le cumul des mandats a été une erreur et qu'elle est susceptible d'augmenter le nombre d'*apparatchiks*. Nous aurions dû nous laisser plus de temps de réflexion.

Alors que les citoyens se désintéressent de la politique, ils réagissent avec force pour s'opposer à certaines décisions. Je ferais un parallèle avec la société de consommation : sans aucune acrimonie dans les termes utilisés, l'électeur ne se dit-il pas qu'il peut « jeter » son élu comme il le fait avec un mouchoir en papier ?

Je m'interroge sur la manière de redynamiser le débat public. Comment faire comprendre les enjeux politiques aux citoyens ? Cela passe-t-il par l'éducation, par l'école, par des associations structurées s'adressant aux jeunes ? Comment responsabiliser les citoyens et les inciter, même lorsqu'ils ne sont pas candidats à une élection, à avoir une démarche constructive en proposant des choses ?

M. Bernard Manin. – Pendant longtemps, le principe de déférence a régi la sélection du personnel politique : les électeurs choisissaient un « leader naturel », y compris à gauche ou à l'extrême gauche. Ce sentiment de déférence s'est érodé avec l'élévation générale du niveau d'étude. Ce mouvement me semble irréversible : il ne s'agit pas, aujourd'hui, de réinstaurer un sentiment de déférence.

Nous pouvons envisager de concilier la dignité la fonction politique et le sentiment de responsabilité des citoyens. Des élus peuvent perdre une élection mais ils ne doivent pas être rejetés de manière capricieuse ou arbitraire.

Mme Karine Claireaux. – Je suis choquée par le peu de respect des citoyens envers les élus, que ce soient le président de la République, les ministres... En politique, les désaccords existent mais les élus doivent être respectés !

Mme Corinne Bouchoux. – Pour ma part, je ne suis pas une *apparatchik*. Issue de la société civile, j'ai été élue en 2011. J'ai beaucoup travaillé au Sénat et je ne ferai qu'un mandat, comme je l'ai toujours promis. À ce titre, depuis deux mois, je reçois beaucoup de sollicitations, notamment de la presse ou encore pour intervenir dans des universités. J'ai l'impression que le regard sur les élus change une fois qu'ils ont annoncé leur départ. Ce phénomène est à la fois inquiétant et porteur d'espoirs.

M. Bernard Manin. – Il existe, dans notre société, une véritable demande de renouvellement, l'élu devenant parfois plus populaire à l'annonce de son départ. C'est l'état des choses même si cette réaction des électeurs peut paraître purement symbolique. Il n'y a peut-être pas très grand mal à accéder à cette demande sociale.

M. Michel Forissier. – Je suis entièrement d'accord sur le droit de vote à seize ans et je vais même plus loin puisque je suis favorable à l'abaissement de l'âge de la majorité. Je pense, qu'aujourd'hui, on devrait pouvoir passer le permis de conduire à seize ans, ce qui présenterait beaucoup d'avantages !

À mon sens, le renouvellement de la classe politique ne passe pas par la loi mais par un ensemble de bonnes pratiques. Pour ma part, je n'ai jamais été candidat de moi-même,

on me l'a demandé. Désormais, je vais bientôt quitter mon mandat de maire pour passer le témoin et notamment me concentrer sur l'avenir de la métropole de Lyon afin que mes successeurs disposent d'un outil institutionnel en état de marche.

Le renouvellement de la classe politique est nécessaire. Il existe toutefois des cas spécifiques comme dans les petites communes, où trouver des candidats aux élections municipales est un sacerdoce car la fonction est très prenante.

M. Henri Cabanel, président. – Le numérique peut-il contribuer à rendre plus démocratique la démocratie représentative ? Quels outils peut-on imaginer pour aller en ce sens ?

M. Bernard Manin. – Nous n'avons pas le choix ! Le numérique est une révolution technologique qui apporte beaucoup, dans bien des domaines. Nous sommes en quelque sorte obligés de l'appliquer à la politique. Dans l'immédiat, les effets négatifs sont très visibles mais, d'un autre côté, les minorités et tous ceux qui avaient du mal à agir ensemble profitent de ces technologies. Il faut aussi noter que les mouvements politiques qui font le plus grand usage du numérique, comme le Mouvement Cinq étoiles en Italie, posent problème dans le cadre de la démocratie représentative. Nous devons donc inventer un usage positif du numérique.

La réunion est close à 14 h 55

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de Mme Laure de la Bretèche, Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 50.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE

Mercredi 1^{er} février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition du Professeur Marion Leboyer, directrice de la fondation FondaMental et responsable de la recherche à l'Hôpital Chenevier-Mondor de Créteil

M. Alain Milon, président. – Madame la professeure, votre audition aujourd'hui nous permet d'aborder un thème particulièrement important, celui de la recherche en matière de psychiatrie des mineurs et de son application clinique. Je rappelle, qu'en plus de vos activités hospitalo-universitaires, vous êtes la directrice de la fondation FondaMental qui promeut la recherche et gère des centres experts en matière de diagnostics. Nos précédentes auditions ont souligné le manque de recherche dans le domaine de la psychiatrie des mineurs et le manque de traduction de cette recherche dans les pratiques cliniques. On nous a par ailleurs indiqué que poser un diagnostic précoce ne sert à rien si les prises en charge ne sont pas accessibles immédiatement. Nous souhaitons donc échanger avec vous sur ces points. Je vous cède la parole pour un propos introductif à l'issue duquel notre rapporteur et les sénateurs membres de la mission d'information vous poseront des questions.

Pr Marion Leboyer, directrice de la fondation FondaMental et responsable de la recherche à l'Hôpital Chenevier-Mondor de Créteil. – e souhaite préciser en préambule que je suis une psychiatre d'adultes ; je ne prends pas en charge de mineurs. Mais qui est mineur devient majeur, donc susceptible d'être pris en charge par des psychiatres d'adultes.

Je rappelle que les maladies mentales sont un enjeu majeur de santé publique, qui concerne 38 % de la population européenne. Je ne peux pas vous dire les chiffres en France car il n'y a malheureusement pas de recherche en épidémiologie ; nous ne disposons pas de chiffres, à la différence de tous les pays européens et anglo-saxons.

Les maladies mentales représentent un problème de santé publique sur le plan de la fréquence et sur le plan du coût. Nous avons présenté au Sénat, en 2012, la première étude de coût (direct et indirect) des maladies mentales qui s'élève à 109 milliards d'euros. Il n'a sûrement pas diminué depuis. À l'horizon 2020, l'OMS prévoit que les maladies mentales seront la première cause mondiale de handicap.

Cette situation grave serait pour partie évitable si l'on soutenait la recherche. On sait aujourd'hui que la psychiatrie, comme les autres disciplines médicales mais probablement plus que les autres, a besoin d'innovation : dans la compréhension de ces pathologies, dans le développement de marqueurs diagnostics, et dans les stratégies thérapeutiques innovantes, toutes choses que la France est parfaitement placée pour faire. Or, aujourd'hui elle est en queue de peloton des pays européens : nous ne consacrons que 2 % du budget de la recherche biomédicale à la recherche en psychiatrie. C'est d'autant plus scandaleux que la *London School of Economics* a démontré que c'est en psychiatrie que le retour sur investissement de la recherche biomédicale est le plus important. Il y a vraiment un manque de reconnaissance

et de prise en compte des besoins d'innovation. Or l'innovation, en diminuant la fréquence et les conséquences de la maladie mentale, rapporterait au pays.

Cette situation est encore plus criante pour la pédopsychiatrie. Je suppose que vous avez dû entendre à ce micro que le nombre de cas d'autisme recensés est passé de 1 pour 5 000 dans les années 1970 à 1 pour 12 au dernier recensement. Comme d'habitude, on ne dispose pas de chiffres en France, en l'absence d'étude épidémiologique.

Quelles sont les causes de cette augmentation de prévalence ?

Probablement le déploiement de systèmes diagnostiques. Nos consultations et nos centres experts sont envahis de demandes de bilan diagnostique qui ne sont pas réalisés par le système de soins classique. Sur le centre Asperger que je dirige à Créteil, le nombre de consultations a augmenté l'an passé de 2 500 %. Aujourd'hui, le délai d'attente pour obtenir un bilan diagnostique est de trois ans, ce qui est inadmissible pour un pays développé.

Cette augmentation des cas d'autisme dans le monde est également certainement liée à des facteurs environnementaux qu'on ne sait pas identifier. Une série d'études en cours, par exemple à Harvard, supposent ou recherchent l'impact de polluants, de pesticides et de toute une série de facteurs de risques environnementaux. Certains sont périnataux.

Des études scandinaves ont mis en lumière l'augmentation du risque de développer une série de pathologies psychiatriques qui apparaissent précocement (autisme, schizophrénie, troubles bipolaires) en cas de survenue d'infection virale pendant le premier trimestre et infection bactérienne pendant le second trimestre de la grossesse.

La prise de certains médicaments (Valproat par exemple) augmente également l'incidence d'autisme. Cela est connu depuis très longtemps. C'est probablement vrai d'autres psychotropes. L'information est très en retard en France. Les maladies auto-immunes sont également en cause.

L'information doit donc être correctement dispensée, à la fois au grand public et aux médecins. Il existe un énorme problème de qualité de la formation dans notre pays, qui touche à la fois des jeunes médecins et des professions paramédicales tels que les psychologues, les orthophonistes, les infirmières. Vous avez dit tout à l'heure que la recherche avait fait des progrès mais que l'impact sur le plan de la prise en charge des mineurs laissait à désirer. C'est en grande partie parce que les exigences de formation sont insuffisantes.

Pour conclure sur les grands enjeux de santé pour la psychiatrie des mineurs, je souhaite évoquer plusieurs points.

Comme toujours en France il y a des clivages.

Quand on atteint l'âge de la majorité et qu'on a été suivi par des services de psychiatrie pour enfants, la transition, le suivi, la continuité des soins ne se font pas. Il y a une rupture entre la pédopsychiatrie et la psychiatrie d'adultes, avec une série de clivages : idéologique mais aussi maintenue par l'organisation des soins. Il y a la pédopsychiatrie d'un côté et la psychiatrie d'adulte de l'autre, et entre les deux, cette zone d'ombre qui s'appelle l'adolescence et pour laquelle l'organisation des soins est très floue. Les maisons des adolescents ne sont pas coordonnées et n'ont pas toutes le même fonctionnement, ce qui augmente l'inégalité de l'accès aux soins.

Beaucoup de pays ont imaginé, pour remédier à ce clivage entre psychiatrie de l'enfant et de l'adulte, des services de psychiatrie conjuguant de la pédopsychiatrie, un service de psychiatrie de l'adolescent, un service de psychiatrie de l'adulte et un service de gérontopsychiatrie. Cela permet une vraie continuité et une meilleure circulation des informations.

Un autre clivage existe entre le MCO (médecine-chirurgie-obstétrique) et la psychiatrie. Il est à l'origine d'une catastrophe sanitaire puisque les malades psychiatriques ont plus souvent que les autres des maladies somatiques non prises en charge. Ils n'ont pas de généraliste, pas d'accès aux spécialistes des maladies auto-immunes ni aux diabétologues. Leur espérance de vie est réduite de vingt ans du fait de cette absence de prise en charge somatique.

Ensuite, les moyens pour la recherche en psychiatrie sont insuffisants, probablement encore plus encore en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Qui dit absence de recherche dit absence d'innovation, donc absence d'accès à l'innovation, ce qui nous amène au troisième enjeu : la formation.

Ou plus précisément à l'absence de formation. En France, on n'exige pas des jeunes psychiatres en formation qu'ils lisent, qu'ils écrivent, qu'ils publient. Certaines exigences internationales ne sont pas respectées. Les psychologues ne sont pas formés à l'utilisation d'outils thérapeutiques : remédiation cognitive, la psycho éducation, thérapies cognitivo-comportementales. Même si l'on prescrit ces stratégies thérapeutiques, elles demeurent inaccessibles pour les patients.

Des outils existent pour pallier ces dysfonctionnements, comme la e-santé, mais encore faut-il qu'on ait les moyens de les déployer. C'est ce que nous souhaitons faire dans l'institut de médecine personnalisée en psychiatrie à Créteil, que nous voulons créer. Il permettrait de promouvoir l'innovation diagnostique et de déployer la médecine personnalisée. Un patient n'a pas le même âge qu'un autre, n'a pas la même histoire, n'a pas les mêmes facteurs de risques, n'a pas le même besoin de prise en charge et on a absolument besoin, comme on le fait pour le cancer ou pour les maladies cardiovasculaires, d'une évaluation complète qui conduise à un temps et à une prise en charge personnalisée. C'est vrai pour les mineurs comme pour les majeurs et ça n'existe pas en France aujourd'hui.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous avez parlé des manques en matière de recherche. Quels sont les tabous français qui conduisent à cette situation de parent pauvre en matière de recherche, en particulier en épidémiologie ?

Les lois récentes concernant la santé (loi HPST de 2009 ou plus récemment la loi de modernisation de la santé de 2016) ont-elles apporté une amélioration en matière de prise en charge du fait psychique ?

Vous avez parlé de la Dépakine mais aussi des maladies inflammatoires du premier ou du deuxième trimestre de grossesse ; où en est l'état des recherches médicales ?

Comment améliorer le parcours de soins ?

Pensez-vous que la distinction entre neurologie et psychiatrie est toujours d'actualité ou faut-il revenir aux neuropsychiatres d'antan ?

Pr Marion Leboyer. – Le manque de recherche touche absolument tous les domaines de la psychiatrie, pas uniquement l'épidémiologie. Pourtant, les maladies mentales

sont des maladies comme les autres qui ont besoin de développement d'outils de compréhension Il s'agit de recherches en neurosciences, en immunologie, en imagerie cérébrale, de développement de modèles animaux, de développement de bio-marqueurs. On a besoin d'avoir accès aux plateformes de métabolomique, de protéomique, de génomique, d'immunologie. Ça implique la construction de bio-banques.

Or, la psychiatrie n'a pas accès aux réseaux des CIC par exemple, ce qui est totalement scandaleux. Je passe mon temps à supplier mes collègues d'avoir accès à toutes ces infrastructures. La psychiatrie est toujours reléguée, considérée comme le parent pauvre qui n'a pas accès à tout cela alors même que les neurologues y ont accès très facilement. Nous, psychiatres, n'avons accès ni aux financements ni aux infrastructures. Le législateur pourrait se saisir de ce sujet car sans une vraie volonté de donner des moyens et accès aux infrastructures existantes, on n'y arrivera pas.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pensez-vous vraiment que cela relève du champ de la loi ? Si tel est le cas, il faut effectivement s'en saisir et ce sera l'une de nos toutes premières préconisations.

Pr Marion Leboyer. – Je vous le demande. Les maladies mentales sont des maladies comme les autres qui ont besoin d'innovation et qui peuvent bénéficier, comme dans tous les pays développés, de tous les outils auxquels ont accès les autres spécialistes. On a besoin d'accès aux biobanques, à toutes les plateformes biologiques, à l'imagerie cérébrale, aux grands outils de calculs. Le législateur doit dire que la psychiatrie est un enjeu majeur de santé publique, que la situation s'aggrave et que ça devient une priorité. Tant que ce ne sera pas perçu comme une priorité de santé publique, qui coûte extrêmement cher à la société et à l'État et qui fait que des mineurs malades vont devenir des majeurs malades qui vont se transformer en patients chroniques et résistants et seront pris en charge à l'hôpital, alors qu'on peut faire de la prévention, du dépistage, de l'identification de facteurs de risques environnementaux, il n'y a aucune raison que ça s'arrête. C'est toujours la recherche qui porte l'innovation en médecine. Il y a besoin d'un acte fort qui dise qu'au même titre que les autres disciplines, la psychiatrie a besoin de recherche. En épidémiologie pour chiffrer et pour calculer les besoins de santé, pour identifier les facteurs de risques environnementaux ; en *big data* pour améliorer la stratification des patients. Et on a besoin d'innovations thérapeutiques. J'ai construit plusieurs projets, afin de développer la e-santé, les compléments alimentaires, la transplantation, qui ne trouvent pas de financement. Nous n'obtenons pas de moyens, ni publics ni privés, pour développer des essais thérapeutiques.

M. Alain Milon, président. – Que pensez-vous du comité de pilotage de la psychiatrie qui a été mis en place le 13 janvier dernier ?

Pr Marion Leboyer. – Un groupe si hétérogène ne peut espérer parvenir à un consensus. Tant qu'on mettra autour d'une table des gens qui ont des visions diamétralement opposées, on n'avancera pas. J'assume le fait d'être totalement politiquement incorrecte en affirmant cela !

M. Michel Amiel, rapporteur. – Faut-il élaborer une loi spécifique sur la psychiatrie ?

Pr Marion Leboyer. – Peut-être... Mais une loi avec des moyens, on a besoin de ça. Et la recherche portera l'information, l'innovation. La dissémination qu'on peut faire des

résultats de ces recherches permettra que les usagers se saisissent de ces informations et que la prévention soit implémentée.

On peut aujourd'hui identifier des sujets à risques, dont on peut améliorer la prise en charge et le suivi. On peut mettre en place des stratégies qui ne sont pas thérapeutiques mais d'hygiène de vie (sommeil, alimentation, activité sportive).

Sur le plan de la recherche, je pense qu'il n'y a pas de tabou mais pas non plus de volonté politique et décisionnaire. On a mis en place un « plan cancer », un « plan maladies vasculaires »...

M. Alain Milon, président. – Mais il y a eu des plans « santé mentale »...

Pr Marion Leboyer. – Oui, mais sans un centime pour la recherche ! Ces pathologies ne sont toujours pas considérées par les décideurs de ce pays comme étant des maladies comme les autres, qui ont besoin comme les autres d'innovations, à la fois du privé et du public.

Le privé pose aussi problème : l'incitation des industriels à se rendre compte qu'il y a de la production de valeur en travaillant sur les maladies mentales est inexistante. Et je ne parle pas que de l'industrie pharmaceutique ; cela concerne aussi l'industrie du numérique, l'industrie des outils connectés, l'industrie des compléments alimentaires. Il y a vraiment une richesse possible déployée vers la prévention et vers des outils de diagnostic précoce. Comme toujours, si la France ne le fait pas, les pays alentours vont le faire. De nouveau, nos concitoyens n'auront pas le droit d'avoir accès à toutes ces innovations.

La fondation FondaMental a apporté une modernisation du système de santé dirigée vers des stratégies de déploiement de la prévention. Je n'ai jamais vu ces termes-là portés par aucune loi.

De quoi a-t-on besoin en termes de prévention ? On a besoin d'être capables d'identifier des facteurs de risques, qu'ils soient génétiques, familiaux ou environnementaux, de manière à pouvoir empêcher l'apparition de la maladie. Cela pourrait se traduire dans les faits et dans des recommandations. L'Australie, qui s'est fait l'apôtre de la médecine de prévention chez les très jeunes, a transformé ses soins chez les sujets à risques à l'initiative du Gouvernement ; cela s'avère extrêmement efficace .

La prévention secondaire consiste à réduire le temps entre l'apparition de la maladie, le diagnostic et la prise en charge d'une pathologie. Aujourd'hui en France, il y a un intervalle de temps inadmissible entre le début d'une maladie et son diagnostic.

Je reprends l'exemple des autistes de haut niveau : la pathologie commence avant l'âge de trois ans, or je vois des patients qui ont 70 ans et qui n'ont jamais été diagnostiqués. Ils ont fait de hautes études, sont polytechniciens ou normaliens, mais sont au ban de la société. Ils ne bénéficient d'aucune prise en charge médicale ni sociale, ni d'aide à l'insertion professionnelle, et vivent de façon absolument scandaleuse avec une série de pathologies psychiatriques et somatiques qui vont venir compliquer l'évolution de leur pathologie. On rencontre cette situation pour des autistes de haut niveau, certains schizophrènes, des personnes bipolaires, qu'on continue à diagnostiquer trop tard.

La prévention secondaire est particulièrement importante pour les mineurs puisqu'une grande partie des pathologies d'adultes commence entre 15 et 25 ans. C'est l'âge

auquel tous les efforts devraient être faits pour offrir, dès l'apparition des premiers symptômes un bilan diagnostique complet, des recommandations thérapeutiques et un parcours de soins psychiatrique et somatique digne de ce nom. Si le médecin généraliste, qui est en général en première ligne, suggère à un jeune d'aller consulter un psychiatre, le patient prend généralement ses jambes à son cou. Il faut former les généralistes et les spécialistes et leur donner accès à des outils en ligne qui permettent de faire des diagnostics plus rapidement.

La prévention tertiaire consiste à réduire la survenue du handicap en déployant des stratégies thérapeutiques personnalisées : médicament adapté, prise en charge des comorbidités somatiques. La première cause de mortalité chez les schizophrènes et les bipolaires sont les maladies cardiovasculaires. Cela est inadmissible et constitue, d'une certaine manière, une non-assistance à personne en danger.

Il faut déployer des thérapeutiques dites psychosociales, très spécialisées ; elles ne sont ni prescrites ni accessibles puisque les psychologues qui devraient être formés à ces stratégies sont trop peu nombreux. Par exemple, quand on prescrit des séances de rééducation des habiletés sociales à un autiste de haut niveau, qui lui permettraient d'avoir une insertion sociale de bonne qualité et une vie professionnelle correcte, ce type de stratégie n'est pas disponible. Idem quand on cherche des équipes pour les coacher pour qu'il améliore son insertion professionnelle : l'offre n'est pas disponible sur l'ensemble du territoire. En raison de l'augmentation de prévalence, il faut développer cette offre pour permettre la prévention du handicap.

Tout ça, je ne l'ai jamais vu dans aucun texte de loi.

Troisième point sur les inflammations. C'est l'un des sujets qui est le plus porteur d'espoir aujourd'hui pour mieux comprendre ces pathologies, pour déployer des bio marqueurs diagnostics, pour stratifier les patients en sous-groupes et surtout, pour développer des stratégies thérapeutiques innovantes. Nous ne bénéficions pas d'un centime de financement sur ce sujet ; on a pourtant été l'une des premières équipes à l'identifier. C'est un domaine extrêmement innovant et précurseur.

Quel est le modèle qui sous-tend cette hypothèse dysimmunitaire dans quasiment toutes les pathologies psychiatriques ? C'est l'hypothèse qui est au cœur d'interactions entre un terrain immunogénétique et des facteurs de risques environnementaux. Ces patients seraient porteurs d'un terrain génétique qui les rendrait incapables de se défendre face à certains facteurs de risques environnementaux. Il peut s'agir d'infections pendant la grossesse ou au cours de la vie, d'expositions à des facteurs environnementaux, de stress sévères ayant des conséquences inflammatoires. Cela va déclencher une cascade immuno-inflammatoire qui peut se déclencher *in utero* puis se déployer pendant toute la vie et avoir des conséquences au niveau du système nerveux central, au niveau périphérique et au niveau digestif.

Il est donc nécessaire d'identifier des bio marqueurs diagnostics et de développer des thérapeutiques. Il y a plusieurs pistes thérapeutiques extrêmement innovantes pour lesquels nous aimerions beaucoup avoir les moyens d'effectuer des essais thérapeutiques : le test de traitement immuno modulateur, le développement de compléments alimentaires, des techniques de stimulation du nerf vague et les thérapies cellulaires. Cela suppose qu'on soit capable de stratifier les patients sur la base de signatures clinico biologiques : on identifierait ainsi au sein de la très grande hétérogénéité de ces pathologies, celles qui pourraient bénéficier de ces stratégies thérapeutiques.

Je vous donne trois exemples.

Dans le domaine de l'autisme, on a vraiment besoin de thérapeutiques innovantes puisqu'il n'existe pas de thérapeutique aujourd'hui. On a déposé à plusieurs reprises, depuis dix ans et à la demande des associations de patients, trois projets. Le premier porte sur le développement d'essais thérapeutiques grâce à des antibiotiques. Il y a plus d'un millier d'enfants suivis par un généraliste qui ont démontré, de façon non randomisée, que l'adjonction de traitements antibiotiques pendant de longues durées permettait d'observer des régressions extrêmement impressionnantes des tableaux autistiques. Je n'arrive pas à trouver les moyens de faire financer cette étude.

Deuxième espoir, la voie des probiotiques et de la transplantation. On a plusieurs projets écrits et prêts à démarrer demain matin, mais pas de financement.

La troisième voie, plus innovante, est celle de l'utilisation des thérapies cellulaires qui ne sont pas très dangereuses et permettraient de faire un *reset* du système immunitaire.

Plusieurs études ont déjà démarré sur ces trois domaines aux États-Unis et ont des résultats très encourageants. Là encore, ce sont des Français qui proposent ce type d'études mais ils n'ont pas les moyens de les réaliser.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Y a-t-il une classe d'antibiotiques ciblée dans les essais que vous évoquez ?

Pr Marion Leboyer. – Le groupe de la minocycline, une molécule antibiotique mais aussi anti-inflammatoire, a démontré son efficacité mais ne peut être utilisée chez l'enfant. D'autres molécules peuvent être utilisées chez l'enfant. Encore faut-il avoir les moyens de le faire.

La neurologie et la psychiatrie ne traitent pas les mêmes pathologies. Les pathologies psychiatriques sont réellement des pathologies de système. On voit bien que cette cascade immuno inflammatoire va toucher le système nerveux central mais aussi le système périphérique et le système digestif.

Il y a un processus inflammatoire de bas niveau qui va augmenter la perméabilité des barrières cérébrales et digestives, le passage d'un certain nombre de protéines, ce qui va déclencher des réactions auto-immunes. Cela explique l'augmentation des maladies auto-immunes chez les mères des patients et chez ces derniers. Ce sont des pathologies extrêmement complexes qui vont évoluer au cours du temps si l'on n'en freine pas l'évolution et qui ne concernent pas que le système nerveux central. Je ne vois donc pas ce que cela apporterait de réunir la neurologie et la psychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous parliez de tube digestif. A-t-on établi des liens entre maladie chronique inflammatoire du tube digestif et les pathologies psychiatriques que l'on évoque ?

Pr Marion Leboyer. – Bien sûr. 30 à 70 % des personnes avec autisme ont des symptômes gastro-intestinaux extrêmement invalidants. C'est également vrai pour d'autres pathologies psychiatriques. Les Français sont très compétents dans ce domaine, c'est pourquoi il est frustrant de ne pas parvenir à financer des recherches sur ces sujets avec l'Inra par exemple, pour faire une cartographie des micro-biotes et proposer des stratégies de compléments alimentaires. Un traitement probiotique ne permettra pas à lui seul de guérir

ces pathologies, il faut une stratégie globale, mais cela peut compléter les traitements traditionnels. Ce sont des voies d'espoir.

Mme Maryvonne Blondin. – Je découvre cette absence de financement et de prise en compte de la recherche. Je salue votre combat, votre dynamisme et votre volonté. Vous avez dit quelque chose qui me paraît essentiel, à savoir que les maladies mentales sont des maladies comme les autres. Or, dans l'esprit des gens, ce n'est pas tout à fait le cas. Il faudrait que cet état d'esprit change, ce serait un changement d'ordre culturel.

2 % du budget de la recherche biomédicale, c'est véritablement peu. Je pensais que dans des instituts tels que le CNRS, l'Inra, existaient des services dédiés à cette recherche-là.

Êtes-vous plusieurs à vous battre là-dessus ou êtes-vous seule ? Quelles batailles avez-vous pu mener vis-à-vis des élus ? Avez-vous déjà été auditionnée par des élus nationaux ?

Vous avez parlé des polluants, des prises de médicaments. Les perturbateurs endocriniens ont-ils un impact sur la santé mentale ?

Lorsque vous évoquez la corrélation entre les troubles intestinaux et l'autisme, il me revient en mémoire le débat, voire la bagarre entre les psychanalystes traditionnels et un médecin de mon département, qui était en avance, et avait détecté cette corrélation entre l'intestin et le trouble mental, et la vessie.

Avez-vous suivi les études cliniques sur les bactériophages ?

J'aimerais par ailleurs que vous développiez ce que vous entendez par « prise en charge personnalisée ».

Pr Marion Leboyer. – Sur le manque de connaissances du grand public et des décideurs, je pense que c'était la même chose il y a trente ans pour le cancer ou pour l'épilepsie. Je pense qu'il y a trente ans, si un jeune homme faisait une crise d'épilepsie dans la rue, on l'emmenait au poste de police et non à l'hôpital. Il y a un retard en France en matière d'information. Si on exigeait de nos jeunes collègues qu'ils lisent la littérature internationale, qu'ils aillent en congrès et qu'ils publient une thèse de médecine s'ils ont écrit un papier eux-mêmes, cela les obligerait à se tenir au courant de l'évolution de la science. Cela nécessite qu'on se forme, puisque la vérité d'aujourd'hui ne sera pas la vérité de demain. Plus tôt on apprend à avoir un esprit critique, mieux c'est.

C'est la même chose pour nos concitoyens. On s'est donné beaucoup de mal à la fondation FondaMental pour communiquer auprès de la presse, on voit bien que les choses changent assez vite. Il faut qu'on ose parler des maladies mentales. Aujourd'hui, on dit presque facilement qu'on a un cancer ou une épilepsie, mais dire qu'on a dans sa famille un schizophrène reste encore tabou. Pour que les plus jeunes aient accès aux soins, pour que le dépistage et le diagnostic soient effectués tôt, il faut qu'on ait une représentation de ces pathologies comme étant des maladies comme les autres, qui nécessitent un diagnostic le plus précis et précoce possible, et l'accès à l'ensemble des stratégies thérapeutiques.

La question de savoir s'il faut recourir à la psychanalyse, qui est toujours en débat mais malheureusement spécifiquement française, est à mon sens totalement fautive puisque nous, médecins, nous nous devons d'utiliser toutes les stratégies thérapeutiques qui sont les

plus efficaces pour un patient donné à un moment donné de son parcours. La médecine personnalisée consiste à se donner tous les outils possibles pour faire un diagnostic exhaustif (psychiatrique, somatique et neuropsychologique) de manière à pouvoir prescrire l'ensemble des stratégies thérapeutiques, qu'elles soient médicamenteuses, psychosociales ou qu'elles concernent le style de vie. Quand on soigne un patient diabétique, on ne se limite pas à lui prescrire de l'insuline.

Puisqu'on n'arrive pas à obtenir cette représentation-là, c'est peut-être au législateur d'imposer qu'il y ait des recommandations de la part des hautes autorités de santé, que nous, les sociétés savantes, puissions fournir des recommandations thérapeutiques, et qu'il y ait des soins imposés. Il y a une évolution des stratégies qui est parfaitement appliquée partout dans le monde, je ne vois pas très bien pourquoi elle ne pourrait pas l'être en France. Et c'est cela l'essence de la médecine personnalisée, ce n'est absolument pas de faire des clivages entre médecins généralistes et psychiatres ou entre psychanalystes et d'autres disciplines. Certains patients peuvent bénéficier de thérapies cognitivo-comportementales ou de psychanalyses, d'autres pas.

Vous m'avez ensuite demandé si j'étais seule. Non. La fondation FondaMental a été créée par le ministère de la recherche à l'issue d'un concours international il y a dix ans. Le nombre des équipes médicales et de laboratoires de recherche nous rejoignant augmente chaque année. Nous avons aujourd'hui près de quarante centres experts sur l'ensemble du territoire. Nous recevons beaucoup de demandes d'associations d'usagers d'une part, et de psychiatres d'autre part, pour déployer le réseau des centres experts diagnostiquant les troubles bipolaires, la schizophrénie, la dépression résistante et l'autisme de haut niveau.

Nos collègues nous demandent qu'on les aide à développer la même chose pour l'hyperactivité, le trouble des conduites alimentaires, le suicide, ce qui permettrait d'offrir aux patients une évaluation diagnostique. Le bilan diagnostique est ensuite adressé au médecin qui nous a envoyé le patient de manière à ce qu'il puisse avoir une évaluation complète et standardisée de la pathologie de son patient et des recommandations thérapeutiques personnalisées. Cette extension permettrait de compléter l'actuelle offre de soins de la psychiatrie de secteur, qui est une psychiatrie beaucoup plus généralisée et qui se sert de ce dispositif de centre experts.

M. Alain Milon, président. – Cette audition est édifiante. Je connais le professeur Leboyer depuis plus de dix ans.

Pr Marion Leboyer. – Effectivement, la fondation a été créée en 2007. Nous fêtons nos dix ans en espérant que l'institut qu'on appelle de nos vœux sera créé. Nous avons eu le soutien de la région, d'un certain nombre de mécènes. Notre objectif est de créer, en Ile-de-France, un institut de recherche en médecine personnalisée en psychiatrie qui repose à la fois sur des soins innovants autour de ces centres experts, de la recherche de pointe autour de l'innovation diagnostique et thérapeutique, qui déploie des stratégies de formation. Nous cherchons à valoriser des partenariats public-privé pouvant être extrêmement bénéfiques sur le plan économique et sur le plan du développement de l'innovation.

M. Alain Milon, président. – Nous avons le projet d'organiser avec Mme Leboyer un colloque dans les locaux du Sénat. C'est absolument fondamental pour l'évolution de la médecine. Il faut savoir investir pour pouvoir faire des économies par la suite.

Pr Marion Leboyer. – J’ai été auditionnée cet après-midi par l’Agence nationale de la recherche (ANR) sur le projet de cohorte, financé par des investissements d’avenir. Nous avons apporté les premiers résultats médico-économiques de l’impact du déploiement des centres experts. On montre, que deux ans après le passage dans un centre expert, il y a une diminution de 50 % du nombre de journées d’hospitalisation. Un bilan précoce complet, accompagné de recommandations thérapeutiques, permet vraiment de faire des économies.

Les centres experts doivent évoluer d’un statut expérimental à un vrai dispositif de santé publique. Aujourd’hui, il n’y a pas de coordination entre les différents dispositifs, par exemple les centres ressources ne sont pas coordonnés. Il faudrait s’assurer de la qualité des évaluations cliniques, de l’homogénéité et de l’efficacité des stratégies thérapeutiques, fondées sur la preuve. Nous avons besoin d’avoir cette mission de service public à la fondation FondaMental, que nous n’avons pas. Si nous ne sommes pas aidés et soutenus financièrement, l’action que nous menons depuis dix ans cessera.

M. Alain Milon, président. – J’avais eu l’idée, qui n’a pas été suivie, de mettre en place un plan psychiatrie, avec tout un volet recherche, comme cela avait été fait pour le plan cancer. Le plan santé mentale n’a pas marché, le plan autisme ne marche pas vraiment car ils sont dépourvus de volet « recherche ».

Pr Marion Leboyer. – Ce qui est vraiment nécessaire, c’est de développer des outils de diagnostic comme les centres experts et pas seulement pour les enfants, comme on le fait pour l’autisme. Les adultes ont également besoin d’être pris en charge. Il faut assurer le diagnostic, le parcours de soins et innover dans la formation et dans la recherche.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions.

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition conjointe de M. Daniel Marcelli, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, et du Pr Viviane Kovess-Masféty, présidente de la commission spécialisée évaluation, stratégie et prospective (CSESP) du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

Audition de Mme Isabelle Coutant, sociologue, chargée de recherche au CNRS et membre de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (Iris-EHESS) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 heures.

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 8 février 2017

- Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères
et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

Sécurité et migrations - Communication de MM. Jean-Marie Bockel et Didier Marie

M. Jean Bizet, président. – Nous abordons maintenant deux sujets majeurs sur lesquels l'Union européenne est confrontée à des défis immenses. La sécurité relève d'abord de la compétence des Etats membres. Le traité le rappelle opportunément. Mais l'Union européenne peut jouer un rôle très utile notamment pour veiller à une bonne coordination et à l'échange d'informations. Nous l'avons dit au Sénat pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, en appelant à l'adoption d'un véritable acte pour la sécurité intérieure. Les drames causés par les attentats terroristes dans plusieurs Etats membres montrent que cette exigence demeure. Il faut en particulier renforcer le volet opérationnel.

En ce qui concerne les migrations, nous devons rappeler que Schengen a une double signification : la suppression des contrôles aux frontières intérieures d'un côté mais, de l'autre, un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et de la coopération policière et judiciaire pour lutter contre la criminalité grave. Pour avoir négligé ce second volet, l'Union s'est trouvée démunie pour affronter la crise des réfugiés.

L'Union a pris plus récemment des décisions appréciables. Je veux saluer la nouvelle agence de garde-côtes et garde-frontières à partir de Frontex. Mais l'Union doit aller plus loin. L'objectif doit être d'obtenir un contrôle effectif des frontières extérieures dans un délai rapide. Nous ne pouvons plus tergiverser.

M. Jean-Marie Bockel. – Une dernière observation sur le sujet de la gouvernance économique, puisque j'ai participé au récent déplacement à Berlin : si notre décrochage économique vis-à-vis de l'Allemagne est bien réel, le Brexit amène quand même ce pays à considérer la France comme un partenaire indispensable, malgré ses faiblesses.

Nous abordons maintenant la question migratoire, qui a influé sur certains résultats électoraux récents, notamment au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et dans la montée du populisme. Un certain fatalisme a longtemps prévalu en ce qui concerne la gestion des flux migratoires. Ayant été maire d'une grande ville, Mulhouse, j'ai pu mesurer les conséquences négatives que peuvent avoir des flux non maîtrisés.

Cette pression migratoire durable et croissante appelle donc une réponse forte de l'Europe, pour des raisons à la fois politiques, sociales, humanitaires (que l'on songe aux trop nombreux migrants décédés en Mer Méditerranée) mais aussi sécuritaires, compte tenu du risque d'infiltration par des terroristes.

Ajoutons à cela le fait que ces « flux incontrôlés » – pour reprendre les termes de la Déclaration de Bratislava - remettent en cause l'un des acquis les plus concrets et les plus symboliques de la construction européenne, à savoir la liberté de circulation à l'intérieur de

l'espace Schengen. En effet, depuis un an et demi, ils ont entraîné le rétablissement par un certain nombre d'Etats membres de contrôles à leurs frontières intérieures.

Par ailleurs, le facteur migratoire a joué un rôle déterminant dans le vote britannique sur le Brexit. L'Europe pourrait succomber à la crise migratoire ; maîtriser la pression migratoire est donc un enjeu de premier plan pour la relancer. Dès lors, quelles préconisations formulons-nous ?

1°) Tout d'abord, il est impératif de continuer à renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne, dont la récente crise a mis en évidence les insuffisances.

Cette crise aura pourtant permis une avancée significative qui est l'adoption d'un statut rénové de l'agence Frontex. Devenue Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, celle-ci se voit doter de moyens renforcés et de nouvelles responsabilités – que ce soit dans le soutien à un Etat défaillant ou dans la mise en œuvre de la politique de retour des migrants en situation irrégulière – qui doivent lui permettre de jouer un rôle plus actif dans la gouvernance des frontières de l'espace Schengen.

Il convient désormais – et c'est notre première recommandation - de mettre en œuvre ce mandat rénové et de tirer parti de toutes les possibilités qu'il offre pour la maîtrise des flux migratoires.

De nouvelles avancées seront, par ailleurs, nécessaires pour doter les gardes-frontières européens déployés sous la bannière de FRONTEX des mêmes attributions et capacités que les gardes-frontières nationaux, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux bases de données européennes. L'objectif devant être, à terme, de faire émerger une véritable police européenne des frontières.

Par ailleurs, les contrôles opérés aux frontières extérieures doivent être renforcés : il est nécessaire de procéder à des contrôles approfondis, impliquant la consultation systématique des bases de données policières et la vérification des documents de voyage, aussi bien à l'entrée qu'à la sortie, et ce pour toutes les personnes, qu'elles viennent de pays tiers ou d'Etats membres de l'Union européenne. Une modification en cours du code frontières Schengen devrait le permettre prochainement. Afin de garantir une traçabilité des flux, il serait opportun d'assortir cette mesure d'un enregistrement – dans une base de données - de l'identité des personnes qui franchissent les frontières. Ces mesures ne doivent pas être considérées comme portant atteinte à nos libertés.

S'agissant des ressortissants des pays tiers, c'est précisément l'objet du futur Système entrée-sortie (SES), qui permettra un suivi en temps réel de la validité des visas de court séjour. Ce dispositif vise à remédier au phénomène des « overstayers », c'est-à-dire des migrants qui entrent légalement dans l'Union européenne et y demeurent à l'expiration de leurs visas. Je vous rappelle qu'il s'agit là d'une source importante d'immigration clandestine. Il est donc souhaitable d'adopter rapidement ce projet, actuellement en discussion.

Néanmoins, pour que ces « Frontières intelligentes » - je fais là référence au nom donné par les instances européennes à ce projet- « smart borders »- soient efficaces, il faudrait aussi y intégrer le suivi des données des ressortissants européens, qui représentent aujourd'hui trois quarts des franchissements aux frontières extérieures de l'Union européenne. Or, ce n'est pour l'instant pas prévu.

En complément du Système Entrée-Sortie, il faut souligner l'intérêt du projet de système européen d'information et d'autorisation de voyage (European travel information and autorisation system ou ETIAS) pour les ressortissants des pays tiers exemptés d'obligation de visas. Il s'agit de soumettre à autorisation préalable l'entrée d'environ 30 millions de personnes chaque année dans l'espace Schengen afin de s'assurer qu'elles ne présentent pas de risque particulier du point de vue migratoire ou sécuritaire. Souhaitons que ce projet, sur lequel les discussions viennent de démarrer, puisse, lui aussi, être mené à bien avec célérité, afin d'envisager une mise en fonctionnement au plus tard en 2020. Si l'on peut avoir l'impression d'une accumulation de mesures contraignantes, il faut avoir conscience qu'il était nécessaire de remédier à la perte de confiance des citoyens dans la capacité de l'Europe, souvent qualifiée de « passoire », à assurer la maîtrise des flux migratoires.

2°) Notre deuxième axe de recommandations concerne la nécessité de coopérer davantage à la gestion des flux migratoires avec les pays tiers.

En effet, le renforcement des frontières ne peut être la seule réponse à la pression migratoire qui s'exerce aux portes de l'Union européenne. Il faut aussi faire en sorte de limiter les départs, en coopérant avec les pays de transit et avec les pays d'origine.

S'agissant des pays de transit, l'accord passé en mars 2016 avec la Turquie, combiné à la fermeture de la route des Balkans, a permis d'endiguer le flux sur la route de Méditerranée orientale, ramenant les arrivées de plusieurs milliers par jour à une cinquantaine aujourd'hui. La coopération se poursuit, malgré un contexte politique difficile. Mais nous restons à la merci du bon vouloir de la Turquie, qui utilise cet accord comme moyen de pression, que ce soit pour exiger la libéralisation des visas ou, plus récemment, l'extradition de militaires demandeurs d'asile en Grèce et en Allemagne.

Par ailleurs, le problème demeure entier sur la route de Méditerranée centrale, sur laquelle les arrivées ont progressé de 20 % en 2016. En effet, 90 % des quelque 180 000 migrants arrivés en Italie venaient de Libye, pays avec lequel il est pour l'heure difficile d'envisager, compte tenu de sa situation, de conclure un accord sur le modèle turc, bien que plusieurs pays européens se montrent très désireux d'avancer dans cette direction. En attendant, les dirigeants européens ont décidé la semaine dernière au sommet de Malte de renforcer l'aide apportée à la Libye, notamment pour la formation de ses garde-côtes et l'amélioration des conditions de vie des migrants sur son territoire.

Si l'approfondissement de la coopération avec d'autres pays de transit comme l'Egypte peut constituer une piste, il est essentiel d'agir aussi sur les routes migratoires situées en amont, notamment en Afrique subsaharienne :

- en incitant et en aidant les pays source à mieux contrôler leurs frontières et à lutter contre les passeurs ;

- en contribuant à la stabilisation des zones en proie à des conflits et à la prévention des crises ;

- et en promouvant le développement économique afin d'offrir des perspectives dans leurs pays aux populations susceptibles d'émigrer. A cet égard, la chancelière Merkel défend l'idée de lier aide au développement et maîtrise des flux migratoires, c'est une piste intéressante qu'il ne faut pas s'interdire de creuser.

La mise en œuvre de ces axes suppose de nouer des partenariats étroits avec les pays d'origine. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle est au fondement de « l'approche globale des migrations et de la mobilité » qui, depuis 2005, constitue le volet extérieur de la politique migratoire européenne. L'objectif poursuivi est, on le sait, d'obtenir la coopération des pays source dans la gestion des flux migratoires, notamment la signature d'accords de réadmission, en contrepartie d'avantages comme des aides financières et des accords de libéralisation ou de facilitation de visas.

Jusqu'à présent, cette approche n'avait pas produit de résultats tangibles, du fait de la faiblesse des moyens alloués, mais aussi de la réticence des pays d'origine, en particulier africains, pour qui la migration est à la fois un enjeu économique et une question sociale très sensible.

Le succès de la démarche conduite par l'Espagne avec plusieurs pays africains montre qu'il est possible d'obtenir des résultats, en mobilisant simultanément plusieurs instruments et leviers.

C'est ce à quoi tendent le processus initié au sommet de la Valette de novembre 2015 et les nouveaux pactes migratoires lancés lors du Conseil européen de juin 2016. A ce jour, des « pactes migratoires » ont signés avec cinq pays prioritaires (Ethiopie, Mali, Niger, Nigéria et Sénégal). Un premier bilan dressé à l'occasion du Conseil européen de décembre 2016 fait état de résultats contrastés, encourageants avec le Niger, plus mitigés avec les autres partenaires.

Il n'en faut pas moins poursuivre et amplifier cette démarche partenariale, en dégageant les moyens suffisants pour permettre le financement d'actions, qui, si l'on veut agir sur les « causes profondes de la migration », ne devront pas porter uniquement sur les aspects sécuritaires et le contrôle des flux, mais viser également à promouvoir le développement économique.

Les pactes migratoires ne sont toutefois pas le seul instrument européen pouvant être mobilisé pour la coopération avec les pays tiers, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a également un rôle à jouer. Certes, la situation politique instable dans laquelle se trouve la Libye paralyse pour l'instant l'opération Sophia de lutte contre les passeurs en Méditerranée centrale et la mission européenne d'assistance aux frontières en Libye (EUBAM), mais il faut espérer qu'elles puissent évoluer dans le bon sens.

Il est, par ailleurs, tout à fait stratégique de poursuivre l'action menée au Niger par la mission civile EUCAP Sahel Niger qui aide ce pays par lequel transitent 90 % des migrants originaires d'Afrique de l'Ouest, à renforcer le contrôle de ses frontières et à prévenir les flux migratoires irréguliers.

3°) Pour finir, je voudrais évoquer, en complément, les adaptations qui pourraient être apportées au fonctionnement du système d'asile européen.

La crise migratoire souligne, en effet, la nécessité d'une harmonisation accrue des systèmes d'asile des Etats membres pour réduire l'attractivité de certains d'entre eux. Elle appelle aussi un traitement davantage harmonisé des demandes d'asile, notamment par l'adoption d'une liste commune de pays tiers sûrs.

Enfin, elle pose la question de la mise en œuvre du principe de responsabilité des pays de première entrée pour l'examen des demandes d'asile, qui est au fondement du règlement de Dublin, les pays situés en première ligne (Italie, Grèce) réclamant, on le sait, un partage plus équitable de cette charge. Si la responsabilité des pays de première entrée doit être maintenue dans la mesure où elle est le gage de leur implication dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, il serait opportun d'introduire dans ce système un mécanisme correcteur permettant davantage de solidarité en cas de pression migratoire exceptionnelle, à l'instar du mécanisme de relocalisation.

Il s'agit, là encore, d'un sujet difficile, qui se heurte à l'opposition des pays du groupe de Visegrad réticents à accueillir sur leur territoire des populations d'origine non européenne. C'est pourquoi l'idée d'une « solidarité flexible » permettant à ces pays de participer autrement à l'effort de solidarité, que ce soit par une contribution financière ou par une participation renforcée à la sécurisation des frontières, mérite d'être explorée.

Je pourrais encore évoquer quelques idées concernant la gouvernance de l'espace Schengen, mais je préfère laisser du temps pour le débat.

M. Didier Marie. – Nous sommes confrontés à une crise migratoire, à une crise terroriste et à une crise de confiance. Notre objectif est d'assurer une sécurité globale et efficace à l'échelle européenne. A cet égard, le partenariat franco-allemand doit être absolument renforcé. Ma communication comprendra trois parties : la lutte contre le terrorisme, la coopération policière et la coopération judiciaire en Europe. Notre priorité est de démontrer que l'Union peut apporter dans ces domaines, comme dans d'autres, une vraie valeur ajoutée susceptible de « refonder » l'Europe.

Il importe tout d'abord de renforcer l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme.

M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, auditionné par la commission des lois et la commission des affaires européennes du Sénat au mois de février 2016, en matière de sécurité intérieure, nous a déclaré que les États membres assurent en l'état actuel environ 90 % de cette compétence partagée et en sont les premiers responsables. En particulier, a-t-il ajouté, le secteur du renseignement échappe aux compétences de l'Union européenne, les États membres en ayant la compétence exclusive.

Nous estimons pour notre part que les efforts devraient désormais porter sur les priorités suivantes :

- s'agissant de la question du chiffrement : il paraît nécessaire de nous doter d'un cadre juridique adapté permettant de lutter plus efficacement contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes et d'éviter que les opérateurs Internet puissent se soustraire aux demandes des Etats dans le cadre d'enquêtes pénales ;

- il importe aussi d'améliorer l'alimentation et l'utilisation qui est faite des bases de données européennes et d'assurer leur interopérabilité. Il s'agit notamment de prévoir leur alimentation par les Etats membres et de remédier à l'utilisation inégale qui en est faite actuellement. Il convient également, dans un souci d'efficacité, d'assurer un accès aisé des services répressifs à l'ensemble des fichiers.

Concernant spécifiquement le système d'information Schengen (SIS II), l'une des pistes d'amélioration pourrait consister à y introduire des données biométriques (photographies et empreintes génétiques) afin de faciliter et de fiabiliser l'identification des personnes recherchées ;

- il apparaît aussi urgent de développer une interopérabilité entre les différentes bases de données européennes existantes (SIS II, VIS, Eurodac) et futures (SES, ETIAS) et de se diriger vers un point d'entrée unique permettant d'interroger simultanément l'ensemble des fichiers. Ces avancées supposent évidemment des progrès techniques mais aussi que les États membres adoptent des méthodes et des règles communes dans la confection de leurs fichiers ;

- s'agissant enfin du PNR européen, définitivement adopté en 2016 après des années de négociations, relevons qu'il ne sera applicable que le 25 mai 2018, date limite fixée pour sa transposition. Soulignons surtout qu'à ce jour, seul un pays, le Royaume-Uni, dispose d'un PNR national finalisé et que trois autres pays européens – dont la France – seulement sont en passe de s'en doter. La mise en œuvre rapide de cet outil indispensable implique donc encore des efforts très importants.

Deuxième volet : la coopération policière avec le rôle d'Europol.

La France joue un rôle moteur et exerce une influence non négligeable en ce qui concerne la coopération policière dans l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'alimentation en informations du système d'information Schengen ou des organes européens qui sous-tendent cette coopération, à savoir Europol et Eurojust.

Dotée, en personnel, d'un effectif de quelque 1 000 personnes, l'agence européenne dispose actuellement de 368 analystes et experts en analyse criminelle.

Europol s'est adapté continuellement à ses missions.

En 2013, il a mis en place un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, en 2015, un Centre européen de lutte contre le terrorisme (une bonne partie des 90 postes créés en 2017 devrait être dédiée à ce centre), et en 2016, un Centre européen pour la lutte contre le trafic des migrants dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle 2016 2020.

Europol n'a pas vocation à devenir un FBI européen. C'est à dire qu'il n'est pas habilité à arrêter des suspects ou à intervenir sans l'approbation des autorités nationales des États membres. L'agence est avant tout un service de soutien.

Quid de l'interopérabilité des fichiers : le fichier Europol et les fichiers nationaux de police des États membres ?

En décembre 2015, une feuille de route comportant une cinquantaine de mesures a prévu de la renforcer. Mais le problème n'est pas toujours simple et les difficultés techniques restent nombreuses, les fichiers de police de chaque État membre étant « bâtis » différemment. Le projet QUEST (Querting Europol Systems) se propose de donner aux utilisateurs un accès simplifié aux données d'Europol et aux bases nationales.

Le responsable de la coopération policière européenne à la Direction centrale de la police judiciaire a reconnu, devant vos rapporteurs, qu'il importait encore d'améliorer l'accès des services répressifs nationaux aux différents fichiers existants en Europe.

Troisième volet : la coopération judiciaire. Il s'agit notamment de conforter Eurojust et de mettre en place le Parquet européen. Le succès de la coopération judiciaire dans l'Union européenne témoigne des possibles voies de réussite d'une refondation de l'Europe.

C'est dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale que le droit européen, intégré dans les législations nationales a et continue d'apporter une incontestable valeur ajoutée au niveau de l'efficacité de la lutte globale contre la criminalité grave et le terrorisme.

J'évoquerai dans le rapport écrit les « décisions d'enquête européenne » et les « équipes communes d'enquête » appelées à se substituer aux actuelles « commissions rogatoires internationales ».

Mais la forme la plus aboutie en matière de coopération judiciaire européenne – le symbole d'une « Europe efficace » –, c'est à l'évidence l'unité Eurojust créée par la décision du Conseil du 28 février 2002 afin de renforcer la lutte commune contre les formes graves de criminalité. Cet instrument est un organe de l'Union européenne doté de la personnalité juridique, qui agit en tant que collègue ou par l'intermédiaire du membre national.

L'unité est chargée de promouvoir et d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des États membres dans toutes les enquêtes et poursuites relevant de sa compétence.

L'unité Eurojust n'intervient que si l'une de ces trois conditions est remplie :

Les investigations, procédures ou condamnations portent sur des infractions punissables, dans l'un au moins des États membres concernés, d'une peine égale ou supérieure à cinq ans.

Deuxième condition alternative : les éléments du dossier font apparaître l'implication d'une organisation criminelle.

Troisième condition alternative : les éléments du dossier font apparaître que, par leur ampleur ou leur incidence transfrontalière, les faits sont susceptibles d'affecter gravement l'Union européenne ou de concerner des États membres autres que ceux directement impliqués.

L'unité de coopération judiciaire pénale Eurojust est composée de 28 bureaux nationaux qui échangent des informations opérationnelles et des demandes d'entraide en temps réel.

À la fin de l'année 2015, 349 personnes étaient en poste à Eurojust parmi lesquelles 69 membres nationaux, adjoints et assistants des membres nationaux.

Entre 2010 et 2015, les statistiques font apparaître une augmentation globale de 55 % de l'activité de l'unité.

Deux équipes communes d'enquête ont été mises en place dans les affaires de terrorisme en 2015–2016, Europol et Eurojust étant membres à part entière de l'équipe commune constituée dans le dossier des attentats du 13 novembre 2015.

L'obligation d'informer Eurojust en la matière est prévue par l'article 13 de la décision européenne précitée relative à Eurojust et en France par l'article 695-8-2 du code de

procédure pénale. Mais cette obligation d'information est néanmoins soumise à des conditions relativement restrictives qui sont le fruit d'un compromis politique obtenu en 2008 dans un contexte où tant l'Allemagne que le Royaume-Uni affichaient leur opposition à toute transmission d'informations à Eurojust en invoquant un risque de doublon avec Europol.

Néanmoins, les notifications ont progressé de façon notable au cours des dernières années, traduisant la prise de conscience de l'utilité de l'unité dans la lutte contre la menace terroriste.

La très grande majorité des 54 000 données actuellement présentes dans le fichier d'Eurojust sont issues des dossiers d'entraide judiciaire ouverts par les bureaux nationaux qui les enregistrent systématiquement dans l'unité centrale.

Eurojust n'a aujourd'hui ni les moyens ni la base réglementaire qui lui permettrait de gérer un véritable « bureau d'ordre européen » dans lequel seraient enregistrées toutes les procédures judiciaires ouvertes dans les États membres, notamment en matière de terrorisme et de crime organisé.

Pourtant, la création d'un bureau d'ordre européen au sein d'Eurojust pourrait présenter un grand intérêt opérationnel au niveau européen en permettant des recoupements entre des procédures judiciaires ouvertes dans différents États membres, qui n'avaient a priori aucun lien entre elles.

La mise en place de ce bureau d'ordre européen nécessiterait une modification importante de la base réglementaire de l'unité de coopération judiciaire. Certains États membres, plutôt réticents par rapport à Eurojust, pourraient à nouveau afficher leur scepticisme.

J'en viens enfin au parcours, encore inachevé, du parquet européen.

Sur la base de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que le 17 janvier 2013, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement portant création d'un « super-procureur européen » chargé de superviser, de coordonner et, le cas échéant, de diriger les enquêtes et les poursuites menées dans les États membres avec des procureurs européens délégués.

Plusieurs parlements nationaux (dont le Sénat) sont parvenus à faire évoluer le débat autour d'un parquet européen de forme collégiale s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre.

Au cours du trilogue, certains États membres (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Suède et maintenant Pays-Bas) ont manifesté une opposition résolue au principe même de l'institution. D'autres (Italie) ont paru regretter la version initiale de la Commission tandis que des pays comme la France, l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique ont approuvé le principe de cette institution tout en demandant des précisions (pour l'Allemagne, par exemple, en ce qui concerne les droits de la défense des personnes poursuivies).

Dans une résolution du mois de novembre 2016, le Parlement européen a réaffirmé son « soutien de longue date à la mise en place d'un parquet européen efficace et indépendant afin de réduire la fragmentation actuelle des efforts de répression nationaux pour protéger le budget de l'Union, ce qui permettrait de renforcer la lutte contre la fraude dans l'Union européenne. »

Si la discussion se poursuit encore aujourd'hui, c'est parce que le débat a pris un caractère très technique s'agissant notamment de l'intégration ou non de la fraude à la TVA dans le domaine de compétence du parquet européen. On se dirige, actuellement, vers une compétence réduite dans ce domaine avec des seuils élevés, ou à condition que le préjudice subi par l'Union européenne soit supérieur au préjudice subi par les États membres.

On envisage désormais une « coopération renforcée » (neuf pays minimum) entre les pays favorables au projet pour lutter contre les fraudes financières intercommunautaires. Cette coopération renforcée pourrait être décidée au sommet des chefs d'État et de gouvernement de mars 2017 (avec une mise en route du parquet européen fin 2018 ou début 2019). En tout cas, tel est le souhait qui a été exprimé lors du Conseil des ministres européens de la justice le 8 décembre dernier.

Le Sénat appelle de ses vœux, à terme, l'extension de la compétence du futur parquet européen à la criminalité organisée transfrontière, y compris le terrorisme.

Il est clair qu'un tel élargissement ferait sens dans un programme de refondation de l'Europe sur des priorités fondamentales.

La menace terroriste déstabilise la sécurité intérieure de tous les États membres, obligés de recourir à des mesures exceptionnelles telles qu'états d'urgence ou interruptions de la liberté de circulation sur le territoire de l'Union, pourtant acquis fondamental de la construction européenne.

La création d'une véritable « Union européenne de la sécurité » redistribuerait les priorités en contribuant notamment à cette Refondation de l'Europe, aujourd'hui activement souhaitée.

La relance du couple franco-allemand conditionne toutefois dans ce domaine, comme dans d'autres, la mise en place de cette « Union européenne de la sécurité ».

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il s'agit là de sujets stratégiques. La gouvernance de l'espace Schengen est une question qui mérite d'être approfondie. L'idée d'un parquet européen, d'inspiration fédérale, est-elle acceptable par la France et compatible avec sa conception de la justice ? Il faudrait en effet éviter à la fois de doubler les systèmes et de soumettre les systèmes nationaux à une instance européenne. Cela fait débat.

M. Jean Bizet, président. – Concernant le parquet européen, la commission des affaires européennes, qui a beaucoup travaillé sur le sujet, plaide pour une approche collégiale et décentralisée, afin de tenir compte des sensibilités des États membres tout en garantissant une certaine cohérence. Je suis, en tous cas, favorable à l'idée d'une coopération renforcée. Concernant la maîtrise des flux migratoires, l'esprit du sommet de la Valette est mis en œuvre. Il serait intéressant, à cet égard, de creuser l'idée simple, concrète et peu coûteuse, évoquée lors d'un récent colloque au club rhénan, d'un soutien de l'Union européenne aux entreprises européennes installées dans les pays du Maghreb embauchant des migrants.

M. Didier Marie. – Certaines de nos propositions, dont la synthèse vous a été distribuée, sont immédiatement applicables, d'autres relèvent d'une volonté politique à moyen terme. C'est le cas pour la politique migratoire, avec un sujet en suspens qui est celui de la solidarité européenne pour l'accueil des demandeurs d'asile. A ce propos, l'idée de « solidarité flexible » me paraît assez dangereuse car elle ouvre la voie au désengagement.

C'est aussi le cas pour le volet « sécurité », la mise en place d'un parquet européen supposant une volonté politique forte.

Mme Gisèle Jourda. – On ne peut que regretter qu'après des années de discussions, le PNR européen ne soit pas encore applicable et qu'il ne le sera pas avant plusieurs années. L'Europe fait montre d'un manque de réactivité consternant eu égard à l'urgence des situations et des menaces.

Mme Éliane Giraud. – Je partage ces observations.

Audition de M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne sur le Brexit

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Cette audition n'a pas donné lieu à un compte rendu.

La réunion est close à 17h55.

Mercredi 15 février 2017

- Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes –

La réunion est ouverte à 14 h 50.

L'Europe de la subsidiarité : communication de MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Pour une Union européenne proche et lisible : communication de MM. Christian Cambon et Simon Sutour (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Point d'étape sur le Brexit - Communication de Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Fabienne Keller et M. Eric Bocquet

M. Éric Bocquet. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, entré tardivement dans l'Union européenne, en 1973, après avoir déposé deux fois sa candidature, en 1961 puis 1967, le Royaume Uni aspirait à rejoindre la zone de croissance rapide que constituait le marché unique alors que les échanges au sein de l'AELE progressaient moins vite que prévu et que les liens au sein du Commonwealth se distendaient peu à peu. Dès l'adhésion, un débat s'instaure sur la modification de la PAC et la réduction de la contribution britannique au budget communautaire. Le 5 juin 1975, 67,2 % des votants se prononcent en faveur du maintien de la Grande-Bretagne au sein de ce marché commun.

L'appartenance du Royaume-Uni à l'Union n'allait pas de soi et a donné lieu à la mise en place progressive d'une place singulière au sein de l'Union. Ainsi, au gré des revendications britanniques et des concessions faites par ses partenaires, un régime particulier, qualifié parfois de « singularité britannique », s'est dessiné, en trois temps : le chèque britannique, les opt-out et pacte budgétaire européen.

Le premier temps est celui de l'obtention d'un rabais britannique, le fameux « I want my money back » ! La minoration de la contribution britannique au budget européen est actée dès juin 1984. Le Royaume-Uni se voit ainsi rembourser 66 % de son solde budgétaire, la France supportant la part essentielle de ce rabais britannique, soit 1,6 milliard d'euros en 2014. La participation britannique à l'Union européenne reste toutefois positive et atteint, en 2015, environ 10 milliards d'euros.

Le second temps de la construction de la singularité britannique est l'émission de quatre options de retrait ou « opt-out ». Ainsi, le Royaume-Uni ne participe pas à l'espace Schengen, et n'appartient pas à la zone euro. Il ne participe pas non plus à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». Enfin, il a obtenu une option de retrait sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A cette liste des opt-out, on peut ajouter une autre dérogation : La Grande-Bretagne ne participe pas au pacte budgétaire européen entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Londres ne l'a pas signé, le Premier ministre David Cameron indiquant que Londres souhaitait pouvoir garder le contrôle sur les services financiers fournis par la City.

Malgré ce statut sur-mesure, la tendance eurosceptique s'est affirmée au sein de la société britannique, de ses deux grands partis et du nouveau Parti de l'indépendance (UKIP) tout au long des années 1990 et 2000. Un audit de la répartition des compétences entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a conclu à la nécessité d'importantes réformes. Le 23 janvier 2013, dans son discours dit « de Bloomberg », le Premier ministre David Cameron a annoncé la tenue d'un référendum sur la question du maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne.

Le 9 novembre 2015, Londres a adressé au Président du Conseil européen, une lettre faisant état des réformes jugées nécessaires pour confirmer son appartenance à l'Union européenne. Il s'agissait d'améliorer la compétitivité avec l'approfondissement et l'élargissement du marché unique (numérique, services, transports et énergie), et la signature d'accords commerciaux avec les États-Unis, la Chine et le Japon. Londres souhaitait la « protection » des États hors zone euro des décisions prises par les pays membres de l'eurozone. Dans le domaine de la souveraineté, l'exemption de la notion d'« une union toujours plus étroite » était souhaitée ainsi que le renforcement du système permettant aux Parlements nationaux de bloquer la Commission. Enfin, la Grande-Bretagne souhaitait d'importants aménagements au principe de libre circulation des personnes.

En réponse, le « paquet Tusk » de février 2016 apportait une réponse favorable aux demandes britanniques. Parfois même jugée trop favorables, les propositions du Président du Conseil européen ouvraient la voie à un possible consensus, prenant largement en compte les demandes britanniques dans les domaines de la compétitivité ou de la protection des États non membres de la zone euro. De même, l'opt-out sur la clause d'union étroite faisait l'objet d'une acceptation de principe et les droits des Parlements nationaux se voyaient renforcer par la création d'un mécanisme de protection renforcée de la subsidiarité. Enfin, un mécanisme

dit de « frein d'urgence » pour les mesures de sécurité sociale dont bénéficient les travailleurs migrants communautaires venant aménager le principe de libre circulation des personnes.

Pour autant, le 23 juin, les Britanniques ont majoritairement voté en faveur d'une sortie de l'Union européenne ou « Brexit ». Le taux de participation a été particulièrement élevé atteignant 72,2 % des inscrits. Ce sont 51,9 % des votants qui ont choisi le camp du « Leave », soit 17,4 millions de Britanniques.

La carte des régions révèle de nombreuses disparités. En Angleterre, 53,4 % des voix sont allés au Brexit, et 52,5 % des voix au pays de Galles. À l'inverse, le vote pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne l'a largement remporté en Écosse avec 62 % des voix et en Irlande du Nord avec 55,8 % des voix.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, aujourd'hui, les positions des deux parties sont connues du moins sur le papier. Le Premier ministre, Mme Theresa May, a clarifié la position britannique dans le discours de Lancaster House, complété par le livre blanc déposé au Parlement. Chaque institution de l'Union européenne a choisi un négociateur : le négociateur en chef pour la Commission est Michel Barnier ; le négociateur choisi par le Conseil est Didier Seeuws ; et, enfin, un troisième négociateur a été choisi par le Parlement, Guy Verhofstadt. Les Vingt-Sept ont fait savoir qu'ils attendaient la mise en œuvre de l'article 50 avant de préciser au négociateur en chef les lignes de la négociation, mais on connaît déjà les grands principes qui devront être respectés.

Dans le discours de Lancaster House, Theresa May arbitre en faveur de la souveraineté et du contrôle de l'immigration, et assume enfin la sortie du marché unique et de l'union douanière. Ainsi, le gouvernement britannique va au bout de la logique de retrait et opte pour une sortie claire et rapide. Une fois sorti de l'Union européenne, le Royaume-Uni espère négocier un accord bilatéral de libre-échange avec l'Union et maintenir un accord de coopération en matière de défense et de sécurité, voire d'autres secteurs sensibles intéressant les deux parties.

Il est clair, à la lecture du discours de Theresa May, que le Royaume-Uni assume la rupture. Ce discours, qui se veut rassurant, décline la feuille de route des deux ans à venir. Theresa May veut négocier les modalités du retrait en même temps que l'accord pour la relation future et l'accord transitoire.

Même si Theresa May rappelle l'utilité de l'immigration, elle souhaite que son pays reste maître du niveau de l'immigration et ne subisse pas les conséquences de la quatrième liberté ; elle demande que le statut des ressortissants européens résidant actuellement au Royaume-Uni soit garanti comme celui des Britanniques vivant sur le sol continental de l'Union, et que cette question soit réglée dès le début des négociations.

Theresa May a d'autre part indiqué que le niveau actuel des droits des travailleurs serait maintenu. Pourtant on trouve dans ce discours un mélange de menaces voilées et de gages de bonne volonté.

Theresa May a présenté son discours comme la déclaration d'ouverture au monde d'un pays qui se veut le champion du libre-échange ; elle a affirmé que le Royaume-Uni restait l'ami et l'allié de l'Union ; elle n'a pas exclu des contributions ciblées au budget de l'Union et elle a rappelé l'importance de conserver une étroite coopération dans les domaines de la sécurité, de la défense et de la recherche.

Cependant, elle n'a pas hésité à faire allusion à l'adoption, en fonction de la position de l'Union européenne dans la négociation, de mesures de rétorsion qui passeraient sans doute par une plus grande dérégulation.

Toutefois, il reste des silences dans le discours de Lancaster House et, entre autres, rien n'est dit de manière précise sur :

- la facture du retrait qui pourrait aller jusqu'à 60 milliards (mais cette somme dépendra de la date de sortie de la Grande-Bretagne) ;
- les accès sectoriels qui ne sont pas détaillés ;
- l'organisation de l'immigration (quotas, *green card*...) ;
- la frontière irlandaise, Gibraltar et Malte...

Venons-en maintenant à la position de l'Union. On sait que la négociation sera menée par la Commission sous l'étroit contrôle du Conseil et que l'accord, conformément à l'article 50, sera soumis à l'approbation du Parlement européen avant sa conclusion par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

La négociation doit être conclue d'ici octobre 2018 pour laisser le temps de mener la procédure parlementaire à son terme avant mars 2019.

L'Union a déterminé quatre lignes rouges à ne pas franchir et elles figureront sans doute dans le mémorandum que le Conseil publiera après la première réunion suivant la mise en œuvre de l'article 50. Voici ces quatre lignes rouges :

- a) Un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union que lorsqu'il en est membre ;
- b) Les quatre libertés de circulation sont indissociables et constituent en bloc la contrepartie et la condition de l'accès au marché intérieur ;
- c) L'Unité et la cohésion des 27 États membres restants sont une priorité (comme l'a encore rappelé le président Tusk après le Sommet de Malte) ; le corollaire de cette position est qu'aucune négociation bilatérale ne sera acceptée, chaque État membre devant s'attendre à devoir consentir au compromis trouvé ;
- d) Les parlements nationaux devront être associés aux négociations ; même si l'accord de retrait ne nécessite pas de ratification, celui sur le cadre des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union nécessite, lui, une ratification des parlements.

En conclusion, le calendrier est serré, les points de vue sont tranchés, mais il faut tout mettre en œuvre pour réunir et trouver un compromis satisfaisant à une situation qui ne l'est pas.

Mme Fabienne Keller. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, comme l'a dit ma collègue, c'est au Conseil européen qu'il appartient de fixer le cadre de la négociation. Il le fera lors d'une réunion en avril 2017, après la mise en œuvre de l'article 50

par le Royaume-Uni. Le Conseil se prononcera alors sur le cadre des négociations et plus particulièrement sur les trois volets de ces négociations.

En effet, il faut, premièrement, arrêter le dispositif de la négociation, deuxièmement identifier tous les sujets qui devront faire l'objet de l'accord de retrait (« *les termes du divorce* »), ce qui signifie une séparation ordonnée dans les domaines administratif, institutionnel, juridique et budgétaire. Enfin, le troisième volet posera les principes pour les relations futures qu'entreprendront le Royaume-Uni et l'Union.

Ces négociations dureront deux ans, ce qui est court, et on ne peut pas exclure une séparation sans accord. Le Conseil et la Commission ont bien l'intention de garder la pleine maîtrise du calendrier et de ne pas entamer une négociation sur la relation future avant que les termes du divorce soient acceptés. Une fois les principes posés, la Commission recevra mandat du Conseil pour négocier.

En cas de succès des négociations de retrait, les termes du divorce seront acceptés par les deux parties et les principes seront posés pour un autre accord qui régira la relation future Royaume-Uni-Union européenne. La négociation de cet accord commencera après que l'on aura agréé un accord provisoire. En cas d'échec de la première étape, ce sera une sortie sèche avec un retour aux seules règles OMC, et sans doute de nombreux contentieux.

1. Les enjeux du divorce

- Les enjeux administratifs, institutionnels et financiers

Sur le plan institutionnel et administratif, on sait qu'il faudra s'assurer qu'au jour de la sortie du Royaume-Uni, tous les ressortissants britanniques quittent leurs fonctions au Conseil, au Parlement, à la Commission, mais aussi dans les agences et les organes européens, au Comité économique et social, au Comité des régions... Il y aura alors une discussion pour établir les droits individuels des fonctionnaires britanniques, les phases de transition ou d'extinction et les éventuelles indemnités. Aucun ressortissant britannique ne sera plus actif dans aucun organe ou institution européenne.

Le Royaume-Uni devra s'acquitter, à son départ, de l'ensemble de ses obligations et de tous les paiements correspondant aux engagements contractés, ainsi que de toutes les autres obligations correspondant aux engagements qui ont été pris pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et pour la politique de cohésion. Le Royaume-Uni devra aussi rester garant des projets du plan Juncker par exemple. Enfin, le Royaume-Uni devrait aussi continuer à contribuer aux pensions des fonctionnaires européens pour tous les droits totalisés pendant la période où le Royaume-Uni était un État membre. L'ensemble de cette facture a été annoncée officieusement comme avoisinant les 60 milliards d'euros, soit environ le cumul de neuf années de contributions budgétaires nettes, mais ce chiffre variera en fonction de la date de sortie de l'Union. Nous sommes allés à Londres et nous avons auditionné M. Michel Barnier : il est clair, de ce que nous avons entendu des deux côtés, que ce sera un point dur des négociations que M. Barnier veut introduire dès leur commencement et ce n'est pas la position britannique.

- Les autres problèmes à régler avant le retrait

a) *Les droits acquis*

Le retrait du Royaume-Uni conduira à traiter la question des droits acquis par les citoyens de 27 États membres actuellement installés sur le sol britannique et ceux acquis par les ressortissants britanniques installés sur le territoire d'un des 27 États membres restants, qu'il s'agisse des titres de séjour, des permis de travail, des droits relatifs aux études, de la recoordination des régimes de sécurité sociale, des droits à pension ou de l'accès aux soins.

300 000 Français résident au Royaume-Uni et 200 000 Britanniques vivent en France. Le Royaume-Uni accueille 3,2 millions d'Européens, et l'Europe continentale 1,3 million de Britanniques.

b) Le partage des actifs et le rapatriement des agences européennes

L'Agence européenne du Médicament et l'Autorité Bancaire européenne situées à Londres devront rejoindre le territoire de l'Union. Je vous signale que Strasbourg est candidate et je remercie mon collègue, M. Simon Sutour, d'avoir aussi proposé Strasbourg pour siège du Sénat européen. Quant à l'ensemble des actifs européens, le Royaume-Uni pourra prétendre en recevoir, sous forme de compensation, la fraction correspondant à son poids relatif dans l'accumulation de ces actifs.

c) La déconsolidation des accords multilatéraux et bilatéraux dont l'Union est partie

L'Union européenne a contracté environ 1 700 accords multilatéraux ou bilatéraux dans le monde dans tous les domaines de l'environnement à la coopération judiciaire. Le Royaume-Uni devra en sortir à titre national lorsqu'il s'agit d'accords mixtes engageant l'Union européenne et les États membres. Ce sera automatique pour les accords qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Des problèmes en perspective et ce sera le cas pour la COP 21.

d) La question des accords commerciaux

La question est délicate quand il y a eu des engagements quantitatifs comme, par exemple, les contingents agricoles ; sinon, il faut espérer que le Royaume-Uni prendra des engagements équivalents à ceux de l'Union européenne partout où cela est possible.

- La question des nouvelles frontières

L'unité du Royaume-Uni est en jeu si l'Ecosse persiste à réclamer son indépendance, mais aussi la stabilité de l'Irlande qui, aujourd'hui, ne connaît plus de frontière intérieure et qui trouverait au milieu de son territoire la nouvelle frontière de l'Union. Gibraltar ne manquera pas de poser un problème ; Malte avec ses bases militaires britanniques et même Chypre seront affectées.

Je rappelle que l'Irlande sera un sujet majeur. Le référendum a ravivé les vieilles plaies ; les Catholiques ont voté « Remain » et les Unionistes ont voté « Leave ». Il faudra renégocier les accords de 1923 et de 1998.

2. Les enjeux de la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union

- Risques économiques et enjeux budgétaires

Une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union, il manquera chaque année 10 milliards d'euros dans le budget de l'Union et il faudra trouver une solution pour combler ce manque.

L'économie britannique se porte plutôt bien mais déjà, certains indicateurs comme la baisse de la livre, l'inflation en hausse et la stagnation des salaires laissent présager un ralentissement, sans qu'on sache encore si ce ralentissement est dû au Brexit non encore mis en œuvre.

- Des opportunités pour la finance européenne ?

Le Brexit devrait entraîner la perte du « passeport européen » et celle des chambres de compensation traitant l'euro, et sans doute une partie des actifs gérés, voire un déplacement du « *private equity* » vers le continent. La City s'en inquiète mais certains parlent de 7 500 postes perdus, d'autres de 65 000.

Paris, Dublin, Francfort, Luxembourg, Amsterdam et Milan sont sur les rangs... Les banquiers français que j'ai rencontrés sont optimistes mais une grande partie de la gestion restera à Londres.

Nous avons rencontré le CBI à Londres. C'est l'équivalent du Medef français. Reste à savoir quelle sera la politique migratoire après le Brexit, et si l'accès aux talents ne va pas devenir plus difficile. D'autres secteurs économiques dépendant d'une main-d'œuvre moins qualifiée s'en inquiètent aussi.

Enfin, il ne faudra pas renoncer à toute coopération et maintenir les accords, notamment pour la défense et la lutte contre le terrorisme.

Un énorme travail de négociation s'annonce à un moment où l'Europe dans son ensemble est affectée par une croissance molle, par une immigration massive et par le terrorisme. Il faut que les principes de réalité et de solidarité l'emportent. « *2019 est un rendez-vous politique et pas technique* », comme l'a dit le Président Raffarin. Il ne faut pas que les opinions publiques trouvent dans ces négociations des sujets de tension et de dissension.

M. Simon Sutour. – Je me félicite de ce rapport d'étape sur le Brexit remarquablement écrit et j'aurais aimé qu'il y eût un vote, en particulier pour approuver les propositions qu'il contient concernant les positions de négociations, car je crois que nous sommes tous d'accord sur ces propositions.

M. Jean-Pierre Masseret. – Je souscris à ce propos mais le dernier paragraphe de la page 8 me contrarie. C'est un ressenti personnel, mais je ne suis pas en phase avec sa rédaction : « *De la même façon, le groupe de suivi estime que la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et la France, déjà très dense, doit encore être renforcée, du fait du Brexit, dans au moins trois domaines : défense, sécurité et lutte anti-terroriste, nucléaire civil. La France a besoin de relations fortes avec l'Allemagne, et aussi le Royaume-Uni. Le Brexit ne saurait donc ouvrir la voie à une dérive de la relation franco-britannique.* ». Il me semble que cette rédaction met la France en position de faiblesse. Je comprends le sens de ce paragraphe mais je ne comprends pas le choix de cette rédaction.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est une réponse au sentiment qu'ont les Britanniques que nous voudrions les punir. Or nous souhaitons faire savoir seulement que nous n'avons pas peur du « no deal » -une sortie sèche sans accord- mais nous avons une

opinion publique qui risque de se crisper. L'idée de base est de dire « *nous n'avons pas peur du Brexit* » mais au-delà de cette question, reste qu'à l'Est, nous avons l'Allemagne et à l'Ouest, le Royaume-Uni, et que c'est notre destin de coopérer avec les deux côtés.

M. Jean-Marie Bockel. – Derrière cette position, il y a la question politique suivante : nous sommes partagés sur l'après-Brexit, pris entre un sentiment de découragement et d'euroscpticisme, et d'un autre côté, on pense que c'est une opportunité à saisir pour aller plus loin avec les Allemands, et cela, il faudra le faire apparaître dans nos travaux.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je propose de reformuler le paragraphe de manière plus positive en mettant simplement en avant que la France a besoin de relations fortes avec l'Allemagne, et aussi avec le Royaume-Uni.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Il faut rappeler par exemple que, quelle que soit l'issue du Brexit, nous maintiendrons notre coopération dans le domaine de la défense.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Le Brexit, c'est un problème britannique, et notre problème à nous, c'est l'avenir de l'Europe. Nous n'aurons aucune indulgence à l'égard de ceux qui menaceraient notre union, qu'il s'agisse du Président Poutine, du Président Trump ou de la Chine.

M. Jean Bizet. – Je reviens à la question de Simon Sutour, pour lui dire que le Groupe de suivi étant appelé à approuver la publication du rapport, approuvera dans le même temps ses conclusions et ses propositions. J'ajoute que le groupe de suivi sur le Brexit ne va pas s'arrêter là. Souvenez-vous de la quatrième ligne rouge : l'information des Parlements nationaux et leur approbation. C'est de la première importance car il ne s'agit pas de se retrouver comme avec le CETA et le blocage de dernière minute du Parlement wallon.

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite intervenir sur la question de la défense : il faut maintenir une coopération sur le long terme et je regrette que l'on ne parle pas de l'ouverture à l'Espagne et à l'Italie.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Bonne remarque, mais cela figurera dans le rapport que nous examinerons la semaine prochaine. Vous avez un peu d'avance, chère collègue.

Je propose qu'on autorise la publication de ce rapport d'étape.

La publication du rapport d'étape est autorisée à l'unanimité (moins une abstention, celle de M. Eric Bocquet).

La réunion est close à 16 h 30.

- Présidence de MM. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le Brexit et la refondation de l'Union européenne (sera publiée ultérieurement)

Cette audition est commune avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission des affaires européennes.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 35.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 20 FÉVRIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 22 février 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

- Présentation, ouverte au public et à la presse, par M. Thierry Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, du troisième rapport de la CNAUF sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement, remis le 9 février à la ministre du Logement et de l'Habitat durable.

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 429 (2016-2017) présentée par MM. Jean Bizet et Michel Delebarre au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les énergies renouvelables et les mécanismes de capacité (M. Ladislas Poniatowski, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Mardi 21 février 2017, à 12 heures.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 22 février 2017

à 10 heures

Salle Clemenceau

à 10 heures :

Présentation, par M. Jean-Pierre Raffarin, président, de la proposition de résolution exprimant la gratitude et la reconnaissance du Sénat aux militaires et volontaires américains engagés aux côtés de la France et de ses alliés au cours de la Première Guerre mondiale.

à 10 h 15 :

Captation vidéo

- Auditions conjointes sur la Russie de :

. M. Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe.

. Mme Isabelle Facon, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, pôle Russie-Eurasie ;

. M. Igor Delanoë, directeur adjoint de l'Observatoire franco-russe.

Commission des affaires sociales

Mercredi 22 février 2017

à 10 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. Sébastien Leloup, candidat pressenti à la direction générale de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 22 février 2017

à 9 h 30

Salle n° 245

- Présentation du rapport de la mission d'information sur la gouvernance du football par MM. Jean-Jacques Lozach et Claude Kern, co-rapporteurs.

- Présentation du rapport du groupe de travail sur la francophonie par M. Louis Duvernois et Mme Claudine Lepage, co-rapporteurs.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 22 février 2017

à 9 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse - Captation vidéo

- Table ronde sur les pollinisateurs, autour de :

. M. Richard Thiéry, Directeur du laboratoire pour la santé des abeilles, et Mme Agnès Lefranc, Directrice de l'évaluation des produits réglementés, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES),

. M. Éric Lelong, Président de la commission Apiculture, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA),

. M. Gilles Lanio, Président de l'Union nationale de l'apiculture française (UNAF),

. Mme Jeanne-Marie Roux-Fouillet, Chef de projet du Plan national d'actions « France, terre de pollinisateurs » et M. Michel Perret, inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, Bureau de la faune et de la flore sauvages, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

- Désignation d'un sénateur appelé à siéger au sein du Conseil de surveillance et de deux sénateurs appelés à siéger au sein du Comité stratégique de la Société du canal Seine-Nord Europe.

Éventuellement, mercredi 22 février 2017

à 14 h 15

Salle n° 67

- Examen des amendements éventuels de séance sur le texte n° 416 (2016-2017), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 685 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la mise en oeuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement (M. Ronan Dantec, rapporteur).

Commission des finances

Mardi 21 février 2017

à 16 h 15

Salle n° 131

- Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, sur l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Mercredi 22 Février 2017

à 10 heures

Salle n° 131

à 10 heures :

- Compte rendu de la semaine parlementaire du semestre européen et de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), organisées les 30 et 31 janvier 2017 à Bruxelles.

à 10 h 30 :

- Audition, ouverte à la presse, de M. William Coen, secrétaire général du Comité de Bâle, et de M. Edouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (captation vidéo).

Jeudi 23 février 2017

à 14 h 15

Salle n° 131

- Contrôle budgétaire – Communication de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur les moyens de la politique de sécurité sanitaire et alimentaire.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 21 février 2017

à 9 h 30

Salle n° 216

- Communication de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé sur la mission d'information en cours « Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe ».

Mercredi 22 février 2017

à 10 heures

Salle n° 216

à 10 h 00 :

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 383 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-1636 du 1er décembre 2016 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale.

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 131 (2016-2017) visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales (Rapporteur : Mme Catherine Di Folco).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 410 (2016-2017) de la commission sur la proposition de loi n° 291 (2016-2017) pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes (Rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

à 10 h 30 :

- Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, sur son rapport annuel d'activité pour 2016.

Commission des affaires européennes

Mercredi 22 février 2017

à 17 h 30

Assemblée nationale - Salle 4325 – 33 rue Saint-Dominique

Réunion commune avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

- Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les membres français du Parlement européen : audition de M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.

Jeudi 23 février 2017

à 8 h 30

Salle A 120

- Règlementation prudentielle en matière bancaire : avis politique de Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung.
- Conclusions du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne (volet « Refondation ») : communication de M. Jean Bizet.
- Erasmus des apprentis : avis politique de Mmes Colette Mélot et Patricia Schillinger.

Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi

Jeudi 23 février 2017

à 14 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Frédéric Breton, directeur du Conservatoire d'espaces naturels (CEN) Centre-Val de Loire, et M. Emmanuel Michau, administrateur de Réserves naturelles de France.

à 16 heures :

- Audition de M. Daniel Gilardot, président de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) de la Vienne, M. Gustave Talbot, président de Poitou-Charentes Nature, et, sous toute réserve, M. Michel Levasseur, président de Vienne Nature.

Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France

Mardi 21 février 2017

à 14 h 35

Salle 213

Ouverte au public et à la presse

- Audition conjointe sur les « dys » :

. Professeur Paul Vert, professeur émérite de psychiatrie, membre de l'Académie nationale de médecine,

. Professeur Mario Speranza, chef du Service Universitaire de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent du Centre Hospitalier de Versailles,

. Professeur Franck Ramus, directeur de recherches au CNRS et professeur attaché à l'École Normale Supérieure,

. Docteur Michel Habib, président de Résodys.

à 16 heures

Salle Médecis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe :

. Mme Béatrice Borrel, présidente de l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et-ou handicapées psychiques (Unafam),

. Mme Claude Finkelstein, présidente de la Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie (Fnapsy).

Vendredi 24 février 2017

à 14 heures

Salle 213

Ouvertes au public et à la presse

à 14 heures :

. Docteur Charly Carayon, psychiatre - Chef de Pôle : Psychiatrie Enfant et Adolescent au centre hospitalier Alès – Cévennes,

. Docteur Thierry Fouque, psychiatre - Chef de Enfant et Adolescent au CHU de Nîmes,

. Docteur Emmanuel Lafay, psychiatre - Centre Médico-Psychologique (CMP) Arles - barriol et Centre d'Accueil Thérapeutique à Temps Partiel d'Arles (CATTP).

à 15 h 30 :

- Audition conjointe sur la place de la pédopsychiatrie à l'université et la formation des pédopsychiatres :

. Professeur Jean-Luc Dubois-Randé, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine et doyen de l'Université Paris Est Créteil Val de Marne,

. Professeur Benoît Schlemmer, chef de service de Réanimation médicale à l'hôpital Saint-Louis à Paris, doyen honoraire, Faculté de Médecine et Université Paris-Diderot, conseiller universitaire auprès du Directeur Général de l'ARS d'Ile de France, chargé de mission "Réforme du 3e cycle des études médicales",

- Professeur David Cohen, chef du département de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent de l'hôpital Pitié-Salpêtrière à Paris.

Mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017

Mardi 21 février 2017

à 13 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation, auprès du ministre de l'économie et des finances.

Mercredi 22 février 2017

à 15 heures

Salle Clemenceau

- Communication de M. Henri Cabanel, président, et M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur, sur la suite de l'organisation des travaux de la mission d'information.

à 15 h 15

Salle Clemenceau

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 15 h 15 :

- Audition de représentants d'associations d'élus locaux, avec M. Charles Fournier, vice-président de la région Centre Val de Loire, pour « Régions de France », Mme Alexandrine Leclerc, vice-présidente du conseil départemental du Loiret représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), M. Loic Cauret, président de la communauté de communes Lamballe Terre et Mer, président délégué de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), et MM. Bertrand Pancher, député-maire de Bar-Le-Duc, et Alexandre Touzet, maire de St-Yon, représentant l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF).

à 16 h 45 :

- Audition de M. Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP).

à 18 heures :

- Audition de Mme Brigitte Chalopin, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), et M. Jean-Pierre Chaulet, vice-président de la CNCE, président de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Ile de France ;

Jeudi 23 février 2017

à 13 h 30

Salle n° 67

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition sur la participation des citoyens à la prise de décision publique, de M. Florent Guignard, vice-président de « Démocratie ouverte », M. Stéphane Vincent, délégué général de « La 27^e région », M. Cyril Lage, fondateur de « Parlement et citoyens », et MM. Benjamin Ooghe-Tabanou et François Massot, administrateurs de « Regards citoyens ».

Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen

Mardi 21 février 2017

à 14 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur.

Mercredi 22 février 2017

à 14 heures

Salle n° 131

à 14 heures :

- Audition, ouverte à la presse, de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (captation vidéo).

à 15 heures :

- Audition de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) au ministère de l'Intérieur

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 22 février 2017

à 8 h 30

Salle Clemenceau

- Synthèse des travaux du groupe de suivi sur la refondation de l'Union européenne : rapport d'information de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet.