

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4777

- *Audition de M. Christian Dubreuil, directeur général de l'Office national des forêts (ONF) 4777*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4795

- *Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées..... 4795*
- *Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Eric Trappier, président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF)..... 4808*
- *Nouvelles routes de la soie - Audition de M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, ancien président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat..... 4821*
- *Russie - Audition conjointe de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur, directrice du Centre Russie/Nouveaux Etats Indépendants (NEI) et de M. Thomas Gomart, directeur, de l'Institut français des relations internationales (IFRI) 4832*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4843

- *Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), et de Mme Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR)..... 4843*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4855

- *« Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020 » - Présentation du rapport d'information de MM. Jean-Pierre Leleux et André Gattolin..... 4855*
- *Audition de MM. Érik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « Voyage au pays des bibliothèques, Lire aujourd'hui, Lire demain... » (sera publié ultérieurement)..... 4863*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 4865

- *Audition de M. Gilles Leblanc, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa)..... 4865*
- *Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires 4873*
- *Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs – Examen du rapport et du texte de la commission 4873*

- *Résultat du scrutin sur la proposition de nomination de M. Gilles Leblanc aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires* 4892

COMMISSION DES FINANCES..... 4893

- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017, portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur - Examen des amendements de séance au texte de la commission*..... 4893
- *« Adapter les règles de l'impôt sur les sociétés au nouveau contexte international et européen » : audition conjointe de M. Grégory Abate, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la Direction de la législation fiscale, M. Bernard Bacci, directeur fiscal du groupe Vivendi, Mme Béatrice Deshayes, directrice fiscale du groupe LVMH, M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Francis Lefebvre Avocats et de Mme Stéphanie Robert, directeur de l'Association française des entreprises privées (Afev) 4895*
- *Nomination d'un rapporteur* 4909

COMMISSION DES LOIS 4911

- *Projet de loi relatif à la protection des données personnelles (procédure accélérée) - Examen des amendements au texte de la commission*..... 4911
- *Proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4922

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 4937

- *Audition de M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière direction (sera publié ultérieurement)*..... 4937
- *Table ronde d'associations de l'« Entente gendarmerie » (sera publié ultérieurement)*..... 4937
- *Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale : Syndicat national de la sécurité publique, Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM), Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM) et Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (sera publié ultérieurement)*..... 4937

MISSION D'INFORMATION SUR LA REINSERTION DES MINEURS ENFERMES 4939

- *Réunion constitutive* 4939

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 26 MARS ET A VENIR. 4947

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Christian Dubreuil, directeur général de l'Office national des forêts (ONF)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir d'entendre le directeur général de l'Office national des forêts, qui gère nos forêts publiques, c'est-à-dire à peu près 10 % du territoire hexagonal. Bien entendu, nous nous intéressons au devenir de l'ensemble de la forêt française, y compris celui de sa composante privée, qui est deux fois plus étendue mais, en moyenne, moins gérée et moins productive car plus morcelée et faiblement financée.

L'ONF traverse une période tendue. Vous en êtes parfaitement conscient puisqu'ici même, en 2015, au moment de votre désignation, vous évoquiez le défi des « crispations » internes à l'ONF et, plus généralement, des divisions de la filière bois. Face aux graves difficultés de l'Office, la Cour des comptes avait préconisé, en 2014, de couper plus de bois pour augmenter les recettes et de privilégier les recrutements de salariés de droit privé pour maîtriser la dépense. Économiquement et socialement, où en sommes-nous aujourd'hui, bientôt trois ans après votre prise de fonction ?

La cohésion d'un organisme est une condition essentielle de son efficacité économique. C'est tout aussi vrai pour l'ensemble d'une filière. Ainsi, l'Allemagne, où semble régner un climat de confiance entre les opérateurs forestiers, produit deux fois plus de sciages que la France avec une forêt 50 % plus petite que la nôtre. Comparaison n'est pas raison car la forêt allemande est résineuse à 60 % - et donc bien adaptée à la demande industrielle - tandis que la forêt française est à 60% feuillue, ce qui correspond à des bois de qualité mais moins malléables pour l'industrie. De plus, la gestion forestière est plus systématique en Allemagne et, fait notable, les gestionnaires publics interviennent chez les propriétaires privés. Sur ces deux points – l'adaptation de notre filière bois à la demande et la coopération entre le public et le privé – quelle est votre stratégie et votre sentiment ?

Les parlementaires sont régulièrement alertés par des scieurs qui disent manquer d'approvisionnement en chênes : comment expliquez-vous ce paradoxe puisque notre forêt est excédentaire en feuillus et que nous importons surtout des résineux ?

Enfin, le Sénat a soutenu la création du fonds stratégique bois qui traduit l'idée d'une enveloppe globale et stable pour l'investissement et la replantation : il « suffirait » de 150 millions d'euros par an pour valoriser notre immense forêt et y créer des emplois. Or les financements publics restent modestes et éclatés : des sommes importantes sont placées sous la gouvernance du ministère de l'Écologie avec une incitation, que certains jugent excessive, à brûler le bois, ce qui n'est pas la meilleure manière de créer de la valeur ajoutée...

M. Christian Dubreuil, directeur général de l'Office national des forêts (ONF). – Je suis heureux d'être entendu par votre commission, trois ans après ma nomination, en ce 21 mars, date de la Journée internationale des forêts, sous l'égide des Nations Unies :

650 événements sont organisés en France, autour du bois, de la forêt ou de l'éducation des jeunes à l'environnement, dont 50 à l'initiative de l'ONF et de l'association Terragir. Une exposition organisée par l'ONF et la Ville de Paris est installée sur le parvis de l'Hôtel de ville de Paris.

La forêt française se porte bien. Sa surface progresse chaque année. Elle est gérée durablement depuis des siècles, qu'il s'agisse de la forêt publique, protégée par le régime forestier, ou de la forêt privée, qui met en place des plans de gestion. La forêt couvre un tiers de la superficie de la France métropolitaine, et 90 % de la Guyane. Un quart de la forêt est sous gestion publique, tandis que les trois-quarts relèvent de la propriété privée. Elle est constituée pour les deux-tiers de feuillus et pour un tiers de résineux. Cette répartition, liée à notre sol et nos climats, est durable, même si nos industriels rêvent d'une proportion inverse.

La forêt n'est pas sur-exploitée mais sous-exploitée puisque le prélèvement annuel n'est que de la moitié de la croissance biologique. La forêt domaniale prélève 6,5 millions de mètres cubes, soit l'accroissement annuel ; la forêt des collectivités territoriales prélève un peu moins, tandis que de larges pans de la forêt privée sont inexploités. C'est pour cela qu'avec 25 % des surfaces, la forêt publique produit 40 % du bois. Le programme national de la forêt et du bois 2016-2026 (PNFB) prévoit une augmentation de la production de 12 millions de mètres cubes d'ici à 2026. Notre production de bois se répartit entre du bois d'œuvre, destiné notamment aux scieries, du bois pour l'industrie, en particulier pour les papeteries qui ont besoin de 8,5 millions de mètres cubes par an, et enfin du bois destiné à produire de l'énergie, grâce à la biomasse forestière. Aucun producteur de bois ne consacre son activité à alimenter des chaudières, de même qu'aucun agriculteur ne plante des pommes de terre pour produire des épluchures ! Le bois-énergie est un sous-produit de l'exploitation forestière qui fournit des grumes à l'industrie ; il est constitué des houppiers, des branches et des bois d'éclaircie issus du dépeçage. Notre forêt méditerranéenne produit peu de bois d'œuvre ; il est donc plus pertinent qu'elle fournisse du bois-énergie plutôt que d'alimenter les feux de forêt estivaux. La filière forêt-bois n'aura aucun mal à fournir les 850 000 mètres cubes nécessaires pour la nouvelle centrale thermique de Gardanne pas plus qu'elle n'a de difficultés à alimenter à hauteur de 1,1 millions de mètres cubes l'usine à papier de Tarascon.

Le marché du chêne, qu'alimentent à parts égales la forêt publique et privée, connaît actuellement une difficulté conjoncturelle. La demande de cette essence est soutenue par la reprise de la construction, qui entraîne un besoin en bois de menuiserie, tandis que le marché du merrain, pour les barriques et les tonneaux, est porté par la bonne santé des vignobles de Bordeaux, de Cognac et de Bourgogne, et de leurs exportations. Enfin la valeur des exportations de grumes est à son plus haut niveau depuis dix ans portée par une demande mondiale soutenue. La forêt publique met sur le marché 1,1 million de grumes de chêne chaque année, soit la moitié de la production française, elle ne peut faire plus. Il est exact que le volume de chênes récolté en forêt publique a diminué de 27 % entre 1992 et 2017 à cause d'une baisse de disponibilité en forêts. Les forêts sont, en effet soumises à des contraintes qui relèvent de la biologie, non de la chimie. Cette diminution est ainsi la conséquence de la tempête de 1999, des difficultés à mener les régénérations nécessaires à cause des dégâts de gibier ou du déséquilibre sylvo-cynégétique entre la faune et la flore. Toutefois notre volume de production restera stable d'ici à 2020. Les scieries, il est vrai, rencontrent des difficultés objectives et structurelles. La forêt publique s'est engagée dans un dispositif destiné à préserver la filière-chêne européenne grâce à la création d'un label « transformation Union européenne ». Les acheteurs qui y adhèrent s'engagent à ce que le chêne soit transformé dans l'Union européenne et ce dispositif a été reconduit jusqu'à la fin de l'année. Les allégations selon lesquelles l'ONF vendrait du chêne en Chine sont donc fausses. L'ONF met à

disposition par ailleurs 100 000 mètres cubes dans le cadre d'un contrat avec des industriels. Les exportations françaises de grumes vers la Chine s'élèvent à environ 360 000 mètres cubes par an, soit 15 % de la récolte nationale et concernent essentiellement des bois de qualité inférieure contrairement à l'idée reçue, ces chênes ne reviennent pas en France sous forme de produits finis : les importations françaises de parquet chinois s'élèvent à 18 000 mètres cubes, soit 0,3 % du volume des parquets commercialisés en France ! La campagne actuelle, qui tend à faire croire à nos concitoyens d'ores et déjà réticents à la coupe des bois, surtout en zone péri-urbaine, que nos productions partiraient directement à l'étranger est désastreuse ; c'est également un révélateur du manque de solidarité de la filière. C'est pourquoi le ministre de l'agriculture a confié à Jean-Yves Caullet, président du conseil d'administration de l'ONF, maire d'Avallon, une mission pour unifier la stratégie et rapprocher les trois associations des interprofessions : France-bois-forêt, qui regroupe l'amont forestier, dont la Fédération nationale du bois et l'ONF, France-bois-industries-entreprises, qui regroupe l'aval de la filière, et enfin France-bois-régions, qui regroupe les interprofessions régionales soutenues par les conseils régionaux. Le ministre réunira la filière demain après-midi.

Avec un prix de 45 euros en moyenne par mètre cube de bois, les propriétaires forestiers publics ou privés ne peuvent pas équilibrer durablement leurs comptes, alors que l'on a toujours estimé que le bois devait payer l'entretien de la forêt, selon l'adage « le bois paie la forêt ». Ils ne peuvent pas investir suffisamment ni replanter, ce qui explique le taux historiquement bas de plants en France, -70 millions contre un milliard en Pologne- et alors que la Chine a mobilisé l'armée pour planter l'équivalent de la surface de l'Irlande... Il appartient au législateur de développer un cadre normatif favorable à l'augmentation de la part du bois français dans la construction surtout dans la structure des bâtiments, davantage qu'en façade, notamment à partir du hêtre qui est une ressource abondante en France, vendue à des prix faibles, autour de 40 euros par mètre cube. Le XXI^e siècle doit être le siècle du bois, comme le XX^e siècle a été celui du béton et le XIX^e celui du métal. Cependant, pour l'instant, le développement de la construction en bois en France profite plus aux importations de résineux autrichiens ou de mélèzes russes qu'au bois français. La ressource existe en France, utilisons-la !

Par ailleurs, je rappelle que l'action de l'ONF est encadrée par le contrat d'objectifs et de performance (COP), signé par les trois ministères de tutelle, la Fédération nationale des communes forestières et l'Office en mars 2016, pour la période 2016-2020. L'Office est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) à statut particulier puisqu'il peut accueillir des fonctionnaires, qui représentent 58 % de son effectif. Le COP prévoit que l'ONF doit mettre sur le marché 15 millions de mètres cubes, augmenter la part de bois façonné par rapport au bois vendu sur pied, en particulier par un contrat avec des industriels et simplifier les documents de gestion appelés aménagements. L'Etat et les communes forestières se sont engagés, en contrepartie, à maintenir leurs engagements financiers au niveau antérieur et ce volet a été respecté. La situation économique de l'ONF est toutefois difficile car les recettes issues de la vente de bois des forêts domaniales stagnent depuis 2016 à 260 millions d'euros alors que le COP a prévu une augmentation de 50 millions d'euros sur la période. Elles demeurent inférieures aux recettes dégagées en 2014, de 272 millions d'euros.

La rémunération des 10 000 salariés de l'ONF, qui représentent 8762 équivalents plein temps (EPT), s'élève à 478 millions d'euros, soit 90 % de la valeur ajoutée de l'ONF, ce qui est supérieur à la moyenne constatée dans l'industrie, où ce taux n'est que de 70 %. Le COP prévoit la stabilisation des effectifs – après 14 ans d'une baisse continue qui a vu la suppression d'un quart des effectifs entre 2002 et 2016 – et de la masse salariale jusqu'en

2020, grâce à un recours accru aux salariés de droit privé pour des missions qui ne sont pas de police. À qualification et ancienneté égales, un fonctionnaire coûte 20 % plus cher à cause des cotisations qui doivent alimenter le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions ». Comme l'avait préconisé la Cour des comptes, l'Office remplace les 200 fonctionnaires qui partent en retraite chaque année par 70 % de fonctionnaires et 30 % de salariés de droit privé. Cette situation explique les difficultés avec les six syndicats de fonctionnaires de l'Office qui vivent douloureusement cette substitution même progressive.

Par ailleurs les organisations syndicales de salariés s'inquiètent de l'aboutissement, en avril ou en mai, de la négociation sur la convention collective nationale des salariés de l'Office : celle-ci se substituera aux 14 conventions collectives des ouvriers existantes et je précise qu'il y en avait 62 auparavant, car les conventions ont historiquement été faites par département puis par région. Il fallait aussi englober les techniciens et agents de maîtrise et les cadres dans le champ de cette négociation. Pour ma part, j'ai confiance en l'implication de tous les personnels dans le processus de transformation entamé depuis 2015 afin de garantir l'avenir de notre bel établissement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ce propos introductif et je propose en premier lieu de donner la parole à la Présidente du groupe « Forêt » ainsi qu'à notre rapporteur budgétaire qui a traité le volet forestier.

Mme Anne-Catherine Loisier, Présidente du groupe d'études forêt et filière bois. – Je tiens tout d'abord à réaffirmer mon attachement et celui de la grande majorité des élus des communes forestières à cette belle maison, l'ONF, qui permet à notre pays de posséder une forêt riche d'une grande diversité, avec un bois d'œuvre dont la qualité est reconnue, à tel point qu'il suscite les convoitises d'autres pays.

L'ONF connaît des difficultés depuis un certain nombre d'années, qui se traduisent dans les rapports entre l'Office et les élus locaux : en tant que sénateurs, nous entendons remonter beaucoup de critiques et d'interrogations des élus sur le régime forestier et l'avenir de la forêt publique. Le climat social est préoccupant et il faut reconnaître que l'héritage est lourd. La mise à la charge de l'ONF, en 2012, des pensions pour un montant de 120 millions d'euros a encore accru les difficultés. Le personnel est inquiet et le malaise est palpable avec plusieurs suicides qui ont marqué les esprits. Les maires ont reçu un courrier des syndicats les informant que les forêts publiques situées sur leur commune seraient fermées au public pendant le mois d'avril : cela nous semble abusif ; comment entendez-vous réagir ?

La situation économique préoccupante de l'ONF, marquée par une faiblesse des recettes et un endettement important, rejaillit sur les communes, déjà mises à contribution, à travers les frais de garderie et les taxes à l'hectare, pour contribuer au budget de l'ONF. Les communes sont inquiètes car les engagements des derniers COP n'ont pas été tenus. Elles craignent d'être à nouveau mises à contribution, à travers une nouvelle hausse, voire le regroupement forcé des parcelles forestières communales.

M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis de la forêt sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». – Ma collègue a bien « planté le décor », sans jeu de mots... Le manque de communication face aux inquiétudes des élus et le climat délétère qui règne au sein de l'Office nous préoccupent. En 30 ans, les effectifs ont chuté de 40 % mais les tâches n'ont pas changé, ce qui accroît la pression sur les agents. Depuis 2005, on a enregistré 43 suicides sur 10 000 agents. Vous n'êtes pas responsable de la situation dont vous héritez mais on peine à voir votre stratégie pour

l'améliorer. Les syndicats jugent le COP 2016-2020 irréaliste sur le plan financier, déplorent la dégradation du dialogue social, considèrent que la gestion du personnel est opaque, et regrettent que l'aggravation de la situation financière ne permette plus d'assurer les missions régaliennes. Les syndicats ont démissionné des instances représentatives des personnels pour tirer la sonnette d'alarme. Quelle sera votre stratégie pour renouer le dialogue avec les élus, et restaurer un climat serein au sein de l'ONF ?

M. Franck Montaugé. – Très tôt il a été dit que le COP 2016-2020 n'était pas réaliste. Le pensez-vous également et comment peut-on vous aider à le corriger avant 2020 ?

Ma seconde question concerne la rémunération des services rendus. Je suis membre du groupe de suivi de la politique agricole commune au Sénat et nous proposons la création d'une prestation pour service environnemental rendu par l'agriculture à la société en général, et en particulier pour le climat. La forêt séquestre le carbone et cela mériterait d'être valorisé. Beaucoup d'exploitants agricoles qui possèdent des forêts pourraient être intéressés. Avez-vous réalisé des études pour chiffrer et valoriser la contribution de l'exploitant agricole détenteur de forêt au regard des enjeux climatiques ?

M. Laurent Duplomb. – La forêt progresse en France : 14 millions d'hectares en 1985, 17 millions aujourd'hui. Les Français ont toujours de la peine à voir couper un arbre alors que c'est la pratique normale de l'exploitation du bois. Le problème est que ce sentiment spontané est amplifié, voire manipulé. L'ajout éventuel dans la Constitution de l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique risque d'aggraver ce phénomène. Régulièrement je rencontre des personnes qui trouvent scandaleux de couper du bois et qui, en voyant un arbre abattu, redoutent la déforestation ! Pourtant la forêt progresse, ferme des paysages, voire asphyxie des communes car elle avance trop vite, comme c'est le cas parfois en Haute-Loire. Comment faire comprendre à nos concitoyens que c'est en coupant des bois que l'on exploite correctement une forêt, que la bonne gestion ne consiste certainement pas à laisser pousser la forêt partout ?

M. Roland Courteau. – Je ne reviendrai pas sur le climat social à l'ONF, qu'ont bien évoqué mes collègues. À l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), nous travaillons sur l'initiative dite « 4 pour 1000 » qui vise à développer le stockage du carbone dans les sols pour compenser les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Il s'agit d'atténuer le changement climatique mais aussi de fertiliser les sols dégradés pour garantir la sécurité alimentaire. La forêt stocke jusqu'à 90 tonnes de carbone par hectare : l'ONF est-elle sensibilisée à cette initiative ? Entendez-vous développer de nouvelles pratiques sylvicoles pour accroître encore le stockage du carbone dans les sols ? Ma seconde question concerne la santé des arbres : il semblerait qu'elle se dégrade en France métropolitaine, touchant plus les feuillus, notamment les châtaigniers, que les conifères, en Occitanie notamment. Quelles en sont les causes et quelles sont les solutions ?

Mme Michelle Gréaume. – Gérer une forêt c'est à la fois veiller à la biodiversité, accueillir le public et exercer la police de la nature. Toutefois, l'ONF semble de plus en plus soumis à des impératifs de rentabilité. Est-ce dû au fait qu'il est financé essentiellement par la vente du bois, ce qui l'incite à négliger ses autres missions ?

Plusieurs parlementaires ont reçu les syndicats, qui se plaignent de l'absence de négociation pour l'élaboration de la nouvelle convention collective nationale. Est-il opportun d'embaucher des salariés de droit privé à la place de fonctionnaires assermentés ? Ils n'ont pas le même pouvoir : dépourvus de pouvoirs de police, ils ne peuvent pas verbaliser les

contrevenants au code forestier et au code de l'environnement. Je voudrais également vous interroger sur la suppression des postes d'ouvriers-forestiers de droit privé.

M. Joël Labbé. – Le climat social est tendu à l'ONF depuis un certain temps. Vous avez évoqué les personnels et les données financières, mais, dans ce contexte, l'approche purement gestionnaire ne suffit pas ! Avez-vous un plan pour renouer le dialogue social ? Je souligne que les personnels de l'ONF exercent leur travail avec passion et méritent d'être associés à l'avenir de leur institution.

M. Martial Bourquin. – La question de la ressource doit être abordée dans toutes ses dimensions. La forêt séquestre 10 % des gaz à effet de serre. Mais il ne faut pas confondre forêt et taillis : la progression de la forêt chaque année est, en réalité, celle du taillis. Or nous avons plutôt besoin d'une futaie jardinée et de bois d'œuvre !

De plus, la filière bois doit être améliorée. Il faut moderniser nos scieries et aucune grume ne devrait quitter le territoire sans deux ou trois transformations, comme au Québec. Certains pays veulent importer nos grumes mais l'avenir de notre filière bois pour la construction ou le meuble repose sur l'exploitation de ce bois d'œuvre par nos opérateurs.

Enfin, la situation sociale dans votre établissement est de votre responsabilité et il vous appartient de trouver les voies du dialogue. On ne peut plus rester dans cette situation si l'on veut que l'ONF retrouve son dynamisme. Les personnels, déboussolés, se tournent vers les élus locaux qui restent très attachés à la forêt.

M. Michel Magras. – Je vous rassure, il n'y a pas de forêts sur mon territoire à Saint-Barthélemy mais le patrimoine forestier des outre-mer, en particulier en Guyane, est important. La COP prévoit que l'ONF doit adapter sa gestion aux spécificités des départements d'outre-mer : comment cet objectif a-t-il été appliqué concrètement ?

M. Fabien Gay. – Nous n'avons pas non plus beaucoup de forêt en Seine-Saint-Denis, mais en tant qu'enfant du Sud-Ouest, je connais bien les Landes. Les élus déplorent le manque de dialogue à l'ONF et j'ai reçu les représentants de l'intersyndicale. Ils sont beaucoup plus qu'inquiets : ils se plaignent de la rupture totale du dialogue social avec la direction. J'ai rencontré des gens qui aiment leur métier, en parlent avec envie, avec passion, veulent défendre le patrimoine forestier, mais disent ne plus comprendre comment l'ONF fonctionne. Je rencontre beaucoup de syndicats et j'ai rarement vu autant de crispations ! Il est urgent de renouer le dialogue social. Selon mon expérience de *manager*, pour animer une équipe, il est essentiel que ses membres comprennent les objectifs communs, sinon on n'avance pas. Où voulez-vous aller ? Cette désorganisation et ces réformes préfigurent-elles un changement de statut de l'Office ? Les personnels doivent le savoir car cette incertitude est pesante.

M. Daniel Gremillet. – Les sénatrices et les sénateurs représentent les territoires et sont en lien permanent avec les élus des communes forestières. Il y a un décalage profond entre la vision stratégique de l'ONF et la perception sur le terrain de la déclinaison du programme national de la forêt et du bois. Cette audition doit être l'occasion de vider l'abcès, de préciser votre stratégie. Pourriez-vous nous en dire plus ?

En France on ne replante pas assez, surtout dans le domaine privé, faute de rentabilité. Il importe donc de regagner en compétitivité. On a fait peser trop de charges sur l'ONF, comme les loisirs, par exemple, alors que les autres pays ont mis l'accent sur

l'économie. Le secteur forestier est un des secteurs où les accidents du travail sont les plus nombreux. La filière ne s'est pas assez modernisée. Les moyens pour moderniser le secteur forestier et améliorer la compétitivité de l'industrie de transformation sont trop faibles. On parle beaucoup des grumes qui partent en Chine, mais le résineux coupé dans les Vosges part sous forme de grume en Allemagne et revient sous forme de charpente ou de meuble... Pour toutes ces raisons, il est urgent de se doter d'un plan stratégique.

Mme Denise Saint-Pé. – Vous avez minimisé l'importance des ventes de grumes en Chine. Elles ne représenteraient que 18 000 mètres cubes, soit 0,3% de la production. Pourtant de nombreux scieurs trouvent l'adhésion au label « transformation UE » trop coûteuse et préfèrent vendre directement en Chine. Ils ne demandent pourtant pas mieux que de vendre en France.

Par ailleurs, comme l'ONF, en raison de la diminution de ses moyens, ne pouvait plus assurer la gestion des forêts communales, les communes forestières des Pyrénées-Atlantiques se sont regroupées dans un syndicat pour gérer leurs forêts. Le directeur départemental de l'ONF fait de l'obstruction à cette initiative et je souhaite vous interroger à ce sujet.

M. Franck Menonville. – Nous sommes tous très attachés à l'ONF, garant de notre patrimoine forestier, mais sommes très inquiets pour son avenir. Comment entendez-vous restaurer le climat social et faire adhérer les équipes au projet de l'Office ? Sans vision partagée, rien ne sera possible.

Depuis de nombreuses années la situation économique et financière de l'ONF se dégrade et le transfert de la charge des pensions, en 2012, n'a fait qu'aggraver les choses. Il semble nécessaire de fonder un nouveau modèle stratégique et économique. Le COP est flou à cet égard. Quel est votre projet ?

M. Alain Duran. – Le dialogue social ne cesse de se dégrader. En outre, la Cour des comptes a préconisé la mise en place d'une comptabilité analytique et il paraît difficile de piloter une entreprise de cette taille sans un tel outil. Pourriez-vous nous indiquer où en est ce chantier ?

M. Pierre Cuypers. – L'Ile-de-France est une région forestière car elle est occupée à 27% par la forêt. Mais la filière a des maillons faibles : d'abord, la faiblesse de la première transformation et du stockage et ensuite le manque d'outils de sciage. Cela signifie que nous exportons des grumes mais que, comme nous sommes incapables de les valoriser par une ou plusieurs transformations, la valeur ajoutée nous échappe ! Que peut faire l'ONF à cet égard ? Le transport est également difficile dans une région très urbanisée. Enfin, comment expliquer que le coût de gestion à l'hectare de la forêt publique soit le double de celui de la forêt privée ?

M. Jean-Pierre Decool. – Lors de votre audition en 2015, vous avez souhaité que tous les services rendus par la forêt à la société soient rémunérés. N'est-ce pas contradictoire avec l'abandon de deux normes ISO garantissant la certification PEFC, c'est-à-dire un label environnemental qui garantit une gestion durable des forêts ? Plus généralement, comment valorisez-vous les services économico-systémiques rendus par la forêt : séquestration du carbone, régulation du cycle de l'eau, constitution d'un réservoir de biodiversité, etc ?

M. Jean-Pierre Moga. – Vous avez raison : on ne cultive pas des pommes de terre pour récolter des épiluchures, et il en va de même pour le bois. Le Lot-et-Garonne abrite une partie de la forêt landaise et des transformateurs : ainsi ma commune, Tonneins, accueille un producteur de bois lamellé-collé et de panneaux pour la construction de bâtiments en bois. Ces producteurs ont du mal à s’approvisionner en bois français de qualité équerré, sec à 12 %, avec les qualités mécaniques qu’ils recherchent. Ne pourriez-vous pas encourager le développement de l’industrie de transformation ? Vous indiquiez que le prix du stère était de 45 euros. Or, une fois transformé en lamelles, le bois se vend entre 200 et 300 euros le mètre cube ! La valeur ajoutée est donc importante. Il est dommage que les industriels soient contraints de s’approvisionner à l’étranger car nos scieurs, faute d’adaptation au marché, ne peuvent satisfaire la demande. Pourtant nous avons en France les bois disponibles, comme les pins Douglas, mais une grande partie du marché échappe à notre pays...

M. Jean-Claude Tissot. – Ma question porte sur la filière bois-énergie. Quelle est la place, dans le marché, de votre principale filiale, ONF énergie, dont l’ambition initiale était de capter et de structurer le marché du bois-énergie, et d’atteindre les deux millions de tonnes ?

Comme d’autres parlementaires, j’ai reçu tous les acteurs de la filière et relaie ici leurs inquiétudes. Ils ont besoin, pour se rassurer, d’une stratégie claire, sans laquelle on atteindra bientôt le point de non-retour.

M. Alain Chatillon. – Maire, 27 ans durant, d’une commune qualifiée de « cité du meuble d’art », je suis surpris de constater qu’on y achète pourtant de moins en moins de bois français. Par ailleurs, comment est géré l’ONF ? Vous attachez-vous à la gestion des ressources humaines, à la diversification, à la valorisation ? Êtes-vous organisé comme une entreprise « tonique » ou restez-vous dans un schéma d’organisation publique du passé ? Quels objectifs assignez-vous à ceux qui vous entourent ? Organisez-vous des réunions régulières avec vos équipes ? Ces équipes vont-elles suffisamment sur le terrain ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Voilà donc beaucoup de questions directes, sans langue de bois, qui appellent des réponses autour de trois axes : les filières, le climat social et la gestion de l’organisme, et enfin la production.

M. Christian Dubreuil. – Après 41 ans de carrière au service de l’État, j’assume mes responsabilités. Mais elles sont celles du directeur général de l’ONF, pas du ministre de l’agriculture, du ministre de la transition écologique et solidaire, du ministre de l’action et des comptes publics, ni de gestionnaire de la filière forêt-bois ou de gestionnaire de la forêt privée. Si bien que sur beaucoup de sujets, je pourrai vous donner mon opinion, mais pas m’engager sur des décisions qui ne relèvent pas directement de l’ONF.

Faut-il tout remettre sur la table ? Le Gouvernement répond : il faut appliquer le contrat d’objectifs et de performance, tout le contrat, rien que le contrat. Ce contrat court jusqu’au 31 décembre 2020. Après les élections municipales, de nouvelles négociations seront engagées avec la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) : elles se poursuivront jusqu’à l’automne 2020, et devraient conduire à un neuvième contrat d’objectifs et de performances, pour la période 2021-2026. Tel est le paysage de la mission que m’a confiée le gouvernement. Et je crois qu’il a raison, non seulement parce que je suis loyal, mais parce que je me souviens de la situation conflictuelle qui a présidé, entre 2014 et 2015, aux discussions sur le COP, parce que l’État souhaitait porter de 30 à 50 millions d’euros la contribution forestière. Nous avons renoué, depuis, de bonnes relations avec la Fédération des

communes forestières et les 11 000 communes concernées, dont 4 000 en sont adhérentes. Il ne faut pas remettre le sujet sur la table avant 2020, et ce sera alors votre responsabilité d'élus d'émettre un avis si l'État souhaite de nouveau augmenter la contribution des communes. Il n'y aura donc aucune modification statutaire de l'Office : c'est un Epic, gestionnaire unique de la forêt publique – celle de l'État et des communes – mettant en œuvre le régime forestier dans une situation dérogatoire où il accueille des fonctionnaires, majoritaires – et qui le resteront encore longtemps – et des salariés.

Mme Anne-Catherine Loisier s'est inquiétée de la situation des communes forestière. Tout le monde défend le régime forestier et vise à l'étendre aux surfaces qui doivent en relever, y compris dans les Landes. La production forestière représente, pour les communes, une recette d'environ 250 millions d'euros par an. Le financement du régime forestier, qui coûte quelque 170 millions d'euros, est assuré à 80 % par l'État et 20 % par les communes forestières, soit 30 millions d'euros. Ce ratio va rester stable jusqu'en 2020, comme prévu dans le contrat. L'État paye, annuellement, 140,4 millions d'euros, qui correspondent à sa part dite « versement compensateur ».

Je rappelle aussi que l'ONF a un réseau très dense dans le monde rural : 320 unités territoriales, dans chacune desquelles exercent sept ou huit « techniciens forestiers territoriaux » – je tiens à cette appellation contre celle que l'on voit encore fleurir de « garde forestier », qui n'est pas très honorable pour des gens qui sont tous, aujourd'hui, bac+2, voire au niveau licence, ou celle, retenue naguère, d' « agent patrimonial », parce que le qualificatif d'agent, dans la fonction publique territoriale, s'applique à la catégorie C, alors que les techniciens de l'ONF sont de catégorie B, et que le mot « patrimonial » me paraît mal prendre en compte le fait que la forêt n'a pas qu'une vocation économique, comme l'ont souligné nombre d'entre vous.

Je comprends que des interrogations s'élèvent sur la gestion des forêts communales, mais le dialogue a bien lieu : tous les mois, au sein de la commission nationale pour la forêt communale mais aussi du conseil consultatif de la forêt communale constitué au sein du conseil d'administration. J'ajoute que le président de la FNCOFOR est le premier vice-président de l'ONF. Comme il le dit lui-même : « la confiance est revenue ».

Le regroupement de l'offre communale figure, il est vrai, dans le COP. Il a beaucoup progressé, mais l'offre des communes reste émietlée, alors que la demande des industriels est globale. Un tel regroupement pourrait conduire à offrir, sur des massifs forestiers, du bois issu à la fois des forêts domaniale, communale et privée.

J'en viens à la question sociale. La conflictualité est consubstantielle à l'ONF, depuis sa création : il en est ainsi des milieux « rugueux », où le conflit est de tradition. À quoi j'ajoute que le dialogue social est toujours difficile en France en période de réforme. L'Office, durant un certain temps, n'a pas fait évoluer ses organisations et ses méthodes, et un retard s'est accumulé dans ce domaine.

Je suis sensible à ce que vous ont dit les organisations syndicales, dont je suis très respectueux pour avoir longtemps été inspecteur du travail et moi-même syndiqué. Mais il faut garder à l'esprit que les syndicats ne représentent pas l'ensemble du personnel de l'établissement. Sur les 10 000 salariés et fonctionnaires de l'Office, seuls 10 % ont fait grève lors du dernier mouvement, en décembre dernier. De deux choses l'une, soit on considère que ces 10 % de grévistes témoignent d'un problème majeur, soit on estime que l'existence de

90 % de non-grévistes indique que la situation sociale de l'Office ne correspond pas exactement à ce qui est décrit dans les tracts que vous avez reçus.

Se pose, ensuite, ce problème bien français de la division syndicale. Il y a onze organisations syndicales à l'Office, six de fonctionnaires et cinq de salariés, porteurs de visions différentes. Après quatorze ans, entre 2002 et 2016, de baisse des effectifs, à hauteur de 100 à 150 emplois chaque année, on pouvait comprendre qu'il y ait matière à discussion. Mais depuis, l'ONF est le seul établissement placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère de la transition écologique dont les effectifs ne baissent pas. Il y a eu, certes, des difficultés lors des discussions sur le COP, auquel les syndicats se sont opposés, estimant qu'il n'offrait pas assez de garanties sur l'avenir économique de l'Office, mais il est difficile de comprendre, alors qu'aucun emploi ni aucun de nos 2000 sites ne sont supprimés, que l'on en vienne à un tel point de crispation.

Mme Sophie Primas, présidente. – D'où nos interrogations...

Mme Annie Guillemot. – Pourquoi maintenant, en effet ?

M. Christian Dubreuil. – Vous avez évoqué les cas de suicides : c'est une crise qui a eu lieu en 2011, en pleine réduction d'effectifs. Quatre agents patrimoniaux se sont suicidés. A la même époque, la situation de France Télécoms faisait la une : tout ceci a reçu un traitement médiatique qui a d'ailleurs créé une crise grave à l'Office. Je tiens à vous dire qu'à présent, on ne se suicide pas à l'ONF, et entendre reparler périodiquement de suicides pèse singulièrement sur le moral des cadres, des fonctionnaires et des salariés. La proportion de suicides est la même que ce que l'on connaît en France, 1 pour 10 000 – et on est loin des taux de suicide que connaissent la police, la gendarmerie ou l'Éducation nationale. Un suicide est une décision individuelle dont il est très difficile de déterminer la cause exacte. De grâce, ne parlons pas de vague de suicides, et intéressons-nous à la question sociale sur un mode moins dramatique.

La préoccupation des organisations syndicales de salariés réside principalement dans le passage des quatorze conventions collectives existantes à une convention collective nationale unique. La négociation a été approfondie. Elle s'est engagée en janvier 2016, et son premier cycle s'est achevé en juillet 2017, époque à laquelle une seule des cinq organisations était disposée à signer l'accord. Les négociations ont donc repris en janvier, et s'achèveront en avril ou mai. Cette convention englobera ceux qui n'étaient pas couverts antérieurement : les cadres, les techniciens et les agents de maîtrise. Elle apporte une amélioration significative à tous les ouvriers de l'Office dans le Sud et l'Ouest, sachant que les conventions les plus favorables concernaient le grand quart nord-est, eu égard à l'importance de la forêt dans cette région. Le coût estimé de cette convention pour 2019 est de 3,5 millions d'euros : une convention qui coûte plus cher qu'auparavant offre sans doute des avantages...

Pour les organisations de fonctionnaires, demeure une difficulté, que je comprends : il leur faut admettre que la proportion entre fonctionnaires et salariés évolue, comme l'impose le gouvernement. Or, à part la CGC, tous les syndicats de l'Office sont soit des syndicats de fonctionnaires soit des syndicats de salariés. On peut donc comprendre les inquiétudes, mais il faut rappeler que cette évolution sera extrêmement lente.

Certains syndicats de fonctionnaires ont démissionné de certaines instances, comme les comités techniques ou les commissions administratives paritaires.

M. Fabien Gay. – Quasiment tous.

M. Christian Dubreuil. – Au conseil d'administration, il y avait sept représentants des salariés et des fonctionnaires, quatre ont démissionné. Sont restés autour de la table : le représentant du syndicat CGT des ouvriers, celui du syndicat CFDT des ouvriers et celui du syndicat FO des personnels administratifs, qui sont aussi honorables que les autres. Un certain nombre de syndicats de fonctionnaires ont démissionné des comités techniques. Je pense que ce n'est pas une bonne idée, car il n'existe de comités techniques à l'Office qu'en vertu non pas de la loi, car nous ne sommes pas une administration, mais d'une délibération du conseil d'administration. Je souhaite que les organisations syndicales reviennent dans ces instances. Le 6 décembre prochain, se tiendra une élection générale pour la fonction publique, qui pourra faire évoluer les choses...

M. Franck Montaugé m'a interrogé sur un point particulier du COP, et beaucoup d'entre vous ont également posé la question de la rémunération des « aménités positives », c'est-à-dire le service rendu par la forêt à la société. Entré au ministère de l'agriculture en 1998, je peux témoigner que c'est une question dont on discute depuis vingt ans ! La forêt est ce qui stocke le mieux et le plus durablement le carbone et, de plus, elle épure l'eau. La qualité de nos eaux vient de celle de nos forêts, et ce n'est pas un hasard si l'agglomération de Saint-Etienne a acheté massivement des forêts dans le Pilat. De même en Ile-de-France, ce sont les nombreuses forêts domaniales et communales qui assurent la qualité de l'eau. Vous avez évoqué l'initiative « 4 pour 1000 » de Stéphane Le Foll, à laquelle l'ONF participe. Toutes les études montrent que les sols forestiers sont meilleurs que les sols agricoles, puisqu'on n'y utilise pas de pesticides.

On pourrait ainsi multiplier les exemples de ces aménités positives : les forêts sont aussi des lieux de promenade pour les urbains, des lieux d'éducation à l'environnement pour nos enfants, sans parler de la « forêt-thérapie » telle qu'on la voit se développer au Japon. Mais toutes ces actions, que mène l'Office au titre de la multifonctionnalité de la forêt ne sont pas financées et ne rapportent rien à son budget. Il y a là un sujet de réflexion, à mon sens, pour le Gouvernement et le Parlement. Il y a vingt ans, on essayait d'approfondir l'analyse pour calculer l'avantage financier qu'apportaient ces aménités. Je n'ai pas vu, depuis, ce débat aboutir. L'Office a passé des conventions avec les agences de l'eau, pour financer des actions ponctuelles, mais nulle part n'est pris en compte le fait que la forêt épure l'eau : on considère qu'elle l'a toujours fait, et qu'elle continuera à le faire. Il est vrai que les agences de l'eau ont plutôt été mises à contribution pour financer l'Agence française de la biodiversité... Ceci pour dire que tous les gestionnaires, agricoles et forestiers, vous rendront grâce si un jour ces services que l'agriculture et la forêt rendent à la nation, en particulier de stockage du carbone, et qui ne peuvent être financés ni par la vente des bois, ni par celle des produits de l'agriculture, étaient pris en compte.

M. Laurent Duplomb parle d'or quand il évoque les résistances de nos concitoyens urbains à la gestion de la forêt – une sorte de « syndrome Idefix » qui porte à considérer que couper un arbre, c'est détruire un être vivant. Nous savons tous ici qu'un arbre naît, vit et meurt, et que quand il meurt, il peut tomber et provoquer des accidents. Nous savons aussi que pour que la forêt se régénère, il faut prélever les chênes de 180 ans pour permettre aux chênes plus jeunes de pousser – c'est ce que l'on fait depuis Colbert. On prélève ainsi les chênes de Tronçais, qui ont été plantés par onze générations de forestiers avant nous. Ceux qui travaillent à l'ONF ne verront jamais, de leur vivant, le fruit de leur travail : vous avez donc raison de dire qu'ils sont passionnés. Il en va de même pour la chasse,

où sévit le « syndrome Bambi » : la régulation des populations tant en forêt que dans les espaces agricoles est pourtant indispensable.

La forêt est aussi le lieu où l'on perçoit le mieux le changement climatique. La forêt remonte du sud vers le nord. L'expérience dite « Giono » – l'auteur de *L'homme qui plantait des arbres* – menée à l'initiative de la Cop 21, et où des espèces méditerranéennes du massif de la Sainte-Baume ont été plantées en forêt de Verdun en est un témoignage : à échéance de vingt ans, les espèces méditerranéennes vont remonter vers le nord – et avec elles les incendies de forêt...

Tout ceci implique de communiquer auprès des populations urbaines, pour expliquer ce que l'on fait. J'y participe modestement, notamment *via* la journée internationale des forêts qui s'est tenue sur le parvis de l'Hôtel de ville. La pédagogie est une action collective, et France Bois Forêt a lancé une campagne sur les usages du bois, à laquelle elle consacre 10 millions d'euros. Mais c'est aussi à chacun d'entre nous de faire œuvre de pédagogie.

M. Roland Courteau s'est inquiété à juste titre de la santé des forêts. De la même manière que l'on a vu se multiplier les zoonoses chez les animaux, et le franchissement de la barrière d'espèce entre les animaux et les hommes - que les scientifiques nous disaient autrefois impossible - on voit se répandre d'importants problèmes de santé des forêts dus au changement climatique, à la sécheresse, aux alternances entre sécheresse et pluies diluviennes. Chaque essence a son problème : la chenille processionnaire pour le pin ou le chêne, la chalarose du frêne, qui risque de tuer tous les frênes français comme cela a été le cas de la graphiose pour les ormes ; le pire étant peut-être dans la remontée, depuis l'Espagne, du nématode du pin, qui va arriver dans les Landes en 2020. Le Parlement pourrait, à mon sens, interpellier le Gouvernement, les institutions comme l'Institut national de la recherche agronomique : la recherche doit être mobilisée, et des financements prévus, si l'on veut éviter que les Landes, sur lesquelles la forêt de pins a été plantée au XIX^{ème} siècle, ne redeviennent simple lande.

La seule préoccupation de l'Office – je réponds à Mme Michelle Gréaume - n'est pas la rentabilité. La loi et le COP exigent que la forêt publique soit gérée durablement. C'est la première tâche de l'ONF, à laquelle s'ajoute la multifonctionnalité, qui exige de prendre en compte tout à la fois les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, majeurs eu égard à la qualité de la biodiversité forestière.

L'ONF doit achever la révolution culturelle par laquelle on a créé, en 1964, un Epic pour succéder à l'administration des Eaux et Forêts, laquelle reste encore dans notre « fond de l'œil » : c'était une administration de 12 000 fonctionnaires – sans compter les ouvriers qui n'étaient pas rangés dans les effectifs mais dans les charges ! – financée par les ventes de bois et les dotations publiques. Pendant les époques bénies, les ventes de bois couvraient 80 % des charges de l'Office : elles n'en représentent plus que 30 % aujourd'hui. Il faut, collectivement, bien comprendre que l'EPIC gère ses missions en ne mettant pas la rentabilité au premier rang. Cependant, son modèle économique – du fait que l'État et les communes forestières ont décidé de plafonner leur contribution à 200 millions d'euros, sur un budget de l'ONF total de 850 millions – le conduit à rechercher toutes les ressources possibles : vente des bois, baux de chasse, concessions en forêt domaniale, et une activité concurrentielle qui représente plus de 100 millions d'euros. L'État, de son côté, finance directement les missions d'intérêt général – restauration des forêts en montagne, défense des

forêts contre l'incendie, biodiversité, notamment outre-mer, maintien du trait de côte et du cordon dunaire.

S'agissant de l'évolution du ratio entre fonctionnaires et salariés, je précise que nous ne recrutons pas de salariés sur des missions de police, pour sanctionner les infractions en forêt, conjointement avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la police et la gendarmerie, par exemple pour éviter le déploiement de quads. En revanche, marteler des arbres, c'est à dire les désigner, est une activité commerciale ; la surveillance des forêts domaniales, qui appartiennent au domaine privé et non public de l'État, n'est pas non plus une activité régaliennne. Nous ne recrutons donc aucun salarié sur les missions régaliennes, mais celles-ci n'ont pas l'étendue qu'imaginent certaines organisations syndicales.

Que l'ONF bénéficie d'une convention collective nationale, Monsieur Joël Labbé, est le meilleur moyen de rassurer les salariés et d'améliorer leur situation. Je rappelle qu'il n'existe pas, dans le secteur forestier, de convention collective de branche. Parmi les ouvriers forestiers qui font un métier difficile et dangereux, les mieux payés, les mieux considérés travaillent à l'ONF. Ceux qui sont dans les entreprises de travaux forestiers – souvent de très petites entreprises – ne bénéficient pas de telles conditions, y compris en matière de sécurité, en particulier quand ils relèvent de la convention du paysage. J'ajoute que nous veillons à ce qu'aucun travailleur clandestin venu de Roumanie ou de Bulgarie n'intervienne dans les forêts publiques. Si vous en avez vu, ils ne relèvent pas de la forêt publique.

Monsieur Martial Bourquin, bien que vous disiez un peu de mal des taillis, les « breuils » en patois du Beaujolais, le « Dubreuil » que je suis n'en prend pas ombrage, car je comprends que vous vous inquiétez de ce que l'on appelle la hiérarchie des usages. Les forestiers ne font pas pousser des arbres pour que le houppier aille dans une chaudière ; ils veulent voir pousser des chênes – cela demande 180 ans –, des hêtres – 90 ans –, des peupliers – 25 ans –, des pins maritimes – 45 ans –, pour que leur grume aille au bois d'œuvre. Ce bois d'œuvre représente 40 % de l'ensemble. Vient ensuite la filière papier, qui progresse dans le secteur du carton – et accompagne la croissance du commerce électronique - tandis que la fourniture de papier journal se porte moins bien, toujours en raison d'internet. Oui, il faut conserver la hiérarchie des usages : les forestiers trouveraient tragique que du bois d'industrie soit utilisé comme bois d'énergie.

Dans l'économie libérale – car tel est le choix que nous avons fait – le « gendarme », c'est le prix. Tout acteur prêt à payer le bois plus cher capte la ressource. Les mérandiers, n'achetaient auparavant que des grumes de chêne pour faire des barriques, à 200 euros le mètre cube. Sauf à ne vendre qu'aux trois *wineries* de Francis Ford Coppola, dans la Nappa Valley, qui ne se soucie pas du prix, les opérateurs s'efforcent d'acheter d'autres grumes moins chères en recherchant une qualité satisfaisante. Chacun développe ainsi des stratégies en fonction de ses objectifs.

Bien entendu, beaucoup de scieries ont disparu, sont sous-capitalisées ou ont des problèmes de transmission alors que leurs dirigeants approchent de la retraite. Cela a fait l'objet de dizaines de rapports et de colloques. L'action de l'ONF pour y remédier, et qui est prévue dans le COP, consiste à passer des contrats. Les scieurs, au lieu d'aller enchérir aux grandes ventes d'automne, sans savoir s'ils emporteraient des lots et à quel prix - ce qui compliquait leur relation avec les banques - peuvent désormais acheter le bois façonné vendu « bord de route » par contrat. Ces conventions représentent 50 % du volume des ventes en forêt domaniale et 30 % en forêt communale. Nous avons donc, sur ce point, réalisé l'objectif du COP. Le contrat, qui lisse les variations de prix, est une garantie pour le scieur. Si la plus

grande scierie pour le hêtre existe encore, en Normandie, c'est qu'au moment où elle a eu des difficultés, elle a pu contractualiser avec l'Office et il en va de même pour les grands scieurs de résineux. Les scieurs de chêne qui ont bien voulu passer des contrats avec l'Office portant sur 100 000 mètres cubes sont très satisfaits des prix dont ils bénéficient. En revanche, le cadre juridique applicable à l'ONF lui interdit d'investir dans la première transformation.

M. Martial Bourquin. – Et l'État ?

M. Christian Dubreuil. – Cela fera l'objet de prochaines discussions avec le ministre, Stéphane Travert. Il faut investir dans les scieries pour les moderniser et garantir leur pérennité. L'État peut y pourvoir mais aussi les conseils régionaux. Pour ces derniers, mon expérience me fait dire que les Régions doivent investir dans l'aval forestier plutôt que dans l'amont. Par exception, l'ONF n'est copropriétaire que d'une scierie, à La Réunion, et cela n'a pas été un succès : à chacun son métier.

Outre-mer, nous sommes également présents en Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion, en Guyane et à Mayotte. Nous intervenons aussi dans la seule forêt boréale française, à Saint-Pierre et Miquelon. Au conseil d'administration, un comité consultatif des forêts d'outre-mer a été créé, qui assure des rencontres régulières entre l'ONF, la FNCOFOR et les élus d'outre-mer. Les situations sont diverses. Aux Antilles, il s'agit de préserver les forêts de l'urbanisation, sachant que dans ces deux îles, en passe de devenir des conurbations, la forêt littorale est menacée et que la production de bois étant inexistante, elle ne saurait être un moyen de financement. Ailleurs, l'effort va plutôt à la préservation de la biodiversité, cofinancée par les collectivités. L'Office fait des prélèvements minimes dans l'énorme forêt tropicale de Guyane – pas plus de cinq arbres à l'hectare – et se heurte à des difficultés assez considérables, puisque les pistes forestières que l'on ouvre ne durent qu'un an – après quoi la végétation les envahit – ce qui exige des investissements importants. Autant dire que l'exploitation de cette forêt est pour nous sévèrement déficitaire. Sans compter les débats, que l'on ne saurait méconnaître, sur la gestion de cette forêt tropicale, dont certains estiment qu'il ne faudrait pas trop l'exploiter, par un rapprochement audacieux avec la forêt amazonienne, effectivement surexploitée. A La Réunion, avec notre filiale Sciages de Bourbon, qui a connu des heurs et des malheurs, nous mettons en place une filière destinée à exploiter des plantations de cryptoméria. Tout ceci pour dire que je suis sensible aux problématiques diverses de l'outre-mer, d'autant que j'ai été directeur de cabinet du ministre Louis Le Pensec.

Monsieur Daniel Gremillet a évoqué l'enjeu de la replantation. Comme pour la rémunération des aménités positives, il faut que l'État, les collectivités territoriales, l'aval de la filière s'en saisissent. La régénération naturelle est le mode traditionnel, en France, de renouvellement de la forêt : c'est le mécanisme le moins onéreux. Le chêne produit des glands de manière erratique – c'est ce que l'on appelle le *masting* du chêne – et il suffit de les laisser pousser, de prélever le chêne lorsqu'il atteint 180 ans et de « dépresser » ce qui pousse, c'est à dire d'en réduire la densité, pour obtenir le même résultat 180 ans plus tard. Mais cela suppose qu'il n'y ait pas de déséquilibre sylvo-cynégétique. Or, par exemple dans le grand quart nord-est, tel n'est pas le cas. Dans la forêt domaniale du Donon, qui aurait dû être classée forêt d'exception, nous n'exploitons pas les bois car si nous le faisons, elle disparaîtrait : les chevreuils et les cerfs abrutissent les jeunes plants, c'est à dire les consomment, interdisant à la forêt de se régénérer. Avec nos amis chasseurs, nous dialoguons dans le cadre des programmes régionaux de la forêt et du bois, en cours d'élaboration. Dans le nord-est, les 17 partenaires de la filière interpellent le préfet de région et les fédérations de chasseurs : la filière amont et aval, tant privée que publique ne pourra pas durablement s'engager si l'on ne résout pas ce problème. Il y a eu des plans de chasse dans les années

1970, à une époque où le cerf était menacé, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui. Dans les Alpes, on voit même des cerfs à 1500 mètres d'altitude, alors que cette espèce ne s'y rencontrait jamais auparavant.

Sans rétablir le Fond forestier national, il faudrait que l'État investisse dans la plantation, que les collectivités y contribuent, en associant les partenaires privés. Le chiffre de 70 millions de plants par an est ridiculement faible, alors que notre pays peut compter sur sa belle filière pépiniériste privée et que l'Office dispose d'une pépinière de chênes en Seine-Maritime.

Au-delà, la question de l'acceptabilité sociale est récurrente. Sur le territoire de mon Président, maire d'Avallon, un « commando » a éradiqué les Douglas plantés dans sa forêt communale, au motif que cet arbre était une espèce invasive venue des États-Unis. Pourtant, j'ai toujours vu de très beaux Douglas dans mon Beaujolais d'origine, qui se vendent très bien et alimentent la transformation...

M. Daniel Gremillet a également souligné la nécessité des préoccupations économiques. Je suis violemment critiqué pour parler de l'ONF comme d'une entreprise publique plutôt que comme d'un établissement public. En dehors du débat sur l'utilité de l'entreprise – cette querelle qui dure depuis 30 ans me semble avoir été surmontée en France – je m'efforce de faire entendre à mes collaborateurs que l'on doit contribuer à l'économie de ce pays - après tout, les financements publics, ce sont les impôts des Français – et être un partenaire de la filière, non plus dormant, comme l'ONF l'a trop longtemps été pour l'interprofession, mais actif. Nous le sommes désormais, dans une filière qui mérite d'être mieux structurée. Ni nos concitoyens ni l'État ne sont prêts à en revenir à un ONF gardien de la nature. Je dois préciser que le syndicat majoritaire des fonctionnaires de l'Office, qui recueille 40 % des voix aux élections porte une vision différente. Il défend d'abord une transformation de l'Epic en établissement public administratif, qui n'emploierait que des fonctionnaires, avec des ouvriers forestiers devenant des ouvriers d'État, comme dans les arsenaux. Autre revendication : passer de la tutelle principale du ministère de l'Agriculture à celle du ministère de la Transition Écologique, afin de se concentrer sur le respect de la biodiversité, à l'aube de l'extinction des espèces, le financement étant principalement assuré par des dotations publiques, que la vente de bois viendrait accessoirement compléter. Je vous laisse juges. Je ne suis qu'un fonctionnaire qui met en œuvre une politique et à ce titre, la question est pour moi tranchée. À ma connaissance, ni le Président de la République ni le Premier ministre ni le ministre de la Transition Écologique même n'ont l'intention de souscrire à cette ligne de conduite. J'ajoute que le gestionnaire que je suis reçoit, comme tout gestionnaire, des injonctions contradictoires – tout comme les maires, me fait observer la Présidente Sophie Primas. On demande à l'Office de faire de l'économique, au bénéfice de la filière, de l'environnement, en protégeant la biodiversité, du social, en organisant un accueil et une éducation à l'environnement gratuits en forêt, et tout cela en lui disant de se débrouiller avec son modèle économique. Ce n'est pas simple. Un exemple : le Gouvernement et le Parlement ont décidé de créer le onzième parc national, un parc forestier de plaine entre Bourgogne et Champagne, sur les départements de la Côte-d'Or et de la Haute-Marne. Cette décision, issue du Grenelle de l'environnement, consiste donc à créer un parc dont 85 % de la surface sera forestière, une forêt productive de feuillus, dont des chênes, qui vont manquer à la production de bois. Cela suppose de créer une réserve biologique de 3000 hectares, qui va instantanément faire disparaître 20 000 mètres cubes de production et 30 000 mètres cubes à terme. On me dit qu'un jour l'ONF sera compensé de cette perte. Mais qui compensera la perte des scieurs ? Quand je parle d'injonctions contradictoires... J'ajoute que ce parc doit se

mettre en place à la fin de l'année prochaine et l'on ne sait pas qui le gèrera et quel sera le rôle de l'ONF.

À Madame Denise Saint-Pé, je répondrai que le label n'est pas trop cher : ce n'est pas lui qui amène les producteurs à vendre à l'exportation en Chine, à Singapour ou au Vietnam. En forêt publique, il faut adhérer au label pour participer aux ventes de l'ONF, et c'est une bonne mesure, qui réserve des bois à nos industriels. En forêt privée, la décision est libre.

Dans les Pyrénées-Atlantiques, il y a eu des difficultés entre l'ONF et l'institution patrimoniale du Haut-Béarn, qui sont aujourd'hui réglées dans un accord passé sous l'autorité de la sous-préfète. Vous me permettez, dans ces conditions, de maintenir ma confiance au directeur régional de l'Office.

En réponse à Monsieur Alain Duran, l'ONF dispose bien d'une comptabilité analytique : la Cour des comptes nous demandait seulement de l'améliorer, ce qui a été fait, et cela figure dans la partie du rapport de la Cour concernant le suivi de ses recommandations.

À la question de Monsieur Pierre Cuypers, je réponds qu'en Ile-de-France, il y a effectivement du bois et des urbains mais pas de scierie. Si l'on convainc les urbains de faire un bon usage du bois, cela ouvre un marché formidable. Je rappelle que l'urbanisation haussmannienne, que l'on croit totalement basée sur l'usage de la pierre, s'est faite à 40 % en bois. Il s'agit, et le conseil régional s'y attelle, de persuader nos concitoyens de demander plus de bois dans la construction et dans le design. Il faut ensuite augmenter le prélèvement en forêt, en étant attentif à la sensibilité des urbains, que j'ai évoquée. Nous avons fait évoluer notre sylviculture, prouvant ainsi que l'ONF n'est pas immobile, en passant de la futaie « régulière » à la futaie « irrégulière », afin d'éviter les coupes claires que nos concitoyens ne supportaient pas, et d'opérer des prélèvements sans bouleverser le paysage. Le rapport de M. Kurt Salmon remis par le Conseil économique, social et environnemental régional contient une série de propositions dont l'une relative à la communication. Je pense qu'implanter une scierie en Ile-de-France restera difficile, mais structurer l'amont de la filière pour approvisionner des scieries dans des régions proches est faisable. Surtout, il faut convaincre nos concitoyens de la nécessité de renouveler les forêts. Si l'on échoue en Ile-de-France, cela ne sera pas un bon signal pour les autres grandes métropoles. Or, ce n'est pas inéluctable. Rouen a une ceinture forestière remarquable, classée forêt d'exception, qui entretient des relations optimales avec cette métropole. La population de Rouen a compris que la forêt domaniale qui enserrait la ville contribue à sa qualité de vie, une forêt multifonctionnelle qui remplit une mission à la fois économique, sociale et environnementale.

Le label ISO, Monsieur Jean-Pierre Decool, a servi à l'Office à se moderniser, mais il s'agit d'une procédure interne : le label le plus opérationnel est le PEFC, label mondial d'origine européenne et notamment française. Les forêts domaniales sont à 100 % sous label PEFC, les forêts communales à 70 %. Ce label garantit la bonne gestion des forêts, et c'est pourquoi on a abandonné ISO, qui témoigne seulement que les collaborateurs de l'ONF ont bien lu les normes... Nous avons, en outre, entrepris une double certification PEFC et FSC dans deux forêts normandes, sur 7000 hectares parce que des industriels de l'aval de la filière veulent aussi cette labellisation d'origine anglo-saxonne très reconnue mondialement, au point que certains de leurs clients ne veulent que du bois FSC. Ils ont tort, mais en économie libérale, le client est roi. De même, 8000 hectares de forêt ont été labellisés FSC par l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France, ainsi que la forêt communale d'Autun. Cela dit,

nous n'abandonnerons jamais le label PEFC, et nous ne procéderons à la double labellisation que si les industriels le demandent.

Monsieur Jean-Pierre Moga, le soutien de l'Office à la filière passe par les contrats que j'ai évoqués. Vous vous étonnez que l'on vende les bois en amont, alors que la valorisation est supérieure en aval de la filière. Cette question du partage de la valeur ajoutée se pose de la même manière que dans la filière agricole. L'amont forestier considère que l'aval capte l'essentiel de la valeur ajoutée. Mais encore une fois, les prix des bois sont à un niveau historiquement bas et s'ils augmentaient, nous irions tous mieux.

À M. Jean-Claude Tissot, je réponds qu'ONF-Énergie structure 25 % de la filière. Nous sommes, grâce à cette entreprise conjointe entre l'ONF et la FNCOFOR un acteur majeur de ce secteur, mais nous n'en sommes pas l'acteur unique. Cette filiale, que je préside, est bénéficiaire, preuve que l'on peut tout faire dans l'administration...

L'ONF, Monsieur Alain Chatillon, est structuré comme un Epic : ce n'est pas tout à fait une entreprise, mais plus du tout une administration. Nous avons, bien entendu, une direction des ressources humaines, gérée par un salarié de droit privé, une direction commerciale, bref, une organisation pertinente que nous avons fait l'effort, l'an dernier, d'adapter à la nouvelle carte des régions instituée par la loi NOTRe, si bien que nous sommes passés de neuf à six directions territoriales. Nous avons 51 agences départementales ou pluridépartementales. L'Office a sans doute des problèmes, mais son organisation fonctionne.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci de ces éclairages. Nous aurons l'occasion de nous revoir pour de nouveaux points d'étape.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 11h40.

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

Mardi 20 février 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées

M. Christian Cambon, président. – Madame la ministre, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui sur la loi de programmation militaire 2019-2025, la LPM.

Mme Florence Parly, ministre des armées. – Voilà huit mois que j'ai la responsabilité du ministère des armées. Pendant ces huit mois, j'ai rencontré nos services, nos forces et leurs familles. Je me suis rendue, avec certains d'entre vous, sur le terrain d'opérations extérieures, comme dans les régiments ou auprès des soldats de Sentinelle.

Au cours de ces huit mois, j'ai entendu un appel – toujours le même –, un appel sans équivoque : « cela ne peut plus durer », « on ne peut pas sans cesse demander plus en donnant toujours moins. » Ce projet de loi de programmation militaire est une forme de réponse à cet appel.

Mesdames, messieurs les sénateurs, depuis huit mois, nous avons appris à nous connaître, à travailler ensemble. Monsieur le président, vous avez innové en demandant l'organisation d'un débat, dans l'hémicycle, sur la revue stratégique de défense et de sécurité nationale. Je souhaite encore développer les liens de confiance qui se sont tissés entre nous dans le cadre du travail que nous allons mener conjointement pour l'examen du projet de LPM, qui est très important pour le ministère des armées.

Nous avons passé beaucoup de temps à discuter, ensemble, des sujets budgétaires. On dit que les bons comptes font les bons amis, mais nos relations ont dépassé ce stade ! Nous avons passé du temps sur le projet de loi de finances pour 2018, qui était la première étape de remontée en puissance de notre effort militaire, avec une progression de 1,8 milliard d'euros du budget de la mission Défense. À mes côtés, vous avez été très attentifs à la manière dont l'exécution de l'année 2017 se dénouerait, ce dont je vous remercie. Je ne regrette pas de m'être battue pour les dégels de crédit que le ministère des armées a finalement obtenus en fin d'année, après un premier dégel de 1,2 milliard d'euros. Nous n'aurions peut-être parié sur cette réussite, monsieur le président, mais, finalement, nous l'avons obtenue, et ce fut un travail d'équipe.

M. Christian Cambon, président. – Nous nous sommes bien battus, tous ensemble !

Mme Florence Parly, ministre. – Le temps de la gestion est maintenant terminé. Nous entrons dans l'ère de la construction, de la vision, de l'ambition. J'ai présenté, le 8 février dernier, en conseil des ministres, le présent projet de loi de programmation militaire, qui couvre la période 2019-2025. Ce texte marque le renouveau de nos armées et met fin au

grand écart croissant qui pèse sur notre défense depuis tant d'années, avec, d'un côté, des budgets toujours plus contraints, des effectifs toujours plus réduits, des programmes retardés, voire arrêtés et, de l'autre, un besoin et un engagement sans cesse croissants de nos armées, en opérations extérieures comme sur le territoire national. Notre défense a été particulièrement sollicitée au cours des dernières années.

Face à des demandes si opposées et à des signaux si contradictoires, peu auraient tenu. Nos forces armées, elles, ont tenu. Elles ont accompli leur mission. Elles sont intervenues partout où c'était nécessaire, au Sahel, en République centrafricaine, au Levant. Elles ont également réussi à relever le défi de l'opération Sentinelle, pour se battre contre le terrorisme et assurer la sécurité au quotidien de nos concitoyens.

Nos armées ont donc toujours répondu présentes. Elles l'ont fait avec rigueur, efficacité et talent. Je veux à nouveau leur rendre hommage.

Mais ces tendances contraires n'avaient que trop duré. Le Président de la République a donc été extrêmement clair : les armées devaient retrouver les moyens d'accomplir leur mission. Le chef de l'État m'a chargée de lancer une revue stratégique de défense et de sécurité nationale. Ce document, dont les conclusions ont été approuvées en octobre dernier, a permis une analyse fine, précise, de la situation internationale et de l'évolution des conflits.

En bref, le monde dans lequel nous évoluons est imprévisible, plus instable, plus violent. Les conflits ont définitivement changé de visage : ils sont plus déséquilibrés, plus numériques et plus durs. La menace terroriste ne perd rien de son intensité, malgré la défaite de Daech sur le terrain. Les grandes puissances continuent de s'armer et d'affirmer leur autorité par tous les moyens. Les attaques *cyber* sont de plus en plus nombreuses, plus vastes et plus difficiles à parer.

Dans ce monde et face à ces guerres nouvelles, la France doit tenir son rang. Elle doit faire entendre sa voix. Elle doit être en mesure d'intervenir partout où ses intérêts sont menacés, partout où la stabilité internationale est en jeu. Il fallait une réaction forte et rapide.

Ce projet de loi de programmation militaire a été élaboré dans un délai exceptionnellement court, puisque six mois seulement se sont écoulés depuis le lancement des travaux de programmation et trois mois à peine depuis le dépôt des conclusions de la revue stratégique.

Le texte est désormais entre vos mains et celles de vos collègues députés. Le calendrier, tel qu'il a été fixé, devrait permettre son adoption définitive autour du 14 juillet prochain, cette date ayant évidemment une valeur symbolique très forte. Il se sera alors écoulé moins de dix mois entre la conception et l'adoption du projet de loi ! Par comparaison, ce délai avait été de dix-huit mois pour la LPM 2009-2014 et de quinze mois pour la LPM 2014-2019. Pour parvenir à cet objectif, tous les services du ministère ont été mobilisés.

C'est une loi de programmation de renouveau. Le Président de la République avait fixé un cap clair : consacrer 2 % de notre richesse nationale à l'effort de défense d'ici à 2025. Concrètement, la France investira dans sa défense 198 milliards d'euros entre 2019 et 2023 et 295 milliards d'euros entre 2019 et 2025, période de programmation des besoins couverte par cette LPM.

Ce projet de loi est sincère. Je l'affirme la tête haute et je veux y insister, parce que je tiens beaucoup à cette sincérité. De fait, ce texte ne se fonde que sur des crédits budgétaires « en dur » et ne prend en compte aucune recette exceptionnelle hypothétique, liée à telle ou telle conditionnalité, dont la non-réalisation viendrait perturber l'équilibre de la LPM.

En ce qui concerne la provision pour les opérations extérieures, sujet qui nous a tous beaucoup occupés, je rappelle que son montant, fixé à 450 millions d'euros dans la précédente LPM, s'était avéré extrêmement bas par rapport à la réalité des engagements. C'est la raison pour laquelle, dès la loi de finances pour 2018, nous avons revu cette provision à la hausse, à 650 millions d'euros. Toutefois, il fallait aller plus loin : la LPM prévoit de la porter à 1,1 milliard d'euros dès l'année 2020.

Au-delà de cette augmentation significative, une indication forte de méthode a été inscrite dans la présente LPM, qui prévoit que, si cette provision n'était pas entièrement dépensée, les crédits seraient conservés au bénéfice du ministère des armées. En sens inverse, il est également écrit noir sur blanc que, si son montant devait ne pas suffire, l'éventuel surcoût ferait l'objet d'un financement interministériel. Ces éléments de sincérisation me paraissent importants.

Ce texte marque également une rupture avec les réductions d'effectifs engagées dans le cadre des précédentes lois de programmation militaire, réductions certes interrompues dès 2015, avec une première révision à la hausse, et de premières créations d'emplois en 2016, qui se sont poursuivies en 2018. La LPM 2019-2025 prévoit quant à elle 6 000 créations de postes. Il s'agit donc d'une loi de rupture, avec laquelle nous souhaitons pouvoir cueillir les fruits de la remontée en puissance de nos armées.

Comment avons-nous travaillé ? Nous avons d'abord examiné ce que serait une ambition à l'horizon 2030 pour des armées capables d'agir et de l'emporter sur tous les terrains, face à tous les assauts. Cette ambition a été validée par le Président de la République lors d'un conseil de défense qui s'est tenu au mois de novembre 2017. À partir de cette ambition, qui consiste à disposer d'un modèle d'armée complet et équilibré, capable de remplir ses missions de manière « soutenable » dans la durée – le terme est important –, nous avons travaillé de manière à traiter l'ensemble des fonctions stratégiques de notre outil de défense : la dissuasion, la protection, la connaissance et l'anticipation, la prévention et, bien sûr, l'intervention.

Le projet de loi de programmation se déploie autour de quatre axes. En premier lieu, c'est « une LPM à hauteur d'homme ». Les précédentes LPM se focalisaient principalement sur les gros équipements. Pour ma part, je suis très fière que les femmes et les hommes de nos armées, civils comme militaires, soient placés au cœur de cette loi de programmation. Le premier chapitre leur est consacré, ce n'est pas un hasard, mais une volonté. Il s'agit d'assurer l'amélioration de la condition du personnel, les conditions de vie des familles, des conditions de formation, de préparation opérationnelle et d'entraînement.

Ainsi, nos soldats se verront dotés de nouveaux treillis ignifugés, équipements que nos armées attendent depuis longtemps, sans que les promesses aient jusqu'à présent pu être tenues. 23 000 premiers treillis seront livrés en 2019. 100 % du personnel en OPEX en seront équipés dès 2020, et l'intégralité de nos forces dès 2025. De même, 55 000 gilets pare-balles du dernier standard seront livrés sur la période couverte par la LPM, dont 25 000, soit presque

la moitié, dès l'année prochaine. 100 % des militaires de la garde nationale en seront équipés dès 2019. Nous leur devons cette reconnaissance et cette marque de respect.

C'est volontairement que j'insiste sur ces petits équipements, qui font le quotidien des soldats et définissent l'exercice de leur engagement. C'est aussi le déficit de petits équipements qui, trop longtemps, a fait la honte des décideurs publics face à nos armées.

Ce projet de loi de programmation militaire porte aussi un engagement, celui du Plan famille, que je vous ai présenté au mois d'octobre dernier et dont la plupart des mesures entrent en application cette année : places en crèches, prêt spécifique d'aide à l'accès à la propriété, élargissement de l'offre de prestations sociales pendant l'absence en mission... La LPM prolongera le Plan famille, avec 528 millions d'euros pour poursuivre l'effort dans la durée.

Deuxième axe, le renouvellement des capacités opérationnelles. Pour que nos forces puissent agir pleinement et pour garantir le succès de nos opérations, il faut aussi renouveler nos capacités opérationnelles. Équipements étaient vieillissants et parfois devenus inadaptés, impasses capacitaires faisaient planer des dangers sur notre supériorité opérationnelle. Cette LPM répare le présent et prépare l'avenir. Les matériels les plus anciens, particulièrement usés au cours des dernières années en raison de l'intensité de nos engagements, seront les premiers à être remplacés. Le programme Scorpion sera accéléré et 50 % des nouveaux blindés – Griffon, Jaguar ou véhicules blindés multi-rôles légers – seront livrés d'ici à 2025.

La marine nationale recevra de nouveaux sous-marins nucléaires d'attaque ainsi que de nouvelles frégates. Les quatre premiers SNA Barracuda, les trois dernières frégates multi-missions et les deux premières frégates de taille intermédiaire seront livrées d'ici à 2025.

Contrairement à ce que l'on peut lire ici ou là, l'armée de l'air ne sera pas en reste. Dans la période couverte par la LPM, elle connaîtra l'arrivée de 6 drones *Reaper* armés, du premier système de drone Male européen et d'avions de chasse, en l'occurrence 28 nouveaux Rafale et 55 Mirage 2000D rénovés. L'armée de l'air bénéficiera aussi des 12 premiers avions ravitailleurs de nouvelle génération MRTT, qui étaient très attendus et qui seront livrés d'ici à 2023. Grâce à cette accélération des programmes, nos armées bénéficieront d'équipements plus modernes, plus adaptés, pour combler un certain nombre de manques capacitaires devenus critiques.

En outre, nous avons décidé d'augmenter le nombre des commandes d'avions ravitailleurs, puisque nous allons porter notre cible de 12 à 15. De même, pour la marine nationale, nous avons élevé notre cible de bateaux patrouilleurs de 17 à 19, dont 11 livrés d'ici à 2025, contre 4 dans le schéma antérieur. Là encore, il s'agit de remédier à des situations extrêmement dommageables, en particulier en outre-mer.

Aucune impasse n'a donc été faite et les trois armées verront leurs capacités renforcées et renouvelées. Enfin, ce projet de loi de programmation militaire respecte un autre engagement du Président de la République, puisqu'il lance le renouvellement des deux composantes de notre dissuasion nucléaire.

Le troisième axe du texte consiste à garantir notre autonomie stratégique et à faire émerger une autonomie stratégique européenne. Garantir notre autonomie stratégique, c'est

s'assurer que la France fera toujours entendre sa voix et sera capable de l'emporter quel que soit le terrain, l'adversaire ou les conditions.

Pour anticiper les menaces et les évolutions géopolitiques, nous faisons porter prioritairement nos efforts sur le renseignement. Ainsi, nous avons prévu que 1 500 nouveaux postes, sur les 6 000 que j'ai annoncés tout à l'heure, seraient créés au profit des services de renseignement, et nous investirons en faveur de celui-ci 4,6 milliards d'euros au cours de la période. Ces investissements se traduiront par des drones, des avions de guerre électronique ou encore des satellites.

Avec cette LPM, nous serons également efficaces sur les nouveaux terrains, tels que la lutte dans le cyberspace. Pour ce faire, nous avons prévu d'investir 1,6 milliard d'euros et de recruter plus de 1 000 cybercombattants supplémentaires d'ici à 2025. Le renseignement et la lutte *cyber* sont deux priorités très marquées, aussi bien en effectifs qu'en investissements.

La France est la plus grande armée d'Europe. Elle est la deuxième armée du monde libre. Avec cette LPM, la France conforte sa place. C'était une nécessité. Cependant, nos voisins européens sont confrontés aux mêmes menaces et aux mêmes dangers que nous. Forts de notre position de *leader* en Europe, nous pourrions, grâce à cette LPM, porter des coopérations autour de projets stratégiques à dimension européenne. Je pense à notre politique spatiale ou à notre groupe aéronaval. Ces éléments différenciants doivent permettre d'attirer des partenariats de la part de nos alliés.

L'Europe ne se construira pas sur de bonnes intentions et à coup de traités, de directives ou de règlements, mais autour de projets et de coopérations très concrètes, militaires, industrielles,... C'est ce que nous avons évoqué au cours de la conférence de Munich le week-end dernier. La notion d'autonomie stratégique européenne ne peut pas être un concept : elle doit se construire par l'exemple !

Ce projet de loi de programmation militaire comporte un certain nombre d'éléments différenciants. Par exemple, nous avons prévu des crédits pour financer des études en faveur d'un nouveau porte-avions. De tels éléments doivent favoriser l'émergence d'une autonomie stratégique, non seulement française, mais aussi européenne.

Quatrième axe, l'innovation. Ce n'est pas un sujet gadget ni un supplément d'âme, mais une nécessité absolue au moment où le numérique est partout et change les usages et les modes de combats. Il faut absolument prendre en compte cet enjeu.

Beaucoup a été fait au cours des derniers mois, mais ce n'est qu'un début. Je pense en particulier au fonds Definvest, que nous avons créé en lien avec Bpifrance et la direction générale de l'armement, la DGA. Nous avons aussi lancé des partenariats d'innovation, comme le partenariat Artemis.

Le présent projet de loi va accélérer ce mouvement. L'accent a été fortement mis sur la recherche et le développement. Dans la loi de finances pour 2018, les crédits consacrés aux études et à l'innovation s'élevaient à 730 millions d'euros. Ils passeront à 1 milliard d'euros dès 2022, soit une augmentation de près d'un tiers. Nous allons également prévoir des crédits importants pour préparer les grands programmes d'armement qui structureront les trente ou quarante prochaines années : 1,8 milliard d'euros par an en moyenne seront alloués

aux études, pour concevoir aussi bien le successeur du porte-avions Charles-de-Gaulle que le futur char de combat ou le système de combat aérien du futur.

Cette LPM n'est pas seulement un texte de sincérité ou d'ambition : elle est aussi un texte de responsabilité. En effet, comme l'a déclaré le Président de la République lors de ses vœux aux armées, si la Nation consent à accorder des moyens exceptionnels à nos armées, nous devons nous montrer à la hauteur et garantir que chaque euro investi sera bien employé.

Pour ce faire, il faut aussi que le ministère des armées poursuive sa modernisation. Le terme « modernisation » s'inscrit dans un contexte très différent de celui dans lequel il était précédemment utilisé. Les précédentes LPM traduisaient une modernisation sous contrainte. Cette fois, la modernisation est choisie et voulue. Cela change profondément le sens des 14 chantiers sont inscrits dans le Plan action publique 2022, visant à poursuivre la transformation et la modernisation du ministère. La DGA sera transformée pour conduire plus efficacement les programmes d'armement au service de nos armées, nous permettre d'innover davantage et plus vite, renforcer la coopération internationale, en particulier européenne, en matière d'équipement, qu'il s'agisse, d'ailleurs, de coopération ou d'exportation.

Nous allons également créer une direction générale du numérique, qui veillera à la numérisation de l'ensemble de notre ministère, et nous mènerons jusqu'au bout la réforme du maintien en condition opérationnelle aéronautique, que j'ai eu l'occasion de présenter voilà quelques semaines. Nous lancerons également la réforme du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres. La LPM 2019-2025 marque une remontée en puissance. J'aborde l'examen de ce projet de loi avec beaucoup de confiance, mais aussi d'enthousiasme. Et je connais l'engagement et la volonté de votre commission pour assurer l'avenir de notre défense.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de cette présentation. Le texte va globalement dans le bon sens, même si, comme toujours, le diable se niche dans les détails. En particulier, la hauteur des marches à franchir sur les années 2023 à 2025 peut poser question.

Je veux saluer nos collègues membres de la commission des finances, Dominique de Legge, rapporteur spécial, et Michel Canevet. Je précise qu'un certain nombre de nos collègues participent par ailleurs à l'audition, en ce moment même, de M. le ministre de l'intérieur par la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure.

M. Cédric Perrin. – Madame la ministre, je veux vous féliciter pour les dégels que vous avez réussi à obtenir pour l'année 2018. C'était une attente forte. L'action commune a été fructueuse.

À l'automne dernier, le Sénat a adopté un amendement à l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques, visant à préserver les dépenses du ministère des armées. Cet amendement a été rejeté par l'Assemblée nationale, et l'article 14 est devenu l'article 17 de la loi promulguée, qui dispose que le montant de restes à payer « ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017 ».

Comment cet article s'articule-t-il avec l'affirmation contenue dans le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire, selon laquelle « cette disposition programmatique de la loi de programmation des finances publiques ne contraindra pas les

investissements du ministère des armées » ? C'est un sujet d'inquiétude pour nous, comme probablement pour vous-même.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Globalement, je crois que ce texte répond à toutes les demandes et à tous les besoins, notamment en matière d'équipement. La date de livraison pose question, mais elle dépendra évidemment des budgets votés précédemment.

Je veux vous féliciter, madame la ministre, pour l'intérêt particulier que vous portez aux ressources humaines. Nous connaissons votre attachement à inclure les familles. Cette LPM est à hauteur d'homme – et de femme –.

Enfin, je veux vous féliciter pour la communication très positive qui a été faite autour de ce projet de loi : avant même sa sortie, ceux qui s'intéressent à nos armées avaient à son sujet un *a priori* très positif. Nous l'abordons avec beaucoup de bienveillance.

Cela dit, je veux vous poser une question très pragmatique : l'augmentation des crédits qui la caractérise est bienvenue, notamment s'agissant du renouvellement des équipements, mais contraste avec des réductions d'effectifs et les stabilisations des budgets qui touchent les autres ministères.

L'abondement d'un budget se traduit généralement par une coupe ailleurs. Dès lors, est-il raisonnable de prévoir aujourd'hui une telle hausse de crédits à partir de 2023 ?

M. Jean-Marie Bockel. – Je fais miennes les remarques positives de mes collègues.

Dans la revue stratégique, il est indiqué que, « compte tenu du format actuel des armées, il en résulte un dépassement des contrats opérationnels et des difficultés lourdes en matière d'entraînement et de soutien. » Vous ne serez donc pas étonnée, madame la ministre, que je m'interroge non pas sur la sincérité – je vous ai bien entendue –, mais sur la faisabilité du dimensionnement, sur toute la durée de la période de programmation, des contrats opérationnels présentés dans le rapport annexé à la LPM, qui n'ont été modifiés qu'à la marge. La LPM prévoit que le contrat opérationnel comporte trois théâtres d'opérations extérieurs durables, avec, de plus, la capacité d'assumer le rôle de nation cadre et d'être contributeur majeur au sein d'une coalition.

Bien sûr, l'arbitrage financier ne nous a pas échappé, mais est-ce soutenable ? Peut-on envisager, dans l'environnement stratégique actuel, l'impossibilité d'ouvrir un nouveau théâtre d'intervention extérieur sauf fermeture d'une OPEX en cours ?

J'ai évoqué à plusieurs reprises la question du soutien aux exportations, le Soutex, qui représente 6,6 % des effectifs supplémentaires prévus par la prochaine loi de programmation. Selon le chef d'état-major de l'armée de l'air, M. le général Lanata, le volume d'activité du Soutex équivaldrait à celui de l'activité chasse dans l'opération Barkhane, soit 10 % de l'activité de l'armée de l'air.

Pour tenir compte des difficultés de la période précédente, 400 postes supplémentaires ont été prévus, notamment au niveau de la DGA. Cela suffira-t-il compte tenu du « contrat du siècle » australien ou des besoins du Rafale ? Cet aspect n'est pas très médiatique, mais il est important.

M. Jean-Marc Todeschini. – La mise en place du service national universel est aujourd'hui devant nous. Faute d'informations précises, il est difficile d'en évaluer le coût. Au passage, on peut regretter qu'aucun parlementaire ne siège dans la commission chargée de remettre au Président de la République un rapport sur le sujet.

Quoi qu'il en soit, le ticket d'entrée dans le système du service national universel atteindra certainement quelques milliards d'euros. Sur cinq ans, le coût sera certainement largement supérieur.

La loi de programmation militaire précise que la création des 6 000 postes se fera indépendamment du service national universel. Or le ministère des armées prendra naturellement sa part dans la création de celui-ci. Il ressort même des premières auditions que Jean-Marie Bockel et moi-même avons menées que cette part pourrait s'élever à 30 %.

Madame la ministre, vous avez évoqué un budget sincère. Tant mieux, mais pouvez-vous nous garantir que l'effort supplémentaire de 1,7 milliard d'euros ne sera pas amputé du coût de la part du service national universel qui restera à la charge du ministère des armées ? Cette part sera-t-elle bien financée en dehors de la LPM ?

M. Christian Cambon, président. – Compte tenu de l'incertitude qui prévaut sur le service national universel, nous partageons tous cette préoccupation.

M. Pascal Allizard. – Je vous remercie, madame la ministre, pour la grande clarté de votre exposé. Notre *a priori* favorable sur le projet de loi de programmation militaire n'empêche nullement certaines interrogations, notamment quant à sa soutenabilité budgétaire dans le temps. Mon collègue Michel Boutant, avec lequel je co-rapporte pour avis le programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense », étant retenu par la présidence de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, je me permets de vous demander en son nom quelques précisions sur le recrutement annoncé de 1 500 postes destinés au renseignement. À quel niveau d'effectifs de départ est attaché cet objectif ? S'agissant des services directement rattachés à votre ministère, à quel rythme seront effectués ces recrutements ? Comment est-il prévu de résoudre la difficulté de recruter certains profils très spécialisés de contractuels de haut niveau ? Est-il envisagé d'assouplir les modalités de rémunération pour améliorer l'attractivité des postes proposés ? Je vous interrogerais, quant à moi, sur les programmes d'équipements conduits au titre de la fonction « connaissance et anticipation » : quel sera leur montant ? À quel rythme seront-ils réalisés ? Des coopérations avec nos alliés sont-elles prévues dans ce cadre ? Envisagez-vous enfin des acquisitions sur étagère et, le cas échéant, pour quel montant ?

M. Olivier Cadic. – Les cyberattaques apparaissent toujours plus nombreuses et dangereuses; le Pentagone a indiqué à cet égard que les *fake news* constituaient la principale menace de guerre hybride. À cet effet, le projet de loi de programmation militaire prévoit d'y consacrer 1 500 postes supplémentaires entre 2019 et 2025 pour atteindre un effectif de 4 000 emplois à la fin de la période. Vous nous avez toutefois cité le nombre de mille lors de votre présentation. Par ailleurs, à la lecture du document budgétaire, il est difficile d'identifier cette fonction, répartie entre différents services (État-major des armées, direction générale de l'armement, direction générale de la sécurité extérieure, etc.). Comment ces recrutements s'articuleront-ils entre ces entités ? Quel en sera le rythme ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances. – Je remercie la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées de

m'avoir associé à cette audition. Le projet de loi de programmation militaire que vous nous avez présenté possède deux atouts principaux à mes yeux : l'absence de financement par des recettes exceptionnelles et la qualité de son volet sur la condition militaire ; j'y vois un écho à mon récent rapport relatif à l'immobilier. Je m'interroge cependant sur les dispositions du rapport annexé relatives au porte-avion, qui indiquent qu'au cours de la période 2019-2025, des études seront initiées pour définir les modalités de réalisation d'un nouveau bâtiment. Quand sera prise la décision de lancer ce chantier, afin d'éviter que la France ne se retrouve privée de porte-avion au retrait du Charles-De-Gaulle ? À cet effet, des crédits seront-ils alloués à ce projet dès la loi de programmation militaire à venir ?

Mme Florence Parly, ministre. – S'agissant des restes à payer, si la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 était appliquée à la lettre, il serait inutile de discuter plus avant du présent projet de loi de programmation militaire, tant ils entreraient en contradiction. Pour éviter ce biais, le rapport annexé, qui a la même portée normative que le texte lui-même, précise que la disposition de la loi précitée du 22 janvier 2018 relative aux restes à payer ne contraindra pas les investissements du ministère des armées.

Il m'est plus difficile de répondre à Mme Conway-Mouret s'agissant des arbitrages budgétaires entre ministères. Si je ne suis plus en charge des finances publiques, je suis solidaire d'un Gouvernement, qui poursuit le double objectif de consacrer, à échéance 2025, 2 % du produit intérieur brut (PIB) de la France à la défense et d'améliorer structurellement la situation des finances publiques, au regard notamment des règles européennes en matière de déficit. Dans ce contexte de maîtrise budgétaire, le projet de loi de programmation militaire représente un effort exigeant, qui témoigne de la volonté gouvernementale de donner aux armées les moyens d'exercer leurs missions. Quant au fait que cet effort soit plus concentré à partir de 2023, voyons plutôt le verre à moitié plein qu'à moitié vide ! De fait, les moyens croissent dès 2018, avec des rythmes d'augmentation annuels très significatifs. M. Jean-Jacques Bridey, président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, me faisait remarquer lors d'une récente audition que, sans l'augmentation de crédits réalisée sur la dernière année d'application de la loi de programmation militaire 2014-2019, les objectifs annoncés dans le présent projet de loi de programmation militaire auraient été difficiles à atteindre. Tout est donc affaire d'appréciation... Je sais d'ailleurs que vous serez vigilants quant à l'effectivité de ces dotations, soumises au principe de l'annualité budgétaire. Nous avons, en outre, prévu de dresser en 2021 un premier bilan d'exécution, qui nous permettra également de définir plus précisément les réalisations de la seconde période de mise en œuvre de la loi de programmation. Qui sait en effet quel sera le PIB de la France en 2025 ? Il conviendra donc d'ajuster à mi-parcours, de façon à atteindre à échéance notre objectif de 2% du PIB.

Vous m'avez interrogée, monsieur Bockel, sur les contrats opérationnels et l'absence, dans le projet de loi de programmation militaire, de changement de vision s'agissant du nombre de théâtres d'OPEX ou de coalitions dans lesquelles la France jouerait un rôle de nation cadre. Notre objectif, comme le soulignait la revue stratégique de défense et de sécurité nationale menée en 2017, est d'insister sur la fonction préventive de notre activité de défense, en agissant en amont des crises pour éviter leur survenance ou, à tout le moins, en maîtriser les effets. En conséquence, nous avons choisi de ne pas augmenter le nombre de théâtres d'opérations, tout en prévoyant, compte tenu du fait que, déjà, les contrats opérationnels de chacune des armées ne sont pas respectés, de faire évoluer ces contrats au cours de la période d'application de la prochaine loi de programmation militaire.

Ces dernières années, les opérations d'exportation ont constitué de beaux succès, avec un impact très positif pour nos industries. Elles ont néanmoins pour corolaire une implication lourde de nos armées : certes, elles reçoivent un dédommagement financier des industriels, mais les personnels en charge de cette mission ne sont, de fait, pas présents sur d'autres tâches. Le projet de loi de programmation militaire prévoit, en conséquence, d'augmenter leurs effectifs à hauteur de 400 postes.

Monsieur Todeschini, vous souhaitiez des précisions sur le service national universel. Je ne puis guère vous en donner car le sujet ne concerne nullement le présent texte. Je vous renvoie aux vœux du Président de la République aux armées et à l'engagement selon lequel le service national universel n'a pas vocation à élargir sur les moyens de la défense. Nous en connaissons prochainement plus précisément les modalités, mais, quoi qu'il en soit, je protégerai les moyens alloués à prochaine loi de programmation. Nous participerons bien sûr au projet, dont la dimension interministérielle est évidente, mais aucunement seuls.

M. Allizard m'a interrogée sur les objectifs en matière de recrutement : nous atteindrons 274 936 emplois au sein du ministère à échéance 2025, soit 6 000 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires par rapport à 2018. Le rythme de recrutement est défini à l'article 5 du projet de loi de programmation : 500 emplois seront créés en 2018, 450 en 2019, puis 300 en 2020 comme en 2021, 450 en 2022 et 1 500 par an entre 2023 et 2025. Pour ce qui concerne plus spécifiquement les 1 500 créations de postes destinées au renseignement, que nous souhaitons privilégier en priorité compte tenu de la longueur des formations, des discussions auront prochainement lieu avec le ministère de l'action et des comptes publics pour envisager les moyens de rendre plus attractives les rémunérations proposées. Monsieur Cadic, les 1 500 créations de postes pour le cyber-renseignement se partagent entre près de 1 100 postes de cyber-combattants et 400 dans le renseignement numérique. Quant au rythme de recrutement et à la ventilation des nouveaux effectifs entre les différentes entités, le sujet est sensible et n'a pas, à ce jour, été tranché. Nous en reparlerons dans le cadre des prochains projets de loi de finances.

Le porte-avions Charles-De-Gaulle sera retiré du service actif à l'horizon 2040 ; il convient donc de réfléchir dès aujourd'hui à son remplacement. Au cours de la période couverte par la prochaine loi de programmation militaire, des études seront menées afin de préciser les caractéristiques d'un futur porte-avions et du calendrier associé. A ce stade, la possibilité de disposer d'un second porte-avions avant le retrait du service du Charles de Gaulle, est ouverte.

S'agissant enfin, pour répondre à M. Allizard, si nous avons par le passé réalisé des acquisitions sur étagère – je pense notamment au remplacement du Famas –, aucun programme de ce type n'est aujourd'hui prévu, ce qui ne signifie pas qu'il faille se priver de cette opportunité.

M. Gérard Poadja. – Le projet de loi de programmation militaire a pour ambition de renouveler les capacités opérationnelles et les équipements des armées et je me réjouis de la modernisation annoncée de notre défense. Je m'inquiète toutefois – je m'en suis ouvert à Geneviève Darrieussecq en décembre dernier – des moyens très insuffisants alloués à la surveillance de la zone économique exclusive (ZEE) de Nouvelle-Calédonie, qui représente 15 % de la surface de la ZEE française et se trouve la cible fréquente des pirates asiatiques qui pillent ses ressources naturelles. Outre la base aéronavale de Tontouta, nous ne disposons que de deux patrouilleurs P400 coûteux à entretenir et à bout de souffle. C'est très insuffisant !

Apporterez-vous une vigilance particulière au renouvellement des matériels affectés à la surveillance de cette zone ?

M. François Patriat. – Votre projet met en cohérence les missions confiées aux armées, dans le cadre de conflits toujours plus violents, avec les moyens qui leur sont dévolus. Il offre également à la France, avec l'objectif de 2 % du PIB destinés à sa défense, la possibilité de construire une autonomie stratégique à l'échelle européenne. S'agissant de la défense européenne, il me semble que l'une de ses principales lacunes réside dans la multiplication des armes utilisées : nous avons dix-sept types de chars lourds de combat, contre un seul aux États-Unis ! Cette dispersion est aussi coûteuse qu'inefficace.

M. Yannick Vaugrenard. – Comme mon collègue François Patriat, je m'interroge sur l'avenir de l'Europe de la défense, que votre texte promet. Vous semblez présupposer que l'implication des États membres se renforcera à l'avenir sur les questions de défense. Quels éléments vous font envisager une telle évolution ? Comment, par ailleurs, inciter les pays européens à s'engager plus avant pour la sécurité du continent africain ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – J'ai bien compris que l'expression « en même temps » était au cœur de la doctrine politique du Président de la République... Alors, est-il possible de rechercher l'autonomie stratégique de la France et, en même temps, de renforcer l'Europe de la défense ? Cette dernière n'est-elle pas d'ailleurs compromise par le Brexit et le flou entretenu par la nouvelle coalition gouvernementale allemande sur les questions militaires ?

M. Philippe Paul. – Je m'interroge, comme Dominique de Legge, sur le calendrier de remplacement du porte-avion Charles-De-Gaulle. Selon les spécialistes, il faudrait trois ans pour réaliser les études préalables et six à huit ans pour construire un bâtiment. Dès lors, pourquoi ne mentionner qu'un remplacement en 2040 et non pas avant ? Vous envisagez, en outre, un possible retour à une permanence de porte-avion en alerte. Cela signifie-t-il que la construction de deux nouveaux bâtiments pourrait être programmée ? Un porte-avion coûte 500 millions d'euros par année de fabrication, auxquels il convient d'ajouter environ 3 milliards d'euros pour l'achat de Rafales et d'Hawkeye...

M. Hugues Saury. – Vous nous avez pleinement rassurés s'agissant de l'application, par votre ministère, de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 relatif aux restes à payer. Alors que le monde s'arme massivement, l'effort de la France sera-t-il suffisant pour tenir son rang ? Est-il à la hauteur de celui réalisé par les autres nations ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je regrette de ne pas vous avoir entendue sur les réservistes, bien que l'homme ait été placé au cœur de ce texte. Par ailleurs, s'agissant de la défense européenne, j'aimerais vous faire partager une anecdote vécue à l'assemblée parlementaire de l'OTAN. À ma question portant sur le renforcement de la défense européenne parallèlement à l'alliance atlantique, Jens Stoltenberg, son secrétaire générale, a fait remarquer qu'après le Brexit, la défense de l'Europe serait assurée à 75 % par des pays qui n'en étaient pas membres. Que pensez-vous de cette réflexion ?

M. Ladislas Poniatowski. – Si la majorité sénatoriale approuvera globalement votre projet de loi de programmation militaire, celui-ci n'est pas exempt de quelques faiblesses. Je pense notamment à l'absence d'ambition concernant les OPEX. Alors que depuis deux ans, les sommes qui y sont consacrées chaque année dépassent le milliard

d'euros, vous ne prévoyez que 650 millions d'euros par an pour 2019. Certes, l'enveloppe est supérieure aux 450 millions d'euros annuels actuels et s'établira à 1,1 milliard d'euros en 2020, mais elle demeure insuffisante ! En outre, les augmentations annoncées sont inscrites sur les exercices budgétaires sur lesquels vous risquez de ne plus être aux affaires. Quelles seront les conséquences de cette frilosité sur les OPEX, alors que, comme le remarquait très justement Jean-Marie Bockel, nous ne savons nullement ce à quoi nous allons être confrontés dans les années à venir ? Avez-vous notamment prévu de désengager la France de certains théâtres d'opération ?

M. Jacques Le Nay. – Un projet de loi de programmation militaire à hauteur d'homme, comme vous le revendiquez, doit prendre en considération le moral des troupes, fortement affecté par les dysfonctionnements à répétition du système de paie Louvois depuis son installation en 2011. Les problèmes liés au recouvrement des trop perçus seront-ils soldés à l'occasion du passage au nouveau logiciel Source Solde ?

Mme Florence Parly, ministre. – Monsieur Poadja, la ZEE de Nouvelle-Calédonie est effectivement victime de campagnes de pêche illicite, malgré les nombreuses interceptions aériennes et maritimes réalisées ces deux dernières années. Après la tempête Irma, j'ai souhaité qu'une réponse urgente soit apportée aux carences en matière de patrouilleurs et, dès 2019, un bâtiment dit « patrouilleur léger guyanais » (PLG) sera livré aux Antilles. Le présent projet de loi de programmation militaire prévoit, pour sa part, six nouveaux patrouilleurs pour les territoires d'outre-mer, dont deux destinés à la Nouvelle-Calédonie.

Je partage votre analyse, monsieur Patriat, sur la situation européenne peu rationnelle en matière d'équipements militaires, qui conduit à des problèmes d'interopérabilité et, surtout, montre la faible consolidation de l'industrie européenne de défense, alors qu'un tel phénomène est à l'œuvre ailleurs. En Russie et en Asie, de nouveaux acteurs émergent, qui rend d'autant plus nécessaire de renforcer notre industrie. Il convient donc de renforcer les coopérations sur les programmes d'équipement comme avec l'Allemagne pour les chars de combat, les systèmes d'artillerie et les avions de patrouille maritime. Nous travaillons également avec l'Italie concernant les pétroliers ravitailleurs et avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie sur le drone moyenne altitude longue endurance (MALE). Il est, en outre, nécessaire de structurer nos industries, sur le modèle de la fusion des groupes français Nexter et allemand Krauss-Maffei-Wegmann (KMW). Je me suis ainsi rendue récemment à Rome au sujet du rapprochement en cours entre l'italien Fincantieri et le français Naval Group. Face à la puissance américaine, nous devrions également assumer d'appliquer un principe de préférence européenne pour les programmes d'équipement. Mais de nombreux États continuent à acheter américain au détriment de nos industries, ainsi de l'achat récent, par la Suède, de missiles Patriot. La diversité des matériels utilisés en Europe doit être réduite en travaillant sur des programmes d'équipement communs, qui pourraient être favorisés, malgré les réticences de certains, avec la mise en œuvre, en 2019, du fond européen de défense. Je crois, quoi qu'il en soit, que les États européens, confrontés pour beaucoup au terrorisme, ont pris conscience du nécessaire renforcement de la défense européenne. Il est évident pour chacun que les États-Unis, partenaires majeurs, ne peuvent pas pour autant toujours intervenir.

Mme Garriaud-Maylam a évoqué les relations entre l'Europe de la défense et l'OTAN. Il n'existe selon moi ni contradiction ni opposition : une Europe de la défense forte ne pourra que conforter l'efficacité de l'alliance atlantique. Parler d'effet d'éviction à cet égard, comme je l'ai récemment entendu lors de réunions de l'OTAN à Bruxelles et à Munich, constitue une erreur ! La croissance des dépenses militaires de la France en vue

d'atteindre 2 % du PIB va d'ailleurs dans le sens des demandes de l'OTAN à ses membres et James Mattis, secrétaire à la défense des États-Unis, est favorable à cet objectif. Le Brexit ne doit pas faire oublier la puissance de l'armée britannique, avec laquelle nous souhaitons continuer à collaborer pour la défense de l'Europe, intention réciproque comme Theresa May l'a récemment indiqué à Emmanuel Macron. Nos attentes en matière d'exportation dans le cadre des programmes communs d'équipement sont effectivement élevées ; nous serons donc attentifs aux positions de la coalition allemande en la matière.

Pour ce qui concerne le prochain porte-avions, il s'agit de se donner les moyens, en menant les études adéquates, de savoir s'il convient ou non de lancer la production d'un nouveau bâtiment sans attendre arrêt du Charles-De-Gaulle, afin d'assurer la continuité de notre présence en mer et de prévoir une période de recouvrement entre les deux bâtiments. À terme, peut-être, un nouveau projet pourrait être lancé.

Les statistiques publiées par l'OTAN pour l'année 2016 montrent que les dépenses militaires des pays de l'alliance atlantique ont, en moyenne, progressé de 4,3 %. Elles atteignaient par exemple 1,2 % du PIB en Allemagne, 1,79 % en France, 1,19 % en Italie et 2,17 % en Grande-Bretagne. L'Allemagne prévoit d'augmenter ses dépenses de 1,2 à 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an d'ici 2021. La France n'a donc pas à rougir de ses perspectives en la matière sur la même période : 1,8 milliard d'euros en 2018, puis 1,7 milliard d'euros en 2019, 2020 et 2021. La Grande-Bretagne, en revanche, confrontée au coût du Brexit et à l'achat coûteux d'appareils F-35 américains, pourrait voir passer ses dépenses de défense sous le seuil de 2 % du PIB.

Monsieur Poniatowski, nous ignorons effectivement ce que l'avenir nous réserve. En conséquence, pour les OPEX, nous devons travailler sous forme de provisions. Le passé nous a néanmoins appris qu'une dotation de 450 millions d'euros par an était insuffisante. Mais 1,1 milliard d'euros correspondra-t-il aux besoins à partir de 2020 ? Nul ne le sait, c'est pourquoi nous avons prévu que des financements interministériels viennent, le cas échéant, compléter cette enveloppe.

Enfin, monsieur Le Nay, nous travaillons actuellement à la mise en place du nouveau logiciel de paie Source Solde, qui remplacera le système Louvois. Il sera effectif dès que le bon fonctionnement en sera assuré, afin d'éviter les erreurs du passé. Dans cette attente, nous réglons les derniers trop perçus, tandis que Louvois s'est sensiblement amélioré : 97 % des soldes versées cet automne étaient sans erreur, 98 % en décembre.

M. Christian Cambon, président. – Merci, madame la ministre, pour les réponses que vous avez apportées à nos interrogations. Les principes sur lesquels repose le projet de loi de programmation militaires correspondent à nos attentes et je ne doute pas que votre texte recevra du Sénat un accueil favorable. Nos rapporteurs vont maintenant l'étudier en détail. J'insiste sur l'importance de la sincérité de vos engagements pour la période allant au-delà de 2022 ; notre commission y apportera son soutien vigilant lors de la discussion du projet de loi.

La réunion est close à 19 h 45.

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Eric Trappier, président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF)

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le président, ce n'est pas le président de ce fleuron qu'est Dassault que nous recevons aujourd'hui, mais plutôt le nouveau président du Conseil des industries de défense françaises (CIDEF), puisque vous venez d'être désigné à sa tête il y a seulement quelques semaines.

Cette présidence, vous la prenez à un moment clé, puisque le Parlement va débattre de la LPM dans les semaines qui viennent, l'Assemblée nationale très vite et le Sénat un peu plus tard.

La LPM doit définir le cadre de nos efforts de défense pour les années à venir.

Nous avons bien évidemment souhaité vous entendre assez tôt dans le travail que nous menons. Nous avons auditionné hier la ministre de la défense. Il y a donc une complémentarité évidente dans ce programme.

Nous ne pouvons en effet négliger l'importance de la base industrielle et technologique de défense (BITD), qui fournit à la fois nos forces armées et constitue l'élément indispensable de notre indépendance nationale, ainsi qu'un atout considérable pour notre économie. Vous nous direz ce que cela représente, à un moment où les problèmes d'emplois sont toujours présents à notre esprit.

Cette base est également essentielle pour nos capacités d'innovation, notre potentiel d'exportation et pour le rayonnement international de la France. C'est aussi par ce biais que nous entretenons des relations privilégiées avec nombre de pays dans le monde.

Nous avons bien conscience du caractère stratégique de la BITD. C'est pourquoi nous voulions vous entendre sur l'avis des industriels à la veille de la LPM.

Le Gouvernement qualifie ce projet de « LPM de renouveau ». Vous nous direz si c'est un point de vue que vous partagez. Est-ce un nouveau départ ou, comme le disent certaines critiques, une manière de tenter de combler les manques créés par une sous-budgétisation récurrente qui, en l'espace d'une vingtaine d'années, a éreinté nos armées ?

Je vous propose de répondre à trois questions, avant que nos collègues prennent le relais pour vous interroger.

Tout d'abord, l'accélération de l'investissement est-elle plus que marginale et, surtout, l'industrie a-t-elle la capacité de livrer plus rapidement, compte tenu des retards accumulés ?

Par ailleurs, les crédits dédiés à l'innovation ne sont-ils pas un peu les parents pauvres de cette LPM, dans un secteur pourtant ultra-concurrentiel au contenu technologique très fort ? Le milliard d'euros prévu en 2022 est-il suffisant pour « rester dans la course » face à l'intense concurrence des autres pays ?

Enfin, comment comprenez-vous l'évolution annoncée des « restes à payer », notamment au vu de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques, qui les plafonne à leur niveau de 2017 ? La ministre nous a apporté hier soir des éléments de réponse. Il nous intéresse de savoir ce qu'en pensent les industriels.

M. Éric Trappier, président du Conseil des industries de défense françaises (CIDEF). – Merci de me recevoir et de me donner la parole.

Ainsi que vous l'avez dit, ce secteur est d'importance stratégique, aussi bien en termes de défense qu'en termes de capacité technologique et industrielle.

Il est bon de rappeler en premier lieu quelques grands sujets avant d'échanger ensuite librement.

L'industrie de la défense représente environ 20 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont 50 % à l'exportation. Près de 2 milliards d'euros sont consacrés à la recherche et au développement, dont 0,7 milliard d'euros financés par l'industrie.

Ce secteur représente environ 200 000 emplois directs, et fait vivre un certain nombre de régions grâce aux emplois indirects. Le taux de qualification est important, 50 % de ces emplois étant des emplois d'ingénieurs.

L'industrie de défense est implantée dans toutes les régions, où elle est souvent le principal employeur industriel.

C'est aussi un élément important de réduction du déficit de la balance commerciale. Le solde de l'industrie de défense est dans ce domaine largement positif et récurrent, à plus de 3,5 milliards d'euros.

Enfin, le secteur n'est pas simplement fait de grands industriels comme Airbus, Naval Group, Safran, Thales ou Dassault, mais aussi d'un tissu d'ETI et de PME qui représentant environ 4 000 sociétés identifiées par la DGA comme partie prenante de ce tissu industriel stratégique.

La LPM 2019-2025 est la bienvenue et est accueillie favorablement par l'ensemble des industriels que je représente - groupement naval (GICAN), groupement terrestre (GICAT) et groupement aéronautique (GIFAS), que je préside par ailleurs.

La précédente LPM avait été qualifiée de « LPM de survie », avec un décalage de nombreux programmes et le maintien d'un certain nombre d'études amont, toutefois de manière insuffisante selon nous à l'époque.

Cette nouvelle loi marque l'ambition de la France de demeurer la nation référente en Europe dans le domaine de la défense.

Cette LPM fait suite à la revue stratégique de défense, qui a eu lieu de manière extrêmement rapide et à laquelle l'industrie a aussi contribué. Je tiens à saluer mon prédécesseur, Hervé Guillou, d'y avoir largement participé avec les autres acteurs du secteur.

Je me félicite de voir que cette LPM pose l'autonomie stratégique comme un axe majeur de la stratégie de défense du pays, et reconnaît la place de l'industrie dans l'outil de défense.

L'effort fait sur les acquisitions, destiné à combler les trous capacitaires et à renouveler les capacités opérationnelles, va assurer l'activité de nombreux acteurs de la BITD et leur donner la visibilité essentielle à l'investissement dans l'outil de production, dans les bureaux d'études et pour leur politique de recrutement de jeunes talents.

Nous sommes des industries à longs cycles et il est important de respecter autant que possible la programmation, car les changements dans le domaine industriel sont peu aisés à réaliser dès lors qu'il existe des décalages non programmés. Il faut ensuite les rattraper, ce qui peut poser problème.

Cette visibilité est importante aussi bien pour nos usines de production, qui créent principalement l'emploi, mais aussi pour nos bureaux d'études et pour la préparation du futur.

La montée progressive à un milliard d'euros des études amont est évidemment accueillie favorablement. Nous le demandions depuis une dizaine d'années. Elle va permettre de préparer l'avenir, dans un contexte marqué notamment par l'arrivée des nouvelles technologies, souvent tirées par des acteurs se situant en dehors du champ de la défense comme le numérique et les nouveaux matériaux, ou encore la robotique, autant de nouvelles technologies qu'il va falloir appréhender dans la préparation et la conduite des programmes du futur.

Le contexte a aussi été marqué par l'émergence et le renforcement de certaines industries étrangères concurrentes. On pense bien évidemment aux États-Unis, qui restent la principale puissance au niveau mondial. D'autres sont toutefois en train de monter en puissance. La Russie comble progressivement son retard, et l'on voit se développer certaines industries en Asie.

C'est vrai dans le domaine militaire, mais on le voit aussi dans le cyberspace ou dans l'espace exo-atmosphérique, où la concurrence va se renforcer. Ainsi, nos amis américains reviennent en force dans le domaine des lanceurs spatiaux.

Il s'agit aussi d'un contexte de menaces renouvelées. Mon prédécesseur a dû vous en parler. Il va falloir faire face, dans le futur, à de nouvelles menaces sous-marines ou au déni d'accès dans le domaine aérien, avec la dissémination des systèmes d'armes de type S-300 et S-400, certains pays désirant interdire le survol de leur territoire par nos avions de combat.

Cette progression des études amont doit contribuer à la politique de préparation du futur. Je me suis exprimé à ce sujet. Ce que souhaitent les industriels – tout comme, je pense, la DGA – c'est une politique de démonstrateurs ambitieuse. Il faut que se mette en place les boucles entre les industriels qui en amont maîtrisent la technologie, les opérationnelles qui ont un besoin en fonction de leur perception de la menace et cela avec les arbitrages de la DGA.

Le démonstrateur permet cette boucle d'itération entre industriels, étatiques et opérationnels et limite les risques dans le cadre de développements ambitieux, puisqu'on valide à un moment donné – par exemple en vol pour les avions – un certain nombre de concepts nouveaux.

Cette politique permettra également de démontrer le niveau de maîtrise de nouvelles technologies pour éviter une perte de compétences ou un décrochage technologique.

Plusieurs domaines peuvent justifier, en effet, le lancement de démonstrateurs ambitieux afin de rattraper plusieurs années de sous-investissement. A titre illustratif, je citerai :

- la numérisation (connectivité, intelligence artificielle, big data,...) et ses contraintes attachées de cybersécurité ;
- l'hyper vitesse ;
- la furtivité ;
- les systèmes autonomes, les drones (combat, surveillance, saturation des défenses ennemies etc.),
- l'alerte spatiale, la surveillance de l'espace ;
- l'acoustique,
- l'optimisation énergétique pour plateformes navales.

La mise en œuvre d'une politique de démonstrateurs pourra également favoriser le dialogue avec les opérationnels pour mieux comprendre leurs besoins, tester l'apport de nouvelles technologies, réfléchir au combat du futur. Une telle démarche bâtie de façon pérenne doit faciliter l'émergence d'une culture commune, permettre un fonctionnement en boucle courte en validant ou infirmant rapidement des solutions et éviter des impasses.

Cette politique de démonstrateur permettra aussi de faciliter l'intégration des nouveaux acteurs technologiques, la base industrielle devant s'élargir dont des start up en organisant le dialogue avec les maîtres d'œuvre intégrateurs et tout ceci au bénéfice des armées.

Elle permettra aussi de militariser les technologies développées par le secteur civil. Je vous rappelle qu'un grand nombre d'industries de défense sont duales, et que leur développement est issu de technologies civiles. C'est ce qui permet à la BITD française d'être compétitive. Cette militarisation des technologies peut concerner certains domaines comme le numérique ou l'énergie par exemple.

J'ajoute que ces développements technologiques permettront à la base industrielle de préserver son savoir-faire et de l'exporter car, sans l'exportation, l'équilibre n'est pas possible.

Le grand enjeu technologique et opérationnel repose avant tout sur la dissuasion nucléaire. La volonté de renouvellement des deux composantes a été affichée par le Président de la République. Des efforts vont donc être réalisés en matière de sous-marin, de missiles et d'avions pour prendre en compte le déni d'accès.

Il va falloir évaluer de manière réaliste les menaces à contrer dans une vingtaine d'années.

J'ajoute que les avancées technologiques réalisées pour la dissuasion irriguent de manière générale la capacité à développer des équipements dans le conventionnel, et que ces technologies serviront dans le développement de nombreux systèmes.

Conserver notre capacité à être une nation cadre nous obligera à développer des systèmes d'information et de communication robustes et interopérables pour le futur, afin de donner son autonomie stratégique non seulement à la France, mais aussi à l'Europe, et être capable d'interopérabilité avec nos grands partenaires.

La capacité d'entrer en premier, qui reste une demande forte de nos armées et contribue à l'autonomie stratégique, nécessitera d'augmenter les capacités de nos systèmes.

Les axes d'efforts ont été tracés. En dehors du nucléaire, un des grands domaines sera le système de combat aérien du futur, annoncé par le Président de la République, en coopération avec les Allemands. On verra si d'autres pays peuvent s'y joindre. Il faudra également à cette occasion évoquer l'axe franco-britannique, qui constitue un sujet important.

Il ne s'agit pas simplement de faire l'avion, il faut aussi réaliser le grand système qui permettra l'interopérabilité entre les différents acteurs de ces domaines au sein des forces françaises ou européennes.

Le futur porte-avions est également en projet majeur. Un certain nombre d'arbitrages technologiques dimensionnant seront à prendre, en particulier pour les catapultes électromagnétiques, ou la propulsion.

La composante de coercition sera articulée autour du char en ce qui concerne l'armement terrestre et l'artillerie du futur. Ils permettront de surclasser les adversaires que nous aurons en face de nous dans les années à venir.

Il est par ailleurs fondamental que l'Europe conserve un pied stratégique dans le spatial en restant autonome. Il sera important de veiller qu'un certain nombre de satellites d'observation puissent voir le jour dans le futur pour alimenter cette veille de l'espace et identifier les menaces dans ce domaine.

Enfin, les systèmes d'information devront non seulement être capables de gérer et d'intégrer les différentes plateformes terrestres, navales et aériennes, gérer l'intégration de drones mais aussi être résistants aux menaces cybers.

Le numérique et l'intelligence artificielle seront des points fondamentaux à développer dans nos futurs systèmes, tout en garantissant l'interopérabilité issue de la volonté de nos armées de coopérer avec d'autres pays.

Au-delà de l'évolution budgétaire, nous estimons que des efforts doivent être poursuivis dans quatre domaines, l'exportation, la coopération, la compétitivité des produits et l'innovation. La LPM marque le renforcement d'un certain nombre d'effectifs à cette fin.

L'exportation – je suis bien placé pour le savoir – n'est pas une science exacte. L'obtention de contrats n'étant jamais acquise, il est fondamental que l'industrie et les pouvoirs publics travaillent la main dans la main pour obtenir des succès dans ce domaine.

L'effort doit par ailleurs porter sur la coopération. L'important pour nous n'est pas le choix des pays avec lesquels nous allons coopérer, mais la solidité de leur engagement. Une fois que la coopération aura débuté, elle s'installera pour 50 ans au moins. Il est fondamental de savoir qui sont les pays qui s'engagent à coopérer sur le long terme, le partage du travail rendant quasiment irréversible la manière de faire.

Il faut que cette coopération soit efficace. Si l'on veut exporter, les produits doivent non seulement être performants, mais aussi compétitifs. La coopération doit donc être basée sur l'intérêt commun et non sur l'intérêt individuel de chaque pays, les retours géographiques grevant très souvent la compétitivité des produits que l'on développe.

Une nouvelle forme de coopération doit être étudiée. Les démonstrateurs, on l'a vu avec le nEURON, peuvent permettre d'être plus efficace dans le futur.

On doit noter que l'Europe a pris des initiatives fondamentales en 2017, au-delà même de la coopération structurée permanente, comme la mise en place du Fonds européen de défense, qui permettra à la Commission d'abonder des programmes décidés en coopération, dont le drone de surveillance décidé par quatre pays, pour lequel les trois grands industriels que sont Airbus, Leonardo et Dassault Aviation coopèrent.

Ce fonds doit être considéré comme un élément susceptible d'améliorer la coopération en Europe et non de se substituer aux efforts des États. Néanmoins, l'effort de 500 millions d'euros durant les premières années, puis d'un peu plus d'un milliard ensuite, est notable et nouveau. Nous espérons que le Parlement européen émettra un vote favorable à ces dispositifs dans les jours qui viennent.

Tout ceci permet d'avoir une vision pour 2030, ce que nous souhaitons. Nous serons attentifs à la réalisation, l'important étant maintenant de suivre la mise en œuvre de la LPM.

Un bémol s'agissant du franco-britannique. Indépendamment et au-delà du Brexit, nos amis d'outre-Manche nous semblent quelque peu dans l'embarras au plan budgétaire. On aurait souhaité que le traité de Lancaster House puisse permettre de poursuivre une coopération que les industriels appellent vivement de leurs vœux. Je pense à MBDA, qui est principalement franco-britannique. L'absence de nouveaux projets structurants, voire une relation stratégique compliquée par le Brexit risquent de poser problème.

Je ne m'exprimerai pas sur le processus d'acquisition. Néanmoins, pour répondre aux questions du président, je pense que nous pouvons aller plus vite à condition de partager avec les pouvoirs publics – principalement la DGA - des ambitions communes et que nous les respectons.

C'est faisable s'il existe un plan et si chacun est prêt à réaliser des efforts. On ne peut cependant pas décaler les programmes régulièrement dans le temps et réclamer des industriels des efforts. Il faut savoir tenir ses engagements de part et d'autre. Les industriels prendront leurs responsabilités. Nous souhaitons que les pouvoirs publics, quitte à opérer des arbitrages, s'engagent à respecter les contraintes de temps, ce qui nous permettra d'optimiser la gestion de nos équipes de développement et industrielles ; à nous en retour de tenir les coûts, les performances et les délais.

L'industrie, comme les militaires, gère aussi des hommes, des ingénieurs, des ouvriers, des compagnons, des techniciens. Il est important de pouvoir manager les compétences de l'ensemble de ces femmes et hommes qui contribuent à l'effort de défense au travers de nos industries, au service des armées.

Quant au MCO aéronautique, nous prendrons là aussi nos responsabilités et accompagnerons cette volonté de réforme et d'amélioration en matière de fiabilité et de

disponibilité des matériels, en espérant travailler de la manière la plus intégrée dans ce domaine. C'est ce que nous faisons déjà à l'exportation, avec nos partenaires, pour améliorer la disponibilité.

Aux Émirats arabes unis, la disponibilité des Mirage 2000 est de 85 % du parc. Il suffit de trouver les bons accords entre la puissance publique et l'industrie pour arriver à ces taux de disponibilité.

En matière de développement, on peut toujours promettre d'aller plus vite. Nos systèmes sont toutefois de plus en plus complexes. C'est pourquoi nous plaçons en faveur des démonstrateurs, afin de mieux s'engager sur la base d'une levée de risques technologiques, sous réserve d'engagements budgétaires stables.

S'agissant de l'innovation, le milliard d'euros consacré à la R&T nous satisfait pourvu qu'il soit redistribué en grande partie à l'industrie.

Enfin, concernant les restes à payer, nous y sommes attentifs, mais il n'y a pas d'alerte particulière, puisqu'on a cru comprendre que la limitation à 50 milliards d'euros ne s'appliquerait pas aux investissements de défense.

M. Christian Cambon, président. – C'est ce que la ministre a dit hier soir. Monsieur Perrin y est très attentif.

Merci pour ce panorama très complet et utile. Le Parlement – et singulièrement le Sénat – seront très attentifs aux engagements budgétaires. On a vécu avec difficulté ces gels de crédits qui conduisent à des procédures absurdes consistant, sur les trois derniers jours de l'année, à engager des centaines de millions d'euros, ce qui n'est pas un signe de maturité budgétaire ni politique.

Les questions qui ont été posées hier soir à la ministre ont mis l'accent sur le fait que, les dernières années de la LPM – 2023, 2024, 2025 – nécessiteront un assez gros effort, la remise à niveau du nucléaire devant être également prévue. Nous souhaitons donc obtenir des engagements financiers pour reconstituer ce modèle d'armée complète que nous souhaitons, et qui manque tellement à celles et ceux que nous exposons au quotidien, qui ont besoin de matériels renouvelés et renforcés.

Quant aux coopérations européennes, nous avons interpellé nos collègues britanniques. Malheureusement, les réponses sont assez prudentes. Pour simplifier, on a l'impression que nos amis allemands ont beaucoup de moyens et peu de volonté politique sur ce sujet. On attend de voir ce que la nouvelle coalition va donner. À l'inverse, nos amis britanniques réaffirment leur volonté de coopération. En ont-ils les moyens ? C'est un autre sujet.

La parole est aux commissaires.

M. Cédric Perrin. – Monsieur le président, merci pour vos propos. L'intérêt de cette commission, c'est de pouvoir traiter l'action sur le terrain, puis le volet industriel, qui m'intéresse personnellement beaucoup, étant élu de la région la plus industrielle de France.

Vous avez largement mis en situation le poids de l'industrie de la défense dans l'économie française : 200 000 emplois, une contribution significative à la balance commerciale, beaucoup de petites, moyennes et plus grosses entreprises qui contribuent à

beaucoup d'emplois. Il est important de traiter ce sujet. Avec Hélène Conway-Mouret, dans le cadre du programme 146, nous y prêtons une attention toute particulière. Je souhaite continuer à défendre ardemment l'industrie française !

De ce point de vue, tout ce que vous venez de dire est très intéressant. Je continue à penser qu'il faut que nous ayons une vision prospective des choses, qu'on puisse dire à nos entreprises quels seront les programmes qui seront réalisés dans les dix prochaines années, afin qu'elles puissent répondre aux appels d'offres, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour un certain nombre d'entre elles. Je pense en particulier au remplacement du P4, par exemple, qui n'a absolument pas été anticipé, et qui fait qu'on se retrouve aujourd'hui avec un VT4 partiellement français.

Vous avez indiqué que les études amont, qui sont pour l'instant à 720 millions d'euros, monteront à un milliard d'euros. Je continue à penser avec certains ici que cette montée est bien trop lente.

Certes, le budget est là, mais la capacité à capter l'innovation et à avoir un système à la française identique à celui de l'agence américaine pour les projets de recherche avancée de défense (DARPA) ne correspond pas à notre état d'esprit. Il nous faut faire évoluer les mentalités et faire admettre que, si l'on souhaite innover, il faut accepter quelques échecs en la matière.

Le Président a établi une comparaison avec les Allemands, qui consacrent beaucoup d'argent à leur budget de défense. Ils y voient cependant pour l'essentiel une contribution à l'effort industriel et à l'innovation de leurs PME dans le secteur de la défense. On voit d'ailleurs de nouvelles entreprises y accéder, et c'est très étonnant. Je pense qu'il existe aujourd'hui une véritable volonté des Allemands de soutenir leur défense pour redevenir une puissance à part entière dans le domaine de la défense.

Par ailleurs, le CIDEF a-t-il détecté dans la LPM des trous dans le tableau des équipements qui figure au rapport annexe de l'article 2 ? Pensez-vous que le rythme d'accroissement annoncé dans ce document soit cohérent ?

Enfin, ne manque-t-il pas des équipements dans cette LPM qui se veut porteuse d'un modèle d'armée complet ?

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur le président, vous avez dit que la dimension militaire spatiale monte en puissance. Cela peut-il amener les Européens – donc les Français - à des développements industriels significatifs ou est-ce marginal ?

Par ailleurs, plusieurs d'entre nous siègent à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. J'ai été amené l'an dernier à faire un rapport dans ce cadre sur les industries de défense face à la puissance américaine et à sa capacité de rassemblement.

Il serait intéressant de connaître votre sentiment au sujet de ces travaux théoriques, que je me permettrai de vous communiquer. Y a-t-il un espoir, ou rien ne change-t-il vraiment ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur le président, ces dernières années, le Rafale a remporté un certain nombre de marchés à l'exportation, ce dont nous nous félicitons tous. Hier, la ministre nous a annoncé qu'un lot de 28 Rafale serait livré après 2023. J'aimerais savoir ce qu'il en est du calendrier de livraison actuelle.

Une seconde chaîne de montage serait-elle envisagée, compte tenu des marchés emportés à l'étranger et si d'autres marchés, comme la Belgique, devaient voir le jour ?

Par ailleurs, la LPM continue à dédier une partie assez substantielle de ses crédits à la recherche et au développement pour les études amont. Quels sont les domaines, hors nucléaire et porte-avions, qui feront l'objet de ces études dans les années qui viennent ?

Quelles évolutions voyez-vous, à l'ère post-Rafale, en matière de recherche au niveau européen, alors qu'on parle déjà d'un avion franco-allemand ? Cela fait-il déjà partie de vos projets ?

Enfin, la LPM est très ambitieuse en matière de future coopération européenne. Partagez-vous cette ambition ?

M. Ladislas Poniatowski. – Je confirme qu'après des parlementaires britanniques, nous avons rencontré des collègues qui ont envie de continuer une coopération privilégiée malgré le Brexit. Ils n'en ont toutefois peut-être pas les moyens. Comme vous l'avez dit, Monsieur le Président, le traité de Lancaster « bat de l'aile » concernant un certain nombre de projets.

Ma question porte précisément sur un sujet qui peut concerner les Britanniques : où en est la France en matière de démonstrateurs de drones de combat ? Qui sont nos actuels et futurs concurrents sur ce créneau ?

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le Président, vous avez la parole.

M. Éric Trappier. – Tout d'abord, y a-t-il des trous dans la LPM ? Il est difficile d'y répondre, car l'exhaustivité est délicate, et ce n'est pas un exercice qui nous est demandé.

On a identifié que, pour les hélicoptères, les choses allaient lentement. L'hélicoptère léger a été décalé. C'est un sujet de préoccupation, mais cela fait partie des équilibres qui ont été décidés et que l'on respecte.

On constate aussi le remplacement de matériels terrestres. Des choix ont été opérés dans un certain nombre de domaines.

Dans la marine, les frégates légères devront être développées. Le plus gros enjeu portera cependant sur le renouvellement de la dissuasion et la poursuite à venir des livraisons de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), qui sont liés en termes de préparation de l'avenir.

Ces enjeux vont « driver » la filière. Dans le domaine aéronautique, on est dans le rattrapage des décalages, des ravitailleurs, des livraisons de certains types d'appareils dont l'A400M.

Il faut insister sur ce qu'a dit le sénateur Perrin : la DARPA draine des milliards, alors que nous nous satisfaisons d'un milliard d'euros pour tout le monde, et encore, avec une montée en puissance qu'il va falloir surveiller pour arriver à des chiffres ronds. La France ayant moins d'argent, il nous faut être plus intelligent.

Nous sommes capables d'être bien meilleurs que les Américains, je veux le dire haut et fort, non pas en termes de volumes – car les États-Unis nous surclassent – mais en termes d'efficacité.

Le nEURON est, de ce point de vue, un bon exemple. Il est réalisé par six pays européens, et leurs industriels sous maîtrise d'œuvre Dassault Aviation. Environ 400 millions d'euros, dont 200 millions d'euros pour la France, ont été nécessaires pour réaliser un drone de combat furtif, apprécié par la DGA. Les Américains, pour un modèle identique, auraient dépensé au minimum dix fois plus.

Il faut en effet, de ce point de vue, réconcilier la percée technologique avec les capacités militaires de demain. Or le drone de combat ne remplacera pas les avions de combat. Les deux sont complémentaires. La France doit donc être fière de ce qu'elle est capable de faire – et c'est vrai d'un grand nombre d'équipements où l'on sait être efficace. C'est pourquoi, dans le cadre de coopération, il ne faut pas que la méthode de coopération se retourne contre notre efficacité industrielle. D'où l'importance qu'elle repose sur des règles claires fondées sur l'optimisation des compétences dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre légitime fondée sur les savoir-faire et la capitalisation des expériences.

L'espace est un sujet de préoccupations qui n'est pas seulement lié au militaire.

La dissuasion nucléaire oblige à préparer la future génération de missiles qui est en cours. L'inquiétude que peuvent avoir les Européens, les Français étant un peu petits pour répondre à ces problématiques, concerne l'accès à l'espace par le biais de lanceurs traditionnels, voire de lanceurs qui permettent d'abaisser les coûts en réutilisant un certain nombre d'étages de propulsion, possibilité que vient de démontrer Space X. J'aimerais bien qu'on le fasse aussi en France. On a pour ce faire une génération à préparer.

Les Chinois investissent également énormément dans l'espace. Américains et Chinois préparent le suborbital, avec des avions capables d'aller dans un premier temps nettoyer l'espace de tous les déchets qui s'y trouvent et, dans un second temps, de prendre possession d'un satellite par exemple, ce qui n'est pas une bonne chose pour ceux qui l'ont lancé.

Cette bataille est en train de s'engager, et je pense que la France ne peut répondre seule à ce sujet. Or, l'Europe est très divisée en la matière : les Italiens ont leur logique, les Allemands la leur. Les français également. C'est à l'Agence Spatiale Européenne de mener les réflexions.

La course aux satellites est aussi fondamentale. En France, Thales et Airbus sont les deux grands industriels capables de concevoir, chacun de leur côté ou ensemble, des satellites qui répondent à des problématiques de surveillance environnementale ou militaire.

Il est fondamental que ces filières soient alimentées par des programmes et des développements futurs. Là aussi, les démonstrateurs seront les bienvenus.

Pour ce qui est du Rafale, les 28 avions dont vous avez parlé ont été décalés par la précédente LPM. L'armée de l'air en avait besoin, la marine ayant été pratiquement servie en totalité. Ce décalage a été réalisé pour des raisons purement budgétaires. Le pari de l'export a été fait et tenu. Il faut s'en réjouir parce que vous savez que l'on ne peut s'arrêter de produire pour recommencer trois ou quatre ans après.

On retrouve ces 28 avions dans la LPM. On nous a demandé de ne reprendre les livraisons qu'à partir de 2022, ce qui ne nous pose pas de problème dans la mesure où les exportations actuelles courent jusqu'à 2021.

À partir de 2022, en l'absence d'exportations nouvelles, il nous faudrait livrer, à cadence 1, les 28 avions et les 30 avions complémentaires annoncés comme faisant partie de la vision 2030, qui feront l'objet d'une commande autour de 2023 pour aller vers le format souhaité de 225 avions demandés par les militaires.

Ce ne sont pas les industriels qui ont voulu exporter au détriment de la livraison aux armées françaises, mais bien le pouvoir politique français qui a décidé un décalage pour des raisons budgétaires. Les militaires nous reprochent de servir l'exportation avant eux. Nous n'y pouvons cependant rien. Si on nous demande de servir les Français en premier, on sera le plus heureux du monde. Dans le domaine de la défense, on existe d'abord pour fournir ce que nous produisons à nos forces armées.

Ceci nous permet d'équilibrer les choses de façon compétitive – car il faut rappeler que les matériels français sont compétitifs. Un Rafale, fabriqué à 200 ou 300 exemplaires après exportation, est moins cher qu'un F-35, fabriqué à plus de 4 000 exemplaires !

S'agissant de la coopération européenne, dans un certain nombre de domaines, comme le nEURON, il s'agit d'une préfiguration de ce qu'on peut faire en Europe.

La volonté du Président de la République est d'abord d'établir une feuille de route pour 2018 avec l'Allemagne. Il va nous falloir travailler avec la nouvelle coalition qui devrait prochainement se mettre en place et savoir comment elle conçoit le sujet, du futur système de combat aérien, particulièrement stratégique pour l'avenir de l'autonomie européenne.

Deuxièmement, les allemands ont envie d'alimenter en priorité leur industrie, comme tout pays souhaite le faire. Attention cependant que la pression qui pourrait être mise ne soit pas contraire avec l'absolue nécessité d'une coopération efficace et compétitive que j'évoquais tout à l'heure.

Troisièmement, si l'on veut réaliser des produits qui combleront les besoins des armées, tant l'armée française que le marché de l'exportation, il faut fabriquer des matériels performants et compétitifs. La compétence de la future équipe franco-allemande doit être bien identifiée, afin qu'elle soit capable de réaliser ce type de développement ambitieux.

On avait commencé une coopération entre Français et Britanniques, car il faut reconnaître que, d'un point de vue des capacités militaires, technologiques et industrielles les Britanniques sont plus avancés que les Allemands dans le domaine de l'aéronautique de combat. C'est pourquoi ce rapprochement avait été organisé pour les drones de combat dans le cadre de Lancaster House. On va devoir changer notre fusil d'épaule. Il ne faudrait toutefois pas qu'on ait à recommencer de tels changements...Je vous rappelle que notre industrie est une industrie de hautes technologies qui a besoin de stabilité et de durée.

Il faut que ces engagements se fassent sur du très long terme et résistent à tout ce qui peut arriver, qu'il s'agisse d'élections, qui sont récurrentes, mais aussi d'événements comme le Brexit.

Oui, il faut faire ce que l'on peut entre Européens, dans le cadre de règles qui assurent la puissance et la compétitivité.

Dassault Aviation a entamé des discussions avec Airbus dans le cadre des annonces faites lors du sommet Franco-Allemand du 13 juillet. Antérieurement nous avons

travaillé durant dix ans avec BAE Systems. La France a réitéré, à plusieurs reprises sa volonté de réaliser des démonstrateurs de drones de combat (UCAV). Il avait été décidé par les deux gouvernements français et Britanniques du lancement d'un démonstrateur opérationnel à la fin de l'année dernière. Ce lancement n'est pas venu pour les raisons que vous avez identifiées. Les industriels outre-Manche poussent pour poursuivre cette coopération avec les Français. L'impulsion politique qui existait du temps des travaillistes et qui s'est poursuivie avec les conservateurs a été fortement freinée par le Brexit.

Je pense que la volonté britannique est de rester arrimée au continent européen et en particulier aux Français, un certain questionnement se faisant toutefois jour actuellement. Je crois qu'il faut essayer de conserver ce lien à la fois opérationnel et industriel avec nos amis Britanniques.

D'autres pays réalisent-ils des UCAV ? C'est le cas de la Chine. Quand tout le monde en fera, l'Europe devra alors se résoudre à acheter sur étagère aux Etats-Unis. Ce serait une défaite technologique et capacitaire alors que nous possédons les compétences nécessaires pour le réaliser comme l'illustre le nEUROn.

Je pense qu'il est nécessaire de lancer un tel projet. Cette réalisation ne doit pas être opposée aux avions de combat, ni considérée comme un grand système. On a attendu le dernier moment pour dire qu'on avait besoin de drones de surveillance et on en a acheté sur étagère aux Américains parce que nous n'avions pas pris la décision de le lancer. D'où l'initiative prise il y a deux ans de réaliser un drone de surveillance à quatre Européens, voire peut-être plus demain. Cela intervient cependant tardivement alors que tant le Reaper américain et que le Heron israélien se sont imposés dans nombre de pays européens.

Il faut savoir anticiper et trouver des partenaires. Les Allemands y sont peut-être prêts, les Anglais vont peut-être y venir. Je pense toutefois qu'il faut le faire prioritairement dans le cadre d'une coopération européenne.

M. Ladislav Poniatowski. – Et pourquoi pas seuls ?

M. Éric Trappier. – Dassault sait le faire seul, avec ses collègues traditionnels que sont Thales et Safran, mais c'est une question politique – bien qu'également budgétaire.

Par ailleurs, il n'existe qu'une seule chaîne de montage du Rafale. En ce moment, on a doublé la cadence de fabrication pour pouvoir servir l'exportation. Si on nous avait demandé de livrer la France au même moment, on aurait pu encore augmenter la cadence. Ce n'est pas un problème.

Dans le cadre d'une coopération industrielle avec l'Inde ou la Belgique, on saurait aussi faire faire des pièces de Rafale, d'avions civils ou d'équipements dans lesquels nos groupes sont engagés.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour l'ensemble de ces éléments.

J'aimerais, m'adressant au président de Dassault, qu'après les trois journées d'immersion dans les trois armes, nous puissions aller visiter la chaîne d'assemblage de Mérignac. On y parlerait davantage du Rafale. On a en effet le sentiment que le F-35 séduit beaucoup de pays européens.

La ministre disait hier soir qu'il serait bon, pour l'Europe de la défense, que tout le monde achète le même matériel. Ce n'est pas vraiment le cas, et cela ne s'annonce pas aussi favorable que les marchés que vous arrivez à conquérir bien plus loin. Il serait pourtant rationnel d'avoir des voisins proches qui se fournissent en matériels français et européens.

C'est un autre sujet que celui de la LPM.

Je ne peux m'empêcher de vous poser une question. On a senti, à Toulon, dans le discours du Président de la République, un appel du pied en direction des industriels pour qu'ils consentent de meilleurs prix. Ne vous êtes-vous pas senti visé ?

M. Éric Trappier. – Pas du tout ! Si je me compare à mes concurrents, cela ne fait aucun doute ! Une marge opérationnelle d'une société comme Dassault est bien inférieure à celle d'une société comme Lockheed, tant s'en faut ! On ne se sent donc pas visé, dès lors que nos matériels sont à l'heure et remplissent les besoins opérationnels de nos armées.

Je pense que le Président de la République souhaite que tout le monde fasse des efforts. On y est d'autant plus préparés que l'on a des perspectives. On ne peut demander à des industriels de faire des efforts si on leur ôte toute perspective. Dès lors, ils se recroquevillent sur eux-mêmes et ne savent plus où ils vont.

En outre, il faut que ces perspectives deviennent des contrats et soit tenues. Enfin, nous avons besoin de nous élargir. C'est chose faite avec l'exportation et cela nous donne une assiette un peu plus large. C'est vrai pour nous, comme pour Naval Group.

Un mot à propos de la problématique du F-35 : l'Amérique demande aux Européens d'acheter du matériel américain s'ils veulent travailler avec elle.

M. Christian Cambon, président. – C'est ce qu'on entend dans toutes les réunions de l'OTAN !

M. Éric Trappier. – C'est proprement scandaleux ! On n'a jamais vu cela.

J'ai fait partie, lorsque j'étais jeune ingénieur, des groupes d'interopérabilité. On soutenait nos officiels en tant qu'industriels pour trouver les normes et les bons matériels pour assurer l'interopérabilité. On est passé d'une Amérique qui prônait l'interopérabilité dans l'OTAN à une Amérique qui veut à présent intégrer les armées européennes dans l'armée américaine. Les Américains ont compris que plus ils mettent d'argent dans leur industrie, mieux c'est pour l'Amérique.

On ne le comprend pas toujours en France et en Europe, mais le développement économique, en parallèle de la capacité de défense, est un des atouts de l'Amérique. Il faut bien dire que, dans le domaine de la défense, ils sont extrêmement protectionnistes – comme dans d'autres domaines d'ailleurs.

Le problème est de convaincre nos amis européens de faire le choix de matériels européens. Ne parlons pas de prix ! Les Pays-Bas ont décidé d'acquérir 37 F-35, alors que cet avion n'avait même pas encore volé. Pour le même budget, ils auraient pu avoir à l'époque 85 Rafale. C'est proprement incroyable – et ils conseillent aux Belges d'acheter américain !

Quand il s'est agi de changer leurs avions gouvernementaux, ils n'ont même pas fait d'appel d'offres. Ils ont acquis des appareils Gulfstream américains et non des Falcon

français. Pour eux, ce n'est pas la qualité du matériel qui compte, mais le fait d'acheter américain.

Les Américains estiment que l'Europe de la défense est une bonne chose, mais qu'elle ne doit pas leur nuire. Ils nous conseillent de jouer dans la petite cour et de leur laisser celle des grands !

M. Ladislas Poniatowski. – L'OTAN est une grande machine commerciale !

M. Éric Trappier. – En effet. Il suffit de ne pas être naïf.

L'Europe n'est pas simplement un espoir, mais une possibilité. On peut cependant aussi échouer. Il ne faut donc pas manquer le tournant.

Les Américains reconnaissent qu'ils s'occupent davantage de la zone Ouest du Pacifique que de l'Europe. Nos menaces sont ici. Il faut donc, sans se fâcher, arriver à discuter avec les Américains, qui sont de grands alliés. Unis, on n'en sera que plus forts. Oui à la construction de l'Europe ! En entendant, la France joue un rôle particulier dans la capacité de défense, avec ses militaires et ses industriels. Il ne faut donc pas lâcher la proie pour l'ombre.

M. Christian Cambon, président. – Merci de ce langage clair. Il sera utile de vous rendre visite.

M. Éric Trappier. – Avec grand plaisir !

La réunion est close à 12 heures 05.

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Nouvelles routes de la soie - Audition de M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, ancien président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat

M. Christian Cambon, président. – C'est avec émotion et plaisir que j'accueille ce matin Jean-Pierre Raffarin, ancien président de notre commission ; c'est un honneur de vous accueillir, monsieur le Premier ministre, pour parler des Routes de la soie, sujet qui vous passionne depuis longtemps.

Mes chers collègues, Jean-Pierre Raffarin se consacre désormais à sa fondation pour la paix, destinée à prévenir les crises qui peuvent se produire dans le monde – vous ne devez pas vous reposer beaucoup, monsieur Raffarin –, mais c'est sur les Routes de la soie que nous allons vous entendre aujourd'hui. Le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, vous a chargé d'une mission de soutien aux entreprises françaises qui souhaitent exporter ou investir en Chine.

Lors du voyage du Président de la République, auquel vous et moi avons participé, nous avons pu prendre la mesure des opportunités, des défis, mais aussi des dangers d'une relation avec la Chine, aussi passionnante que complexe.

La mission que nous nous sommes fixée vise à mieux comprendre cette main tendue des Chinois au travers de ces Routes de la soie ; il faut comprendre ce que cela signifie, et nous avons de nombreuses questions sur cette politique intitulée « one road, one belt » ou « Nouvelles Routes de la soie ». Comment faire pour que les bateaux et les trains arrivant en Europe de Chine n'en repartent pas vides ? Nous sommes accueillants pour ces convois, mais il ne faut pas que les trains quittent l'Europe avec des copeaux de bois et nous reviennent remplis de parquet...

En outre, certains pays ne sont pas si accueillants à l'égard de ces infrastructures qu'on ne pouvait l'imaginer.

Comment participer à ces nouvelles routes de la soie si les conditions de transparence et de mises en concurrence aboutissent systématiquement à des chantiers opérés par des entreprises chinoises ou à des zones économiques spéciales essentiellement réservées aux sociétés chinoises ?

Comment bénéficier réellement de ce projet chinois qui vise à assurer en premier lieu l'expansion économique de la Chine en lui ouvrant des débouchés ? Ne risque-t-on pas de noyer le projet européen en participant à une politique chinoise guidée par ses besoins et ses intérêts propres ?

La Chine appelle à une coopération intense avec l'Europe, en particulier avec la France, mais prend-elle en compte l'Union et ses compétences dans le domaine économique ? Considère-t-elle l'Europe autrement que comme un pourvoyeur de financements, par des fonds européens, des Nouvelles Routes de la soie ? La Chine n'a pas invité l'Union au plus haut niveau au forum sur les routes de la soie de mai 2017 mais elle plaide pour l'orientation des fonds européens vers les nouvelles routes de la soie... L'Union européenne n'est pas un tiroir-caisse, elle souhaite que les échanges profitent aux deux parties.

Votre longue connaissance de la Chine – vous y êtes allé plus de 100 fois – sera bien utile à notre réflexion et nous permettra de rédiger un rapport et de faire des suggestions au Gouvernement, afin que les Routes de la soie soient une chance pour la France.

Vous disposez d'une quinzaine de minutes pour nous présenter vos observations, puis les rapporteurs et les autres commissaires vous poseront des questions.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je suis très heureux de retrouver votre commission ; merci de me donner l'occasion de vous retrouver. Je fréquente beaucoup de cénacles de politique étrangère mais je n'en connais pas beaucoup qui aient votre qualité...

Il faut bien replacer le projet des Routes de la soie dans la stratégie globale de la Chine. Depuis la fin de la révolution culturelle, depuis Deng Xiaoping, la Chine a suivi une stratégie que l'on qualifierait dans le Poitou de « mine de rien » : quand on veut paraître puissant, on souligne son PIB – on est alors la deuxième économie du monde –, et quand on veut être faible, on souligne son PIB par habitant – on est alors parmi les pays émergents.

Mais, depuis une dizaine d'années, la Chine devient un champion dans beaucoup de secteurs – dans l'aspirine, les raquettes de tennis, etc. –, et elle a un rôle international

majeur. Il est donc de plus en plus difficile de faire « mine de rien ». On voit ainsi s'affirmer un changement stratégique, et les Chinois eux-mêmes parlent de « leadership » ; ils veulent être parmi les premiers. Par conséquent, après avoir disparu pendant la révolution industrielle, ils redeviennent au premier rang des nations du monde.

Tout d'abord, la Chine a un grand projet, une grande « vision », celle de la communauté de destin de l'humanité ; elle se positionne comme un pays voulant participer à l'équilibre du monde et faire de la coopération la réponse à toutes les tensions. Cela s'articule autour de deux idées – l'idée multilatérale et la planète, le changement climatique – et elle est, sur ces deux sujets, en ligne avec nos positions ; elle défend ces deux optiques, contrairement aux États-Unis, qui se retirent des instances multilatérales et de l'accord de Paris.

Voilà pour la grande fresque, et la boîte à outils pour y arriver est la « belt and road initiative », les Routes de la soie. Cela ressemble à un plan Marshall, mais de 1 000 milliards de dollars – je rappelle que le plan Marshall s'élevait à 13 milliards de dollars, soit peut-être 150 ou 200 milliards de dollars d'aujourd'hui. Cet investissement colossal est déjà construit autour de deux pivots : une banque, dont 70 pays, y compris la France, sont membres, malgré les réserves des États-Unis – le Canada souhaite aussi la rejoindre –, et le Silk Road Fund, destiné à faire des investissements en capital et du développement, y compris en France.

La vision de la Chine s'appuie sur l'Eurasie, où elle a l'intention d'occuper une position de *leader*. Il s'agit d'une stratégie « gigogne » de leadership : en interne, il y a le *leadership* du parti, et à l'international, la Chine veut exercer son leadership en Asie et en Eurasie. Les Chinois souhaitent, comme tout le monde, être les premiers, mais, contrairement aux autres pays – Russie, États-Unis –, ils se fixent un horizon de 100 ans, donc sont moins brutaux.

Ils veulent donc être leaders en Eurasie, au travers de l'internationalisation de leur monnaie et du développement de leurs capacités de surproduction, afin d'écouler leurs produits. Ils règlent des sujets de dissension avec la Russie et avec des républiques voisines, et ils vont même jusqu'en Afrique. Il y a donc une carte à jouer pour l'Europe, dans cette vision géopolitique à deux grandes ailes : l'aile euro-africaine et l'aile euro-asiatique.

Par ailleurs, la Chine s'appuie sur une pensée politique, le socialisme à caractéristique chinoise ; tous les mots sont pesés dans cette locution. Cette vision conduit essentiellement à la dictature – ou au « leadership » – du parti, qui réunit plus de 90 millions de personnes, soit plus que la totalité des Français. En toute hypothèse, ceux qui pronostiquent une évolution à l'occidentale de la Chine se trompent...

Enfin, la Chine a une diplomatie très active. On était naguère dans une logique d'émergence ; on est maintenant dans une logique de leadership. Ainsi, la Chine a organisé l'année dernière le grand forum des 200 grands partis du monde ; aujourd'hui, elle organise cette année une conférence sur le marxisme et une autre sur la philosophie. Il faut bien mesurer l'effet de cette diplomatie active dans la constitution du *leadership* chinois.

Il y a donc un volet interne, avec le durcissement de l'autorité du pouvoir, qui emporte certaines conséquences, et le volet externe, dans lequel les Routes de la soie occupent une position centrale. Ce projet est structuré autour des infrastructures – routes, ports, voies ferrées, télécommunications et infrastructures numériques.

La France et l'Europe expriment des réserves à cet égard. En France, la direction du Trésor, notamment, a le sentiment qu'il faut être vigilant et se prémunir contre une mondialisation à la chinoise, dans laquelle les règles chinoises remplaceraient les règles précédentes – l'OMC et les traités. La seconde réticence est d'ordre plus géopolitique ; la Chine peut exercer une action de division de l'Union européenne. Elle a en effet défini seize pays – les « 16+1 » –, qui sont concernés par les Routes de la soie, soit principalement les pays de l'est de l'Europe, et l'Union européenne voit cela d'un mauvais œil.

La grande difficulté, c'est que la machine est en train d'avancer. Ainsi, une grande foire des importations sera organisée à Shanghai du 5 au 9 novembre, sous la présidence Xi Jinping, accueillant de nombreuses entreprises. Le danger est donc que les États émettent des réserves vis-à-vis de cela mais que les entreprises y participent fortement.

C'est pourquoi, dans le cadre de ma mission de représentant spécial pour la Chine, je veux proposer au Président de la République et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères que l'on sélectionne quelques projets, et que l'on se refuse aux réponses idéologiques. Ce n'est pas en faisant une conférence sur les règles que l'on pourra imposer quoi que ce soit, il faut être pragmatique et avancer nos projets, avec nos entreprises et nos règles.

Par exemple, un grand partenaire des services de transport de la région parisienne est chargé de la gestion de deux lignes de métro à Shanghai. On a donc des règles et des partenariats, et l'on peut proposer un développement de ce type de projets, en partant de quelque chose qui existe, avec nos entreprises et nos règles. Il faut avoir avec les Chinois une attitude ouverte sur les sujets abordés, chercher la coopération avec un résultat gagnant-gagnant, en défendant nos entreprises et les règles déjà engagées.

Dans un monde instable, dans lequel on peut s'inquiéter de l'imprévisibilité des États-Unis et de la Russie, de l'ambition de l'Iran et de la Turquie, la Chine présente l'avantage d'être prévisible ; elle dit ce qu'elle veut et on sait quelles sont ses ambitions. Dans ce contexte, à nous de trouver notre place. On peut notamment proposer des choses pour le continent africain, car, si l'on attend qu'on nous propose des projets, ce ne sera pas forcément dans notre intérêt. Le risque est que l'on soit trop passifs, pas assez forts sur nos propositions.

M. Christian Cambon, président. – Merci de cette présentation dynamique. Les Chinois nous ont dit, lors de notre voyage, que la France occupe une situation particulière en Europe, en raison du Brexit et de la position politique allemande.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous présenterons les conclusions de notre rapport à la mi-mai, après une quarantaine d'auditions.

Je partage vos analyses, monsieur Raffarin, et je veux souligner un paradoxe : le positionnement de la Chine vis-à-vis des échanges multilatéraux et bilatéraux. La Chine investit les instances multilatérales mondiales, mais elle fait aussi tout pour s'inscrire dans des relations bilatérales et pour freiner la multilatéralisation des Routes de la soie ; je pense en particulier à la faiblesse de l'Union européenne sur ce point, et à la tentative de certains pays de se cartelliser vis-à-vis de la Chine. Ces petits pays, directement concernés, se structurent entre eux pour choisir ce qu'ils vont faire avec la Chine, plutôt que de subir ses choix.

Sur la foire internationale des importations de novembre prochain, s'agira-t-il d'un événement purement économique et commercial ou d'une sorte de futur forum de Davos

chinois ? Comment les entreprises françaises doivent-elles se positionner ? Qu'en est-il des territoires, notamment des régions ?

La feuille de route interministérielle annoncée par le Président de la République fera-t-elle des recommandations sur les modalités de participation à cet événement, qui va servir, avant tout, les intérêts chinois ? Comment promouvoir le principe de réciprocité des échanges avec la Chine ?

Faut-il accélérer l'adhésion de la Chine au Club de Paris ? Quel est le risque pour les finances publiques des pratiques chinoises de financement ? Ne faudrait-il pas étendre les discussions du G20 aux secteurs couverts par le plan « *China manufacturing 2025* », qui liste les futures capacités de surproduction ?

Enfin, comment s'assurer que la Chine respecte les normes internationales en matière de soutien public aux exportations, car le dumping y est omniprésent ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – Vous avez déjà répondu à ma question sur l'équilibre euro-asiatique et sur la volonté chinoise de regrouper certains pays européens.

Les sommes en jeu sur la route de la soie sont colossales, on voit les opportunités qui attirent nos entreprises et nos régions, dans un contexte où la Chine se ferme aux investissements étrangers – je renvoie au rapport de la chambre de commerce française en Chine. Selon ce rapport, les difficultés des entreprises françaises augmentent, les données informatiques ne peuvent être sorties de Chine, l'emprise des cellules du Parti communiste chinois sur les entreprises s'accroît. Des cellules du PCC existent par exemple dans une *joint-venture* d'Airbus et chez L'Oréal ; comment les entreprises et les régions doivent-elles se comporter ? Ainsi, la région Occitanie a une maison à Shanghai et à Pékin, mais, eu égard à ces restrictions, nous nous demandons comment nous pouvons poursuivre nos partenariats.

M. Christian Cambon, président. – En effet, les entreprises françaises que nous avons rencontrées nous ont toutes expliqué les difficultés à commercer avec la Chine et le risque de se voir déposséder de ses produits.

M. Cédric Perrin. – Je suis allé en Chine en décembre dernier, pour visiter des entreprises. J'ai gardé un souvenir marquant de ma visite d'Alibaba, qui avait fait 20 milliards d'euros de chiffre d'affaires le jour du « *black Friday* » et avait enregistré 325 000 commandes à la seconde. Cela dépasse l'entendement...

Les Chinois sont aujourd'hui largement surveillés, de manière orwellienne ; ils ont un « *QR code* » pour toutes leurs actions, ils sont fichés, et on parle dans la presse de bons et de mauvais Chinois – ceux qui achètent des produits chinois et ceux qui achètent des produits d'importation. Un contrôle significatif de la population chinoise se met en place. Comment appréhender cette situation interne, qui aura des conséquences à l'extérieur ? Il est impossible de lutter contre ce phénomène, mais comment appréhender ce « flicage » de la population ?

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez bien décrit les capacités de surproduction, et il est difficile de penser que cette opération des Routes de la soie pourra être « gagnante-gagnante ».

N'est-il pas utopique d'envisager une continuité de ces routes à travers un Proche-Orient et un Moyen-Orient traversés de crises ?

M. Jean-Pierre Vial. – Pour que la route fonctionne dans les deux sens, il faut qu'elle existe. Or, en matière ferroviaire, la France a perdu la bataille du nord, puisque tout arrive en France par le nord, et la « banane rhénane » est devenue la « banane danubienne » : le centre de gravité s'est déplacé vers l'Est.

Pour ce qui concerne le sud, le port du Pirée a été racheté par la Chine, qui veut développer le chemin de fer vers le centre de l'Europe, et le Maroc veut faire de Tanger le *hub* de la Méditerranée. On a donc perdu la route du Nord et on va perdre la Méditerranée...

Y a-t-il donc une conscience que la France doit se doter d'infrastructures portuaires, fluviales et ferroviaires pour répondre à ce défi ?

M. Christian Cambon, président. – On perd aussi la route de Djibouti...

M. Ladislas Poniowski. – Les Routes de la soie sont autant un cheval de Troie qu'un projet économique, et je ne suis pas sûr que la France soit aussi vigilante, car nous courons après la Chine. Nous faisons plutôt preuve de naïveté.

Ma question est géopolitique. Les Chinois ne se trompent pas, ils attaquent en Europe et en Afrique les maillons faibles, la Pologne et la Hongrie. Les investissements sont modestes, quelques dizaines de milliards d'euros, bien moins que ce que l'Union européenne y investit, mais cela fonctionne, ces pays sont très reconnaissants.

En Afrique, c'est la même chose, la Chine fait des investissements parfois à perte, mais ce sont des investissements stratégiques, politiques, sans bénéfice immédiat. Ils défendent donc leurs intérêts commerciaux, mais ils font aussi de la politique.

M. François Patriat. – Je veux rebondir sur la naïveté évoquée par M. Poniowski. Des pays moins importants que nous au point de vue commercial arrivent à commercer avec la Chine mieux que nous. Dans le domaine agroalimentaire, des pays signent des contrats plus aboutis que les nôtres et arrivent à exporter mieux que nous.

Il existe une ligne ferroviaire Lyon-Wuhan, qui propose chaque semaine un voyage France-Chine et deux voyages Chine-France. La Chine subventionne largement les infrastructures et les exportations. Nous exportons donc du vin français et du matériel automobile à un coût de 40 % à 50 % au-dessus du coût du transport maritime. Cela démontre notre naïveté et notre infériorité commerciale.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Les routes de la soie montrent la volonté de maîtrise des routes maritimes, et cela explique les nombreuses inquiétudes concernant la poldérisation de l'espace maritime.

À côté de cette offensive économique, n'y a-t-il pas aussi une stratégie de leadership en Eurasie ? Le Japon et d'autres pays de la région s'inquiètent et se coalisent pour construire des infrastructures en Afrique ou en Asie du sud-est. Quel est votre point de vue sur le choc de géants entre l'Inde et la Chine ?

M. André Vallini. – Ma question porte sur le marxisme-léninisme ; qui y croit encore ? C'est sans doute une posture chez les dirigeants, mais qu'en est-il dans la population ? L'appropriation collective des moyens de production a été abandonnée ; il reste le rôle central du parti ; mais il y avait aussi un supplément d'âme, l'égalité des hommes. Or les inégalités s'accroissent, donc y croient-ils encore ?

M. Michel Boutant. – Je suis inquiet pour notre pays. Pendant des siècles, on a utilisé la guerre pour imposer sa suprématie, puis la guerre chaude a laissé la place à la guerre froide. Vous n’avez pas parlé, monsieur Raffarin, de conquête, d’impérialisme, et pourtant, j’ai le sentiment que les mesures prises ressemblent à une volonté, peut-être douce, sans doute chloroformée, de contrôler le monde *via* l’économie. Les outils utilisés en Afrique, en Europe orientale puis en Europe occidentale vont dans ce sens : celui de contrôler le monde, comme les États-Unis ont voulu le faire.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous devrions nous inspirer de ce réseau de relations interpersonnelles pour faire progresser ses idées, dont vous êtes un exemple.

Comment utiliser cette puissance de la Chine pour développer nos intérêts ? Je pense à l’influence culturelle. L’influence chinoise se développe beaucoup en Afrique, avec les Instituts Confucius. Récemment, un ambassadeur nous réclamait un poste de professeur français, pendant que la Chine lui en envoyait des dizaines...

Par ailleurs, quelle est la position de la Chine sur le Brexit ?

M. Jean-Paul Émorine. – En 1990, on voyait à Pékin beaucoup de vélos et deux voitures ; en 2005, il y avait beaucoup de voitures et deux vélos. Le PIB était inférieur à celui de la France, maintenant il y est bien supérieur ; le PCC a bien compris que l’économie de marché crée la richesse.

Sur l’environnement, ils ne partent pas de même base que nous, même s’ils ont signé l’accord de Paris. Il faut donc y être attentif.

Les Chinois reconnaissent la France mais par l’Europe. La France ne doit-elle pas prendre le leadership pour être l’interlocuteur privilégié de la Chine au nom de l’Europe ?

M. Olivier Cadic. – L’Union européenne est la première puissance économique mondiale, c’est un point de rivalité pour la Chine. Notre point faible est notre inertie et notre volonté de soutenir les droits de l’homme partout, ce qui ne convient pas à tous les pays.

La Chine apporte un appui fort aux pays qui ont des difficultés avec l’Union européenne. Ainsi, le président chinois est allé au Cambodge pour annoncer la création d’un aéroport à Phnom Penh. Cela annonce de vraies difficultés commerciales pour nous. Comment relever ce défi ? Sans nous déjuger, comment nous positionner vis-à-vis de la Chine, qui prend systématiquement le contrepied de l’Europe en matière de droits de l’homme ?

M. Jean-Marc Todeschini. – On a longtemps cru à la création en Moselle d’un *hub* qui déverserait les produits chinois en France. Ce projet a bien sûr capoté, car il n’y avait pas de retour pour les entreprises locales. Le gagnant-gagnant n’existait pas.

La sidérurgie, avec Arcelor-Mittal, a été très touchée par ce qui se passe en Chine, de même que, de manière générale, toute l’industrie lourde. La réaction des États-Unis n’est-elle pas liée à cela ? N’est-ce pas la fin des accords commerciaux ?

L’Union européenne est-elle consciente de tout cela ? Y a-t-il une position sur ces Routes de la soie ? Les sociétés françaises sont-elles parties prenantes ? Cette stratégie à long terme ne mène-t-elle pas à la fin de la régulation mondiale des échanges ?

M. Christian Cambon, président. – Dernière question, quelle est l'attitude de Russie vis-à-vis de la Chine ? Celle du partenariat, de l'hostilité ?

Jean-Pierre Raffarin. – Toutes ces remarques révèlent une forme d'incompréhension, de réserve ; votre commission exprime une attitude interrogative, il est important de le relever et les partenaires chinois doivent en être conscients.

Monsieur Allizard, la grande foire de Shanghai sera un événement non seulement économique mais aussi politique, destiné à montrer l'ouverture de la Chine. Les Chinois ont bien compris leur situation fragile sur le protectionnisme, et ils veulent montrer que leurs marchés sont ouverts. D'ailleurs, l'entreprise française Seb est un leader en Chine, c'est une réussite incroyable.

Au fond, la Chine est paradoxale. Quand on saisit une vérité à son propos, la vérité contraire se révèle aussi. Il faut être grand pour y réussir, mais des petits remportent des succès majeurs ; il faut discuter longtemps, mais certaines réussites sont fulgurantes ; le pays est centralisé mais les provinces y ont beaucoup de pouvoir, puisque Carrefour a pu y installer 50 supermarchés sans jamais passer par Pékin – c'est au 51^e que le distributeur a dû s'y présenter.

À cette foire, les entreprises seront mises en avant. Cela ne deviendra pas une sorte de Davos asiatique – ils ont déjà le leur. Ce sera un outil de communication sur l'ouverture du marché ; « on nous reproche d'avoir des marchés fermés, regardez ! » Néanmoins, il faut accompagner nos entreprises qui réussissent.

Sur la feuille de route suggérée par le Président de la République, il faut bien définir le mot de réciprocité. Ce terme n'est pas accepté par les Chinois, qui considèrent qu'on ne peut pas être dans une démarche de réciprocité, car on n'est pas rendu au même niveau de développement. Le Président de la République propose l'expression de « coopération équilibrée », cela me semble positif. Nous devons rechercher l'équilibre des intérêts.

Faut-il les pousser dans le Club de Paris ? Il faut les pousser dans toutes les instances internationales. En effet, puisqu'ils ont une position de plus en plus dominante, s'ils ne sont pas autour de la table, on est fragilisés. En outre, les États-Unis ont eux-mêmes une position commerciale très défensive, ils ne sont pas ouverts, donc avoir autour d'une table les États-Unis et la Chine peut équilibrer les choses...

Bien sûr, les Chinois pratiquent le dumping, mais ils ne sont pas les seuls à le faire et ils ont intégré l'OMC, malheureusement très affaiblie aujourd'hui, ce qui nous offre des possibilités de discussion et de contestation.

S'agissant de la foire de Shanghai, il faut en comprendre la dimension promotionnelle pour la Chine, mais il faut également réfléchir à nos intérêts.

Madame Jourda, l'important me semble être de trouver la place des régions dans ce processus. Les autorités françaises doivent comprendre que l'action économique est territorialisée. J'ai ainsi proposé au Gouvernement que les régions soient invitées en tant que telles à la foire de Shanghai et qu'elles fédèrent les entreprises. La politique économique se fait aujourd'hui d'abord dans les régions, depuis la loi NOTRe. Les présidents de région disposent des moyens matériels nécessaires de mobiliser leurs territoires. Il faut un dialogue entre l'État et les régions sur ces questions.

Quand j'étais président de région, à la tête de l'ARF – Association des régions de France –, j'avais obtenu que l'article de mon contrat de plan qui contenait des actions avec le Vietnam soit signé par l'ambassadeur et non plus par le préfet. Aujourd'hui, je suis un peu inquiet quant à l'évolution du rôle des chambres de commerce en matière de soutien à l'export, alors que les régions sont puissantes.

Cédric Perrin, il est vrai que la mise en place de code social est une évolution très préoccupante. Le signal est d'autant plus important que cela concerne potentiellement le monde entier, avec, en filigrane, la question du *big data*. Le risque est que d'autres sociétés épousent ce genre de dispositions de manière plus clandestine. En Chine, ce code social régit tous les domaines de la vie et permet d'imposer des interdictions en fonction des comportements. C'est très grave. En Chine, cette technologie est du ressort du public, mais ailleurs, aux mains du secteur privé, elle pourrait être utilisée, par exemple, pour décider de recrutements. Le sujet du *big data* s'impose donc à tout le monde.

Est-ce une utopie d'envisager de traverser le Moyen-Orient ? On constate un véritable changement de stratégie. Il y a dix ans, le président chinois ne serait jamais allé en Arabie-Saoudite et en Iran, aujourd'hui, il a visité ces deux pays. Auparavant, la Chine cherchait à rester à l'écart des conflits en mettant l'accent sur la stabilité et donc le soutien aux régimes en place.

Pour la première fois, les Chinois discutent aujourd'hui avec les belligérants. Ils veulent accrocher l'Europe à leur développement et donc de surmonter le Moyen-Orient. Ils sont le premier partenaire économique de l'Iran, ils entretiennent des relations positives avec la Turquie, et jouent un jeu complexe avec la Russie.

Reste la grande question de l'Inde, et de l'arc de résistance que ce pays semble vouloir constituer avec le Japon et l'Australie. Nous verrons ce qu'il en adviendra. L'Inde peut sembler plus proche de nos valeurs démocratiques, mais, hélas !, le monde économique est plus attiré par la Chine. Paradoxalement, l'Inde apparaît comme plus complexe et plus bureaucratique que la Chine. Une fois que l'on a négocié certaines choses, la Chine offre en effet une prédictibilité plus importante.

S'agissant de nos infrastructures, monsieur Vial, je suis nostalgique de la Datar et du commissariat au plan. Durant les dix-huit années que j'ai passées à la tête d'un exécutif régional, je suis toujours ressorti plus intelligent de mes rencontres à la Datar avec des gens de haut niveau, qui nous éclairaient. La dérive vers le court terme est tragique pour notre démocratie, alors que les Chinois disposent du treizième plan.

Nous avons maintenant un Commissariat général à l'égalité des territoires, dirigé par un préfet de très haut niveau, mais nous avons besoin de moyens en matière d'infrastructures. Notre démocratie doit ainsi prendre en charge une vision à moyen terme ; à défaut, nous apparaîtrons comme fragiles à l'international, par rapport aux États autoritaires.

Ladislav Poniatski a raison, les Chinois font de la politique, comme tout le monde, à commencer par M. Trump. Aucune action internationale n'est innocente. Comment pouvons-nous préparer l'avenir ? Nous sommes heureux de parvenir à vendre des sous-marins à l'Australie, mais c'est également inquiétant, parce que cela signifie également que ce pays n'est pas assuré de sa situation.

Les Chinois ne sont pas ceux qui déstabilisent le plus le monde, ils en veulent seulement le leadership. Quel est notre intérêt ? Souhaitons-nous un monde multipolaire avec des leaders dans chaque pôle ou voulons-nous défendre l'ensemble de nos valeurs partout dans le monde ? La vision gaullienne nous dicte que notre politique étrangère doit être au service des intérêts de la France et des Français. Or nous avons besoin de pôles forts. La question est simple : voulons-nous un monde stabilisé ou non ? Si oui, alors les forces de stabilisation prévisibles ne sont pas toujours négatives.

Il vous revient de définir ce qu'est une politique extérieure. Selon moi, l'intérêt de l'Europe n'est pas de repousser M. Poutine dans les bras de la Chine, quoi que l'on pense de lui. Pour disposer de points d'appui, nous avons besoin de leaders. Nous avons fait le constat du manque de leadership en Afrique, nous le ressentons également en Europe. C'est un facteur de stabilité, même si cela peut emporter des conséquences plus négatives.

Monsieur Patriat, lors du dernier voyage de M. Macron en Chine, nous avons confirmé qu'un accord était en cours sur l'exportation de viande, qui devrait pouvoir s'ouvrir. La ligne Lyon-Wuhan est très importante, même si des trains partent à vide durant un certain temps, parce que sinon, les trains s'arrêteraient dans le nord de l'Allemagne. Il faut accrocher une ville française à la partie occidentale de la route de la soie ! Lyon dispose de la puissance, de l'économie et de l'ouverture internationale nécessaires pour cela. Il faut valoriser la ligne et assurer une meilleure rentabilisation, c'est vrai, mais il était important de placer Lyon dans cette perspective.

Madame Perol-Dumont, il y a des résistances. Avec l'Inde, les relations ont toujours été subtiles. Certes, les deux pays étaient en conflit, mais la situation était présentée de manière pacifiée. Néanmoins, les ennemis de l'Inde étaient souvent les amis de la Chine. Nous verrons ce qu'il adviendra de l'arc rassemblant l'Inde et le Japon, voire l'Australie et la Corée du Sud.

François Jullien a montré que la Chine avançait grâce au potentiel de situation, c'est-à-dire grâce à la constitution du rapport de force, avant d'avoir besoin de l'éprouver. On avance tant que l'on n'est pas arrêté. La réponse européenne est donc très importante, comme l'organisation qui émergera des résistances.

Néanmoins l'axe eurasiatique me semble aller dans le sens de l'histoire et la Chine parviendra à avancer dans cette direction.

Sur le marxisme, monsieur Vallini, la pensée chinoise est différente de la nôtre. Nous sommes sortis du Moyen Âge par la bourgeoisie avide d'initiative, les Chinois en sont sortis par l'administration et la bureaucratie qui a asphyxié les avancées qu'ils avaient réalisées auparavant. L'empire leur a permis d'unifier les royaumes combattants, ce qui explique qu'aujourd'hui, la valeur supérieure à leurs yeux, c'est l'unité et non la liberté.

M. Gorbatchev est ainsi l'homme politique qu'ils critiquent le plus, car il a porté atteinte à l'unité de l'URSS. Les mêmes reproches sont faits au dalaï-lama. L'unité, pour eux, est plus forte que la liberté. Or le socialisme à caractéristique chinoise porte également cet idéal d'unité au-delà de l'égalité et de la liberté. En Chine, les *leaders* ne sont peut-être pas aimés, mais ils sont reconnus, parce que personne ne souhaite porter les germes de la division. À côté de cela, il est vrai que les valeurs de fraternité ou d'égalité présentes dans le marxisme sont largement laissées de côté.

Monsieur Boutant, c'est vrai, la Chine est impérialiste, mais les États-Unis et la Russie aussi. Nos eaux territoriales sont très fréquentées ! Tout le monde prétend au *leadership*, au moins les Chinois mettent-ils leurs ambitions sur la table. D'autres sont plus discrets. Le cas Trump est caricatural, mais souvenez-vous des incertitudes que nous avons au sujet de Barack Obama, en particulier au moment de sa volte-face sur la Syrie.

S'agissant de l'influence culturelle, madame Garriaud-Maylam, mon point de vue personnel est que l'histoire de la relation entre nos deux pays est d'abord culturelle. Il y a une ancienne curiosité de la France vis-à-vis de la Chine, et réciproquement.

Toutefois, nous ne devons pas nous laisser enfermer dans le romantisme et laisser les choses sérieuses à « *Das Auto* », car nous savons aussi faire « *Das Auto* » !

Néanmoins, l'image culturelle importe beaucoup. De ce point de vue, la victoire d'Emmanuel Macron face à Marine Le Pen, dont la Chine avait grand peur, a été signifiante. Nous sommes encore ce peuple qui peut se dresser face à l'extrême droite et surprendre le monde en élisant un jeune président. Avec les Chinois, il ne faut jamais abandonner la culture. Eux pratiquent le *soft power*, avec les instituts Confucius, mais aussi avec le Nouvel An chinois, par exemple. Aujourd'hui, c'est devenu une fête française, comme nous avons installé la Saint-Valentin en Chine.

Sur le Brexit : ils ne comprennent rien, parce que pour eux, seule l'unité compte. De ce point de vue, la position de la France est forte, il nous faut la protéger. De même, les Chinois ne comprennent pas la volonté d'indépendance de Barcelone, les difficultés de Meckel à gouverner après avoir gagné les élections, etc. Dans ce contexte, la France apparaît comme une force qui va et qui sait où elle va, alors que ce n'est pas le cas de tous nos voisins.

Jean-Paul Émorine a raison sur l'environnement, mais, comme toujours en Chine, il y a le *yin* et le *yang*. La Chine est le plus gros pollueur, mais également le champion de l'énergie photovoltaïque et de l'éolien. Les villes sont extrêmement polluées, mais il existe de très importantes mesures antipollution et le plan intègre une puissante dimension de croissance inclusive et qualitative. Ce sens de la balance donne une coloration paradoxale au système.

S'agissant des droits de l'homme, monsieur Cadic, les désaccords politiques s'expriment régulièrement dans les contacts entre présidents, mais pas en public, car les Chinois ne le veulent pas. Le problème pour nous, c'est de parvenir à en parler sans arrogance et avec humanité. Nous avons tout de même été, avec les Anglais, le pays qui a mené la guerre de l'opium, c'est-à-dire le pays qui a empoisonné un peuple entier pour le diriger, les Chinois ne l'ont pas oublié. Défendons nos valeurs, mais en assumant nos erreurs passées, et en accusant les Anglais de nous avoir entraînés !

Monsieur Todeschini, certains projets d'investissement réussissent, d'autres échouent. Nous ne disposons pas toujours de la bonne ingénierie financière pour cela, en particulier, nous manquons de fonds mixtes franco-chinois, à l'exception du fonds Cathay, conjoint entre la Caisse des dépôts et consignations et la *China Development Bank*. C'est nécessaire, car les investissements chinois peuvent être rejetés localement et les seuls fonds français ne sont pas adaptés à la demande chinoise. Nous devrions disposer d'un fonds franco-chinois par région. Chez nous, le problème de transmission des PME est important, nous ne le réglerons pas avec les seuls capitaux chinois, nous avons besoin de la BPI (la Banque publique d'investissement) ou de la Caisse des dépôts et consignations pour les apprivoiser.

Monsieur le président Cambon, s'agissant de la Russie, il faudra faire un jour le bilan des sanctions. Certes, elles servent à exprimer notre mécontentement avant la guerre, mais nous avons fait subir des difficultés à notre agriculture et nous avons isolé M. Poutine, qui est allé chercher le soutien de la Chine. Nos diplomates affirmaient que les systèmes de ces pays étaient trop opposés, mais deux hommes isolés parviennent à créer des solidarités.

Nous devons prendre ce rapprochement au sérieux, et développer les liens entre M. Poutine et l'Europe, afin de ne pas lui laisser le seul choix de la Chine. À défaut, l'Europe serait marginalisée dans l'Eurasie.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Jean-Pierre Raffarin, de nous avoir fourni une grille de lecture de ce continent complexe et passionnant en nous invitant à en relever les défis. Faisons en sorte que la France ne manque pas le train qui passe.

M. Jean-Pierre Raffarin s'investit également dans la lutte pour la paix avec la fondation *Leaders for peace*, que nous retrouverons le 14 mai prochain au Sénat avec le président Larcher.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Russie - Audition conjointe de Mme Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur,
directrice du Centre Russie/Nouveaux États Indépendants (NEI) et de
M. Thomas Gomart, directeur, de l'Institut français des relations
internationales (IFRI)**

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons maintenant notre cycle russe en accueillant M. Gomart et Mme Kastouéva-Jean, de l'Institut français des relations internationales.

Nos désaccords avec la Russie sont patents, qu'il s'agisse de la question ukrainienne, de la Crimée, de la gestion de la crise syrienne, des armes chimiques ou encore des tentatives de déstabilisation des démocraties occidentales par des actions dans le champ médiatique et dans le cyberspace.

Mais nous avons aussi avec la Russie une relation profonde à la fois sur le plan historique et stratégique qui nous pousse à vouloir malgré tout maintenir le dialogue. Nous nous retrouvons sur beaucoup de points.

C'est pourquoi le Sénat s'est engagé dans la rédaction d'un rapport commun avec le Conseil de la Fédération, qui sera présenté le 5 avril à Paris.

Alors que l'affaire de l'agent russe empoisonné au Royaume-Uni vient encore alourdir le contexte, faut-il toujours engager le dialogue avec la Russie, ou le moment en est-il passé ? Quel équilibre doit-on souhaiter entre fermeté et dialogue ? Comment cette nouvelle présidence de M. Poutine se présente-t-elle de ce point de vue ?

Au Sénat, nous pensons que le dialogue est toujours nécessaire. Le Président de la République le rappelle d'ailleurs dans son message de félicitations à Vladimir Poutine, en même temps que d'autres considérations plus polémiques.

Mais nous sommes heureux d'entendre votre analyse : de quels leviers disposons-nous pour tenter de faire évoluer la Russie et la rapprocher de nos points de vue ? Quels sont les sujets sur lesquels, dans notre intérêt, il vous paraît envisageable d'avancer ?

La réélection de Vladimir Poutine mènera-t-elle à un changement de ligne du président russe, qui pourrait se montrer davantage enclin à rechercher des succès diplomatiques et à jouer un rôle plus stabilisateur au plan international pour marquer sa dernière mandature ? Voyez-vous, dans l'actualité, des signes d'ouverture ou plutôt des éléments de continuité avec le passé récent ?

Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI). – Je vais commencer en évoquant l'action extérieure de la Russie, Mme Tatiana Kastouéva-Jean traitera des questions intérieures.

Depuis ma dernière intervention ici, en février 2017, la conjoncture a changé, avec la réélection triomphale de M. Poutine, l'évolution de la situation aux États-Unis, le choix de Xi Jinping de modifier les règles de durée de son mandat et l'accentuation corrélée de deux crises nucléaires, en Corée du Nord et en Iran.

Dans le même temps, l'Ukraine, que les officiels de ce pays décrivent comme l'épicentre de la confrontation entre l'Est et l'Ouest, ne s'est pas excessivement dégradée. En revanche, la situation en Syrie a évolué de manière très nette, avec la reprise de nombreuses villes par le régime, soutenu par Téhéran et par Moscou.

Du point de vue de l'Europe, le contexte international s'est dégradé fortement. Le mois de mai, en particulier, sera très compliqué, avec le moment de vérité concernant l'Iran.

La question qui se pose est la suivante : la Russie cherche-t-elle à modifier son positionnement au sein du système international ou cherche-t-elle à modifier le système international lui-même ? Je pense, à titre personnel, que la Russie cherche bien à modifier le fonctionnement du système lui-même.

À propos de la Russie, il faut être pointilliste. Nous assistons à un déluge médiatique au sujet de l'attaque dont a été victime M. Skripal, qui donne lieu aux thèses les plus variées et qui absorbe les analyses et les attentions. Nous essayons d'être pointillistes, c'est-à-dire de prendre du recul pour voir la figure sur la toile dans son ensemble, en évitant les débats stériles alimentés par les *fake news* et le travail d'influence des uns et des autres.

Afin de remettre les choses en perspective, je vous propose une chronologie de la politique étrangère russe un peu différente, en insistant sur la période 1972-1979, qui aide à comprendre la lecture que fait le Kremlin de son intervention en Syrie.

En 1972, les relations entre les États-Unis, la Chine et l'URSS connaissent un bouleversement qui modifie le système international. C'est aussi à ce moment-là que l'URSS perd l'Égypte et se rapproche de l'Irak et des régimes socialistes du Moyen-Orient.

En 1979, de nouveaux bouleversements se produisent : le renversement du Shah d'Iran par la révolution islamiste, et, en décembre, l'intervention en Afghanistan.

Depuis lors, la Russie se considère comme le précurseur du combat contre l'islamisme révolutionnaire, mais l'action de l'URSS a également, d'une certaine manière, provoqué cette situation. Il est important de garder cette charnière à l'esprit, d'autant qu'en

1981, l'URSS signe un accord d'amitié et de coopération avec la Syrie de Hafez-el-Assad, un des rares États qui avait soutenu son intervention en Afghanistan.

Il est aujourd'hui nécessaire d'envisager l'ensemble de cette stratégie intégrée, et l'articulation qu'elle fait entre la mer Noire et le Moyen-Orient. Nous pensons ces théâtres comme disjoints, mais pour la Russie, la domination acquise en mer Noire avec l'annexion de la Crimée et la déstabilisation du Donbass se conçoit au regard d'une présence plus forte en Méditerranée. Selon les mots de l'amiral Castex, la mer Noire n'a qu'un intérêt pour Moscou : lui donner accès à la Méditerranée.

La Russie est ainsi parvenue à inverser la situation stratégique en mer Noire après l'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie en y redevenant la puissance dominante. Elle a repris à son compte et mené à bien la stratégie américaine. C'est une rupture majeure.

Enfin, il faut souligner l'importance du dossier iranien. Les relations entre Israël et l'Iran se sont récemment fortement dégradées et un rapprochement semble se mettre en place entre l'Arabie-Saoudite, Israël et les États-Unis de M. Trump, contre l'Iran, ce qui laisse entrevoir une dégradation supplémentaire, plaçant la Russie dans une position centrale.

La Russie dispose de quelques outils au service de son action extérieure. Le premier est la politique énergétique, qui bénéficie de la stabilité du rouble et de mesures fiscales favorables aux groupes russes, en particulier au groupe Rosneft, qui occupe une position particulière, en raison des ambitions de son principal dirigeant, M. Igor Setchine. Cette compagnie agit également comme un outil de la politique extérieure russe. Elle est ainsi en charge de 50 % des exportations de pétrole vers l'Inde et vers la Chine.

Cette politique énergétique s'accompagne d'une institutionnalisation des relations entre la Russie et l'OPEP (l'Organisation des pays producteurs de pétrole), donc l'Arabie-Saoudite. Les accords de limitation de la production fonctionnent et semblent aller au-delà d'un simple arrangement tactique, vers un accord de plus longue durée.

Le deuxième outil de Moscou est la posture militaire. On peut en tirer trois enseignements. Le premier est le retour du débat nucléaire, avec l'obscurcissement de la doctrine nucléaire russe. Le deuxième est la capacité de Moscou à exporter des systèmes antiaériens très efficaces. Ceux-ci lui permettent la mise en place des bulles anti-accès qui modifient la manière dont les Occidentaux conçoivent leurs opérations extérieures. Le troisième est l'importance accordée à la maîtrise de l'espace et des constellations satellitaires.

Le troisième levier d'action extérieure se trouve dans la politique d'influence, en particulier dans la manière dont la Russie s'est invitée dans certains processus électoraux.

En conclusion, s'agissant de la relation entre la France et la Russie, l'espace me semble plus important qu'il y a un an, grâce à la réélection de M. Poutine, à l'élection de M. Macron, mais aussi à la situation en Allemagne et en Italie.

Notre diplomatie s'inquiète de la dégradation du système international, avec la mise en place d'un monde multipolaire sans multilatéralisme, en raison des véto répétés de la Russie sur la Syrie et son attitude dans l'OSCE, mais aussi des ambitions de Pékin en mer de Chine ou des actions des États-Unis qui se sont retirés de l'accord de Paris et bloquent l'OMC et l'Unesco.

Dans ce contexte, la diplomatie française à l'égard de la Russie se trouve dans une position orthogonale : la menace russe a été réévaluée à la hausse dans la revue stratégique d'octobre dernier comme dans la revue cyber de février, mais M. Macron a fait part de sa volonté d'établir et d'entretenir des liens entre les deux sociétés civiles afin d'ancrer la Russie du côté européen. Ces ambitions vont être très vite testées par le dossier iranien.

Mme Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur, directrice du Centre Russie-Nouveaux États Indépendants. – Mon intervention porte sur la situation interne de la Russie. Je vais vous proposer une lecture du dernier scrutin avant d'esquisser les contours du mandat à venir et d'envisager une éventuelle transition en 2024.

Le scrutin présidentiel s'est traduit par une victoire historique de M. Poutine, avec 14 % de voix en plus qu'en 2012 pour une participation plus élevée et moins de fraudes et d'irrégularités. Même les grandes villes, comme Moscou ou Saint-Pétersbourg, ont voté pour Vladimir Poutine.

Ce scrutin marque la fin des partis politiques russes sous leur forme actuelle. Le Parti communiste est très bas, le parti nationaliste de M. Jirinovski atteint tout juste 5 %, et M. Poutine s'est présenté en indépendant, et non sous les couleurs de Russie unie. Le parti Russie juste ne présentait pas de candidat et les autres candidats n'ont opéré que des rapprochements formels à des partis politiques, pour des raisons de confort.

Cet affaiblissement des partis politiques et de l'opposition systémique pourrait poser problème en 2021, au moment des prochaines élections parlementaires.

Quel est l'avenir de l'opposition libérale hors du système ? Sera-t-elle instrumentalisée, se remettra-t-elle de cet épisode ? Grigori Iavlinski a obtenu 1 %, Ksenia Sobtchak, a annoncé la création d'un parti dont l'existence sera sans doute dépendante du financement de l'administration présidentielle. M. Navalny est hors du champ politique et n'a plus de parti, Mme Sobtchak lui a proposé de se joindre à elle, mais c'est politiquement impossible pour lui. Il risque de demeurer une proie facile pour de futures accusations d'extrémisme.

M. Poutine a agi de manière très détachée de sa propre campagne. Il a présenté lui-même les contours de son mandat à venir, le 1^{er} mars, dans un discours comme président en exercice devant l'assemblée fédérale, en insistant sur la nécessité d'une percée technologique. Cette percée, qui devra entraîner l'amélioration du niveau de vie et une évolution positive de la démographie russe.

Certains affirment que la probabilité que de véritables réformes soient mises en œuvre augmente, parce que les dépenses militaires se réduisent et que M. Poutine peut se le permettre. Je suis pour ma part sceptique. En dix-huit ans de pouvoir poutinien, les choses ont certes évolué, mais peu sur le fond. Les promesses de diversification économique et de lutte contre la corruption sont toujours à honorer... Les réformes économiques ne peuvent aller sans réformes politiques, et le point de jonction est bien sûr l'indépendance de la justice, que réclame par exemple l'ancien ministre de la défense Alexeï Koudrine. Mais il est bien difficile pour le régime d'accepter cela, car les affaires, songez à celles impliquant MM. Jorodovski, Navalny, sont le meilleur moyen de verrouiller le champ du pouvoir politique. Les libéraux intégrés dans le système ne parviendront pas non plus à faire basculer la table.

Enfin, la Russie a des limites structurelles très fortes, notamment démographiques. Entre 2007 et 2017, le nombre des actifs a diminué de 7 millions. Selon une étude récente de l'OCDE, la Russie est l'un des rares pays où le niveau de vie baissera d'ici 2060 : la productivité du travail est basse, car le chômage est faible, les salaires augmentent et l'investissement en recherche développement reste quinze fois inférieur au niveau américain, dix fois inférieur au niveau chinois. Il n'y aura pas de réforme systémique, tout au plus une modernisation de l'appareil de gestion, avec des changements de dirigeants, au gouvernement, dans les régions, pour réprimer quelques cas de corruption flagrants ou faire monter une nouvelle génération - sans rien changer sur le fond. À la tête de la banque centrale, ainsi, Elvira Nabiullina gère parfaitement les crises sans rien modifier au système. Elle est l'un des premiers ministres possibles... Si le choix se porte à nouveau sur Medvedev, ce sera le *statu quo*. Une personnalité réformatrice serait un signe positif pour les investisseurs extérieurs et la société civile. Un politique ? Un pur technocrate comme Mikhaïl Fradkov ou Viktor Zoubkov ? Nous aurons la réponse dans les jours qui viennent.

Y aura-t-il libéralisation politique ou nouveau serrage de vis ? On a observé les deux tendances dans le passé récent. Depuis 2011, les démarches sont plus faciles pour faire enregistrer un parti ou présenter sa candidature aux élections. Navalny a pu participer aux élections municipales à Moscou en 2013 et a obtenu 27% des suffrages. Quelques candidats de l'opposition sont devenus maires. En septembre dernier à Moscou, Dmitri Boutkov a obtenu la présence d'élus de l'opposition dans les conseils municipaux. Mais l'étau se resserre et des lois répressives ciblées ont été votées. Depuis lundi, les signes ne sont pas bons : Telegram est menacé de fermeture s'il ne donne pas les clés de chiffrement au FSB, le service fédéral de sécurité russe ; un projet de loi a été déposé à l'assemblée régionale de Ekaterinbourg, pour annuler des élections de maires et surtout celle de Ievgueni Roïzman, qui a notamment soutenu la ligne d'Alexeï Navalny.

Vladimir Poutine va-t-il mener une politique étrangère musclée ? La confrontation avec l'Occident est devenue structurante pour la politique intérieure russe ; elle remplit l'espace médiatique : on entend plus parler de l'Ukraine que des problèmes intérieurs. La lutte contre l'influence occidentale perçue comme agressive, et contre les révolutions de couleur, est une obsession du pouvoir. Les dépenses militaires et de sécurité, si elles demeurent dix fois inférieures à celles des Etats-Unis, représentent tout de même 3,8% du PIB et encore 5% récemment.

En 2024, quelle transition du pouvoir présidentiel ? Vladimir Poutine possède aujourd'hui une légitimité nouvelle. La Coupe du monde se déroulera en Russie l'été prochain. Il y aura une fenêtre pour les réformes, entre la fin de celle-ci et les élections législatives de 2021, car il est plus confortable pour le président d'opérer les réformes qu'il souhaite sous la Douma actuelle, qui lui est acquise. On évoque même la possibilité pour Vladimir Poutine de mettre fin à son mandat en 2021, après sécurisation du pouvoir par les réformes ; ou bien il terminera son mandat et choisira alors un successeur, comme Boris Eltsine l'avait choisi. Mais il existe un troisième scénario, avec un changement de Constitution. Il l'a déjà fait, contrairement à ce qu'il affirme, puisque le mandat présidentiel, à l'article 81, a déjà été porté de quatre à six ans. On évoque une République parlementaire avec un président élu par les parlementaires. Vladimir Jirinovski disait hier : « vous avez assisté aux dernières élections »... Un Conseil d'Etat serait créé, un organe de trente ou quarante membres, qui élirait son président, lequel pourrait être... Vladimir Poutine. Cette distanciation d'avec le modèle occidental, cette autocratie assumée, l'exemple chinois aidant, ne sont pas à exclure.

Les objectifs des Russes aujourd'hui sont clairs : maintien de l'intégrité territoriale - Poutine est arrivé au pouvoir à la faveur de la guerre en Tchétchénie ; stabilité politique, donc la sécurisation de ses moyens financiers, donc des voies d'exportation pour le secteur de l'énergie ; maintien de l'influence sur les pays voisins, notamment dans le choix des accords et alliances stratégiques comme l'OTAN et l'Union européenne ; et, objectif plus récent, préservation du rang international de la Russie. Il y aura peu de souplesse sur les objectifs. Il y en a plus quant aux moyens. Et beaucoup dépendra de la conjoncture intérieure et extérieure... Le troisième mandat de V. Poutine, par exemple en matière de protection sociale, aurait pu se passer différemment sans les événements en Ukraine. Le dosage entre coopération et confrontation avec l'Occident sera à suivre attentivement : la Russie est demandeuse d'un nouveau système de sécurité en Europe dans lequel elle tienne toute sa place.

Mme Gisèle Jourda. – Quel est votre point de vue sur les relations entre la Russie et les grandes puissances de la planète ? On a beaucoup parlé des probables incursions russes dans les élections américaines. Mais comment analysez-vous les rapports entre la Russie et la Chine, et l'Inde ? En Syrie, la Russie montre toute son ambition à redevenir un Etat-puissance de premier plan sur la scène internationale. La course aux armements est inquiétante. Le 1^{er} février dernier, Vladimir Poutine a évoqué la montée en puissance des armements laser ou hypersoniques. Faut-il prendre cela pour argent comptant ? L'effort budgétaire traduit-il une puissance militaire retrouvée ? Est-ce un défi à l'égard des Américains, avec lesquels les relations se sont détériorées après les interventions en Ukraine, en Syrie, ou avec l'ingérence présumée dans les élections américaines ? En décembre dernier, la présentation par Donald Trump de la nouvelle stratégie américaine, avec une hausse de 5 milliards de dollars en 2018 du budget de la défense, illustre un militarisme assumé. Est-ce une brèche dans la stabilité mondiale ? Dans la stabilité nucléaire ?

Mme Christine Prunaud. – Quel est votre avis personnel concernant la position de la Russie, avec le siège de la Turquie en avril dernier ? Les troupes russes ont été évacuées. Mais quelle est l'influence de la Russie sur la Turquie ? La nôtre est inexistante...

Vous n'avez pas évoqué le retour du débat nucléaire.

M. Olivier Cigolotti. – « Si les élections pouvaient changer quelque chose, elles seraient interdites depuis longtemps », déclarent nombre d'observateurs. Vladimir Poutine a été réélu avec un score sans appel. Mais ne sera-t-il pas contraint d'inscrire son quatrième mandat en rupture avec les précédents, je songe à la politique familiale ou aux retraites, et au problème démographique, donc au manque de main d'œuvre ?

M. Cédric Perrin. – Comme représentant de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, je suis allé à Washington en décembre puis en février. Je suis très étonné de la position américaine à l'égard de la Russie, dressée en épouvantail. Cette attitude entretient une paranoïa antirusse dans les pays de l'Est. Notre ennemi est pourtant plus au Sud qu'à l'Est... Comment la France se positionne-t-elle par rapport à la politique de l'OTAN, qui a contribué à isoler la Russie et son président, à les tourner vers la Chine ? Cette paranoïa n'est-elle pas dangereuse à terme, ne poussera-t-elle pas Poutine à des décisions dommageables ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – J'ai du mal à comprendre l'intérêt politique du pouvoir russe dans les tentatives d'assassinat d'un ex-agent double et de sa fille à Londres. Il en résulte une crise diplomatique exacerbée entre l'Union européenne et la Russie.

La prégnance des questions de politique extérieure, en Russie, s'explique-t-elle par un besoin de stature internationale de Vladimir Poutine ? S'agit-il de faire oublier les mesures prises - ou non - au plan intérieur ? Ou est-ce un esprit collectif qui s'exprime, la grandeur de la Russie passant avant toute chose ?

M. Ladislas Poniatowski. – J'ai des doutes sur le boycott à l'encontre de la Russie et sur son efficacité. Comment conditionner sa levée au départ des Russes de Crimée ? Cela ne tient pas debout ! « Cela fait mal à Vladimir Poutine », affirment certains. C'est plutôt la chute des prix du pétrole qui lui pose problème ! En revanche, ce boycott fait mal à nos producteurs. Et cela n'a pas empêché le président russe d'inviter dans sa résidence particulière à 20 kilomètres de Moscou douze dirigeants français d'entreprises, non pas les habitués Thalès, Dassault ou Total, mais Danone, Leroy-Merlin, Air Liquide, et leurs dossiers bloqués ont trouvé une solution dès le lendemain !

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Contrôle de tous les médias, forces de sécurité omniprésentes, verrouillage des instances dirigeantes des grandes entreprises, fraudes électorales : comment s'étonner du raz-de-marée électoral lors du scrutin de dimanche ! Mais comment le président Poutine va-t-il mettre à profit son nouveau mandat, au service de son pays ? Il a tracé très peu de perspectives pendant la campagne. La nomination du premier ministre donnera des indications sur ses intentions. Vous parlez de fenêtre de tir pour les réformes, mais en veut-il ? Les oligarques ne continueront-ils pas à concentrer toutes les richesses, alors que le niveau de vie général stagne ? La fracture financière et politique, la confiscation peuvent-elles perdurer ? Des mouvements sociaux sont-ils envisageables ?

La confrontation systématique avec l'Occident est dans l'essence du pouvoir poutinien. Le culte de la grande Russie domine. On observe actuellement un renouveau des écoles cosaques pour les jeunes, une exacerbation du patriotisme. Peut-être faudrait-il en prendre de la graine... Cette confrontation est-elle un marqueur durable ? Est-ce là ce que veut Vladimir Poutine ?

M. Michel Boutant. – Je voudrais évoquer la question cybernétique et médiatique. Élection du président américain, Brexit, élection présidentielle en France : partout on voit la main de Moscou. Des chaînes de télévision et de radio s'implantent un peu partout : sommes-nous en présence d'un simple outil de propagande ? Ou doit-on y voir une volonté de déstabiliser de l'intérieur un certain nombre de pays ? Pourtant en Europe centrale et orientale, des gouvernements ou des partis de coalition sont plutôt favorables à la Russie, FPE autrichien, Viktor Orban en Hongrie...

M. Christian Cambon, président. – Chers collègues, nous avons contribué involontairement au développement de la chaîne Russia Today, car elle nous a filmés à Carpiagne lorsque vous vous entraîniez au fusil mitrailleur avec l'armée de terre...

M. Pascal Allizard. – J'étais à Moscou de mercredi dernier à lundi, comme observateur de l'OSCE. Je ferai mon rapport à la commission des affaires européennes cet après-midi. Les 2 500 observateurs ont noté très peu de difficultés majeures dans les bureaux de vote. Tout s'est joué en amont...

Quant à la succession de Poutine, dans un scénario à la Eltsine, que pensez-vous de l'hypothèse Piotr Tolstoï, personnalité montante ?

M. Jean-Paul Émorine. – La Crimée a été annexée... Or voyez le vote dimanche : les habitants ne semblent pas souffrir de la situation !

M. Ladislav Poniatski. – Poutine à 97 % !

M. Christian Cambon, président. – Je rappelle que la France n'a pas reconnu les résultats en Crimée.

M. René Danesi. – Je m'étonne de la place faite dans les médias français à Alexeï Navalny, l'homme qui devait mettre le président sortant en ballottage ! Sur quelle force politique et sociologique aurait-il pris appui ? Les internautes ne suffisent pas. S'il n'avait pas été empêché de se présenter, quel score aurait-il pu faire ?

M. Thomas Gomart. - Vous parlez de « boycott » en Crimée : il s'agit, plus exactement, de sanctions, très mesurées, calibrées, d'abord individuelles puis étendues et infligées à la fois par l'Union européenne, les Etats-Unis, la Suisse, le Japon... A vous entendre, il ne se serait rien passé, l'annexion – sans doute préféreriez-vous le terme de « rattachement » -, ne serait pas si grave ? Il est au contraire très grave pour la sécurité européenne qu'un membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU annexe un territoire souverain, viole le traité de Budapest sur la garantie de sécurité pour l'Ukraine, et ignore une résolution de l'ONU votée par 140 pays (douze seulement se sont rangés du côté de la Russie) condamnant cette annexion. Ces élections sont intervenues après le coup de main et en présence des forces militaires russes... On ne peut se contenter de dire que « la Crimée a toujours été russe » et que « ce n'est donc pas si grave ». Il s'agit bien d'une violation du droit international.

M. Pascal Allizard. – Chacun a le droit de penser ce qu'il veut, mais je n'apprécie guère ce ton de donneur de leçons !

M. Ladislav Poniatski. – Absolument !

M. Thomas Gomart. - Je suis désolé si c'est l'impression que mon propos vous a faite. Je me borne à rappeler des faits et le vote de la résolution de l'ONU.

M. Ladislav Poniatski. – Que répondez-vous sur l'efficacité du boycott ?

M. Thomas Gomart. - Sur l'efficacité des sanctions, les avis sont partagés, certains estimant que des producteurs russes ont trouvé des marchés, d'autres évaluant l'impact à un point de PIB. Oui, les sanctions gênent nos entreprises et c'est leur rôle d'essayer de les faire lever, de rester sur le marché russe, de « maintenir le dialogue envers et contre tout » pour reprendre les termes de M. Cambon.

Sur le « triangle » Russie-Inde-Chine, Ievgueni Primakov, qui fut ministre des affaires étrangères de Boris Eltsine et son dernier Premier ministre, avait élaboré sa doctrine dans les années quatre-vingt-dix, alors que la Russie n'avait pas le poids suffisant pour créer une dynamique ; mais l'idée a eu une postérité, elle a débouché sur le regroupement des « Brics » et leur premier sommet en juin 2009.

Faut-il s'inquiéter de l'effort militaire russe ? Vladimir Poutine a affirmé, le 1^{er} mars dernier : « Ce n'est pas du bluff ». Par son agressivité militaire, la Russie ne cesse de tester les capacités de l'OTAN. La coopération nucléaire entre Delhi et Moscou dure depuis le début des années soixante, lorsque la Russie a aidé l'Inde à construire son outil militaire et

nucléaire. Demain le principal marché d'exportation pour les systèmes d'armes, pour la France comme pour la Russie, sera l'Inde ; nos deux pays y sont en concurrence. L'Inde se prépare aussi à affronter les « routes de la soie » chinoises et entretient une coopération étroite avec le Japon, les Etats-Unis et l'Australie. La France veut de son côté construire un double partenariat stratégique, avec l'Australie et avec l'Inde... où Emmanuel Macron s'est rendu tout récemment.

Le débat nucléaire a ressurgi avec la crise nucléaire en Corée du Nord, le dialogue direct entre les dirigeants américain et nord-coréen et la remise en cause par les Américains du grand succès diplomatique qu'a représenté l'accord de juillet 2015 avec les Iraniens. Les acteurs du nucléaire sont aujourd'hui plus nombreux, et les doctrines russe, chinoise et américaine ont évolué. Pour nous, l'arme nucléaire est de pure dissuasion, une arme de non-emploi, et nous croyons que tout le monde partage notre grammaire : mais certains envisagent son emploi !

Mme Tatiana Kastouéva-Jean. - En politique intérieure, on note ces dernières années un retour des questions économiques, sociales, les inégalités sociales ou régionales, etc. Le discours de Vladimir Poutine le 1^{er} mars répondait à ces questions, pour rassurer son électorat. Les retraités qui dépendent de l'Etat, plus de 34 millions de personnes, forment une grande part de ses électeurs. S'y ajoutent les agents publics, qui dépendent du budget de l'Etat. Ils attendent une juste récompense de leur travail. Sur le plan démographique, l'allocation maternelle de 10 000 dollars au deuxième enfant a eu un impact positif à court terme, mais la tendance se renverse déjà. Sous le règne de Poutine le nombre de naissances par femme a augmenté, l'espérance de vie aussi, à 74 ans environ à présent - l'objectif est aujourd'hui de dépasser 80 ans. Les problèmes concernent surtout la population active, et les cohortes de femmes en âge de procréer ne sont pas suffisantes, mathématiquement, pour combler le creux : le manque de main d'œuvre est durable. On comptait au milieu de la décennie précédente 12 millions de 14-19 ans, ils ne sont plus que 7 aujourd'hui. Or c'est dans cette cohorte que l'armée puise ses cadres, les universités leurs étudiants.

Des mesures sont prises pour maintenir l'équilibre entre l'Est et l'Ouest, pour enrayer les départs des régions extrême-orientales. Le « grand tournant vers l'Est » se heurte à la fuite des populations et au manque criant d'infrastructures... Il existe deux ministères territoriaux, l'un aux affaires du Caucase du Nord, région très sensible, l'autre à l'Extrême-Orient, où la chute de population s'est ralentie, mais sans renversement de tendance.

Sur l'agent Skripal et les « traîtres à la nation », Vladimir Poutine a eu des propos très violents en 2010. On a vu dans les événements récents une volonté de handicaper la Grande-Bretagne, de tester la solidarité occidentale, de booster la popularité du président à la veille de l'élection : mais il n'a pas besoin de cela ! La Coupe du monde est un argument plus porteur ; Poutine est très sensible à l'aura que peut lui apporter l'organisation de grands événements sportifs : un risque de boycott des pays occidentaux n'était pas dans ses objectifs ! Quoi qu'il en soit, je note que Gazprom, au plus fort de la crise, il y a quelques jours, a émis des eurobonds sur la place londonienne et ces titres ont rencontré un bon accueil des investisseurs.

L'impact des sanctions est ambivalent. Les Russes eux-mêmes l'avaient évalué à 1,5 point de PIB, avant de le ramener à 0,5 point aujourd'hui. Vladimir Poutine a reconnu l'existence du problème, mais surtout pour l'avenir, car la Russie a besoin des hautes technologies occidentales y compris pour moderniser l'extraction de matières premières.

La posture de confrontation avec l'Occident ne supprime pas les fenêtres de coopération, en particulier économique et le chef de l'Etat russe fait tout pour la maintenir, par exemple en invitant des entreprises françaises - ou encore le président Macron au forum économique de Saint-Petersbourg.

Vous avez cité toutes les raisons qui placent la politique étrangère au centre des préoccupations en Russie, notamment la revanche sur les humiliations ressenties avec la perte du rang international dans les années quatre-vingt-dix (la restauration de ce rang est considéré comme un des principaux acquis de l'ère Poutine). Il y a aussi un effet de propagande, qui se reflète fidèlement dans les sondages.

La création des classes de cadets, la « Jeune Garde », le prestige croissant des métiers militaires témoignent-ils d'une militarisation accrue de la société ? Les relations avec l'Occident ont leur influence, la propagande aussi. Du reste, le ministère de la défense se flatte de ne pas avoir de difficulté à recruter. Mais à l'époque soviétique, l'enrôlement militaire concernait 100% de la société ! Aujourd'hui, s'il est bien vu d'inscrire ses enfants dans de telles classes - parce qu'ils sont mieux là, à apprendre la discipline, qu'à traîner avec les dealers de drogue, et parce que la nostalgie joue un peu - il faut relativiser le phénomène, quantitativement et qualitativement.

Les fraudes électorales sont aujourd'hui en recul : bien sûr, car tout se passe en amont, vous l'avez dit, lors de la sélection des candidats. Le premier filtre municipal et les parrainages servent à écarter les indésirables. Quel score aurait fait Navalny ? Difficile à dire ! Mais au-delà des réseaux sociaux, il est doué pour le contact direct avec les électeurs et avait recueilli 27% des suffrages en 2013 alors même qu'il n'avait pas accès à la télévision fédérale...

Tolstoï n'est pas un nom qui circule pour la succession à la tête de l'Etat. Je ne crois pas que les Russes attendent une personnalité médiatique, plutôt un manager efficace, qui aurait l'expérience d'une région, d'un ministère, d'une structure de force comme Vladimir Poutine. Le nom qui circule est celui d'Alexeï Dumine, gouverneur de la région de Toula ; il est jeune, il a la confiance du président, il est issu comme lui d'une structure de force, mais il est peu probable que le président souhaite exposer trop tôt son futur successeur. Il nommera peut-être une personnalité « sous les radars ».

M. Thomas Gomart. - Je partage le propos de M. Perrin sur la paranoïa de Washington à l'égard de la Russie aujourd'hui. Les Démocrates expliquent leur défaite par le seul facteur russe ! Elle ne retombera pas de sitôt et les médias se livrent à la caricature et au ressassement.

Sur l'ennemi du Sud, il est certain que les djihadistes sont ceux qui tuent le plus aujourd'hui. Il est difficile de faire comprendre aux Européens, sauf aux Espagnols qui connaissent la question, ou aux pays participant à la Minusma, que l'opération Barkhane est motivée non par notre nostalgie d'ancienne puissance coloniale mais par le souci de protéger l'ensemble de l'Europe. L'Estonie, c'est intéressant, a compris la menace et envoyé des troupes malgré ses moyens limités. Mais la France dans l'OTAN a aussi pris des mesures de réassurance, avec des projections de forces, très limitées, dans les pays baltes, selon un système de rotation.

M. Ladislas Poniatowski. – Cela représente 400 hommes en Finlande ?

M. Thomas Gomart. - Un escadron, en Estonie.

On pourrait à l'infini chercher à démêler le faux du vrai pour déterminer s'il y a ingérence russe ou non dans les pays occidentaux. Oui, Marine Le Pen s'est rendue au Kremlin en mars 2017 ; et lors de la rencontre de Trianon en mai à l'invitation du président Macron, le chef de l'Etat russe ne s'en est pas excusé, à ses yeux Mme Le Pen incarne une force politique qui existe ailleurs aussi. Les deux leaders restent fermes sur leurs positions.

L'ambassade russe à Paris estime depuis longtemps qu'il y aura un jour une fusion ou au moins un rapprochement entre le Front national et Les Républicains et les propos récents du dirigeant Les Républicains donnent actualité à cette hypothèse. Les résultats électoraux en Italie, en Allemagne, comme le Brexit, peuvent faire apparaître l'élection d'Emmanuel Macron comme une exception.

M. Christian Cambon, président. – Sur la fusion entre FN et LR, je ne peux évidemment vous suivre ! Jean-Pierre Raffarin et moi avons été vivement pris à partie l'an passé par des responsables gouvernementaux russes sur les politiques d'immigration européennes : les Russes nous considèrent comme fous !

Mme Tatiana Kastouéva-Jean. - La Russie est le pays qui abrite la plus grande minorité musulmane sur le continent européen.

M. Thomas Gomart. - Cela explique que les relations soient meilleures avec le Front national qu'avec les autres partis.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

La réunion est close à 12 h 35

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 21 mars 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Audition de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), et de Mme Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR)**

M. Alain Milon, président. – Nous ouvrons un cycle d'auditions destiné à préparer la réforme des retraites annoncée par le Gouvernement, afin de mieux comprendre à la fois notre système de retraite actuel et les enjeux d'une telle réforme. J'ai en effet souhaité que notre commission se saisisse en amont de ce sujet complexe.

Notre collègue René-Paul Savary, rapporteur « assurance vieillesse » de la commission, a été désigné en décembre dernier, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss), rapporteur de la mission d'information visant à examiner les conditions de réussite d'une réforme systémique des retraites. Il mène actuellement, avec notre rapporteur général Jean-Marie Vanlerenberghe, une série de déplacements, qui les ont conduits à Rome, à Stockholm et Copenhague avant Berlin au mois d'avril. Ils sont accompagnés pour ces voyages d'étude du Haut-Commissaire à la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye et de la députée Corinne Vignon, membre de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Notre commission organise également, le 19 avril prochain, un colloque sur la réforme des retraites réunissant des experts français et étrangers. Il sera ouvert par le Président du Sénat et la ministre de la santé et des solidarités Agnès Buzyn. Je vous invite à y assister car le programme est riche et les tables rondes devraient être particulièrement intéressantes.

Nous accueillons Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR), et Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR). Depuis la réforme des retraites de 2014, le CSR rend chaque année un avis, s'appuyant sur le rapport annuel du COR, pour évaluer si notre système de retraite remplit les objectifs qui lui sont assignés par la loi : pérennité financière, niveau de vie suffisant des retraités et équité du système. Pour la première fois cette année, le CSR a formulé une recommandation estimant, sur le fondement des projections du COR de juin 2017, que l'objectif de pérennité financière n'était pas assuré. À l'automne, le COR a publié de nouvelles projections plus favorables qui ont pu susciter une certaine incompréhension.

Aussi, j'ai souhaité vous inviter conjointement pour présenter d'abord les missions de vos instances respectives et l'articulation entre vos rapports annuels qui résulte de la loi ; ensuite pour aborder les dernières projections financières du COR pour notre système des retraites et les éventuelles conclusions que pourrait en tirer le CSR – des recommandations plus précises que celles de cette année pourraient-elles être formulées ? – ; pour évoquer enfin les autres objectifs que représentent l'équité et le niveau de vie des retraités. Nous consacrons chaque année 14 % de notre richesse nationale au financement des retraites : ces 330 milliards d'euros sont-ils bien employés ?

M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR). – Le COR, créé au début des années 2000, regroupe des parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), des représentants des partenaires sociaux (les syndicats de salariés, ainsi que les trois principales fédérations d'employeurs auxquelles s'ajoutent un représentant de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et de l'Union nationale des professions libérales), les administrations concernées par le dossier des retraites (directions du budget et de la sécurité sociale notamment), ainsi que des personnalités qualifiées. L'instance a pour mission d'établir un diagnostic partagé sur la situation des retraites. Il aurait en effet été présomptueux d'attendre une prise de position commune sur d'éventuelles mesures, compte tenu de la diversité du conseil. Le COR, sous l'impulsion de sa première présidente Yannick Moreau, a d'abord produit des rapports réguliers, puis, en application de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, un rapport annuel au 15 juin rendant compte de la situation du système de retraite au regard des objectifs de pérennité financière, d'équité et de niveau de vie des retraités fixés par la loi. En aval de la publication de ce rapport intervient le CSR.

Mme Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR). – Le COR a été créé dans un contexte historique particulier. Après la réforme de 1993, puis les mouvements sociaux de 1995, la reprise du dialogue fut difficile. Le rapport de Jean-Michel Charpin au Premier ministre pour le commissariat général au plan, commis en 1999 après huit mois de travaux auxquels les syndicats ont été associés dans des conditions discutables, fut ainsi l'occasion d'un désaccord profond sur les chiffres. Le rapport réalisé par René Teulade pour le Conseil économique et social, publié en janvier 2000, annonce d'ailleurs, à rebours de celui de Jean-Michel Charpin, qu'il n'est nul besoin de financement supplémentaire pour le système de retraite. Il est alors apparu nécessaire de disposer d'un organisme permanent chargé de réaliser un diagnostic partagé et des projections banalisées et dépolitisées, indépendamment des études demandées par l'exécutif. Le COR a parfaitement rempli cette mission, malgré des désaccords en son sein sur les solutions à apporter. Pourquoi, dès lors, créer le CSR ?

Lorsque j'ai piloté la commission en charge de la préparation de la réforme des retraites de 2014, à laquelle il était demandé d'établir trois scénarii permettant de réaliser, à court terme, 8 milliards d'euros d'économies, ainsi que de dresser des perspectives de long terme, j'ai réalisé, en m'entretenant notamment avec Didier Blanchet, un expert émérite, à quel point le système de retraite était dépendant de la croissance économique. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait, à juste titre, prévu un rythme quinquennal de réforme des retraites, qui, en réalité, ne correspond pas forcément au temps politique. Les réformes ont donc été réalisées de manière plus erratique. Les régimes spéciaux – on l'oublie trop souvent – ont ainsi été réformés par décret en 2007, et ce pour la première fois. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, dans un contexte de crise économique, visait ensuite à répondre à un besoin de financement, qui apparaissait alors considérable. Mais, si une réforme d'envergure n'intervient pas tous les cinq ans, des ajustements, sur les avantages familiaux ou les pensions de réversion par exemple, devraient pouvoir être réalisés facilement, *via* notamment le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Tel n'est malheureusement pas le cas, les politiques ne faisant pas montre d'un goût immodéré pour réformer au long cours les retraites : lorsqu'ils réussissent à imposer une réforme, ils n'ont guère envie d'y revenir.

Le COR est chargé d'apporter des données fiables au débat – son moteur de recherche est d'ailleurs de grande qualité –, mais les partenaires sociaux qui composent une partie de son collègue ne veulent pas en faire pour autant un instrument d'alerte ni de

proposition de mesures. Ils préfèrent en effet dialoguer directement de ces questions avec l'exécutif. Seuls les experts, à condition qu'ils demeurent à leur place, peuvent jouer le rôle d'alerte du Gouvernement ; tel est le rôle du CSR et la raison de sa création. Il s'appuie sur les données, par nature légitimes, publiées dans le rapport annuel du COR sur les indicateurs fixés en fonction des objectifs assignés au système de retraite par la loi de 2014. Si les indicateurs apparaissent préoccupants, le CSR fait une recommandation au Gouvernement, qui se doit alors d'agir. Pendant quatre ans, il a estimé qu'il n'y avait pas motif à recommandation, sauf s'agissant des régimes de retraites complémentaires, qui dépendent des partenaires sociaux, point qu'il a signalé au Gouvernement. En revanche, en 2017, en raison de la modification des hypothèses démographiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), que le COR prend comme base à raison, le rapport du COR a fait apparaître de nouveaux besoins de financement, conduisant le CSR à faire une recommandation au Gouvernement, assortie néanmoins de larges marges de manœuvre s'agissant du calendrier et des solutions à apporter.

Notre avis a été rendu en juillet 2017 alors que le nouveau Gouvernement venait d'entrer en fonction en annonçant une vaste réforme des retraites. Formuler une recommandation précise nous est alors apparu hors de propos.

Le Gouvernement doit, désormais, suivre notre recommandation ou expliquer son choix s'il venait à préférer l'immobilisme. Au-delà de cette recommandation, le CSR s'est senti libre également de transmettre certaines observations, sans qu'elles n'aient toutefois de valeur juridique. Le CSR aurait en réalité pu se nommer « comité de pilotage », mais le Président de la République de l'époque ne souhaitait pas heurter les partenaires sociaux. Quoi qu'il en soit, nos travaux représentent la première version d'un pilotage nécessaire du système de retraite.

M. Pierre-Louis Bras. – Le rapport du COR publié en juin 2017, que je vais essayer de vous résumer par plusieurs documents graphiques, propose de nouvelles hypothèses de projection sur le fondement des données démographiques modifiées par l'INSEE en 2016 et des prévisions économiques régulièrement revues par la direction du trésor. Notre rapport de 2016 reposait sur des données de l'Insee datant de 2010, qui prévoyait un indice de fécondité de 1,95 enfant par femme, une espérance de vie à la retraite de 32,3 ans pour les femmes et de 28 ans pour les hommes en 2060 et un solde migratoire positif de 100 000 personnes par an. Désormais, si l'indice de fécondité est demeuré identique, l'Insee prévoit une espérance de vie à la retraite de 32,5 ans en 2060 et de 33,6 ans en 2070 pour les femmes, ces chiffres s'établissant respectivement à 29,7 ans et à 31 ans pour les hommes. Pour mémoire, ils atteignaient, en 2010, 27,8 ans pour les femmes et 23,2 ans pour les hommes. Quant au solde migratoire annuel, il est revu à la baisse à 70 000 personnes, mais il reste particulièrement délicat à prévoir à long terme dans la mesure où il dépend grandement de décisions politiques. Il peut, en outre, être observé un recul régulier du ratio de dépendance démographique (ratio entre actifs et personnes à la retraite), qui marque un changement fondamental d'équilibre entre générations et pèse lourdement sur notre système de retraite.

Les hypothèses économiques réalisées par la direction du trésor sont au cœur de nos projections, dans la mesure où notre système de retraite est étroitement corrélé à la croissance : les pensions sont indexées sur les prix, tandis que les recettes dépendent des salaires. La croissance est elle-même envisagée en fonction de la double évolution de la productivité horaire du travail et de la population active. Entre les mois de juin 2016 et de novembre 2017, les hypothèses économiques relatives au PIB effectif et potentiel – c'est-à-dire corrigé des effets de conjoncture –, comme à l'écart de production, ont évolué et déjà, les

nouveaux chiffres sont caducs dans la mesure où l'Insee a prévu une croissance de 2 % du PIB en 2017, contre 1,7 % envisagé initialement. La croissance du PIB potentiel ayant, selon les données de l'automne 2017, été revue à la baisse (1,25 % au lieu de 1,4 % par exemple pour 2018), les résultats de nos projections en ont été fortement dégradés. Sur la base d'une estimation du taux à chômage de 7 % et d'une évolution variable du PIB en volume, le COR a établi une estimation de la croissance annuelle de la productivité après 2032 allant de 1 % à 1,8 % selon quatre scénarii. Le même exercice a été réalisé en faisant varier le taux de chômage à 4,5 % et à 10 %. Ces projections font l'objet de vifs débats entre économistes selon le poids donné par chacun à la révolution des technologies de l'information et de l'intelligence artificielle sur la croissance et à ses conséquences sur le taux d'emploi. Si les hypothèses économiques, établies par consensus entre les membres du COR, se veulent raisonnables, reste que nul ne peut prédire avec certitude l'évolution démographique, le rythme du progrès technique et, partant, la variation de la productivité du travail. De fait, le choix d'une hypothèse de référence pour fonder une éventuelle réforme du système de retraite ressort d'une responsabilité politique, le COR se contentant de fournir un spectre des possibles pour permettre de discuter ce choix.

Les perspectives financières du système de retraite dépendent à la fois de l'évolution de ses dépenses et de ses ressources. Dans le scénario le plus défavorable établi par le COR, selon lequel la croissance annuelle de la productivité se limiterait à 1 % après 2032, les dépenses de retraites, qui représentent actuellement 14 % de la richesse nationale, atteindraient 14,5 % du PIB en 2070. Dans les trois autres scénarii, la charge des retraites diminue, jusqu'à 11,7 % du PIB selon les prévisions les plus optimistes. Ce résultat dépend d'un double déterminant : la pension moyenne relative au revenu d'activité (de 52 % en 2017, elle pourrait reculer, selon les scénarii, entre 33 % et 41 % en 2070), et le rapport entre les effectifs des cotisants et ceux des retraités de droit direct, qui pourrait passer de 1,74 % à 1,27 % sur la période. De fait, même dans le scénario le plus défavorable, les dépenses de retraites ne dérapent pas, grâce aux réformes réalisées ces dernières années : l'indexation des pensions sur les prix, l'augmentation de l'âge de la retraite et le durcissement des conditions de départ.

Les ressources du système de retraite (13,8 % du PIB aujourd'hui) devraient diminuer en proportion dans les années à venir, pour s'établir entre 12,7 % et 12,8 % à taux de cotisations constant. Cette relative stabilité pourrait en revanche être remise en cause sous l'effet de mouvements de structure majeurs. Les ressources sont en effet déterminées à la fois par le taux de prélèvement sur l'ensemble des revenus d'activité des secteurs public et privé (31,2 % en 2017, puis entre 28,8 et 29,2 % en 2070) et par la part de la fonction publique dans la masse salariale totale, qui pourrait chuter de 11,1 % à 8,3 % sur la période. Dès lors, dans la mesure où les taux de cotisations de la fonction publique, notamment de la contribution des employeurs, est supérieur à celui du privé, tout recul de la proportion de fonctionnaires au sein de la population active fragilise les ressources du système de retraite. Or, le Gouvernement prévoit une diminution de 120 000 du nombre d'agents publics et une évolution des traitements moins dynamique que dans le privé.

Le solde financier du système de retraite, soit la différence entre le niveau de dépenses et le niveau de ressources, est en 2017 de -0,2 % du PIB. Il pourrait varier selon les scénarii, de +1 % à -1,7 % en 2070, dans l'éventualité où la contribution de l'État au financement du système diminuerait de 2,1 % à 1,4 % du PIB compte tenu de l'évolution à la baisse du nombre de fonctionnaires. Si elle était maintenue au niveau actuel de 2,1 % du PIB, le solde financier s'établirait, en revanche, entre +1,7 % et -1 %, toujours selon les scénarii de croissance de la productivité au travail, un seul scénario (1 % de croissance de la

productivité) prévoyant alors un solde négatif, contre deux (1 % et 1,3 %) dans l'hypothèse précédente. La variation du solde financier du système de retraite est, en outre, sensible au taux de chômage envisagé à partir de 2032. En conséquence, quand la réflexion publique et les commentaires journalistiques se concentrent sur le niveau du solde, il faut avoir à l'esprit qu'il dépend en réalité très largement d'hypothèses relatives à la fonction publique et à la contribution de l'État aux retraites. La question de la part des dépenses destinées au financement des retraites dans le PIB me semble donc plus pertinente : quel effort doit-on demander aux actifs pour financer les retraites ? En effet, si les dépenses de retraite ne dérapent plus, voire se réduisent dans la majorité de nos scénarii, cela ne signifie nullement qu'elles se situent à un niveau satisfaisant. Deux éléments permettent d'apprécier ce niveau : d'une part, l'effet économique de l'effort demandé aux actifs sur le coût et l'incitation au travail et, d'autre part, le rapport entre dépenses de retraite et préférence sociale de la population pour tel ou tel système. En d'autres termes, combien les actifs seraient-ils prêts à cotiser, pour quelle durée et pour quel montant de pension ? La réponse à ces questions est, certes, économique, mais surtout éminemment politique.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Votre présentation, monsieur Bras, montre bien la complexité du système. Pourriez-vous nous préciser les différences de fonctionnement entre le régime par points et celui en comptes notionnels par rapport au système par répartition en annuités que nous connaissons ? Quels sont les avantages et les risques respectifs de ces différents régimes ? Nous avons pu observer en Suède, où cohabitent un régime de base en comptes notionnels et des régimes complémentaires, la nécessité, pour les salariés, de réaliser pour leur retraite un important effort de capitalisation. Qu'en pensez-vous ? Un récent rapport conteste les conclusions du COR sur les niveaux de conversion entre retraites du public et du privé. Quelle est votre opinion sur ce point ? Enfin, madame Moreau, avez-vous, depuis le rapport du CSR de novembre dernier, de nouvelles recommandations à formuler en faveur d'un retour à l'équilibre du système de retraite ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Monsieur Bras, à combien estimez-vous, en milliards d'euros annuels, le besoin de financement du système de retraite ? Nous parlons de milliards d'euros dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement considère que l'équilibre est atteint, évacuant le problème du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui pèse tout de même près de 4 milliards d'euros. Vous avez, pour votre part, évoqué, selon plusieurs de vos scénarii, un retour à l'équilibre à l'horizon 2035 avec l'extinction progressive de la génération du *baby-boom*. Pensez-vous que certaines mesures devraient être prises d'ici cette échéance, notamment concernant l'âge de départ à la retraite ? Notre commission des affaires sociales avait, par le passé, préconisé de le fixer à 63 ans.

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Meess. – Mon constat sera pragmatique car votre présentation pose question s'agissant des prévisions de croissance et de l'évolution de la courbe démographique à long terme. Certes, les dépenses ne dérapent plus mais les pensions diminuent ! Le niveau des cotisations, celui des pensions et l'âge de départ à la retraite représentent les trois paramètres sur lesquels il est possible d'agir. Les Français sont-ils prêts à travailler plus longtemps pour préserver, voire augmenter, le niveau de leurs pensions ?

Mme Yannick Moreau. – Le CSR n'a pas toujours utilisé les mêmes critères d'appréciation que le COR. Pierre-Louis Bras vous a expliqué son approche, fondée sur les dépenses de retraite, qui pèsent sur le niveau des cotisations. La politique de l'État sur la fonction publique joue aujourd'hui à cet égard un rôle déterminant : si le nombre de

fonctionnaires était réduit d'un million d'agents, le régime pourrait se trouver en faillite, les conventions du Cor dressent donc des projections à contribution constante. La réflexion du COR est extrêmement élaborée mais l'expérience montre que les pouvoirs publics raisonnent plus simplement sur le rapport entre dépenses et ressources. Compte tenu des modifications importantes des projections du COR en 2017, le CSR n'a pas jugé pertinent de faire concomitamment la pédagogie du nouvel indicateur que constitue la contribution de l'État, raison pour laquelle il s'est contenté du critère simple du déficit, qui l'a conduit à émettre une recommandation. Nous n'avons donc pas débattu de l'approche fort intéressante du COR, qui montre le caractère arbitraire du système de retraite français, dans lequel la politique salariale de la fonction publique (évolution de l'indice, prise en considération des primes, niveau des recrutements, etc.) a un effet démesuré. Lorsque l'Etat décide l'augmentation des primes et non des traitements de base, cela a un effet. J'ajoute, par ailleurs, que la retraite des fonctionnaires ne pose en réalité pas question par rapport au privé, mais entre les différentes fonctions publiques !

Évoquer le niveau de la contribution de l'État pour équilibrer les comptes constitue, à notre sens, une recommandation, mais d'autres éléments pourraient être avancés.

Pierre-Louis Bras a bien montré tout à l'heure que certaines caractéristiques du système étaient obsolètes, en tout cas très difficiles à piloter. Sincèrement, le régime de retraite des fonctionnaires est construit pour être piloté par la seule direction du budget...

M. Pierre-Louis Bras. – Ne voyez dans mes analyses aucune préconisation ! Nous présentons des constats qui donnent à chacun des éléments de réflexion. Par exemple, lorsque j'ai dit, M. Cardoux, que le niveau relatif des retraites allait baisser, je n'ai pas porté de jugement de valeur. C'est à la représentation nationale de décider entre les trois paramètres principaux (taux de prélèvement, âge de départ et niveau des pensions) : elle peut tout à fait opter pour repousser l'âge de départ, tout en maintenant les dépenses globales, ce qui permettrait de moins baisser le niveau relatif des retraités.

Pour lever toute ambiguïté et parce que cela est parfois mal repris dans les médias, j'insiste sur le fait que nous parlons bien ici du niveau relatif des retraites par rapport aux revenus : dans les quatre hypothèses dont je vous ai parlé, le niveau de vie des retraités augmentera moins vite que les revenus d'activité nets moyens, mais il sera tout de même supérieur à celui d'aujourd'hui. Il est vrai que ce n'est pas forcément ce qui préoccupe les personnes à titre individuel...

Aujourd'hui, le niveau de vie moyen des retraités atteint 106 % de celui de l'ensemble de la population ; toutes choses égales par ailleurs, il diminuera dans les années à venir pour en représenter entre 82 % et 94 %, soit l'ordre de grandeur que l'on constatait au milieu des années 1980. Le niveau de vie des retraités a rejoint celui de l'ensemble de la population dans les années 1990 et l'a dépassé depuis lors.

Pour répondre à M. Vanlerenberghe au sujet des chiffres que j'ai évoqués tout à l'heure, nous estimons que le déficit de financement des retraites s'élève aujourd'hui à 0,2 % du PIB, soit 4,4 milliards d'euros. Par ailleurs, nous préférons projeter ces chiffres en pourcentage du PIB plutôt qu'en milliards d'euros, parce que le PIB aura beaucoup évolué d'ici 2070 – il sera multiplié par au moins 1,9 – et que les milliards d'alors auront peu de sens par rapport à ceux d'aujourd'hui.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Mais des corrections sont-elles nécessaires à court terme ?

M. Pierre-Louis Bras. – Pour les années à venir, le solde financier reste plutôt stable, mais le déficit se creuse fortement ensuite, notamment parce que la croissance potentielle de l'économie française sera plus faible.

Une mesure d'âge a naturellement un effet favorable sur l'équilibre du système, si tant est qu'elle ne soit pas concomitante à une augmentation du niveau des pensions. Cet effet est très fort au début, mais diminue avec le temps, simplement parce que les retraites augmentent si les personnes travaillent plus longtemps.

Mme Yannick Moreau. – Rappelons-nous que le niveau de vie des retraités était faible dans les années 1960 et que des mesures très importantes ont été prises dans les années 1970 avec la loi Boulin ou la généralisation des régimes complémentaires, à une époque – je le signale – où il n'était pas facile de faire des projections comme celles que nous réalisons aujourd'hui. Ces mesures ont progressivement produit des effets, qui ont été très forts à partir des années 1980. Il faut ajouter qu'on ne savait pas dans les années 1970 que la durée de vie allait augmenter autant.

Les réformes adoptées depuis les années 1990 ont finalement visé à tempérer les effets des décisions antérieures pour revenir au niveau de vie moyen que l'on connaissait dans les années 1980, qui ne correspondait pas à une situation de pauvreté. C'est plutôt le niveau des années 2000 qui est quelque peu exceptionnel.

Nous devons être conscients de ces évolutions historiques et assumer un certain nombre d'éléments sur les réformes passées, le niveau de vie des retraités et le coût global du système. Ces évolutions doivent nous amener à réfléchir sur le niveau relatif des pensions par rapport aux actifs, mais il n'est pas question, à mon sens, pour le système de retraite de s'engager vers une baisse des pensions en valeur absolue. D'ailleurs, je rappelle que notre système n'est pas du tout dans une situation catastrophique.

Mme Florence Lassarade. – Je m'interroge sur vos hypothèses démographiques : vous estimez que le taux de fécondité sera constant ; or, chacun sait que certaines mesures prises ou envisagées, par exemple sur le quotient familial, produisent des effets dans ce domaine.

Par ailleurs, j'ai l'impression que nous posons toujours le débat en termes d'âge de départ à la retraite, mais ne pourrions-nous pas aussi réfléchir à l'âge où les jeunes commencent à travailler et à cotiser ? Avoir un CDI plus tôt dans la vie, comme en Suède, améliorerait aussi le système de retraites.

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous faites un amalgame entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé en ce qui concerne les recettes et le montant des retraites. Or, pour les fonctionnaires de l'État, cela relève directement du budget de la nation, il n'y a donc pas d'influence sur le déficit.

Par ailleurs, vos projections reposent sur le rapport entre le nombre d'actifs et de retraités et sur la productivité. Pourtant, la part des cotisations assises sur le travail tend à diminuer dans le total des ressources de la sécurité sociale, notamment du fait du recours

croissant à la CSG. Si vous ne tenez pas compte de cette évolution, on peut s'interroger sur la pertinence du résultat des projections.

Enfin, vous estimez que le pouvoir d'achat des retraités sera maintenu, même si leur niveau de vie relatif diminue. C'est complètement faux ! Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport au salaire médian et vous savez que les prix augmentent en lien avec l'évolution des salaires et le développement technologique. Le pouvoir d'achat des retraités diminuera donc ! Il est impossible de dire qu'il n'y aura pas de retraités pauvres en 2070.

M. Bernard Bonne. – Les projections ne se réalisent jamais exactement comme on le pense ! Or, elles déterminent une politique publique, qu'il est ensuite nécessaire d'adapter en permanence...

Je m'inquiète de la diminution annoncée du pouvoir d'achat des retraités, certes pas en valeur absolue, mais en valeur relative, alors que les personnes âgées ont déjà beaucoup de difficultés à assumer le reste à charge lorsqu'elles sont hébergées en Ehpad.

Par ailleurs, les femmes vivent souvent plus longtemps que les hommes, ce qui pose la question des pensions de réversion.

Comment prendre en compte dans la réforme le problème de la dépendance et la situation des femmes ?

Mme Élisabeth Doineau. – Vous nous avez présenté un exposé macroéconomique, mais nos concitoyens vivent souvent les choses de manière très différente. Pour prendre une analogie inspirée de l'actualité, c'est un peu le contraste qui peut exister entre les températures effectives et ressenties. Dans le domaine des retraites, certaines personnes ressentent une injustice, parce que les écarts entre les pensions sont très importants. Il faut réduire ces écarts, que les moyennes cachent malheureusement. J'ai notamment à l'esprit les retraites agricoles, dont nous avons récemment débattu au Sénat.

Comme vient de le dire Bernard Bonne, il faut aussi penser à la question du reste à charge pour les personnes dépendantes.

Mme Patricia Schillinger. – Les cotisations payées par les individus et les entreprises financent 80 % du risque vieillesse et les impôts et taxes affectés, comme la CSG, 14 %, le reste provenant de subventions publiques. Les ressources fiscales – impôts et taxes – participent de plus en plus au financement des régimes de retraite. Est-ce une tendance qui s'observe dans d'autres pays dont le système de répartition est équivalent ?

Mme Catherine Fournier. – Vous avez cité des chiffres globaux, mais pourriez-vous nous apporter des précisions sur les régimes spéciaux ? Cette question sera évidemment abordée dans les débats sur la future réforme.

Trois paramètres sont toujours mis en avant au titre des recettes et finalement nous utilisons à chaque réforme les mêmes outils, tout en se retrouvant au pied du mur la fois suivante... Le monde évolue très vite – je pense notamment au numérique et à la robotique – et le chômage se maintient à un niveau élevé. On ne peut donc pas tout baser sur la masse salariale. Dans ce contexte, comment imaginer d'autres ressources pour pérenniser le système de retraites par répartition ? Je rappelle que le Sénat a proposé que les retraites des agriculteurs soient financées en partie par un prélèvement sur les mouvements financiers.

M. Alain Milon, président. – Le Sénat n'a pas encore pu voter définitivement sur ce prélèvement...

M. Yves Daudigny. – Vous avez rappelé que les retraites représentent 14 % du PIB, soit un niveau supérieur à celui des dépenses d'assurance maladie. Comment la France se situe-t-elle par rapport aux autres pays de ce point de vue ?

En ce qui concerne les comptes notionnels, je crois me souvenir qu'on avait constaté en Suède, au moment de la crise économique, qu'un tel système pouvait être très pénalisant. En particulier, l'effort demandé en cas de crise repose principalement sur quelques générations, pas sur l'ensemble de la population.

Par ailleurs, vous avez évoqué un déficit du système de retraite de 0,2 % du PIB, soit 4,4 milliards d'euros. Or, il me semble qu'en 2018, les comptes sont équilibrés. Comment expliquer cet écart ?

Enfin, je dois dire que je suis toujours assez perplexe sur des projections s'étalant sur cinquante ans... Beaucoup de choses changeront nécessairement. Quelle est la crédibilité de telles études ?

M. Michel Forissier. – Votre étude porte sur l'ensemble du système de retraites et vous présentez certaines orientations, mais il me semble qu'il faut avoir une vision globale : quelles conséquences sur les autres politiques sociales, par exemple en matière d'emploi et de chômage, peuvent avoir les évolutions du système de retraite ?

Ce qui me paraît important, c'est la question du pouvoir d'achat des retraités. Le Président de la République a clairement dit au moment où il annonçait le relèvement de la CSG : les retraités peuvent payer, parce que leur niveau de vie est supérieur à celui des actifs. C'était un choix politique.

Aujourd'hui, les jeunes commencent à travailler plus tard, ce qui alimente le déficit des cotisations qui sont nécessaires à l'équilibre du système. En outre, le rapport entre le nombre d'actifs et de retraités se dégrade, ce qui nous oblige à trouver une source différente de financement.

La France produit beaucoup d'études et de rapports ; pourtant, elle ne suit pas toujours très bien l'évolution des choses au fil de l'eau. Or, je crois plus à des correctifs ponctuels décidés très en amont qu'à des réformes permanentes.

M. Daniel Chasseing. – Vous avez parlé de la suppression d'un million de postes de fonctionnaires. Je ne me souviens pas qu'un candidat à la présidence de la République ait émis cette proposition.

Pouvez-vous nous indiquer à quel âge les gens partent à la retraite en Europe ? Par ailleurs, à quel âge les Français devraient-ils partir en retraite pour que le niveau des pensions soit conservé au niveau actuel ?

Mme Martine Berthet. – Avez-vous réalisé des projections pour les retraites des travailleurs indépendants ? En ce qui concerne la retraite des fonctionnaires, l'État paye-t-il réellement ses cotisations ? Comment les choses sont-elles contrôlées de ce point de vue ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous avons effectué plusieurs déplacements à l'étranger et allons continuer en ce sens afin de comprendre comment fonctionnent les systèmes de retraite de nos voisins européens. Tout n'est pas applicable tel quel en France, mais nous pouvons sûrement en retenir quelques expériences.

Mme Yannick Moreau. – En ce qui concerne la dépendance, je répondrai à titre personnel. Beaucoup de choses avaient été préparées sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, mais cela n'avait pas abouti. Sous le quinquennat de François Hollande, des décisions ont été prises, mais pas la mise en place d'un système spécifique pour la dépendance. Nous ne pouvons pas demander au système de retraite de régler ce problème, par ailleurs très important. Face à la dépendance, les situations personnelles sont très variées et n'ont pas de rapport avec la durée de versement des pensions...

Par ailleurs, il existe en fait plus de trois paramètres d'ajustement. La France a un tropisme certain sur la question de l'âge – paramètre qui rapporte beaucoup à court terme –, mais on peut aussi parler du taux d'activité des seniors ou des jeunes. La reprise économique peut être l'occasion de s'interroger là-dessus. Je rappelle aussi qu'il existe un fonds de réserve des retraites...

Enfin, vous avez évoqué un rapport de l'Ifrap au sujet de la retraite des fonctionnaires. Cet institut produit régulièrement des études, qui sont préparées selon un mode de raisonnement qui lui est propre et qui tendent souvent à montrer que les travaux du COR sont faux... Personnellement, j'ai davantage confiance dans les études du COR, qui me semblent plus objectives.

Les régimes spéciaux sont entrés dans le mouvement des réformes en 2008 et les écarts entre les régimes diminuent régulièrement. Pour autant, nos concitoyens ont encore du mal à comprendre l'organisation d'ensemble du système. Je rappelle à cette occasion que les calendriers sont très longs en matière de retraite et que les mesures mettent beaucoup de temps à s'appliquer pleinement. En outre, les modalités de calcul des pensions entre le privé et le public sont très différentes et ne peuvent pas être comprises, même si elles se rapprochent beaucoup de l'équité. Cela pose un problème essentiel de lisibilité.

M. Pierre-Louis Bras. – J'ai entendu des critiques sur le fait que nous faisons des prévisions à 2070. Je l'ai dit, nous ne prétendons pas prévoir le futur ! Néanmoins, le système de retraite est comme un paquebot : les évolutions sont très lentes et leurs effets ne sont parfois perceptibles qu'à très long terme... Nous faisons aussi des projections sur des durées plus courtes. C'est au lecteur, au législateur, de prendre les éléments qui l'intéressent et lui semblent pertinents. Je ne crois pas que nous devions *a priori* réduire l'horizon de ces projections, même si elles vont au-delà de ma propre espérance de vie...

J'ai aussi entendu des remarques critiques sur l'utilisation des moyennes. Le COR peut aussi s'exprimer sur la dispersion des retraites, mais il nous faudra beaucoup plus de temps que ce matin... Aujourd'hui, les inégalités entre les retraités sont moins importantes que celles qui existent entre les actifs. En effet, le système est largement contributif – en cela, il reproduit les inégalités de la vie active –, mais il est aussi solidaire, ce qui réduit ces inégalités : je peux par exemple citer le plafonnement des cotisations et des pensions ou encore les nombreux mécanismes qui rehaussent les petites retraites (minimum contributif, ASPA, avantages pour les femmes...). Ainsi, pour les actifs, le rapport entre les revenus du premier et du dernier décile s'élève à 3,9 ; il est de 3,5 pour les retraités. Des éléments de solidarité l'emportent donc, malgré de forts aspects anti-redistributifs.

Vous m'avez interrogé sur les comparaisons internationales. Une personne qui commence sa carrière à 22 ans partira en retraite à 65 ans en France avec une pension complète, lorsque toutes les réformes seront en vigueur, ce qui est un ou deux ans de moins que dans les autres pays. En France, les gens partent donc plus tôt en retraite.

De son côté, le rapport entre le niveau de vie des plus de 65 ans et celui de l'ensemble de la population est sensiblement plus favorable en France pour les aînés que dans les autres pays : ce rapport y atteint 103, tandis qu'il dépasse tout juste 80 en Belgique ou au Royaume-Uni, un niveau proche de celui qui sera atteint en France dans plusieurs années dans le droit actuel. Les comparaisons avec les États-Unis sont moins fiables, parce que beaucoup de retraités travaillent.

Le système de retraite français est donc plus généreux que dans les autres pays, tant en termes d'âge que de niveau des pensions, ce qui explique que sa part dans le PIB est aussi plus élevée. En Allemagne, cette part du système de retraites dans le PIB est inférieure d'environ 4 à 5 points, dont un point s'explique par une convention statistique liée à la manière de prendre en compte les régimes complémentaires.

Les réformes déjà faites aboutissent à une relative et lente normalisation par rapport aux autres pays. Je note que prélever de la CSG supplémentaire sur certaines retraites revient finalement à baisser les pensions. Tout est affaire de convention statistique...

Nous avons publié en novembre 2017 un rapport présentant le bilan des retraites, régime par régime. Vous y trouverez donc des éléments sur les travailleurs indépendants.

En ce qui concerne les régimes spéciaux et l'étude de l'Ifrap qui conteste non pas les conclusions du COR, mais celles de la Drees, le service statistique des ministères sociaux, je rappelle que celle-ci a réalisé une simulation, visant à appliquer aux fonctionnaires les règles du secteur privé afin d'évaluer les éventuelles iniquités.

Sur l'âge, il est évident que de nombreux fonctionnaires (policiers, pompiers, aides-soignants...) devraient dans ce schéma partir plus tard en retraite, parce qu'ils sont actuellement classés en catégorie active et partent donc aujourd'hui plus tôt. En revanche, certaines femmes fonctionnaires partiraient plus tôt si les règles du privé s'appliquaient à elles, parce que la majoration de durée d'assurance y est plus importante : deux ans contre six mois.

Sur le niveau des pensions, la Drees conclut qu'il serait globalement similaire si les règles du privé s'appliquaient aux fonctionnaires. Il s'agit évidemment d'une moyenne, mais les fonctionnaires qui ont peu de primes gagneraient plutôt à se voir appliquer les règles du privé et ceux qui en ont beaucoup et sont dans la limite du plafond y perdraient.

Ces résultats me paraissent solides. L'Ifrap a fait le même exercice, mais sur un échantillon plus petit et en ne prenant pas en compte les primes, ce qui n'est guère convaincant. Sincèrement, je fais confiance aux services statistiques de mon pays et je ne jette pas la suspicion du simple fait que les études sont réalisées par des fonctionnaires... Le débat est toujours intéressant, mais il doit reposer sur des bases saines de discussion.

Mme Yannick Moreau. – Je relève que cette polémique soulève aussi la question de l'absence d'un réel régime de retraite des fonctionnaires. Personne ne se sent réellement en charge de répondre à de tels discours, ce qui serait différent s'il existait un véritable régime.

M. Pierre-Louis Bras. – Je reviens maintenant sur la question relative aux différences entre des systèmes par points, par comptes notionnels ou par annuité. Il faut tout d’abord rappeler que nous parlons toujours ici de régimes par répartition, non par capitalisation, ce qui est un élément fondamental.

Dans un système par points ou comptes notionnels, toute la carrière est prise en compte et les cotisations versées par un assuré déterminent son niveau de retraite, hors éléments de solidarité. Dans notre régime par annuité, la pension n’est pas liée aux cotisations, mais aux salaires et à la durée d’assurance. De ce fait, la liberté est moins grande dans un système par points ou comptes notionnels de modifier le système à un moment ou à un autre. Toutefois, les régimes par points qui existent en France fonctionnent parfois avec un taux d’appel, c’est-à-dire des cotisations qui ne servent à rien pour la retraite... On le voit, on peut toujours développer des moyens de contourner la logique première d’un système.

C’est dans ce contexte qu’il faut relire l’expression du Président de la République, véritable *mantra* de la réforme : un euro cotisé donnera les mêmes droits, quel que soit la date de versement ou le statut de la personne. Vous le voyez, cette définition pointe logiquement vers un système par points ou par comptes notionnels plus contributif.

À partir de ce *mantra*, la question fondamentale, c’est : quels droits ?

Dans un système par points, les choses peuvent varier selon la date : le gestionnaire du régime dispose de différents leviers, comme la valeur d’achat du point ou celle de service, pour ajuster les équilibres en fonction des prévisions. De ce fait, le rendement de la retraite peut être modifié. Le système n’est donc pas complètement bouclé dès l’origine.

Les systèmes en comptes notionnels sont très cartésiens : un euro cotisé doit donner les mêmes droits, quelle que soit la date de la cotisation ou la génération des personnes. Ainsi, les Suédois estiment que la cotisation peut être assimilée à un investissement et ils calculent un taux de rendement interne. Or, dès lors qu’elle est équilibrée, la répartition aboutit mathématiquement à un taux de rendement interne équivalent à l’évolution de la masse des rémunérations sur lesquelles sont assises les cotisations. Les Suédois appliquent cette règle, ce qui entraîne une absence de transfert entre les générations et un système équilibré à terme. En toute logique, un tel système, qui dépend de calculs complexes opérés par des actuaires, est donc en pilotage automatique et ne doit pas subir d’interventions extérieures.

Vous le voyez, la différence entre ces systèmes pose aussi la question de la confiance de la population.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous verrons bien comment les choses évoluent entre les propositions contenues dans le programme du candidat Macron et celles qui seront effectivement présentées par le Gouvernement. En tout cas, un pilotage mathématique par des comptes notionnels me semble difficilement applicable à la France...

La réunion est close à 11 h 45.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

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

Mardi 20 mars 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**« Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois
étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020 » -
Présentation du rapport d'information de MM. Jean-Pierre Leleux et André
Gattolin**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ai souhaité que nous nous réunissions dans la perspective de la réforme de l'audiovisuel public annoncée par le Président de la République. Le Sénat ne part pas de rien, nous travaillons depuis longtemps sur ce sujet, dans la continuité et l'exigence. À la différence de l'Assemblée nationale, nous avons déjà proposé des pistes de réforme et en avons une vision assez claire.

J'ai souvent fait référence au rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. J'avais souhaité que nous travaillions avec la commission des finances – qui dispose d'un pouvoir d'investigation – sur cette réforme, et notamment sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) annoncée par le précédent Président de la République à la suite d'un colloque au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Cette réforme de la CAP a sans cesse été repoussée, mais nos analyses restent d'actualité.

Comme nous devons tous disposer du même niveau d'information, j'ai souhaité que les auteurs du rapport vous le présentent. André Gattolin est de nouveau membre de notre commission de la culture après avoir été membre de la commission des finances. Selon des acteurs majeurs du secteur, le Sénat est la seule institution disposant d'une vision cohérente sur la réforme de l'audiovisuel public – qu'ils soient d'accord ou non avec ses propositions. Certaines préconisations ont été reprises ici et là. Ce rapport constitue une base utile.

M. André Gattolin. – Il y a un peu plus de deux ans, nous avons présenté ce rapport lors d'une réunion commune des commissions de la culture et des finances. J'étais alors rapporteur spécial du budget de la culture à la commission des finances. Nous avons réalisé une analyse non seulement culturelle, mais aussi profondément économique et technologique de la télévision française et du financement de l'audiovisuel public. Nous vous présenterons la situation ainsi que nos recommandations.

Le secteur de l'audiovisuel a été profondément bouleversé par les évolutions technologiques, par l'arrivée d'acteurs transnationaux et par la révolution des usages et des pratiques qui n'a fait que s'accélérer ces trois dernières années.

Dans les années 1970, on ne comptait que trois chaînes de télévision, toutes publiques – TF1, Antenne 2, FR3 et des radios publiques. Quelques radios privées disposaient de dérogations comme RMC, RTL et Europe 1 et émettaient depuis l'étranger, sous convention. Dans les années 1980, on assiste à une explosion de la FM et des télévisions privées, à la suite de la réforme de 1982.

Depuis 2000, l'offre a été démultipliée avec le développement du câble, du satellite et de l'ADSL. Aujourd'hui, 27 chaînes sont accessibles sur la télévision numérique terrestre (TNT), gratuites, disponibles sur la quasi-totalité du territoire, et de très nombreuses radios sont disponibles sur Internet.

Dernière mutation, « la délinéarisation » permet de réécouter des programmes de télévision ou de radio. L'émergence des plateformes créées par des acteurs internationaux - Netflix, Amazon... - permet d'accéder à des programmes, payants, en tout lieu et à tout moment. Cette forte délinéarisation constitue un péril très sérieux pour les médias traditionnels – le secteur public mais aussi les chaînes privées historiques comme TF1 ou M6.

L'organisation de l'audiovisuel public est devenue archaïque. L'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF) a été créé en 1964, avant que son monopole de diffusion ne soit remis en cause par loi du 7 août 1974. Il n'existait pas de chaînes privées. L'ORTF a été fragmentée en différentes sociétés. Actuellement, le secteur de l'audiovisuel public rassemble moins de 30 % des audiences radio, et encore moins pour la télévision. L'émiettement résultant des lois de 1974, de 1982 et de 1986 – qui ont accru la concurrence – est devenu une faiblesse. Le service public est en difficulté.

Lors de l'adoption de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ouvrant l'audiovisuel au marché, Internet n'existait pas. Désormais, le secteur de l'audiovisuel traditionnel est « hyper régulé » alors que les plateformes étrangères ne sont soumises à quasiment aucune règle. La directive européenne « Service des médias audiovisuels » (SMA) que la future loi devra intégrer est un début de tentative de régulation sur des acteurs transnationaux passant par des canaux différents, avec d'importants enjeux dans la distribution des chaînes. Même le monopole de diffusion par ondes hertziennes ou la TNT est battu en brèche. La répartition de la valeur va évoluer, avec une concurrence entre éditeurs et distributeurs.

La réglementation de la production audiovisuelle impose aux chaînes des contraintes importantes pour la création mais limite leurs droits sur ces programmes pour l'exploitation et la rediffusion, alors qu'ils sont de plus en plus consommés de manière délinéarisée : les droits des chaînes finançant un programme sont perdus au bout de 36 mois. Une remise à plat de la réglementation est nécessaire.

M. Jean-Pierre Leleux. – Le modèle de l'audiovisuel public est bouleversé par la révolution numérique. L'adaptation à cette révolution n'est pas au rendez-vous. Le financement de l'audiovisuel public repose principalement sur la CAP – ou « redevance » – dont le produit s'élève à 3,7 milliards d'euros. Son assiette repose sur la seule possession d'un téléviseur « familial dans le salon ». Le produit de la redevance baissera en raison des autres moyens disponibles pour regarder la télévision, comme les smartphones ou les tablettes. Cette première source de financement est fragile.

Deuxième source, la recette tirée de la publicité est en baisse en raison de la fuite des contrats publicitaires vers les grandes plateformes numériques. Elle ne rapporte que 350 millions d'euros à France Télévisions et 40 millions d'euros à Radio France, soit entre 12 et 15 % de leur financement global.

La taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) créée en 2009 pour compenser la suppression de la publicité au-delà de 20 heures a été adoptée pour

financer France Télévisions. Mais elle a été progressivement détournée de son objet par le ministère des finances qui récupère une grande partie de cette taxe. Sur les plus de 200 millions d'euros de recettes, seuls 85 millions reviennent à France Télévisions – sachant que Bercy peut toujours en récupérer davantage lors du débat budgétaire...

Il ne faut pas aborder ce sujet uniquement par le volet financement, mais aussi *via* la gouvernance et la législation afin de libérer l'audiovisuel public. Les entreprises de l'audiovisuel public sont difficiles à réformer. La multiplicité des tutelles – ministère de la culture, Bercy, CSA, Parlement... – favorise l'éparpillement. Les dirigeants de ces entreprises sont réticents à faire des économies pour préserver le climat social. D'année en année, l'étau se resserre. Il n'est pas simple de faire bouger les choses.

Alors que l'audiovisuel a été regroupé en Grande-Bretagne avec la BBC, en Espagne avec la RTVE, en Belgique avec la RTBF, en Suisse avec la SSR, l'éclatement du paysage français en six sociétés ou plutôt quatre plus deux – France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Institut national de l'audiovisuel (INA), sachant qu'Arte et TV5 Monde ont des partenariats avec des pays étrangers – rend difficiles les mutualisations tant dans la production de contenus que des structures. Faute de volonté forte pour restructurer les services, chaque société développe de nouveaux projets sans remettre en question les missions existantes et les coûts augmentent chaque année.

M. André Gattolin. – Nous proposons une réforme systémique portant à la fois sur la gouvernance, les contenus, les structures et le financement. Il faut repenser la gouvernance pour renforcer l'indépendance et permettre des choix stratégiques. Les entreprises de l'audiovisuel public doivent être bien gérées et ne remplir strictement et uniquement que leur rôle. Elles doivent être regroupées afin de favoriser des mutualisations au travers soit d'une holding – regroupant France Télévisions, Radio France, l'INA, France Médias Monde et Arte France, car Arte Allemagne est aussi sous tutelle des chaînes publiques allemandes ARD et ZDF – soit d'une présidence commune à France Télévisions et à Radio France.

Les dirigeants de l'audiovisuel public doivent être nommés par les conseils d'administration des entreprises selon le droit commun plutôt que d'émaner du CSA, organisme de régulation, de contrôle voire de sanction. Il est difficile à la fois de nommer et de contrôler.

La tutelle de l'État doit être allégée pour préserver l'indépendance. Les conseils d'administration comptent quatre – pour Radio France – ou cinq – pour France Télévisions et France Médias Monde – représentants de l'État, tenant souvent des discours contradictoires. L'Agence des participations de l'État (APE) pourrait se substituer aux ministères de la culture et des finances dans les conseils d'administration. L'État aurait deux représentants et le conseil d'administration serait davantage ouvert à des personnes disposant de compétences spécialisées, afin de prendre de vraies décisions. Réduisons la représentation de l'État, sans toucher à la représentation syndicale.

Ayons des contenus véritablement distincts de ceux des médias privés. Tous les ans, le CSA publie une étude sur la réalisation des contrats d'objectifs et de moyens des grandes sociétés publiques, notamment France Télévisions. Celle du 27 octobre dernier sur France Télévisions dénonçait le manque de différenciation des programmes entre chaînes publiques et entre France Télévisions et l'offre privée. Cette distinction doit exister. Sur France 2 et France 3, il y a chaque jour neuf heures d'émissions de jeux – et un seul

concept français, « Des chiffres et des lettres ». Est-ce la vocation du service public de diffuser neuf heures de jeux quotidiens ?

Jean-Pierre Leleux propose d'interdire la diffusion de films et séries américaines sur France Télévisions, comme le fait la BBC. Je pense qu'elle devrait au moins être régulée. La télévision publique finance de nombreux programmes patrimoniaux – documentaires, séries, films de télévision – et de cinéma. Pourquoi recourir autant en *prime time* à des émissions d'origine anglo-saxonne ?

La publicité pourrait être supprimée sur le service public, sachant que son produit décroît. De plus en plus, la publicité s'intéresse aux données personnelles. Ce n'est pas le rôle du service public, qui doit conserver l'anonymat des données. Réservons la publicité traditionnelle aux chaînes privées et trouvons d'autres formes de financement, comme les ressources liées aux droits.

Une plus grande exigence doit caractériser la programmation afin de renforcer l'attractivité des créations audiovisuelles. Les précédentes lois prévoyaient de favoriser la diffusion et l'accessibilité de la culture. Ces émissions sont de plus en plus rares. France Télévisions diffuse douze pastilles sur les livres et France 5 possède une seule émission littéraire, « La grande librairie ».

Il faut aussi attirer des publics jeunes, qui ne regardent plus la télévision publique, ni les chaînes traditionnelles. De nouveaux comportements médias apparaissent en Suisse et au Danemark, la redevance est contestée. Au Danemark, les moins de 35 ans ne regardent plus la télévision classique. Le service public doit être réactif et proposer des contenus et des programmes sous différentes formes, tout en abreuvant tous les publics de contenus, plutôt que de réserver la télévision aux plus de 60 ans.

M. Jean-Pierre Leleux. – Il faudrait mutualiser les structures. Nous pourrions optimiser les services de l'audiovisuel public en rapprochant des fonctions support - ressources humaines, finances, communication, informatique – ou les gérer ensemble pour plus d'efficacité.

Certains services « contenus » – information, sport, culture – pourraient être fusionnés pour donner naissance à des services communs. Un regroupement des réseaux locaux doit être expérimenté, non pas pour faire des économies – elles en seraient une conséquence – mais pour plus de synergies au profit d'un objectif commun. L'ensemble des contenus doit être accessible sur une même plateforme commune à France Télévisions, Radio France, l'INA, Arte France, TV5 Monde... Nous n'avons pas les moyens de nous disséminer face à des plateformes plus puissantes techniquement et financièrement.

Le financement de l'audiovisuel public est fragile. La CAP doit être réformée « à l'allemande », et s'appliquer à l'ensemble des foyers : chaque citoyen a accès au contenu de l'audiovisuel public, et pas seulement sur un téléviseur. En moyenne, selon une étude récente, une famille détient sept écrans.

La suppression de la publicité dans l'audiovisuel public ne fait pas l'objet d'un débat ; André Gattolin et moi sommes en désaccord. Nous souhaitons une publicité raisonnée. À titre personnel, je suis favorable à la suppression totale de la publicité sur l'audiovisuel public, même si cela provoquera à court terme un manque à gagner. Il faut le prévoir suffisamment tôt.

De même, nous avons débattu de l'opportunité de supprimer ou non les séries américaines. Bien sûr, certaines d'entre elles sont de très bonne qualité. Mais il faut pouvoir reconnaître immédiatement le service public lorsqu'on allume son téléviseur ou sa tablette. Donnons une couleur particulière de service public à nos chaînes, sinon elles mourront. Cette différenciation se fera bien sûr par la qualité des contenus – même si des chaînes privées ont également des contenus culturels – mais la suppression de la publicité est aussi un marqueur, de même que celle des séries américaines. Cela favorisera la promotion et le financement de la création française et européenne et rendra attractif l'audiovisuel public.

Les Suisses ont voté, à plus de 70 %, pour le maintien de la redevance audiovisuelle. Je n'ose imaginer le résultat si la France avait organisé une telle consultation la semaine dernière, alors que la redevance suisse est trois fois plus élevée... Les Français doivent se réappropriier le service public. N'augmentons pas le tarif de la redevance car on ne peut prélever davantage, mais un élargissement équitable de l'assiette maintiendrait les financements, voire compenserait l'absence de publicité.

Mme Laure Darcos. – J'ai récemment rencontré un responsable de France Télévisions, qui m'a parlé d'un programme, ouvert depuis début février et destiné aux jeunes de 18 à 35 ans : « France.tv/slash ». Or, personne n'est au courant de ce nouveau programme, qui est pourtant intéressant – je suis allée regarder !

Il est vrai, comme le disaient nos rapporteurs, que les jeunes générations ne regardent plus la télévision. Cet état de fait a plusieurs conséquences. Il faut réfléchir à un éventuel élargissement de la redevance, mais il faut aussi que les chaînes utilisent mieux les outils dont elles disposent.

La question centrale est de trouver les vecteurs à même de toucher les jeunes et de les informer de l'existence de programmes adaptés. Aujourd'hui, il existe vraiment deux mondes audiovisuels, qu'il est nécessaire de faire cohabiter.

Mme Samia Ghali. – Ce n'est pas le rôle du service public audiovisuel de rivaliser avec les autres chaînes – je pense par exemple à celles qui diffusent des émissions de télé-réalité... En revanche, il a évidemment une mission éducative, en particulier pour l'apprentissage des langues : s'il existait des émissions ou des dessins animés ludiques, mais aussi éducatifs, les parents y orienteraient eux-mêmes leurs enfants. Il me semble que cet aspect manque aujourd'hui, alors qu'il participe d'une autre façon de regarder la télévision.

Enfin, n'oublions pas que les jeunes enfants ne regardent plus du tout la télévision, mais sont en permanence sur des tablettes !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les seniors aussi utilisent beaucoup les tablettes et regardent des émissions en *replay*. Le raisonnement que nous tenons en parlant des jeunes peut donc être tout aussi pertinent pour les personnes âgées. Les évolutions en cours doivent nous permettre d'améliorer l'offre pour toutes les générations.

M. Michel Savin. – France Télévisions est aujourd'hui confrontée à un problème : sa capacité à répondre à des appels d'offres pour retransmettre de grands événements sportifs. Si nous décidons de supprimer entièrement la publicité pour l'audiovisuel public, il est clair qu'un problème de ressources se posera. Or, le risque est déjà grand que France Télévisions ne puisse plus retransmettre qu'une part limitée des événements

sportifs – la question va d’ailleurs se poser très vite pour les Jeux olympiques de 2024. C’est aussi une question d’attractivité pour l’audiovisuel public.

M. Olivier Paccaud. – Et de démocratisation !

M. Laurent Lafon. – Je m’interroge sur la notion d’identité, qu’il est difficile de définir et d’imposer, surtout face à l’extrême concurrence du paysage audiovisuel. Il est évident qu’elle doit être différente pour un média public, mais aller plus loin dans la définition n’est pas évident, sauf pour une télévision – disons – élitiste comme *Arte*, dont tout le monde reconnaît par ailleurs les qualités. L’identité de l’audiovisuel public doit-elle reposer uniquement sur certains créneaux horaires, par exemple ceux destinés à l’information ? Comment réussir à définir cette identité, sans pour autant créer une chaîne élitiste et peu regardée ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ce rapport est particulièrement intéressant ; nous devons maintenant trouver des solutions aux problèmes soulevés ! Or, à la suite des auditions que nous avons déjà menées, j’ai parfois l’impression d’être en tongs devant l’Everest...

En ce qui concerne l’audience et la différenciation, il ne faut pas se payer de mots ! Il faut utiliser les outils pertinents, par exemple le marketing, car les jeunes sont déjà très loin de la télévision et s’intéressent à d’autres choses. En outre, il ne faut pas être réfractaire *a priori* au business.

Je suis musicien, je joue de la batterie et je suis tombé, par hasard, à la télévision, sur un documentaire qui portait sur Ginger Baker. Ce documentaire, qui passait tard, était d’une très grande modernité et aurait forcément intéressé des jeunes, mais comment leur amener de tels contenus culturels ? L’audiovisuel public, qui doit évidemment nous tirer vers le haut, doit être en capacité de répondre à cette question.

La suppression de la publicité peut constituer une réponse en termes de différenciation, mais l’offre globale doit s’inscrire dans une approche précisément évaluée et ciblée. Il faut aussi être conscient que se fixer des objectifs d’audience peut être contradictoire.

Enfin, il ne faut pas oublier le rôle central du monde enseignant, qui est un véritable prescripteur de contenus, y compris pour l’audiovisuel.

Mme Sonia de la Provôté. – En effet, le rapprochement avec l’éducation nationale est indispensable. Les enseignants puisent déjà beaucoup d’éléments dans les contenus audiovisuels et les utilisent comme outils pédagogiques. Dans le même temps, cela permet aux jeunes de mieux connaître l’audiovisuel public.

On a souvent l’impression que l’information est traitée de la même manière sur l’audiovisuel public que sur les autres chaînes. Or, le secteur public ne doit pas céder au sensationnel ; au contraire, il doit donner au spectateur le contexte nécessaire et le protéger des *fake news*.

Je voudrais aussi rappeler l’intérêt des télévisions locales, qui peuvent beaucoup apporter si elles permettent de fournir une information globale et cohérente sur un territoire.

Enfin, les différentes applications mobiles et les plateformes de *podcasts* de l'audiovisuel public ont encore des progrès à faire en termes d'intuitivité et d'accessibilité dans le temps.

Mme Dominique Vérien. – Comme on le voit en Grande-Bretagne avec la BBC, il est très important d'offrir très tôt aux enfants une télévision de qualité, afin de les habituer pour plus tard, y compris si les supports changent.

En ce qui concerne la méthode, je crois que nous devons nous fixer un nombre restreint d'objectifs – je pense d'abord à l'information et à la culture. À partir de là, nous pourrions avancer sur la définition des chaînes et leur organisation.

M. Stéphane Piednoir. – Le rapport que vous aviez publié en 2015 évoquait la suppression de la publicité pour les émissions destinées à la jeunesse.

M. André Gattolin. – C'est effectif depuis le 1^{er} janvier 2018 !

M. Stéphane Piednoir. – Cet exemple, comme celui de la suppression de la publicité aux heures de grande écoute, montre que la perception de certaines propositions évolue avec le temps.

Je rejoins ce qu'indiquait tout à l'heure Laurent Lafon : un marqueur est sûrement nécessaire pour l'audiovisuel public, mais sans aller jusqu'à une télévision monochrome avec un seul type d'émissions ! On le sait, le nom même d'*Arte* peut faire fuir le public... La télévision doit s'adresser à tout le monde, y compris dans le secteur public.

Les rapporteurs ont évoqué la question du regroupement de l'audiovisuel public, mais je ne crois pas qu'ils aient soulevé la question de la suppression de certaines chaînes. À mon avis, nous devons aussi nous interroger sur le nombre de ces chaînes.

M. Pierre Laurent. – Nous ne pouvons pas nous dispenser d'une réflexion globale sur le paysage audiovisuel dans son ensemble. Le périmètre actuel du service public, qui découle de différentes évolutions depuis la privatisation de TF1, n'est pas une donnée intangible ou alors, il ne cessera de se réduire ! En outre, on ne peut pas demander à l'audiovisuel public, dont les moyens diminuent, de faire face seul aux problèmes qui ont été soulevés et qui sont gigantesques. Surtout si on s'interdit d'aller chercher des ressources supplémentaires !

Je note aussi qu'il n'y a pas de groupe public dans le secteur du numérique ou de la téléphonie. Ils ont été privatisés ! Une réflexion plus globale sur l'état du paysage audiovisuel et ses acteurs sera donc un éclairage indispensable au processus qui commence. Au-delà de la notion de périmètre, elle permettrait par exemple, de réfléchir en termes de logique de service public. La question de la retransmission des épreuves sportives illustre cela : si l'on ne réfléchit qu'en termes de ressources, il est clair que l'audiovisuel public en sera exclu. Il faut donc élargir le spectre de nos réflexions.

Par ailleurs, je m'inquiète de la méthode qui va être utilisée pour le débat à venir. Lors du débat organisé en séance plénière le 20 février dernier, j'ai interrogé la ministre de la culture à ce sujet et elle m'a répondu que des « préconisations » seraient présentées fin mars... Or, si l'on regarde ce qui a pu se pratiquer sur d'autres sujets, nous avons certes eu le droit de débattre, mais uniquement sur les préconisations du Gouvernement ! Il me semble au contraire qu'une grande période de débat public – pas un mois ou deux – est nécessaire et que

ce débat, dont les modalités doivent être innovantes, ne doit pas porter que sur un seul scénario, une seule hypothèse... Je suis persuadé que le public dans son ensemble serait très intéressé par un tel débat.

M. Jean-Pierre Leleux. – Toutes ces remarques sont très intéressantes et posent une question fondamentale : dans le paysage audiovisuel actuel, un service public est-il indispensable ? Certains estiment que non, mais ce n'est pas notre position : devant la pléthore de chaînes et de canaux de diffusion et le développement des *fake news*, un service public est nécessaire pour défendre l'intérêt général et la qualité des débats. À partir de cette réponse, il est cependant nécessaire d'avancer et de redéfinir les missions du service public.

En ce qui concerne les modalités du débat, je crois qu'il doit être public et large. En Grande-Bretagne, un tel débat a lieu tous les dix ans, il permet d'élaborer une charte royale et de définir les objectifs et les moyens de la BBC.

Je ne suis pas certain qu'il existe une contradiction entre audience et qualité, cette dernière restant en tout état de cause la clé. Les modèles changent : pour reprendre l'exemple du documentaire sur Ginger Baker cité par Jean-Raymond Hugonet, tout dépend maintenant du *buzz* sur les réseaux sociaux ! Une émission qui passe à 23 heures sur Arte peut tout à fait faire le *buzz* le lendemain et être beaucoup vue en *replay*. Les plateformes peuvent donc créer un intérêt nouveau.

Au sujet des retransmissions sportives, qui ont fait l'objet d'une surenchère en termes de coûts, je crois que l'audiovisuel public doit sortir de ce qui est concurrentiel. Ce n'est pas sa mission. Pour autant, il faut s'assurer que les grandes compétitions sont diffusées sur des chaînes gratuites de la TNT.

M. André Gattolin. – Comme le disait Pierre Laurent, on ne peut pas isoler l'audiovisuel public de son écosystème et de ses évolutions. D'ailleurs, la future loi aura aussi pour objet de transposer la directive SMA, qui évoque la question des nouveaux opérateurs.

En ce qui concerne la méthode, j'ai eu des réunions récentes à l'Élysée et à Matignon, je crois avoir convaincu mes interlocuteurs qu'il fallait se donner du temps pour traiter de sujets aussi compliqués. Le service public n'est pas seul en danger, les grandes chaînes historiques privées, gratuites ou non, le sont aussi. Prenons l'exemple de Canal + : il n'est plus acceptable pour le public de payer son abonnement 400 euros par an, alors que les différentes plateformes demandent autour de 120 euros, soit – je le mentionne au passage – le niveau de la redevance... Nous nous dirigeons donc vers des offres payantes, fragmentées, à des prix faibles et dont la rentabilité s'évalue au niveau mondial.

Finalement, ce sont deux ressources qui disparaissent : la publicité, du fait du développement de l'utilisation des données personnelles, et l'abonnement, qui va en diminuant – phénomène que connaît également la presse.

En ce qui concerne l'identité du service public, plusieurs éléments peuvent être cités, mais il y en a un qui est fondamental : la bienveillance. Il ne s'agit évidemment pas de « servir la soupe » aux personnes interviewées, mais simplement de ne pas faire preuve d'agressivité, comme on le constate trop souvent en France. Il y a plusieurs années, j'avais participé à une étude sur la différence d'image entre les chaînes : les émissions de TF1 pouvaient être vues comme une estrade, avec des plateaux hauts et une grande munificence ; la 5 s'apparentait à un amphithéâtre, avec des discussions très animées ; pour le service

public, c'était la table basse – pensez à « Apostrophes » ou à « Bouillon de culture »... Cette image se construit aussi dans la manière de réaliser l'émission. Or, aujourd'hui, beaucoup de concepts sont repris de l'étranger et sont susceptibles d'être vendus à des chaînes différentes et celles de l'audiovisuel public manquent de continuité entre les émissions – pour créer une identité, il faut de la continuité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il est vrai que la réforme dont nous débattons doit s'appréhender dans le cadre des mutations de l'ensemble du paysage audiovisuel : le numérique bouleverse tout si rapidement.

Par ailleurs, nos travaux doivent aussi porter sur l'audiovisuel extérieur, en incluant TV5 Monde, chaîne francophone, sur la gouvernance et la régulation - mode de nomination, rôles de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et du CSA... – et sur les modalités de financement, dont il faut clairement évaluer les conséquences.

En tout état de cause, nous devons partir d'une question simple : pourquoi l'audiovisuel public est-il nécessaire ? C'est en redéfinissant ses missions que nous pourrons avancer dans le débat.

La réunion est close à 15 h 10.

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 15.

Audition de MM. Érik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « Voyage au pays des bibliothèques, Lire aujourd'hui, Lire demain... » (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 heures.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 20 mars 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 18 h 5.

Audition de M. Gilles Leblanc, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (Acnusa)

M. Hervé Maurey, président. – Nous entendons cet après-midi Gilles Leblanc, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa).

En application du 5^{ème} alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ces auditions étant suivies d'un vote. Conformément aux dispositions de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010, cette audition est publique et ouverte à la presse. À l'issue de cette audition, je demanderai aux personnes extérieures de bien vouloir quitter la salle afin que nous puissions procéder au vote qui se déroulera à bulletin secret. Le dépouillement aura lieu demain matin à l'issue de l'audition de M. Leblanc à l'Assemblée nationale. Enfin, je vous rappelle qu'il ne pourrait être procédé à cette nomination, si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins 3/5^{ème} des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur Leblanc, vous êtes familier des questions d'aménagement du territoire et de transport. Vous avez commencé votre carrière à la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme au sein du ministère de l'environnement. Vous avez occupé par la suite divers postes au sein des services départementaux et nationaux de l'équipement. Vous avez notamment été directeur général du Port autonome de Paris et directeur interrégional de Voie navigable de France (VNF). De 2003 à 2008, vous occupez la fonction de commissaire général aux transports et aux entreprises au sein du ministère de l'écologie. En 2012, vous êtes nommé membre permanent du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au sein duquel vous êtes coordonnateur du collège « prévention des risques naturels et technologiques ». Enfin, vous êtes, depuis 2014, directeur régional et interdépartemental de l'équipement et de l'aménagement de la région Ile-de-France.

Vous êtes désormais pressenti pour devenir président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa), pour un mandat de six ans, non renouvelable. L'Acnusa est une autorité administrative indépendante qui a été créée en 1999 afin d'accompagner la croissance du transport aérien tout en maîtrisant les nuisances sonores pour les riverains. Elle a pour principales missions de définir, pour les principaux aéroports, les modalités de mesure des nuisances sonores ; de contrôler le respect par les aéroports des prescriptions existantes en matière de bruit ; d'informer le public sur les nuisances sonores ; et de rendre des avis sur des documents de planification comme les plans d'exposition au bruit (PEB) ou les plans de gêne sonore (PGS).

L'Acnusa dispose d'un pouvoir de recommandation sur toute question relative aux nuisances environnementales générées par le transport aérien, d'un pouvoir d'alerte sur les manquements aux règles relatives à ces nuisances, d'un pouvoir d'investigation sur le bruit lié au trafic aérien, et d'un pouvoir de sanction à l'égard des compagnies aériennes qui ne respecteraient pas les restrictions relatives à l'usage de certains avions ou les mesures de restrictions des vols de nuit. En 2010, la compétence de l'Acnusa a été étendue à la lutte contre la pollution atmosphérique générée par le transport aérien. Elle peut désormais formuler des propositions d'études pour améliorer les connaissances dans ce domaine et les diffuser auprès du public. Enfin, l'Acnusa est une petite structure, qui compte une dizaine de collaborateurs, pour un budget annuel d'environ 1,7 million d'euros.

Nous inaugurons cet après-midi une nouvelle procédure, puisque deux de nos collègues ont été désignés rapporteurs et sont en charge d'interroger M. Leblanc sur son parcours et ses motivations : il s'agit de Nicole Bonnefoy, qui est rapporteure pour avis des crédits relatifs au transport aérien et de Cyril Pellevat qui travaille aussi sur les questions aéroportuaires au sein de notre commission. Cela n'empêchera bien évidemment pas les autres collègues qui le souhaitent de poser par la suite toutes les questions qu'ils jugent utiles.

Monsieur Leblanc, vous pouvez à présent nous présenter les raisons qui motivent votre candidature à ce poste ainsi que votre projet pour l'Acnusa.

M. Gilles Leblanc, candidat proposé aux fonctions de président de l'Acnusa. – J'ai exercé des responsabilités dans les services de l'État au sein de plusieurs départements, au niveau de la direction d'administration centrale et de la direction régionale. J'ai effectué une partie de mon parcours en collectivité territoriale et j'ai été détaché à la tête d'établissements publics, Port autonome de Paris et Voies navigables de France. J'ai aussi travaillé en cabinet ministériel dans les secteurs du transport et du tourisme, avec notamment un détachement au ministère des Affaires étrangères que j'ai effectué au Maroc et un autre dans le cadre de la mission française pour la reconstruction d'Haïti. Que ce soit en tant que directeur ou conseiller, mon expérience a été centrée sur l'aménagement, l'environnement et les transports. Je suis particulièrement sensible aux questions de sécurité, de protection, de prévention et de gestion de crise, tout comme à celles que posent la formation, la pédagogie et le management public.

Je suis actuellement directeur régional et interdépartemental de l'équipement et de l'aménagement en Ile-de-France, sous la double autorité du préfet de région et du préfet de police, ce qui constitue une charge lourde et intéressante, car j'ai été confronté à un certain nombre de points de tension liés à la politique que l'État mène dans la région capitale.

L'Acnusa est une autorité de petite taille. Ce qui la rend intéressante, c'est qu'elle s'appuie sur des compétences, avec notamment dix membres experts, chacun dans leur secteur, qu'il s'agisse d'environnement, de santé ou d'aviation. Son action est fondée sur une approche juridique, puisqu'elle dispose d'une autorité morale d'avis sur l'élaboration des plans de prévention ou des plans de gêne sonore. Elle exerce un rôle de médiation en cas de crise. Elle émet des recommandations pour faire progresser l'action au niveau territorial ou national. Enfin, une rapporteure générale instruit les décisions que l'Acnusa prend lorsqu'elle exerce son pouvoir de sanction pour faire respecter la réglementation existante.

La nécessité de concilier, d'une part, les enjeux du développement économique et social du territoire et d'autre part, le respect de l'environnement au sens large : voilà ce qui m'a intéressé lorsque le Secrétaire général du Gouvernement m'a annoncé que j'étais

pressenti pour assurer la présidence de l'Acnusa. Une question prioritaire de constitutionnalité fragilise actuellement l'exercice du pouvoir de sanction de cette autorité. Il faudra conforter ce pouvoir avant la fin du mois de juin, si l'on veut que la régulation s'exerce dans des conditions satisfaisantes.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Le trafic aérien est depuis plusieurs années en forte croissance. Les derniers chiffres publiés par l'Union des aéroports français (UAF) montrent que le trafic des aéroports français a augmenté de 5,7 % en 2017, avec plus de 10 millions de passagers supplémentaires. Et cette tendance n'est pas prête de s'arrêter.

Tous les grands aéroports internationaux sont lancés dans une course pour augmenter leurs capacités afin de capter le maximum de cette croissance. Aéroports de Paris (ADP) prévoit de construire un nouveau terminal au sein de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. Face à la saturation de ses capacités, la question du déplaçonnement du nombre de décollages et d'atterrissages à l'aéroport d'Orly finira peut être par être sérieusement envisagée. Or qui dit plus d'avions, dit plus de nuisances pour les riverains. Comment appréhendez-vous le rôle de l'Acnusa face à cette réalité ? Comment tenir l'équilibre entre la croissance du trafic aérien et la protection des populations ?

Ma deuxième question porte sur les pouvoirs de sanction de l'Acnusa : dans une décision du 24 novembre 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la procédure de sanction de l'Acnusa qui ne prévoit pas de séparation entre les fonctions de poursuite et de jugement des manquements, ces deux fonctions étant assurées par le président de l'autorité. Cette procédure de sanction doit être réformée avant le 30 juin 2018. Quelles sont selon vous les évolutions organisationnelles à mettre en place au sein de l'Acnusa pour garantir une procédure de sanction impartiale ?

Ma troisième et dernière question porte sur la pollution de l'air. Comme l'a rappelé le président Maurey dans son propos introductif, la compétence de l'Acnusa a été étendue à ce champ en 2010. Pour l'instant, son rôle consiste principalement à réaliser des études et des guides pratiques relatifs à la réduction des émissions polluantes. Faut-il selon vous aller plus loin et donner à l'Acnusa le pouvoir de fixer des prescriptions pour les aéroports et les compagnies aériennes en matière de pollution de l'air, ou lui confier un droit de regard sur les programmes d'actions de réduction des émissions de polluants mis en place par les aéroports depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Le président a rappelé en introduction les principaux éléments de votre carrière. Il en ressort, sauf erreur de ma part, que vous n'avez eu aucune expérience dans le domaine aéroportuaire ou du transport aérien. Cela ne constitue-t-il pas une difficulté, au regard de la technicité des sujets traités par l'Acnusa en matière de prévention des nuisances sonores ? Avez-vous eu à connaître de problématiques liées au bruit dans vos fonctions au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ou dans d'autres fonctions que vous avez occupées ?

Une des missions de l'Acnusa, et qui est essentielle, est de participer à l'information des citoyens qui habitent à proximité d'aéroports sur les nuisances environnementales auxquelles ils sont exposés. Comment envisagez-vous ce rôle d'information des riverains ? Est-ce quelque chose que vous avez déjà eu à pratiquer dans vos fonctions passées ? En vous posant cette question, je pense particulièrement aux riverains de

l'aéroport Nantes Atlantique qui sont inquiets des projets d'agrandissement de cet aéroport à la suite de l'abandon du projet de Notre Dame des Landes.

M. Gilles Leblanc. – J'ai été administrateur d'ADP et je suis actuellement censeur au conseil d'administration de l'entreprise. Je démissionnerai bien évidemment de ces responsabilités, si je suis nommé président de l'Acnusa.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il y avait une atteinte à la séparation des pouvoirs en matière de sanction au sein de l'Acnusa, car le président a compétence pour procéder aux classements sans suite. Pour régler la question, il suffirait que la rapporteure générale puisse porter l'ensemble des dossiers devant le collège, ce qui annulerait toute possibilité de classement sans suite. Le Gouvernement préférerait proposer une séparation claire des pouvoirs entre la rapporteure générale et le président. Si l'on suit cette voie, il faudrait préciser dans un décret que les cas de classement sans suite sont clairement encadrés d'un point de vue juridique. Pas moins de 80 décisions de l'Acnusa sont en instance de contentieux. C'est beaucoup. D'où la nécessité de sécuriser le pouvoir de sanction.

Pour ce qui est de l'équilibre entre la croissance du trafic aérien et la protection des populations, on constate que le nombre des passagers augmente mais pas forcément sur toutes les plateformes et que le nombre d'appareils augmente tout autant. La progression technologique des appareils est efficace en ce qui concerne le bruit ; elle reste encore insuffisante pour ce qui concerne la pollution de l'air. Il faudrait améliorer l'offre des aéronefs pour les compagnies de fret, car les caractéristiques des avions de fret en matière de nuisances sonores sont inférieures à celles des avions transportant des passagers. La ministre souhaite que l'on progresse sur ce point.

L'insonorisation des logements dans les zones de bruit nécessite une procédure longue et difficile : après quinze ans, la moitié du parc seulement a été insonorisée. À la nécessité d'accélérer la politique d'insonorisation, s'ajoute celle de veiller à ne pas aggraver la situation dans les zones où les plateformes n'ont pas atteint le seuil requis pour mettre en place la taxe. La prévention joue un rôle essentiel, et il revient à l'Acnusa de veiller à ce que les problèmes que les systèmes d'insonorisation visent à résorber ne se recréent pas par un autre biais.

Au cours de ces deux dernières années, l'Acnusa a su développer un dialogue fructueux avec les associations et les acteurs aéroportuaires et du transport aérien. À Orly, elle pilote et suit un travail sur les trajectoires des avions au-dessus de la vallée de Chevreuse et dans le secteur d'Athis-Mons. Sa capacité d'écoute et son pouvoir de sanction sont ses deux principaux atouts.

Le dispositif de suivi et d'information des riverains sur la pollution de l'air n'est pas homogène. Les outils de mesure pourraient être davantage normalisés. Les dispositifs d'information en temps réel sont encore en test. Chacun doit pouvoir disposer des éléments nécessaires pour éclairer le débat. Améliorer les moteurs des aéronefs ne suffira pas, même si c'est une voie de progrès non négligeable. Il faut une meilleure compréhension des conséquences de la pollution de l'air sur l'environnement et sur la santé des riverains.

Monsieur Pellevat, j'ai exercé des responsabilités sur la plateforme civilo-militaire de Nîmes-Garons où j'ai été confronté au problème des nuisances sonores liées à l'utilisation de cette base qui est devenue la base principale pour les appareils de la sécurité civile.

L'aéroport opérait pour le compte du ministère de la défense, de sorte que le bruit et les plans de protection faisaient partie des données à prendre en compte.

Dans le cadre de mes fonctions au CGEDD, j'ai travaillé sur plusieurs missions dont l'une concernait une plateforme locale et une autre l'accompagnement des réformes.

Dans mes fonctions actuelles de directeur général du Conseil départemental du Val d'Oise, j'ai contribué à améliorer les dispositifs d'information et d'indemnisation des riverains victimes des nuisances sonores de l'aéroport de Roissy. J'ai également œuvré à résoudre les problèmes d'incompréhension liés aux PEB et aux PGS. Le récent rapport de Jean-Pierre Blazy reprend un certain nombre de mes propositions. Je suis également confronté au problème du bruit ferroviaire et routier en région Ile-de-France.

En matière d'information des citoyens, il est possible de progresser au-delà de la gestion décalée des procédures de révision des PEB et des PGS. Ces documents, qui sont des servitudes d'urbanisme dans le cas des PEB, doivent être mieux compris, rendus publics, opposables et accessibles, ce qui n'est pas toujours le cas sur le géo portail de l'urbanisme. Ils doivent être intégrés dans les documents locaux d'urbanisme, ce qui est déjà prévu par la loi, mais pas assez mis en œuvre.

Quant aux documents qui figurent sur les sites des aéroports, ils sont majoritairement agrégés, c'est-à-dire qu'ils fournissent des données environnementales intéressantes, mais peu de données en temps réel. Or la perception que chacun peut avoir de l'instant T ne correspond pas forcément à la compréhension que l'on a des données.

S'agissant du déplaçonnement du nombre de vols autorisés annuellement à Orly, les riverains manifestent certes une inquiétude, mais, à ma connaissance, il ne s'agit nullement d'un sujet d'actualité. Au contraire, les gouvernements successifs se sont engagés en faveur du *statu quo*, confirmé récemment par la ministre des transports. L'objectif est plutôt de poursuivre, en collaboration avec les commissions consultatives de l'environnement (CCE), l'amélioration des trajectoires, afin de limiter les nuisances, en encadrant plus efficacement les conditions de décollage par l'Ouest et le retournement des appareils au-dessus Athis-Mons, ainsi qu'en prenant des dispositions relatives aux vols de nuit pour l'ensemble des aéroports, notamment la plateforme nantaise. Des études sont en cours sur ces différents sujets.

M. Ronan Dantec. – Le long et rocambolesque dossier de Notre-Dame-des-Landes a considérablement fragilisé les autorités indépendantes. Nous avons ainsi entendu votre prédécesseur, qui se plaignait d'avoir été sermonné par le préfet compétent concernant une prise de position de l'Acnusa sur ce dossier. La mission de médiation a montré tout l'entêtement de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à présenter des plans d'exposition au bruit (PEB) erronés, avant que le dernier document ne confirme finalement les contre-expertises menées par les opposants au projet. Dans ce contexte, comment imaginez-vous pouvoir vous opposer à l'État, à vos anciens collègues en somme, sur des sujets où, *via* la DGAC, il fait souvent preuve d'une imparfaite transparence ? J'ai, par ailleurs, été quelque peu surpris de vos propos relatifs au fret : la majorité des nuisances est imputable aux vols de nuit, dont nombre concernent justement le fret, conduisant à l'établissement de PEB plus larges. L'Acnusa pourrait-elle aller vers une interdiction des vols de nuit comme le souhaitent les riverains, malgré l'opposition des compagnies aériennes et des exploitants d'aéroports, qui appellent au maintien de leur compétitivité par rapport au *low cost* ?

M. Didier Mandelli. – Partagez-vous les recommandations du rapport de l’Acnusa présenté le 13 mars 2017, qui proposait de doubler le montant de l’amende – je rappelle à cet égard que le produit des amendes s’est élevé à 4,8 millions d’euros en 2016, pour un budget de l’Acnusa de 1,7 million d’euros seulement, différence qui laisse à l’État la jouissance d’une belle somme – et de déplaçonner la taxe sur les nuisances sonores aériennes, afin, *via* une affectation directe, de mieux indemniser les riverains. Je rejoins par ailleurs mon collègue Ronan Dantec quant à la position délicate de l’Acnusa face aux pressions.

Mme Angèle Prévaille. – Par votre parcours, vous disposez sans nul doute d’une expertise technique incontestable sur les sujets de sécurité et de sûreté, mais qu’en est-il de votre fibre environnementale ? Quelle détermination mettez-vous à sanctionner les contrevenants malgré les enjeux économiques ? Estimez-vous, à cet égard, que les sanctions conduisent à une amélioration des comportements ? La directive du 25 juin 2002 relative à l’évaluation et à la gestion du bruit dans l’environnement, applicable en France depuis le mois de juillet 2008, n’est ainsi pas convenablement mise en œuvre s’agissant de l’établissement des PEB. Récemment, le Conseil d’État a ainsi jugé recevables, sur ce fondement, deux recours d’associations de riverains contre le bruit engendré par les aéroports parisiens. Quel signal adresserez-vous aux populations concernées ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Nous sommes, dans mon département, en réflexion sur les conséquences des nuisances sonores provoquées par les lignes ferroviaires à grande vitesse vers l’Ouest de la France. Les évaluations dont nous disposons me semblent biaisées, dans la mesure où les nuits, pendant lesquelles ne circulent pas de trains, entrent dans les calculs de bruit moyen. En est-il de même pour les nuisances aériennes ? Pour l’ensemble des modes de transport, les pics de bruit diurne pourraient-ils être pris en considération ? Quels sont les conditions de saisine de l’Acnusa et quel est son délai de réponse moyen, considérant qu’elle ne dispose que d’une équipe de dix personnes ? S’agissant par exemple des modifications qui seront apportées à l’aéroport Nantes-Atlantique, l’autorité peut-elle s’autosaisir ? Quelle est, enfin, votre position sur la réglementation européenne relative aux nuisances aéroportuaires ?

M. Olivier Léonhardt. – Le plafonnement à 250 000 vols annuels de l’activité de la plateforme aéroportuaire d’Orly constitue une limite à mon sens indépassable. Vous m’avez, sur ce point, rassuré.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Vous n’avez pas choisi, avec ce poste, la facilité : la structure est de taille modeste, les enjeux environnementaux et économiques considérables et les passions suscitées par ces sujets, violentes. L’Acnusa dispose d’une équipe réduite pour mener de larges missions (avis, médiation, recommandation, sanction, etc.), ce qui conduit son président à être souvent directement pris à partie. Comment, avec de telles contraintes, envisagez-vous votre rôle, qui diffèrera sur nombre d’aspects de vos précédents postes ? Quel est votre degré de résilience dans ce contexte de pression ?

M. Guillaume Chevrollier. – Quelle politique songez-vous mener en matière de défense de la biodiversité sur les plateformes aéroportuaires ? Quelle sera votre exigence en faveur de la transparence des décisions prises par l’autorité ? Les normes ont beau être respectées, telle n’est parfois pas la perception des habitants des zones concernées...

M. Hervé Maurey, président. – Votre prédécesseur souhaitait que l’Acnusa puisse ester en justice, notamment pouvoir faire appel des décisions de première instance

prises en sa défaveur, prérogative actuellement, et de façon surprenante d'un point de vue juridique, attribuée à la DGAC. Quelle est votre opinion sur ce sujet ?

M. Gilles Leblanc. – S'agissant de mon indépendance et de ma capacité de résilience, sachez que j'ai exercé des fonctions dans plusieurs postes difficiles. Je pense notamment à celles de haut fonctionnaire de défense et de sécurité au ministère de l'écologie auprès de Gilles de Robien. J'ai été nommé à ce poste, qui visait à engager les différentes directions du ministère à tirer les conséquences de l'attentat survenu en 2001 à New-York, en raison justement de mon indépendance. J'ai, à plusieurs reprises, dû entrer en conflit avec ma propre administration ! Lorsque Gilles de Robien me remit la légion d'honneur, il rappela d'ailleurs mon indépendance et mon impertinence et m'encouragea à les conserver ! Je dus également faire preuve d'indépendance comme directeur général du Port autonome de Paris et directeur interrégional de Voie navigable de France (VNF), alors que je travaillais avec le préfet sur les questions environnementales et le risque d'inondation, notamment pour réviser le plan d'assainissement de la région Ile-de-France. Je sais donc faire bouger les lignes lorsque cela est nécessaire !

Plusieurs d'entre vous l'ont évoqué : l'Acnusa est une petite autorité indépendante, dont l'essentiel des modestes effectifs est occupé à l'instruction des plaintes. Il lui faut donc trouver les moyens d'exercer néanmoins ses autres missions. Je ne sous-estime pas non plus la délicatesse de son positionnement vis-à-vis de la DGAC. Au sens du règlement européen du 16 avril 2014, le Gouvernement a déclaré auprès de la Commission européenne que la DGAC était en charge des questions relatives aux nuisances sonores aéroportuaires, alors que l'Acnusa, autorité indépendante, dispose d'un pouvoir de surveillance, en particulier de la qualité et de la sincérité des documents, ainsi que de sanction.

Vous m'avez également interrogé sur les recommandations figurant au rapport de l'Acnusa de mars dernier. S'agissant du doublement de l'amende, il convient d'abord de rappeler qu'il en existe plusieurs : celle pour défaut de trajectoire est plafonnée à 20 000 euros ; elle concerne un certain nombre de plateformes, est établie souvent au plafond et semble convenablement fonctionner eu égard au faible nombre de contentieux et de classements sans suite – je rappelle ici l'importance de fonder juridiquement ces derniers par décret dès que le législateur aura réalisé les modifications rendues nécessaires par la récente décision du Conseil constitutionnel. Les manquements aux horaires de décollage et aux volumes sonores sont, pour leur part, passibles d'une amende de 40 000 euros, que mon prédécesseur proposait de doubler dans le rapport précité. Sans avoir d'opinion définitive, je m'interroge sur les conséquences possibles d'une telle décision sur les contentieux, alors même que le plafond de cette seconde amende est rarement utilisé, et sur son efficacité. Les compagnies les plus importantes, Air France en tête, ont modifié leurs comportements mais de nombreuses petites compagnies posent encore problème et sont fréquemment sanctionnées. Y aurait-il un effet mécanique si les amendes étaient encore plus dissuasives et utilisées au plafond ? Les experts qui se sont penchés sur cette question estiment qu'un équilibre doit être trouvé entre le niveau des sanctions et l'intérêt que trouvent les compagnies à s'affranchir des règles. Quel que soit le niveau de sanction, il est en effet délicat, monsieur Maurey, que l'autorité ne puisse pas faire appel lorsque ses décisions sont remises en cause... Je partage là l'analyse de mon prédécesseur.

S'agissant de mon expertise sur les questions environnementales, j'ai essentiellement travaillé sur les aspects relatifs au bruit et à l'eau ; ma formation initiale est d'ailleurs celle d'ingénieur hydraulicien. Je me suis également investi en faveur de la qualité

de l'air comme directeur régional et interdépartemental de l'équipement et de l'aménagement de la région Ile-de-France, en travaillant sur les zones de circulation restreinte du Grand Paris et sur le plan de protection de l'atmosphère pour l'Ile-de-France, dont le volet aéronautique pourrait d'ailleurs être plus performant. Dans la mesure où, en Ile-de-France, les transports aériens ne représentent qu'une cause minoritaire de pollution, je me suis effectivement plutôt intéressé à d'autres modes de transport.

L'équipe restreinte de l'Acnusa gagnerait à intégrer un expert en motorisation et en carburant. L'autorité doit progresser en matière d'information des riverains s'agissant des polluants et de leurs mécanismes de dispersion, comme, plus largement, dans ses connaissances scientifiques sur la pollution.

Je reviens aux recommandations du rapport de mars 2017, qui envisageait également le dé plafonnement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Lorsque la taxe a été dé plafonnée, on a pu observer une augmentation du nombre de dossiers déposés, puis, dans la mesure où les recettes n'ont pas été à la hauteur des attentes, un accroissement problématique des délais d'attente pour les riverains. Plus de 6 100 dossiers sont ainsi en instance en Ile-de-France. Une discussion avec les services de Bercy me semble nécessaire, afin de mettre en place, par exemple, un système d'avances remboursables pour accélérer les procédures d'insonorisation des logements.

Les questions liées à la biodiversité au sein des aéroports, d'une part, et autour des aéroports, d'autre part, sont traitées de manière cloisonnée ou segmentée. L'articulation n'est pas parfaite entre les actions des collectivités territoriales à l'extérieur des aéroports – pour reconquérir les espaces, mettre en place des trames verte ou des corridors, etc. –, et les actions menées à l'intérieur des enceintes aéroportuaires. Il convient d'avancer pour que ces deux mondes ne s'ignorent pas.

La formule de calcul de la marge acoustique cumulée est fort complexe. Il n'y a pas d'équivalent pour le transport routier ou ferroviaire. L'Acnusa retient le seuil de 13 EPNdB (*Effective Perceived Noise Decibel*). C'est une valeur moyenne, retenue aussi par les associations. Cette formule a le mérite de prendre en compte les phénomènes de pics et de lissage. Il serait bon de communiquer les valeurs en temps réel, ou du moins avec un léger différé. La technologie permet de le faire. Il existe d'ailleurs déjà des applications mais elles ne sont pas normalisées. Il serait aussi pertinent de le faire pour les polluants.

L'Acnusa est composée d'une petite équipe de douze personnes. Celle-ci est sous pression car le nombre de dossiers à traiter est important. Il serait souhaitable que l'Acnusa se réunisse de manière régulière tous les mois afin de ne pas accumuler de retard dans le traitement des affaires. Si la loi n'est pas modifiée rapidement pour conforter l'Acnusa, le stock de dossiers pendants risque d'augmenter encore dans la mesure où elle ne pourra plus statuer. Les sanctions seront donc prononcées de manière tardive par rapport aux manquements, ce qui ne me paraît pas être une bonne politique.

J'ai entendu vos remarques sur les interventions du préfet en Loire-Atlantique. L'Acnusa est une autorité indépendante. Son indépendance, son impartialité et son autorité doivent être garanties. En même temps, il est utile qu'elle entretienne une relation de confiance avec les autorités administratives, ne serait-ce que pour faciliter le suivi de ses observations et veiller à ce que ses recommandations ne restent pas lettre morte. L'Acnusa est une petite structure et n'a pas les moyens de mettre en œuvre elle-même ses préconisations. La publication de ses recommandations a représenté une avancée. Elles donnent lieu depuis

quelques années à une réponse écrite de la DGAC. Je ne comprends toutefois pas pourquoi la DGAC est la seule administration à répondre, alors que les recommandations peuvent concerner d'autres directions. La médiation de la DGAC est-elle justifiée pour des affaires concernant le financement de la rénovation énergétique et de l'insonorisation ? Il s'agit plutôt d'affaires relevant de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), qui appartient au ministère de la transition écologique, ou du ministère de la cohésion des territoires. Il importe là aussi que le président de l'Acnusa noue une relation de confiance avec la DGAC, comme avec les autres directions.

M. Ronan Dantec. – La fermeture des aéroports la nuit est l'une des grandes questions qui se posera lors des années à venir. Pourriez-vous nous donner des compléments à ce sujet ?

M. Gilles Leblanc. – La directive européenne de 2014 se fonde sur la notion d'approche équilibrée. Des études fondées sur cette approche sont obligatoires. Elles doivent être réalisées de manière transparente et rendues publiques. Des couvre-feux ont déjà été mis en place à Paris-Orly, à Bâle, à Mulhouse et à Beauvais. Les aéroports de Toulouse, Blagnac et Nice imposent des restrictions aux aéronefs les plus bruyants, dont la marge acoustique cumulée est inférieure à 13 EPNdB. Les études concernant l'aéroport de Nantes sont bien avancées, même si je n'en ai pas pris connaissance. Elles pourraient aboutir au même type de restrictions qu'à Nice ou Toulouse. Des études sont engagées pour l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry et sont sur le point d'être engagées pour celui de Marseille-Provence. La situation de Roissy est très spécifique, ce qui se comprend.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires

La commission procède au vote sur la candidature de M. Gilles Leblanc, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, en application de l'article 13 de la Constitution.

La réunion est close à 19 h 20.

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, déposée par Louis Nègre et moi-même. Nous avons travaillé sur ce sujet très en amont, tout au long de l'année 2017. L'ouverture à la concurrence est prévue par

le quatrième « paquet ferroviaire » de 2016 au 3 décembre 2019 pour les lignes conventionnées – trains express régionaux (TER) et trains d'équilibre du territoire (TET) – et au 14 décembre 2020 pour les lignes commerciales – trains à grande vitesse (TGV).

Nous avons entendu tous les acteurs – avant même la constitution d'une nouvelle majorité et du nouveau Gouvernement – et déposé notre proposition de loi en septembre 2017, pour un débat lors d'un espace réservé au groupe UC fin janvier 2018. À la demande du Gouvernement, qui attendait la remise du rapport de Jean-Cyril Spinetta, nous avons accepté de différer son examen, d'autant que la ministre des transports nous avait assuré que ce texte serait le véhicule législatif de l'ouverture à la concurrence. Or le 26 février dernier, le Gouvernement a annoncé recourir aux ordonnances, au motif que cela permettrait d'aller plus vite.

Le Président du Sénat a souhaité inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour de la semaine prochaine, pour démontrer qu'on peut aller aussi vite avec une proposition de loi qu'avec des ordonnances, tout en garantissant un débat important sur le fond. Jean-François Longeot avait été désigné rapporteur en décembre 2017.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Ce travail a été réalisé dans un délai très court. Je remercie MM. Maurey et Nègre d'avoir déposé cette proposition de loi qui sera examinée à partir du 28 mars.

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs est la dernière étape d'un mouvement de libéralisation engagé par la Commission européenne au début des années 2000, à travers ses « paquets ferroviaires ».

Nous avons peu à peu intégré ces évolutions dans notre droit. Le transport ferroviaire de marchandises a été libéralisé progressivement – dès 2003 pour le réseau transeuropéen de fret, puis pour l'ensemble des services de fret internationaux, et enfin pour le fret domestique en 2006.

En 2009, nous avons créé notre régulateur, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) dont le domaine a depuis été étendu au secteur routier – il s'agit aujourd'hui de l'Arafer. Les services internationaux de transport de voyageurs ont été ouverts à la concurrence à partir de 2010, avec une possibilité d'effectuer des dessertes à l'intérieur du pays, dans certaines conditions.

Adopté en décembre 2016, le quatrième paquet ferroviaire européen est un ensemble de textes abordant plusieurs thèmes : des sujets techniques, concernant notamment la sécurité et l'interopérabilité ; la gouvernance et l'organisation des systèmes ferroviaires ; et enfin, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, qui nous intéresse aujourd'hui. Quelles échéances ont été fixées ?

L'Union européenne distingue deux catégories de services : d'abord, les services conventionnés, subventionnés par une autorité organisatrice de transport, font l'objet d'un contrat de service public – il s'agit, en France, des trains TER gérés par les régions depuis 2002, et des TET, jusqu'à présent gérés par l'État, mais dont une grande partie ont été transférés aux régions. Ces services sont régis par le règlement européen 1370/2007, qui a été modifié par ce paquet ferroviaire. Ensuite, les services non conventionnés, ou « services librement organisés » – en France les TGV – sont régis par la directive 2012/34, elle aussi modifiée.

L'Union européenne a décidé d'ouvrir les services conventionnés à la concurrence à partir du 3 décembre 2019, tout en prévoyant une série de dérogations, que les États membres sont libres d'autoriser ou non dans leur droit. Parmi ces dérogations figure notamment la possibilité, entre 2019 et 2023, de laisser aux autorités compétentes le choix d'attribuer directement des contrats sans passer par une procédure de mise en concurrence.

Sur ce point, la proposition de loi a retenu la date du 3 décembre 2019, en excluant toutes les dérogations prévues par le droit européen. Cela n'exclut pas une certaine progressivité dans la mise en œuvre de la réforme puisque que l'obligation de passer un appel d'offres n'entrera en vigueur qu'au terme de chacune des conventions signées entre les autorités organisatrices de transport et SNCF Mobilités avant le 3 décembre 2019, soit vers 2023-2024.

En attendant, les régions volontaires pourront ouvrir à la concurrence tout ou partie des services ferroviaires qu'ils organisent dès le 3 décembre 2019 en le prévoyant dans leur convention, comme l'ont déjà fait les régions Grand Est et Pays-de-la-Loire.

Pour les services non conventionnés, l'Europe impose une ouverture effective le 14 décembre 2020 – soit pour l'horaire de service 2021. Mais elle oblige les États membres à en définir le cadre juridique avant la fin de l'année 2018, compte tenu des démarches nécessaires pour qu'une entreprise puisse effectivement entrer sur le marché, notamment la réservation de sillons auprès du gestionnaire d'infrastructure.

Il nous reste très peu de temps pour fixer le cadre juridique de cette ouverture à la concurrence. Il ne s'agit pas seulement de respecter ces échéances européennes, mais de permettre aux acteurs – y compris SNCF Mobilités – de s'y préparer suffisamment en amont. C'est l'objet de cette proposition de loi, qui vise aussi à soutenir cette démarche d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires.

Cette réforme doit se traduire – j'en suis personnellement convaincu – par une amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur et une réduction des coûts, y compris chez l'opérateur historique, stimulé par la présence d'autres acteurs. Plusieurs de nos voisins européens n'ont pas attendu le quatrième paquet ferroviaire pour ouvrir leurs services à la concurrence. Ainsi, l'Allemagne et de la Suède l'ont fait à partir des années 1990, avec des effets positifs.

J'en viens désormais à la présentation de la proposition de loi et de mes principaux amendements, après avoir lu avec attention l'avis du Conseil d'État, et recueilli l'avis de la majorité des parties prenantes lors d'auditions.

Plusieurs de mes amendements tirent les conséquences des remarques formulées par le Conseil d'État et à améliorer – ou parfaire – la qualité juridique du texte – c'était l'objectif de cette saisine du Conseil d'État.

Le premier chapitre fixe les dates et les modalités de l'ouverture à la concurrence. L'ouverture des services conventionnés est prévue le 3 décembre 2019 et la date impérative pour les services non conventionnés le 14 décembre 2020.

L'article 1^{er} supprime le monopole de SNCF Mobilités en plusieurs temps, pour respecter ces différentes échéances. Pour faciliter la lecture des différents dispositifs d'entrée

en vigueur, je vous proposerai des amendements de simplification rédactionnelle qui ne modifient pas les échéances fixées par les auteurs du texte.

L'article 2 comporte trois volets concernant les services conventionnés. Il fixe tout d'abord les obligations de communication des autorités organisatrices aux candidats à un appel d'offres. J'aborderai ultérieurement, en une seule fois, la question des données. L'article 2 fixe également le régime des contrats de service public applicable : pour les concessions – anciennement appelées délégations de service public – l'ordonnance de droit commun s'applique, ce qui n'est pas le cas pour les marchés publics. C'est pourquoi l'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités de passation de ces contrats. Mais il revient au législateur de détailler cette procédure. Un de mes amendements rendra l'ordonnance relative aux marchés publics applicable aux marchés concernant des services ferroviaires. Enfin, l'article 2 exclut explicitement les possibilités de dérogation à l'obligation de mise en concurrence prévues par le droit européen, sauf celle qui concerne la possibilité de mise en régie, laquelle figure déjà dans le code des transports.

L'article 3 affirme clairement le rôle d'autorité organisatrice de l'État pour les services ferroviaires d'intérêt national – il était temps !

Les articles 4, 5 et 6 définissent les modalités de l'ouverture à la concurrence des services qui ne sont aujourd'hui pas conventionnés : les services dits « TGV », même s'ils ne sont pas toujours effectués à grande vitesse au sens strict.

Selon l'Union européenne, toute entreprise ferroviaire doit avoir un droit d'accès au réseau (*open access*), sous réserve qu'elle obtienne un sillon auprès du gestionnaire du réseau, et que son service ne porte pas atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public conclu par une autorité organisatrice sur le même trajet. Dans ce dernier cas, ce droit d'accès au réseau peut être limité.

Si l'on ouvre à la concurrence les services TGV sans intervenir, les opérateurs vont se précipiter sur les liaisons les plus rentables, et les autres ne seront plus assurées, même si elles jouent un rôle primordial en matière d'aménagement du territoire.

Pour éviter cet écrémage, l'article 4 prévoit la conclusion, par l'État en tant qu'autorité organisatrice, de contrats de service public octroyant des droits exclusifs pour les services à grande vitesse, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public définies pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire.

L'objectif de cet article n'était évidemment pas de couvrir tout le réseau à grande vitesse par ces contrats, ce qui serait incompatible avec le droit d'accès au réseau prévu par le droit européen. Mais l'avis du Conseil d'État indique que la rédaction retenue donne cette impression. En conséquence, je vous propose une nouvelle rédaction de ce dispositif, tout en conservant la démarche, que je soutiens complètement.

L'État doit conclure des contrats de service public combinant des services rentables et des services non rentables, pour continuer à assurer la desserte TGV des villes moyennes sans rupture de charge pour les usagers. À l'inverse, un conventionnement des seules sections non rentables obligerait les usagers à changer de train pour commencer ou terminer leur trajet, ce qui réduirait d'autant l'attractivité du mode ferroviaire par rapport aux autres modes de transport. Et l'ouverture à la concurrence se traduirait par une détérioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur, ce qui n'est pas l'objectif recherché. Ce dispositif

impliquera évidemment une professionnalisation et un renforcement des services de l'État. Mais il faut savoir se donner les moyens de ses ambitions, surtout en matière d'aménagement du territoire.

L'article 5 met en place le droit d'accès au réseau prévu par la directive : une autorité organisatrice pourra limiter un service s'il porte atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public qu'elle a conclu. Mon amendement assure la complète transposition du dispositif prévu par la directive, comme l'a suggéré le Conseil d'État.

L'article 6 comporte des dispositions transitoires, pour conserver le dispositif applicable aux dessertes nationales réalisées dans le cadre de trajets internationaux en attendant la mise en œuvre effective de la généralisation du droit d'accès au réseau.

Le deuxième chapitre a pour objet de lever tous les obstacles à une « ouverture à la concurrence effective et réussie ». Il ne suffit pas de dire : « le marché est ouvert » pour que de nouvelles entreprises proposent des services, il faut aussi lever les obstacles qu'elles peuvent rencontrer.

Le sujet des données est crucial. Les autorités organisatrices doivent obtenir de la part de l'opérateur historique l'ensemble des données nécessaires à la préparation des appels d'offres. Or, malgré les obligations existantes, les régions rencontrent souvent des difficultés pour obtenir les données dont elles ont besoin. C'est pourquoi l'article 7 crée un dispositif contraignant, à deux niveaux. D'abord, il impose à SNCF Mobilités une obligation générale de communication à l'autorité organisatrice de toute information relative aux services conventionnés, sans que puisse y faire obstacle le secret en matière industrielle et commerciale ; si la protection de ce secret est légitime, elle ne doit pas empêcher la transmission des données indispensables, de façon proportionnée et encadrée.

Ensuite, pour éviter toute contestation du bien-fondé des demandes faites par les autorités organisatrices de la part de SNCF Mobilités, l'article 7 prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Arafer, fixe une liste non restrictive d'informations qu'une autorité organisatrice est en droit d'obtenir en application de cet article, sans préjudice des autres demandes d'informations que l'autorité organisatrice pourrait être amenée à faire. L'objectif est d'éviter que la transmission de ces données soit bloquée par des contentieux.

Enfin, tout manquement à cette obligation pourra être sanctionné par l'Arafer. Le même dispositif s'appliquera à SNCF Réseau.

Les données récupérées par les autorités organisatrices leur permettront de préparer leurs appels d'offres. De façon logique, elles devront communiquer une partie de ces informations aux candidats aux appels d'offres, pour qu'ils puissent préparer leur candidature. C'est pourquoi l'article 2 prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Arafer, détermine les informations à transmettre aux candidats, y compris celles qui sont couvertes par le secret industriel et commercial – de façon proportionnée et encadrée. Ce dispositif devrait éviter des contentieux sur la transmission des informations aux candidats et fixer un cadre homogène dans ce domaine important.

L'article 8 fixe les conditions relatives au transfert des salariés entre entreprises ferroviaires, lorsque le contrat d'exploitation d'une ligne ferroviaire est remporté par une nouvelle entreprise. Le périmètre des salariés à transférer sera arrêté par les autorités organisatrices de transport – les régions ou l'État – et sera communiqué aux entreprises

souhaitant candidater aux appels d'offres. Je vous proposerai un amendement visant à rendre plus opérationnelle la procédure de désignation des salariés devant faire l'objet d'un transfert vers les nouveaux entrants.

L'article 8 détermine les droits sociaux qui seront garantis aux salariés de SNCF Mobilités transférés. L'ensemble des salariés transférés conserveraient une rémunération annuelle au moins égale à leur rémunération antérieure, appréciée sur la base des douze derniers mois précédant le transfert, ainsi que leurs facilités de circulation. Les salariés sous statut conserveraient leur garantie d'emploi ainsi que leurs droits à la retraite, sous réserve de l'évolution du régime de retraite des agents de la SNCF.

Enfin, l'article 8 prévoit la possibilité pour les salariés auparavant sous statut de réintégrer celui-ci si, à l'issue d'une première mise en concurrence, SNCF Mobilités est de nouveau chargée de l'exploitation d'un service ferroviaire.

L'article 9 réaffirme le caractère automatique du transfert de propriété des matériels roulants de SNCF Mobilités à l'autorité organisatrice, si elle en fait la demande. La loi de 2014 avait déjà introduit une disposition en ce sens, mais sa rédaction devait être améliorée. Il s'agit d'une possibilité offerte à l'autorité organisatrice, et non d'une obligation. Pour les matériels roulants, chaque autorité organisatrice sera libre de choisir l'option la plus adaptée : les matériels pourront aussi, par exemple, être loués ou apportés par les opérateurs.

L'article 10 prévoit le même dispositif de transfert de propriété pour les ateliers de maintenance totalement ou majoritairement affectés à des services conventionnés.

L'article 11 aborde la question importante des gares de voyageurs. L'ouverture à la concurrence impose de séparer SNCF Gares et Connexions de SNCF Mobilités, afin de garantir un accès transparent et non discriminatoire des entreprises ferroviaires à ces installations.

La proposition de loi prévoit de transformer SNCF Gares et Connexions en société anonyme (SA) à capitaux publics, filiale de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) « de tête » SNCF. L'État serait, au moment de cette transformation, détenteur de la totalité du capital social de SNCF Gares et Connexions. Puis ce capital pourrait être ouvert à d'autres investisseurs, l'État devant en tout état de cause demeurer actionnaire majoritaire.

Afin de garantir l'indépendance de SNCF Gares et Connexions de SNCF Mobilités et des autres entreprises ferroviaires, la proposition de loi prévoit plusieurs dispositifs, notamment une incompatibilité des fonctions de membre du conseil d'administration de SNCF Gares et Connexions avec celles de membre du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou de dirigeant d'une entreprise ferroviaire ainsi que la possibilité, pour l'Arafer, de s'opposer à la nomination du président du conseil d'administration de SNCF Gares et Connexions si elle estime que son indépendance vis-à-vis d'une entreprise ferroviaire n'est pas assurée.

Par ailleurs, la proposition de loi prévoit que SNCF Gares et Connexions et SNCF Mobilités concluent un accord afin d'assurer le transfert des personnels de SNCF Mobilités qui réalisent actuellement des services et prestations en gare vers SNCF Gares et Connexions. À défaut d'accord conclu dans un délai d'un an à compter de la transformation

de SNCF Gares et Connexions en SA, les modalités de ce transfert seraient déterminées par voie réglementaire.

L'article 12 autorise l'État à imposer à l'ensemble des entreprises de transport ferroviaire de voyageurs de participer à un système commun d'information des voyageurs et de vente de billets. L'usager pourra acheter un billet unique, même lorsque la prestation de transport sera assurée par plusieurs opérateurs.

Le dernier chapitre, regroupant les articles 13 à 15, comporte des dispositions diverses, tirant les conséquences des articles de la proposition de loi dans le code des transports.

Je me réjouis que nous puissions débattre, au Sénat, sur un sujet aussi important, qui a des impacts sur les usagers comme sur les territoires. En tant que membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, il est indispensable d'attirer l'attention du Gouvernement sur la desserte des territoires.

Je vous invite à soutenir ce texte, abouti, préparé très en amont, après de multiples consultations. De nombreuses dispositions sont partagées par plusieurs acteurs du secteur. Nous pourrions encore l'améliorer en prenant en compte les remarques du Conseil d'État.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de ce travail effectué dans des délais très contraints. Fait rare, le Président du Sénat a profité du retard de l'examen de la proposition de loi pour saisir le Conseil d'État.

M. Charles Revet. – Très bien !

M. Hervé Maurey, président. – C'est la quatrième saisine après la réforme de 2008, qui a prévu cette possibilité. Les amendements du rapporteur conforteront la qualité et la sécurité juridique de la proposition de loi.

M. Gérard Cornu. – Je félicite le rapporteur qui a travaillé dans un temps restreint, ainsi que les auteurs de cette proposition de loi. M. Nègre a quitté le Sénat en application de la règle interdisant le cumul des mandats, ayant préféré sa belle ville de Cagnes-sur-mer. Cette proposition de loi, très importante, transpose le quatrième paquet ferroviaire et ouvre à la concurrence le transport ferroviaire de passagers.

Je soulignerai deux problèmes majeurs : l'état des relations entre le Gouvernement et le Parlement, notamment le Sénat tout d'abord. Plusieurs propositions de loi sénatoriales n'ont pas abouti, car elles n'ont pas été transmises à l'Assemblée nationale ou ont été reprises autrement par l'Assemblée – ainsi les propositions de loi relatives à l'eau et à l'assainissement, au littoral, au numérique.

Le Gouvernement avait une véritable opportunité d'aller relativement vite, d'autant que le Conseil d'État s'est déjà prononcé – on nous objecte souvent l'absence d'avis. Le Gouvernement veut imposer de légiférer par ordonnances en raison de l'urgence. Il a tout faux, et se moque du Sénat et du Parlement.

Le groupe Les Républicains se réjouit de cette proposition de loi, au-delà de quelques petites différences, et du fait qu'elle propose à l'opérateur historique, la SNCF, de préparer l'ouverture à la concurrence. Je me félicite en particulier des séparations établies

entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités, et entre SNCF Gares et Connexions et SNCF Mobilités.

Les sénateurs doivent se saisir des dossiers relatifs à l'aménagement du territoire et à la desserte de l'ensemble du territoire par les transports, c'est leur vocation propre, leur différence.

M. Olivier Jacquin. – Je remercie également les auteurs et le rapporteur. Le Gouvernement a une drôle de méthode, non seulement en ayant recours aux ordonnances, mais également sur l'ensemble des mobilités. Il nous avait annoncé une réforme complète, or nous disposons d'un travail assez décousu et contraignant. À l'automne, les Assises de la mobilité ont exclu le ferroviaire des débats, dans l'attente du rapport Spinetta. La date de Noël 2018 nous est avancée comme argument justifiant l'urgence alors que nous la connaissons depuis longtemps. On nous propose un prétendu nouveau pacte ferroviaire ne répondant pas à toutes les interrogations, notamment l'énorme endettement de la SNCF – même si la réforme de 2014 a apporté de nombreuses améliorations.

Certes, ce n'est pas le sujet de cette proposition de loi, mais d'autres étapes restent à franchir, ce que ne permet pas le nouveau pacte ferroviaire. Il ne permet pas non plus de s'attaquer aux questions importantes afin que les passagers disposent de meilleures conditions de transport.

Cette proposition de loi est intéressante mais pose un second problème de délais. Nous sommes sous la contrainte des ordonnances. J'apprécie que nous signifiions au Gouvernement que nous pouvons examiner rapidement la proposition de loi, mais le délai avant l'examen du texte est très réduit. Nous n'avons pas déposé d'amendements en commission, mais nous en présenterons en séance publique.

La mise en concurrence proposée dans les ordonnances de la ministre et le rapport Spinetta relèvent de la religion de l'*open access*. Vous êtes beaucoup plus raisonnables en proposant des lots associant lignes non rentables et lignes rentables.

M. Guillaume Gontard. – Cette proposition de loi est bienvenue pour débattre de ce sujet, car nous n'irons pas loin avec les annonces du Gouvernement, et il est important d'affirmer le rôle du Parlement. Nous avons eu très peu de temps pour travailler sur ce texte. Sur le fond, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) a de nombreuses réserves sur cette proposition de loi, qui se rapproche du rapport Spinetta. Elle fait l'impasse sur la dette et sur le manque d'investissements dans les infrastructures. L'article 8 sur le transfert des salariés nous pose problème. Ce texte nourrira le débat et je déposerai des amendements en séance.

Mme Pascale Bories. – Merci pour cette importante proposition de loi, qui permettra de créer des paquets de dessertes associant lignes rentables et moins rentables. Est-il prévu également d'imposer des fréquences sur les lignes les moins rentables ? Sinon un opérateur risque, pour se dédouaner, de se limiter à une desserte par semaine...

D'autres pays ont déjà ouvert à la concurrence. La proposition de loi s'inspire-t-elle des expériences étrangères pour éviter leurs écueils ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je me joins aux félicitations. Je me réjouis que le Parlement se saisisse de sujets importants sur lesquels les Français sont en attente.

Je rejoins Mme Bories : les autorités organisatrices ou les bénéficiaires des contrats doivent être soumis à des obligations.

L'aspect environnemental, et notamment le bruit, a-t-il été pris en compte ? Cela pourrait être prévu pour les futurs matériels roulants des LGV...

Gares et Connexions sera-t-elle une société publique d'État avec la possibilité d'investissements extérieurs ou pourrait-elle être transférée aux régions ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite également le rapporteur. Je comprends que le Sénat veuille faire entendre sa voix sur le sujet des dessertes ferroviaires, notamment pour maintenir des petites lignes et le service public du transport ferroviaire.

Compte tenu des délais restreints, l'opposition sénatoriale doit s'organiser très rapidement sans pouvoir auditionner les syndicats, déjà mobilisés sur d'autres thèmes, alors que ce sujet est très important. Nous tombons alors dans un travers : les sénateurs pourront s'exprimer de façon fragmentaire, et les ordonnances – inconnues à ce jour – arriveront juste ensuite. Certains sénateurs, qui manquent des informations nécessaires, seront frustrés. Je regrette que la proposition de loi pose des questions fondamentales sur le système ferroviaire français sans aborder toutes les problématiques. Le groupe Socialiste et républicain déposera pour la séance publique des amendements à caractère politique – au sens noble du terme. Ce texte est une ouverture avant l'examen des ordonnances mais le débat sera frustrant.

M. Frédéric Marchand. – J'ai un avis un peu discordant – cela ne vous étonnera guère. Cette proposition de loi est un hors-d'œuvre de choix. Je remercie le rapporteur pour le travail réalisé. L'urgence est non pas de transposer le quatrième paquet ferroviaire, mais d'améliorer le service public ferroviaire. J'entends les cris d'orfraie sur les ordonnances. En 2015, le rapport de Marc Guillaume, maître des requêtes au Conseil d'État, rappelait que « les ordonnances ne sont pas les adversaires de la loi mais son nécessaire complément ». Sur le service public ferroviaire, le sujet mérite qu'on l'aborde sous tous les angles et non seulement sous le prisme – louable – de l'ouverture à la concurrence.

J'entends vos interrogations sur l'aménagement du territoire, mais je ne suis pas sûr que la proposition de loi garantisse un aménagement équilibré du territoire. L'*open access* peut être une solution. Le problème principal vient du montant des péages et aussi de la fréquentation des lignes. Si l'on s'intéresse uniquement à la rentabilité, seules les lignes Paris-Lyon et Paris-Lille seront intéressantes... Imaginez une part tarifaire des péages moins importantes – vous appellerez cela de la science-fiction, en attendant le problème de la dette... Mais un nouveau statut de société anonyme à capitaux publics avec des parts de l'État incessibles pourra apporter des solutions sur la dette, car la SA ne pourra pas être endettée. À partir du moment où ce problème de dette sera réglée, une tarification du péage différente pourra résoudre certaines difficultés. Ainsi, si le péage est un peu différent pour le Paris-Chambéry, un opérateur pourra être incité à assurer la liaison au-delà de Lyon. L'*open access* permettrait aux TGV de la société nationale de continuer à circuler. En Italie, l'ouverture à la concurrence et la réduction du prix des péages ont fait augmenter le trafic de 30 %. Ancien maire d'Hellemmes, j'ai visité vendredi dernier un techni-centre de 1 300 salariés avec le directeur régional. La réforme est vue comme l'occasion pour la SNCF de se réinventer.

Ayons un véritable débat, sans nous cacher derrière notre petit doigt. Le Gouvernement prévoit une concertation organisée et raisonnable.

M. Hervé Maurey, président. – Marc Guillaume, actuel secrétaire général du Gouvernement, n'est pas forcément notre référence en matière de procédure législative. Vous le rappelez, l'ordonnance ne doit être qu'un complément, or ici, elle va plus loin. On nous prive de débat. Certes, tous les gouvernements ont recouru aux ordonnances, mais pas sur une réforme aussi importante.

Mme Michèle Vullien. – Certes, il faut tenir compte de l'ouverture à la concurrence ferroviaire, mais le train fait partie d'un maillage plus global. Intéressons-nous à l'offre aux clients et aux citoyens. Autorisons des allotissements équilibrés avec des lignes rentables et d'autres moins rentables, sans possibilité de choix. Comme l'indique le rapport Spinetta, laissons les régions regarder ce qu'elles peuvent garder en ferroviaire et ce qu'elles veulent transférer sur un autre mode. Certaines petites lignes ou certains bouts de lignes peuvent être desservis dans de bonnes conditions avec une seule rupture de charge, par le tram-train ou un bus à haut niveau de service (BHNS), en gardant l'emprise précédente.

Quel type de financements croisés – État, régions, métropoles – peut-on avoir sur les transports, et en particulier le ferroviaire ? Chacun met au pot commun pour les gares. Faisons le choix du mode sans être conditionné par le choix du financeur. Le ferré relève actuellement des régions et de l'État. Si l'on garde l'emprise du ferré pour faire autre chose, quelle est l'autorité organisatrice, qui paie ? Ne soyons pas mono-mode. Le citoyen veut circuler avec un seul titre de transport, interopérable, mais peu importe qui opère.

Mme Marta de Cidrac. – Le recours aux ordonnances est effectivement frustrant. Notre commission traite particulièrement de l'aménagement du territoire et du développement durable. Représentants des territoires et des élus locaux, souvent élus locaux nous-mêmes, nous nous intéressons à l'aménagement de nos communes et de nos quartiers. À quel moment les élus locaux pourront-ils s'exprimer sur le sort des gares ?

M. Michel Dagbert. – Un ancien ministre originaire du Pas-de-Calais avait l'habitude de dire que toutes les fois qu'on vous presse de prendre une décision, c'est une mauvaise décision... Laissons le débat se dérouler dans les meilleures conditions. L'examen d'une proposition de loi le permet, même si les conditions du débat peuvent engendrer des frustrations, tant le sujet est vaste. Attaquons le sujet sous le prisme de l'aménagement du territoire et des dessertes ferroviaires. Nous présenterons des amendements. Attention notamment au transfert de données qui appartiennent au patrimoine national, résultat d'une ingénierie développée avec l'entreprise nationale. Prévoyons des garde-fous pour nous prémunir contre des aléas risquant de poindre très rapidement après l'ouverture à la concurrence.

M. Alain Fouché. – C'est un sujet d'actualité. Plusieurs membres du Gouvernement – et d'autres – fustigent la SNCF. J'ai siégé pendant plusieurs années au conseil d'administration de Réseau ferré de France (RFF), et peux vous assurer que la SNCF n'est pas responsable de sa situation politique : les dignitaires politiques – de tous bords – ont privilégié la construction des lignes TGV à l'entretien des voies.

Personnellement, je ne suis pas très favorable à l'ouverture à la concurrence. Ne le faisons pas dans n'importe quelles conditions. Attention à la sécurité. Certains trains étrangers, notamment allemands, ne satisfont pas aux mêmes normes de sécurité que les TGV français, il y a eu des accidents. Il faudrait pouvoir disposer d'éléments de comparaison.

M. Rémy Pointereau. – L’ouverture à la concurrence doit rendre le réseau plus attractif en augmentant le nombre de dessertes, de fonctionnalités, et donc de voyageurs. C’est un enjeu en termes d’aménagement du territoire. Dispose-t-on d’une étude sur les perspectives de développement des lignes ?

M. Jérôme Bignon. – Réjouissons-nous, dans un pays de tradition juridique ancienne, d’avoir l’opportunité de débattre de ce sujet. C’est un texte fantastique, qui conforte le rôle des assemblées parlementaires.

La réforme constitutionnelle de 2008 était fondamentale : grâce à elle, le Président du Sénat a pu saisir le Conseil d’État. La méthode du Sénat n’est pas meilleure que celle du Gouvernement. Sortons d’une compétition stupide, rendons-la intelligente. Il sortira du débat une à deux lois, et cela prendra peut-être plus de temps, mais la réflexion sera faite. Les ordonnances sont prévues dans la Constitution, elles ont des défauts, mais aussi des qualités. Nous n’avons pas de temps à perdre sur la date d’ouverture à la concurrence. Considérons de manière positive la compétition entre les deux textes. Gageons que les parlementaires sont des personnes intelligentes, et que le Gouvernement n’est pas constitué uniquement d’imbéciles. Nous saurons trouver une solution satisfaisante. Veillons à ce que les Français ne nous prennent pas pour des fous...

M. Charles Revet. – Je remercie les auteurs et le rapporteur. Membres de la commission de l’aménagement du territoire, nous craignons de façon légitime que les grandes métropoles ne soient privilégiées, au détriment d’un aménagement du territoire équilibré. Le Conseil régional de Normandie a signé avec l’État et la SNCF un contrat de renouvellement de l’ensemble du matériel roulant. Une région peut-elle prendre en charge directement en régie le fonctionnement pour maîtriser l’aménagement de son territoire ?

M. Guillaume Chevrollier. – Cette proposition de loi transpose une directive européenne afin d’offrir un meilleur service aux usagers et de garantir un maillage territorial, mais elle n’évoque pas le fret. Avez-vous tiré les enseignements de la libéralisation du fret en France dans la perspective de l’ouverture à la concurrence du transport de voyageurs ?

M. Benoît Huré. – Je félicite le rapporteur. Je ne sais pas comment la démarche prospérera, mais elle ne pourra pas rester ignorée. Je me réjouis que nous insistions sur les conséquences sur l’aménagement du territoire. A-t-on des retours d’expérience sur ce qui a été fait dans d’autres pays européens ? Cette ouverture à la concurrence va-t-elle augmenter l’offre proposée aux usagers et réduire le prix des billets ?

Si un opérateur attributaire de lignes rentables doit intégrer dans son offre une desserte de ligne avec un moindre potentiel de clients, c’est l’usager de la ligne rentable qui verra se répercuter cette charge dans le coût de son billet. Ne devrait-ce pas être plutôt du ressort de l’impôt, des pouvoirs publics – État et collectivités territoriales ? Ce sont de vraies questions sur l’aménagement du territoire et sur les moyens à mobiliser pour que chacun, quel que soit l’endroit où il habite, puisse avoir accès à un minimum de services publics de transport.

M. Hervé Maurey, président. – Je remercie chacun de ceux qui se sont exprimés. Le nombre et la qualité des interventions démontrent l’intérêt de cette proposition de loi. Un tel débat n’aurait pas été possible avec l’examen du seul projet de loi d’habilitation.

La procédure envisagée par le Gouvernement est assez originale, pour ne pas dire plus. Le Gouvernement prévoit en effet d'intégrer dans le projet de loi d'habilitation des dispositions dites « en dur ». Cela signifie que les amendements du Gouvernement n'auront pas été vus par le Conseil d'État, ce qui est extrêmement grave, et n'auront pas fait l'objet d'études d'impact. En outre, nous ne savons pas dans quelles conditions ils nous seront soumis. Peut-être n'aurons-nous même pas le temps de les examiner en commission, s'ils sont déposés un quart d'heure avant la séance !

Enfin, je rappelle à ceux qui ont avancé l'argument des délais que le projet de loi d'habilitation ne sera pas examiné au Sénat avant le mois de mai.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Cette proposition de loi suscite de nombreuses questions et un débat vraiment très intéressant.

Monsieur Cornu, il est à souhaiter que le Gouvernement s'inspire de cette proposition de loi et des propositions qui y sont faites. Nous allons prouver qu'il était possible d'aller beaucoup plus vite avec ce texte qu'avec les ordonnances, car il sera examiné dès la semaine prochaine, alors que le texte du Gouvernement n'est attendu qu'en avril.

Par ailleurs, il est logique, le Sénat étant le représentant des territoires, que nous nous préoccupions des questions d'aménagement du territoire.

Monsieur Jacquin, Louis Nègre et Hervé Maurey ont travaillé sur cette proposition de loi depuis 2016. Ils étaient donc bien conscients des délais, et ont réalisé en amont de nombreuses auditions.

Monsieur Gontard, merci d'avoir dit que cette proposition est la bienvenue et qu'il est important d'affirmer le rôle du Parlement. Effectivement, la question de la dette de SNCF Réseau se pose, mais il appartient au Gouvernement de se positionner sur ce sujet et de dire ce qu'il compte faire.

Madame Bories, il est pour nous important d'organiser des paquets comprenant à la fois des lignes rentables et non rentables. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement en ce sens. À défaut, seules les lignes rentables fonctionneront. L'objet de cette proposition de loi est bien sûr de permettre un aménagement du territoire, mais aussi d'offrir un service de qualité aux usagers. Si l'usager qui se rend de Paris à Nice est obligé d'attendre une heure et demie une correspondance à Marseille, cela posera un véritable problème.

La question des fréquences est importante, mais elle ne relève pas de la loi. Il appartiendra à l'État de fixer des exigences.

Quant aux expériences à l'étranger, elles ne sont pas toujours transposables en France, chaque pays ayant ses spécificités s'agissant des modes de déplacement, des personnels et en matière de dialogue social.

Monsieur de Nicolaÿ, vous posez une excellente question sur l'environnement. Ce sujet n'est pas évoqué dans la proposition de loi, mais il est évident que les normes applicables, souvent d'ordre réglementaire, devront être les mêmes pour toutes les entreprises ferroviaires.

L'article 11 de la proposition de loi prévoit que le capital social de SNCF Gares et Connexions puisse être ouvert à d'autres investisseurs. Aujourd'hui, c'est l'État qui est

propriétaire des gares. Une réflexion pourra être engagée pour confier la propriété des gares aux régions qui le souhaitent.

Mme Vuillien. – Toutes les gares n'appartiennent pas à l'État !

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Ce sujet n'étant pas lié à l'ouverture à la concurrence, il n'est pas traité dans cette proposition de loi.

Monsieur Bérit-Débat, vous avez raison, les délais sont courts, mais notre débat nous permettra de faire entendre au Gouvernement la parole des territoires et des usagers.

Monsieur Marchand, je vous remercie d'avoir noté que ce texte contenait des propositions intéressantes qui alimenteront la réflexion du Gouvernement.

Madame Vuillien, le financement croisé entre l'État et les régions ne figure pas dans la proposition de loi, mais rien n'empêche que des conventions soient passées.

Mme Michèle Vuillien. – Le financement croisé est un sujet important. Certaines gares sont fractionnées.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Il n'est pas facile d'obtenir ces renseignements auprès de la SNCF.

M. Hervé Maurey, président. – À cet égard, la proposition de loi prévoit un dispositif de transfert des informations très contraignant, car la SNCF a le culte de l'opacité. Nous n'avons jamais obtenu d'elle les informations techniques que nous lui avons demandées. C'est scandaleux.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Madame de Cidrac, l'État est l'autorité organisatrice pour les services d'intérêt national. Cela ne l'empêchera pas de dialoguer avec les régions pour définir les dessertes. Les services d'intérêt régional quant à eux sont gérés par les régions, mais des concertations sont possibles avec les autres collectivités.

Monsieur Dagbert, vous avez raison, il faut que les nouveaux opérateurs puissent obtenir un certain nombre de données de façon encadrée et proportionnée. Nous avons déposé un amendement en ce sens.

Monsieur Fouché, la question que vous avez posée – la SNCF est-elle responsable ou non de son déficit ? – dépasse un peu le sujet législatif qui nous concerne aujourd'hui.

Enfin, je ne saurai pas répondre à votre interrogation sur la qualité des matériels roulants. À ma connaissance, le matériel suisse roulant en France ne provoque pas d'accidents.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Monsieur Pointereau, oui, l'ouverture à la concurrence doit rendre le réseau plus attractif. Cette proposition de loi vise également à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur et à réduire les coûts.

Monsieur Bignon, la Constitution nous permet d'ouvrir des débats. Il serait intelligent en effet de regrouper les propositions, celles du Gouvernement et celles qui

figurent dans notre proposition de loi, afin de répondre aux attentes de la population et aux objectifs en termes d'aménagement des territoires.

Monsieur Revet, nous évoquons régulièrement ici l'abandon des territoires ruraux au profit des métropoles. Nous avons déposé un amendement visant à obliger les opérateurs à gérer à la fois des lignes rentables et non rentables. L'ouverture à la concurrence ne doit pas concerner exclusivement les lignes rentables.

Monsieur Chevrollier, le fret a été évoqué dans un paquet précédent. L'ouverture à la concurrence du fret a été faite beaucoup trop vite, sans avoir été suffisamment pensée. Cette réforme n'a pas créé tous les effets escomptés. Il est important aujourd'hui d'éviter les mêmes écueils lors de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs.

Monsieur Huré, il revient à l'autorité organisatrice concluant un contrat de service public de définir avec l'entreprise la tarification et la part de subventionnement dans le cadre de cette répartition.

L'objectif de l'ouverture à la concurrence est d'augmenter l'offre et de faire baisser les prix. La concurrence incitera les opérateurs à faire un certain nombre d'efforts et à améliorer les prestations, à des prix qui permettent une utilisation du ferroviaire, afin que le rail reprenne des parts de marché. C'est important dans le cadre d'une politique environnementale, de déplacement et d'aménagement du territoire.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur Bérít-Débat, cette proposition de loi a été déposée en septembre, le rapporteur a été nommé en décembre et le texte a été inscrit à l'ordre du jour le 13 mars dernier, ce qui a laissé du temps à ceux qui le souhaitent d'y travailler.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-1** est le premier d'une série visant à simplifier la lecture du texte, en particulier les différents dispositifs d'entrée en vigueur. Il ne modifie pas les dates d'entrée en vigueur effective des différents dispositifs.

M. Frédéric Marchand. – Le groupe La République en marche votera contre tous les amendements.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-2** tire les conséquences des remarques du Conseil d'État et tend à proposer une nouvelle rédaction du dispositif de transmission, par les autorités organisatrices, des informations nécessaires aux candidats à un appel d'offres. Il pose le principe de cette communication et prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les catégories d'informations concernées.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-3** rectifié vise à rendre applicable la procédure de droit commun, telle qu'elle a été fixée dans l'ordonnance relative aux marchés publics, car nous ne pouvons renvoyer à un décret le soin de fixer les règles d'attribution des marchés publics concernant les services ferroviaires lesquelles, s'agissant de marchés pouvant être passés par des collectivités territoriales, relèvent du domaine législatif. Il ne nous a pas été démontré, à ce stade, qu'une procédure spécifique aux services ferroviaires était nécessaire.

L'amendement COM-3 rectifié est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'amendement de simplification rédactionnelle COM-4 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-5** propose une nouvelle rédaction de l'article 4 afin de prendre en compte les remarques du Conseil d'État.

Sur le fond, il prévoit que l'État conclut des contrats de service public pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire en combinant des services rentables et non rentables, seule solution pour préserver des dessertes considérées comme non rentables lors de l'ouverture à la concurrence, sans rupture de charge pour les usagers.

Si l'on conclut des contrats de service public pour les seules sections non rentables, notamment les dessertes en TGV des villes moyennes, cela obligera les usagers à changer de train et réduira l'attractivité du mode ferroviaire. Or l'ouverture à la concurrence doit se traduire par une amélioration de l'offre proposée aux usagers.

M. Benoît Huré. – Cela signifie que l'utilisateur d'une liaison rentable paiera donc pour celui d'une liaison non rentable ?

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Le prix devra être considéré à l'échelle de l'ensemble du lot du contrat.

M. Pierre Médevielle. – Il serait intéressant de prendre en compte la notion d'utilité touristique et sociale et de ne pas se focaliser uniquement sur la rentabilité.

Il sera difficile pour certains élus de dire que certaines lignes sont inutiles, mais c'est le cas. Si l'on veut conserver un bon service public, il faudra en sacrifier quelques-unes.

M. Olivier Jacquin. – Cet amendement est essentiel. La rédaction proposée nous semble plus raisonnable que ce que propose le Gouvernement dans ses ordonnances. Des précisions sont toutefois encore nécessaires.

M. Hervé Maurey, président. – Cet article est en effet essentiel. La libéralisation doit se traduire par une amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur et de la desserte du territoire. À cet égard, l'*open access* doit être encadré. On ne veut pas d'un système à la britannique, qui n'a pas très bien marché. Il faut imposer des obligations de service public aux opérateurs pour terminer les bouts de ligne – comme par exemple Lyon-Besançon – ou préserver les lignes existantes. En tant que représentants des territoires, nous sommes certainement plus vigilants sur ce point que le Gouvernement.

M. Gérard Cornu. – Le groupe Les Républicains votera cet amendement, mais nous déposerons en séance d'autres amendements visant à répondre aux besoins d'aménagement du territoire.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-6** vise à prendre en compte des remarques du Conseil d'État et à préciser la procédure applicable pour exercer le droit d'accès au réseau, l'*open access*.

L'entreprise ferroviaire devra déclarer son intention d'assurer un service ferroviaire auprès de l'Arafer très en amont, plus de dix-huit mois avant. L'Arafer devra communiquer cette information aux autorités organisatrices ayant conclu des contrats de service public pour l'exploitation de services ferroviaires effectués sur le même trajet.

Les autorités organisatrices auront un mois pour saisir le régulateur afin qu'il prenne une décision sur l'atteinte éventuelle de l'équilibre économique du contrat de service public concerné. Si cette atteinte est confirmée, les autorités organisatrices pourront limiter ou interdire le service proposé par l'entreprise ferroviaire, en se conformant à la décision de l'Arafer. Cette procédure est de fait très encadrée par la directive.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-7** rassemble, sans les modifier, l'ensemble des dispositions transitoires au sein d'un article unique.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement de coordination COM-8 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Cet article fixe les conditions de transfert des salariés de SNCF Mobilités vers les entreprises ferroviaires entrantes. Il détermine le socle de droits sociaux – ou « sac à dos social » – qui leur seront garantis : la rémunération, la garantie de l'emploi, les droits à la retraite et les facilités de circulation.

L'amendement **COM-9** prévoit que ce sont les salariés qui sont transférés, et non leur contrat de travail. Leurs droits garantis sont par ailleurs précisément définis au sein de l'article.

M. Guillaume Gontard. – Je vote contre cet amendement. Pour lever toute ambiguïté, s'il se félicite du débat, le groupe CRCE est opposé à ce texte.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'amendement de coordination COM-10 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement **COM-23** précise et complète la procédure envisagée pour le transfert de salariés.

Première étape : préalablement à la publication des appels d'offres, l'autorité organisatrice des transports définit le nombre de salariés devant être transférés et le communique aux entreprises souhaitant candidater.

Deuxième étape : les entreprises ferroviaires sortantes établissent la liste nominative desdits salariés, après consultation des représentants de salariés et avis de l'autorité organisatrice des transports.

Troisième étape : les salariés volontaires peuvent demander à remplacer les salariés devant être transférés s'ils possèdent les mêmes qualifications professionnelles. Une liste définitive des personnes à transférer est ensuite établie. En cas de refus des salariés d'accepter le transfert, leur contrat prendra fin de plein droit.

Ce dispositif permet de garantir une juste concurrence entre les entreprises ferroviaires. Elles pourront prendre en compte, dans leurs réponses aux appels d'offres, le nombre de salariés qu'elles devront reprendre.

Mme Michèle Vullien. – Pourquoi cette mesure est-elle prévue dans la loi ? N'est-ce pas à l'opérateur de décider s'il licencie un salarié ? Il pourrait lui proposer un autre poste, en Allemagne par exemple, si l'opérateur est la Deutsche Bahn.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Les syndicats sont un peu divisés sur cette mesure. Certains souhaitent la mise en œuvre d'un droit d'option pour les salariés. Ils savent que, dès lors que les salariés refuseront un transfert, ils seront pénalisés, car ils seront condamnés à une mobilité géographique. Toutefois, ils sont prêts à accepter cette mobilité en contrepartie de la possibilité de refuser un transfert.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – Si on ne prévoyait pas de transfert obligatoire, SNCF Mobilités risquerait de se retrouver avec des salariés en surnombre, ce qui poserait d'importantes difficultés économiques et minerait sa compétitivité. Le transfert obligatoire permet également d'assurer la continuité du service public de transport, en

permettant aux nouveaux entrants de reprendre des salariés déjà formés sachant exploiter le service concerné.

Mme Michèle Vullien. – Je n’arrive pas à comprendre pourquoi nous devons inscrire dans la loi que le salarié sera licencié !

M. Hervé Maurey, président. – La divergence porte sur la solution à apporter si le salarié refuse son transfert.

M. Olivier Jacquin. – On observe, puisque les ordonnances ont paru, que vous prévoyez des garanties plus généreuses à l’occasion d’un second transfert. Le rapport de M. Spinetta prévoit une garantie de statut lors du premier transfert. En cas de second transfert, la situation était beaucoup moins claire.

Nous déposerons un amendement visant à poser un nouveau cadre dans l’ensemble de la filière des transports.

M. Guillaume Gontard. – Cet article pose la question du statut. On ne peut pas accepter la rupture du contrat de travail en cas de refus. Nous voterons donc contre cet amendement.

L’amendement COM-23 n’est pas adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L’amendement **COM-11** vise à préciser que seules les entreprises ferroviaires employant des anciens salariés de SNCF Mobilités ayant fait l’objet d’un transfert doivent conclure une convention avec SNCF Mobilités afin de prévoir les modalités de leur participation aux frais résultant des facilités de circulation.

L’amendement COM-11 est adopté.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L’amendement **COM-12** renvoie à un décret en Conseil d’État, pris après avis de l’Arafer, le soin de préciser les modalités d’application des dispositions prévues par l’article 8 relatives au transfert de personnel.

L’amendement COM-12 est adopté.

*L’amendement rédactionnel **COM-13** est adopté.*

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L’article 9 est adopté sans modification.

Article 10

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L’amendement **COM-14** vise à prendre en compte une remarque du Conseil d’État. Il précise que les autorités organisatrices qui auront récupéré la propriété des ateliers de maintenance ne pourront les affecter à d’autres usages que l’exploitation de services ferroviaires.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

Les amendements rédactionnels COM-15, COM-16 et COM-17 sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – L'amendement COM-18 vise à préciser que si l'État impose aux entreprises ferroviaires la participation à un système commun de vente de billets, toutes les entreprises ferroviaires devront alors être soumises à cette obligation, conformément à la directive européenne.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

L'amendement de cohérence COM-19 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

L'amendement de simplification rédactionnelle et de coordination COM-20 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

Les amendements rédactionnels COM-21 et COM-22 sont adoptés.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Longeot, rapporteur. – J'avais souhaité déposer deux autres amendements visant à tenir compte des remarques du Conseil d'État sur deux points.

Sur la question des salariés, le Conseil d'État a souligné la nécessité de préciser dans la loi que les salariés qui réintègrent SNCF Mobilités à l'issue d'une première mise en concurrence bénéficient d'une reconstitution rétroactive de leur carrière.

Sur la question des gares, le Conseil d'État a recommandé que la loi prévoie expressément que les dividendes de SNCF Gares et Connexions qui remontent à l'EPIC de tête SNCF seront affectés à SNCF Réseau en vue d'améliorer le réseau ferroviaire.

Malheureusement, ces deux amendements ne seraient pas recevables au titre de l'article 40 de la Constitution. J'ai donc renoncé à les déposer.

M. Hervé Maurey, président. – Nous interpellons Mme la ministre chargée des transports sur ce sujet.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Résultat du scrutin sur la proposition de nomination de M. Gilles Leblanc aux fonctions de président de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires

M. Hervé Maurey, président. – Voici les résultats du scrutin : 13 voix pour, 6 voix contre et 5 bulletins blancs ou nuls et 3 abstentions.

La réunion est close à 11h25.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017, portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Seuls deux amendements du Gouvernement ont été déposés sur le texte.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, dont un cette nuit ! L'absence d'autre amendement extérieur montre du reste que ce texte fait consensus. La semaine dernière, nous avons adopté à l'unanimité mon amendement obligeant les prestataires de services de paiement à souscrire une assurance pour les comptes et produits non couverts par la directive, afin de combler un vide. Ainsi, les utilisateurs seront protégés en cas de fraude ou de problème technique. En effet, plus de 80 % des comptes agrégés ne sont pas dans le champ de la directive.

Le Gouvernement propose de supprimer, avec l'amendement n° 2, l'article 1^{er} *ter* A que nous avons ainsi introduit. Il conviendrait d'attendre une nouvelle directive. Mais notre responsabilité de législateur, me semble-t-il, est de protéger les consommateurs ! On voit bien que les milliards d'euros consacrés par les Gafa à la sécurité informatique n'empêchent pas la multiplication des usurpations d'identité, l'hameçonnage (« phishing ») et autres piratages informatiques (« hacking »). Or c'est l'épargne des Français qui est en jeu. Pas question de les laisser se faire ruiner.

Notre dispositif ne sur-transpose aucunement la directive, il se borne à la compléter. Le Gouvernement est conscient du risque mais souhaite attendre une nouvelle directive pour ne pas détériorer la compétitivité des *start-ups* françaises. Cela dit, l'obligation que nous imposons s'appliquerait à tous les prestataires exerçant en France. J'ajoute qu'elle est favorablement accueillie par les *fintech*.

La longueur de l'objet de l'amendement n° 2 montre assez l'embarras du Gouvernement. Il n'y a pas encore d'approche européenne et les fraudeurs n'attendent pas. Les enjeux financiers sont massifs, puisqu'il s'agit des comptes d'épargne. Le minimum est donc d'exiger des intermédiaires qu'ils soient assurés. C'est pourquoi je vous proposerai d'émettre un avis très défavorable à l'amendement n° 2.

L'amendement n° 1, à l'inverse, ne pose pas de problème, puisqu'il précise les termes d'éligibilité à la garantie des dépôts, dans un sens favorable aux épargnants.

M. Jean-François Rapin. – Quel manque de bon sens ! On nous demande de voter en urgence sur un projet de loi. Le rapport de la commission des affaires européennes montre également qu'il ne comporte pas de sur-transposition, mais soulève ce problème de

l'assurance des agrégateurs de comptes d'épargne. Nous traitons la question la semaine dernière. Et dans la nuit, on nous envoie un amendement pour tout remettre en cause ! C'est triste, et même dramatique. Nous aurions pu avoir une semaine entière pour réfléchir à cet amendement.

M. Philippe Dallier. – Sur la forme, vous avez raison. Sur le fond, j'espère que le Sénat repoussera cette idée étonnante. Sinon, il faudra, à tout le moins, imposer une information claire et nette des particuliers sur les risques.

M. Marc Laménie. – Mais pourquoi supprimer l'article 1^{er} *ter* A ? Il faut protéger les détenteurs de compte dans ce système compliqué. J'approuve la position du rapporteur sur l'amendement n° 2.

M. Bernard Lalande. – Nous avons débattu, avec le rapporteur général, du principe de précaution. Les développements du numérique précèdent toujours le droit. Nous avons donc un temps de retard. Le Gouvernement se retranche derrière l'Europe, mais s'il faut attendre vingt-sept avis... Le temps que nous y parvenions, le numérique aura encore évolué. Il faut dire au Gouvernement que l'excès de libéralisme met en danger les utilisateurs. Un banquier a toujours pris des assurances.

M. Arnaud Bazin. – L'assurance est indispensable car l'information ne sera que théorique : on nous a récemment expliqué que, lorsque nous installons une application sur l'un de nos appareils, nous ne sommes conscients que de 20 % des autorisations que nous donnons et des risques qui s'y attachent.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, il est dommage que nous n'ayons pas eu le temps d'examiner sereinement ces amendements. L'argument du Gouvernement pour supprimer cet article est qu'il préfère attendre une nouvelle directive européenne. C'est vrai que le numérique avance plus vite que la législation. Et les moyens consacrés de toute part à la sécurité n'empêchent pas la multiplication des scandales. En l'espèce, les volumes financiers ne manqueront pas d'attirer les malfaiteurs. Aussi notre responsabilité est-elle de protéger les consommateurs, sans sur-réglementer ni freiner l'entrée de nouveaux acteurs, mais en prévoyant une obligation de prendre une assurance. Les acteurs eux-mêmes souscrivent à cette option, car ils savent l'intérêt qu'ils ont à rassurer le client. *UFC-Que choisir ?* a détecté le risque qu'encourra celui-ci à donner ses codes : en cas de problème, la banque dira qu'il a donné son consentement. Il faut tenir, donc, et faire respecter le bon sens. Nous l'avons fait déjà en interdisant les acteurs qui promettaient des gains faramineux de 500 % sur des produits toxiques et auraient, sans nous, ruiné bien des clients.

M. Pascal Savoldelli. – Entièrement d'accord. Nous devons nous rassembler pour rester vigilants sur le rôle du droit communautaire. Doit-il être un plafond ou un plancher ? Quelle capacité de création législative nous est laissée au niveau national ? Je ne pose pas ces questions inspiré par je ne sais quel repli nationaliste. Mais la réforme constitutionnelle dont on parle tant ne doit pas porter que sur des aspects quantitatifs et sur le nombre d'élus : il importe de préserver aussi notre capacité à défendre les intérêts de la France dans l'espace juridique communautaire. Après tout, une initiative du Parlement peut aussi aider à faire progresser le droit communautaire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La directive nous oblige à transposer mais ne nous interdit heureusement pas de prendre des initiatives ! Comme 80 %

des comptes agrégés ne sont pas des comptes de paiement, la frontière tracée par la directive n'est pas bonne.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1, et un avis défavorable à l'amendement n° 2.

« Adapter les règles de l'impôt sur les sociétés au nouveau contexte international et européen » : audition conjointe de M. Grégory Abate, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la Direction de la législation fiscale, M. Bernard Bacci, directeur fiscal du groupe Vivendi, Mme Béatrice Deshayes, directrice fiscale du groupe LVMH, M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Francis Lefebvre Avocats et de Mme Stéphanie Robert, directeur de l'Association française des entreprises privées (AfeP)

M. Vincent Éblé, président. – En décembre dernier, le Parlement a adopté, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2018, une nouvelle trajectoire de diminution du taux normal de l'impôt sur les sociétés, qui sera réduit à 25 % à partir de 2022.

Cette mesure de convergence du taux de l'impôt sur les sociétés avec la moyenne européenne intervenait quelques semaines après l'adoption par l'Assemblée nationale de deux contributions exceptionnelles d'impôt sur les sociétés visant à compenser le coût de la censure par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les dividendes distribués.

Ces deux décisions montrent bien que notre législation en termes d'impôt sur les sociétés est de plus en plus soumise à un cadre international et européen, avec des enjeux importants pour notre compétitivité mais aussi pour nos finances publiques.

Au-delà de la fixation du taux de l'impôt sur les sociétés, des questions centrales se posent s'agissant des règles d'assiette. Les recommandations issues du projet BEPS (*base erosion and profit shifting*) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) vont probablement nous conduire à une adaptation de notre régime national d'imposition. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) influence fortement certaines dispositions nationales, en particulier s'agissant du régime d'intégration fiscale. Enfin, comme vous le savez, à moyen terme, une proposition d'assiette commune voire consolidée d'impôt sur les sociétés (Accis) est en cours de discussion.

Le Gouvernement a ouvert une consultation en janvier dernier en vue d'une réforme de l'impôt sur les sociétés qui pourrait être proposée dès le prochain projet de loi de finances.

C'est pourquoi nous avons souhaité anticiper sur ces propositions d'évolution de l'impôt sur les sociétés et enrichir nos réflexions en réunissant les différents acteurs. Nous avons le plaisir de recevoir Grégory Abate, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la direction de la législation fiscale, Bernard Bacci, directeur fiscal du groupe Vivendi, Béatrice Deshayes, directrice fiscale du groupe LVMH, Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Francis Lefebvre et Stéphanie Robert, directeur de l'Association française des entreprises privées (AFEP). Cette réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Pour commencer, je donne la parole au représentant de la direction de la législation fiscale, Grégory Abate, qui va préciser le champ de la consultation ouverte par le Gouvernement et les principales évolutions envisagées de l'impôt sur les sociétés.

M. Grégory Abate, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la direction de la législation fiscale. – La réforme de l'impôt sur les sociétés s'inscrit dans un mouvement amorcé par la baisse programmée du taux de droit commun à 25 % en 2022. Elle entrera en vigueur en 2019 ou après.

Pour sécuriser nos règles d'assiette, nous travaillons à réformer l'intégration fiscale, l'imposition des revenus afférents aux actifs de propriété industrielle et le régime de déductibilité des charges financières après la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale du 12 juillet 2016, dite « ATAD ». Pour accroître la convergence fiscale européenne, nous travaillons activement avec l'Allemagne.

La réforme de l'intégration fiscale doit nous prémunir contre les menaces que la jurisprudence de la CJUE fait peser sur certains de ses mécanismes. Je ne pense pas tant à la consolidation des pertes et des profits qu'à la neutralisation des opérations intragroupes, remise en question par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

Sur le régime des brevets, l'action 5 du projet BEPS définit un cadre selon lequel les avantages fiscaux doivent être corrélés avec les dépenses de recherche engagées sur le territoire de l'État. Cela nous impose de réformer notre système, qui n'est pas conforme à cette logique. Sur les charges financières, il s'agit essentiellement de transposer la directive ATAD, avant la fin de l'année ou en tous cas avant 2024, délai dérogatoire prévu par la directive pour cette disposition.

M. Vincent Éblé, président. – Daniel Gutmann, avocat fiscaliste, va nous présenter les modifications de règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés que la France devra mettre en œuvre pour procéder à la transposition de la directive ATAD, mettre en conformité le régime d'intégration fiscale avec le droit européen et intégrer les recommandations de l'OCDE.

M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Francis Lefebvre. – Je suis avocat, mais aussi professeur de droit. C'est à ce titre que j'ai contribué au rapport du conseil des prélèvements obligatoires sur l'évolution de l'impôt sur les sociétés.

Nous sommes dans un univers de plus en plus contraint car le droit de l'Union européenne en matière fiscale se développe rapidement, ce qui est une rupture historique, et car l'OCDE émet des normes juridiquement non contraignantes mais qui, en pratique, nous lient, comme en témoigne notre réforme actuelle du droit des brevets – même si cette réforme répond aussi à la position de la Commission européenne.

Pour le Parlement français, la question est double. Il s'agit de savoir quelles sont les marges de manœuvre dont il dispose encore, et quelles marges de manœuvre il souhaite conserver. Pour lutter contre l'optimisation fiscale, s'est récemment imposée l'idée qu'il ne sert à rien d'agir seul et que les États doivent prendre des mesures concertées. C'est ce qu'ils font, comme en témoigne l'actualité immédiate avec la présentation par la Commission européenne d'une proposition de directive sur la fiscalité des activités numériques.

Peut-on défendre seul la compétitivité de ses entreprises ? La fiscalité sert aussi à cela. L'Union européenne doit devenir un espace commun de compétitivité fiscale, car la concurrence fiscale intracommunautaire est nuisible. Actuellement, la France possède certains avantages systémiques qui contrebalancent une certaine lourdeur globale du dispositif de l'impôt sur les sociétés. Voulons-nous les conserver ? L'Accis annonce une unification européenne des règles d'encouragement de la recherche. Tant mieux ! Mais voudrions-nous supprimer notre crédit d'impôt recherche (CIR) ?

Ce que nous devons déjà faire, c'est transposer les règles contre l'évasion fiscale, par exemple sur la déduction des intérêts ou le transfert de siège et d'actifs. Cela dit, sans en avoir l'air, ces règles changent profondément la structure du système fiscal.

M. Vincent Éblé, président. – Béatrice Deshayes, directrice fiscale du groupe LVMH et Bernard Bacci, directeur fiscal du groupe Vivendi, quel est votre point de vue de professionnels sur les caractéristiques françaises actuelles de l'impôt sur les sociétés et sur les évolutions qui pourraient, selon vous, être envisagées ?

Mme Béatrice Deshayes, directrice fiscale du groupe LVMH. – LVMH est avant tout l'un des derniers grands exportateurs français. Le *made in France* est un actif majeur pour nous, et c'est une composante essentielle de la désirabilité de nos produits. LVMH se réjouit de la baisse tendancielle des taux d'impôt sur les sociétés, qui nous semble saine : au sein de l'Union européenne, ces taux sont passés d'une moyenne de 35 % en 1997 à 25 % aujourd'hui.

Le chiffre d'affaires de LVMH est de 42 milliards d'euros, dont 10 % sont réalisés en France. Notre premier marché est le marché américain, qui représente 25 % du total. L'Asie, elle, représente 28 %. En 2017, nous avons réalisé 40 % de nos profits en France et nous y avons payé 52 % de nos impôts – chiffre un peu accru par les contributions exceptionnelle et additionnelle. Les Chinois constituent 30 % de notre clientèle et nous réalisons 7 % de notre chiffre d'affaires en Chine, et 4 % de nos résultats ; nous y payons 4 % de nos impôts.

Chacun estime aujourd'hui qu'il faut taxer les profits là où la valeur est créée. Ce principe, affirmé par Emmanuel Macron à la Sorbonne, ou par Bruno Le Maire au G20, est séduisant. Encore faut-il savoir comment appréhender la création de valeur. Nous estimons que, chez LVMH, l'essentiel de la création de valeur est fait en France et en Italie, puisque c'est là que l'on trouve nos ateliers, nos créateurs et nos savoir-faire. Cela est reflété par la répartition de notre charge fiscale. Mais les Chinois nous expliquent que les clients contribuent aussi à cette création de valeur, et aimeraient que cela se reflète dans les impôts que nous leur versons. La Chine représente notre troisième plus grand nombre d'employés, car nous y avons de nombreuses boutiques – même si 70 % de nos clients Chinois n'achètent pas en Chine ! La question est donc entière : où est créée la valeur ? Et elle n'a rien à voir avec la fraude fiscale. La France et l'Union européenne ont exacerbé les tensions nées de ces appréciations divergentes de la création de valeur en tentant d'attaquer le numérique.

Les conventions fiscales sont là pour éviter la double taxation. Avec la Chine, la convention n'est pas assortie d'une clause d'arbitrage. Et il n'y a pas de Cour où porter nos contentieux... Avec les déclarations d'activité pays par pays, ou *country by country reporting (CBCR)*, l'administration chinoise aura bientôt sous les yeux nos chiffres, pays par pays, et verra que nous payons l'essentiel de nos impôts en France alors que l'essentiel de nos clients sont chinois.

M. Bernard Bacci, directeur fiscal du groupe Vivendi. – Vivendi est actif dans la télévision payante et gratuite ainsi que dans la musique et les jeux en ligne : à la frontière entre l’ancien et le nouveau monde !

Le numérique a conduit les États à s’interroger sur la taxation des GAFAs, qui se sont structurés de manière à éviter l’impôt. Pour nous, ce sont parfois des concurrents, et leur exemple peut inciter à s’attaquer à toutes les grandes entreprises, ce qui serait une erreur. La question de la localisation de la création de valeur concerne moins les entreprises que les États. Le projet BEPS n’apporte aucune réponse pour taxer l’économie numérique, mais il impose des obligations à tous.

Le CBCR éclairera les administrations fiscales, mais les pays qui ne sont pas dans l’OCDE détournent massivement cette procédure. En effet, les travaux de l’OCDE sont effectués par des pays ayant un système fiscal stable et contrôlé par le juge. Et ils profitent directement à des pays aux administrations fiscales naissantes et au système judiciaire malveillant envers les entreprises étrangères, qui entrent en compétition pour récupérer autant d’impôts que leurs voisins. En principe, le CBCR n’a pas à être communiqué aux administrations locales mais uniquement à l’administration dont on dépend ; mais en cas de contrôle, il est difficile de refuser de le remettre sous peine de se voir accuser d’obstruction.

Les entreprises françaises sont légalistes, ce qui les rend parfois vulnérables. Les États sont en compétition au travers de leurs politiques de compétitivité ; à peine sortis du G20, chacun met en place ses propres mesures.

La liste des pays et des territoires non coopératifs est établie au niveau de l’Union européenne. La première version de cette liste recensait une centaine de pays, ce qui était pour le moins étrange, car cela signifiait que la moitié des juridictions était au ban de l’autre moitié. En décembre 2017, la liste a été réduite à 17 pays. En janvier 2018, n’y figurent plus que 9 pays, sans doute ceux qui n’ont pas d’amis parmi la communauté internationale. Qu’en conclure sinon que l’entreprise est prisonnière des conflits diplomatiques entre les États ? Lorsque le législateur ne prend pas la peine de s’interroger sur les enjeux profonds de telle ou telle disposition, il prend le risque d’alimenter un régime défavorable aux entreprises françaises et *in fine* à la France.

M. Vincent Éblé, président. – Merci d’avoir partagé votre point de vue nourri par votre expérience au sein d’une grande entreprise. Stéphanie Robert va désormais nous éclairer, de manière plus globale, sur les attentes des grandes entreprises françaises en matière d’évolution de l’impôt sur les sociétés.

Mme Stéphanie Robert, directeur de l’Association française des entreprises privées (AFEP). – L’AFEP regroupe 120 grands groupes privés français, ancrés sur le territoire national et très internationalisés. En 2017, les 115 entreprises de l’association représentaient 13 % du PIB français et payaient 19 % des prélèvements obligatoires sur les entreprises, dont 25 % d’impôt sur la production, 16 % d’impôt sur les sociétés et 19 % d’impôt sur les salaires. Il est très important que la France puisse s’appuyer sur ces grands groupes qui non seulement font sa fierté à l’international, mais qui sont aussi source de richesse fiscale.

Mes collègues ont dressé l’inventaire des évolutions contradictoires qui affectent le monde. La réforme fiscale américaine est une bombe dans le paysage fiscal actuel. Déjà en vigueur, elle s’inscrit à rebours des lignes défendues par l’OCDE et des règles sur lesquelles

s'appuient un certain nombre de pays émergents, en tirant l'imposition du produit vers les États où il est consommé. La France compte plus de 60 millions d'habitants. Elle peut difficilement rivaliser avec des pays comme le Brésil, l'Inde ou la Chine en matière de consommation. Ne nous y trompons pas. La réforme américaine est très favorable aux entreprises françaises qui bénéficieront d'effets fiscaux attractifs dès lors qu'elles investiront localement. Les investissements risquent de se déplacer aux États-Unis sous l'effet d'un appel d'air immédiat puissant, à savoir la déductibilité totale des investissements réalisés en 2018. Il faut absolument prendre la mesure de cette réforme américaine, stable dans le temps, bipartisane et pensée depuis longtemps. Encore une fois, elle ne pénalise en rien les entreprises européennes, mais leur offre un appel d'air pour localiser leur activité outre-Atlantique.

Certains pays cherchent à tirer parti de la base taxable défavorable à la France en termes de brevets. Depuis le démarrage du projet BEPS, la possibilité de redistribuer le droit d'imposer entre les États fait débat, car certains ont beaucoup à y perdre. Le produit de nos entreprises risque de se répartir différemment. Ce qui ne sera plus taxé au titre de la redevance du brevet sera taxé localement par la Chine, l'Inde ou le Brésil. Pourquoi ces États se sont-ils ralliés à l'OCDE plutôt qu'à l'Organisation des Nations Unies, sinon parce que l'OCDE leur ouvre la possibilité d'une taxation de la consommation ?

La France doit faire entendre sa voix dans cette cacophonie. Les perspectives d'évolution du régime de groupe, du régime des charges financières et des redevances de brevet sont intéressantes. Il faudrait en mesurer les conséquences. L'audition que vous avez organisée est particulièrement bienvenue, car vous avez parfaitement saisi les enjeux de demain en définissant son sujet. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à 25 % en 2022 arrivera trop tard, dès lors que les États-Unis viennent de passer de 35 % à 21 % entre 2017 et 2018. Il nous faut développer une vision commune des évolutions en cours et savoir ce que nous souhaitons taxer : voulons-nous continuer à attirer de la valeur et taxer les incorporels parce qu'ils sont rémunérés et détenus en France ?

Il faut continuer à renforcer la concertation avec les entreprises. La directive anti-évasion ATAD est difficile à mettre en œuvre : règle de base, clause de sauvegarde, etc. Ces dispositions sont extrêmement compliquées. L'Union européenne fixe la règle. Le législateur national doit la clarifier, la rendre intelligible et intelligente.

Enfin, il convient de définir rapidement l'agenda et le contenu des réformes à mener. La propriété intellectuelle est un sujet majeur, car les États-Unis sont en train de mettre en place un système aspirant. Nous devons clarifier notre dispositif et nous donner la latitude de choisir parmi les grandes lignes tracées par l'OCDE, celles qui sont bonnes pour la France.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour ce propos qui ne se limite pas à défendre les intérêts des contributeurs économiques privés. Vous nous avez rappelé les deux termes de la problématique fiscale que doit tenir le législateur : être raisonnable dans la contribution prélevée et couvrir les charges de l'action publique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La réforme fiscale américaine aura probablement des conséquences sur les recettes fiscales en Europe...

Nous avons récemment vécu l'épisode douloureux de la compensation de la taxe à 3 % sur les montants distribués par une surtaxe mal calibrée. Considérez-vous que d'autres

régimes d'imposition spécifiques à la France risquent d'être remis en question pour leur non-conformité au droit de l'Union européenne et notamment au principe de la liberté d'établissement ?

La commission des finances s'est beaucoup interrogée sur la taxation de l'économie numérique, notamment au sujet de la taxe sur le chiffre d'affaire. Cette taxe constitue-t-elle une solution pertinente ? Le projet de directive Accis n'a-t-il pas pour grande faiblesse de ne pas prendre en compte le numérique ? BEPS ne prévoit pas de modifier les conventions bilatérales sur ce point. Quelle serait la bonne solution pour taxer les profits des GAFAs qui font des parts de chiffre d'affaires considérables en France et en Europe tout en échappant à l'imposition ?

Quant à la directive ATAD, la nouvelle règle de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt ne risque-t-elle pas de nuire à la compétitivité de notre régime fiscal ? Quelles sont les attentes des entreprises sur ce point ?

M. Vincent Éblé, président. – Le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, a indiqué à l'automne dernier devant l'Assemblée nationale qu'il souhaitait procéder à une convergence des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés avec l'Allemagne d'ici la fin de l'année. Est-ce toujours d'actualité ? Quelles sont les divergences qui devront être corrigées ? Par ailleurs, alors que la diminution du taux de droit commun sur l'impôt sur les sociétés sera pleinement effective en 2022, quel calendrier retenir pour l'évolution des règles d'assiette ?

M. Grégory Abate. – Pour éviter la répétition du scénario de la taxe à 3 % sur les montants distribués, nous nous sommes engagés dans une revue des différents régimes de taxation existants en France à l'aune de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et en tenant compte également de la jurisprudence constitutionnelle. Le régime de l'intégration fiscale focalise nos inquiétudes. Le cœur du dispositif, à savoir la consolidation des pertes et des profits des entreprises membres d'un même groupe à l'échelle du territoire national, n'est pas remis en cause par la jurisprudence européenne. Au contraire, ce principe a été validé par la CJUE. En revanche, les mécanismes qui neutralisent et atténuent la taxation sur les opérations à l'intérieur du groupe (versement de dividendes donnant lieu à une exonération de 1 % au lieu de 5 % dans le droit commun, ou cession d'actifs neutralisée entre sociétés du même groupe) constituent des avantages qui s'exercent dans le périmètre restreint des entreprises établies en France. À ce titre, ils ne sont pas forcément compatibles avec la liberté d'établissement définie par le droit européen.

Il est difficile d'évaluer si ces règles sont conformes à la jurisprudence de la CJUE qui ne se prononce que sur des cas particuliers sans dégager de grands principes. Il n'en reste pas moins que certains sujets sont plus sensibles que d'autres, comme le traitement des dividendes qui ne bénéficient pas de l'exonération du groupe mère-fille et sont neutralisés à l'intérieur du groupe fiscal lorsqu'ils sont versés entre sociétés françaises du groupe. La revue que nous menons vise à sécuriser le plus possible notre environnement sur le plan juridique.

En France, nous disposons d'un arsenal législatif conséquent pour limiter la déduction des intérêts d'emprunts. L'articulation des régimes de limitation des charges financières avec le régime de l'intégration fiscale fait débat. Le dispositif du rabot sur les charges financières nettes consiste à ne pas admettre en déduction 25 % des charges financières nettes d'une entreprise. Le dispositif de lutte contre la sous-capitalisation consiste à réintégrer les intérêts d'emprunts au-delà du seuil qui caractérise aux yeux de la loi la

sous-capitalisation d'une entreprise. D'un côté, on part du principe qu'un groupe d'intégration fiscale constitue un redevable unique ; de l'autre, on privilégie une approche individualisée, puis on calcule un surcroît d'intérêts déductibles à l'échelle du groupe. Est-il possible de raisonner à partir du groupe fiscal pour calculer un plafond de charges financières d'intérêts d'emprunts déductibles ? Il semble que raisonner à cette échelle procure des avantages que la CJUE pourrait considérer comme non compatibles avec la liberté d'établissement.

Cependant, la directive ATAD prévoit un mécanisme de plafonnement des charges financières que les entreprises membres peuvent appliquer en fonction de leur bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA), au niveau du groupe fiscal national. Par conséquent, si l'on doit transposer cette nouvelle règle, il nous semble à tout le moins que l'on pourrait continuer à raisonner à l'échelle d'un groupe considéré comme une entité unique en matière fiscale. Et si la directive ATAD reconnaît le groupe comme une entité fiscale unique au niveau européen, pourquoi ne pas appliquer le même raisonnement au niveau national ?

D'autres sujets qui touchent aux charges financières ne sont pas moins surprenants. Ainsi, en 2012, on a introduit dans la législation française une mesure pour lutter contre certains dispositifs hybrides, notamment ces instruments financiers grâce auxquels on peut considérer dans un État qu'on a affaire à de la dette donnant lieu à des intérêts déductibles, et dans un autre État qu'il s'agit d'instruments de capital de sorte que les intérêts sont exonérés au titre d'un régime mère-fille. La loi française prévoit que les charges financières ne peuvent être déductibles qu'à condition que celui qui les reçoit soit imposé au moins à 25 % sur ces flux de revenus. Ce mécanisme est-il compatible avec la liberté d'établissement ? La CJUE peut considérer que ce dispositif est dirigé contre des entreprises non françaises et porte atteinte à la liberté d'établissement. En réalité, il s'applique aussi quand le flux d'intérêts est versé en France à une société exonérée d'impôts, ce qui arrive par exemple dans le secteur immobilier. Même si ce régime s'exerce dans le champ transfrontalier, il n'exclut pas les autres.

M. Bernard Bacci. – Les entreprises sont informées d'un certain nombre de contentieux de place, qu'il s'agisse de la taxation sur les dividendes ou sur les plus-values. Je ne suis pas persuadé que ces zones de risque soient comparables à la taxe à 3 %.

On n'a jamais autant légiféré sur la déduction des intérêts que lors de ces dernières années, alors même que les taux d'intérêt ont atteint leur niveau le plus faible et que les entreprises dégagent des produits d'intérêts nets. Ce déchaînement a quelque chose d'étrange. S'agit-il d'un effet retard ? On empile des dispositions législatives les unes sur les autres : l'amendement Charasse, l'amendement Carrez, la limitation aux fonctions des capitaux propres, le rabot... Le projet de directive ATAD est intéressant. Cependant, ne vaudrait-il pas mieux procéder à un toilettage qui simplifierait la vie des entreprises plutôt qu'ajouter une couche de plus à l'empilement ?

Une taxe sur la consommation réglerait-elle le problème de la taxation sur le numérique ? Si les GAFAs ne payaient pas d'impôts avant la réforme Trump, le débat a changé, car ils sont désormais taxés aux États-Unis, de sorte qu'on ne pourra pas les soumettre à l'impôt sans une confrontation directe avec les Américains. La non taxation des GAFAs relevait d'une décision des parlementaires américains qui souhaitaient aider ces entreprises à se développer. Est-il juste de taxer la consommation d'un point de vue technique ? Je n'en sais rien. Cela nécessitera de déterminer l'assiette de la taxe, mais aussi la

manière dont on la contrôle. Les arbitrages dépendront de pays qui n'ont pas les mêmes intérêts à défendre.

Mme Béatrice Deshayes. – La réponse américaine constitue un frein fort en matière de taxation numérique. Où se trouve la création de valeur ? Telle est la question fondamentale. La valeur est-elle là où se trouvent les incorporels, le savoir-faire et les marques ou bien là où se trouve le marché ? La France doit définir ce qu'elle veut être : un pays de savoir-faire ou bien un pays de marché.

Il est compliqué de s'attaquer aux GAFA alors que le numérique est désormais omniprésent. Que deviendront les boutiques ? Darty vend très peu en magasin, car les clients préfèrent acheter sur le site internet de l'enseigne. L'empreinte physique est condamnée à disparaître. On ne peut pas segmenter le numérique et le reste du monde.

Dans ce contexte international nouveau, l'impôt sur les sociétés est-il encore le bon moyen de taxer les entreprises ? Les frontières sont perméables, l'assise de nos bases fiscales se dilate considérablement, de sorte que l'impôt sur les sociétés ne semble pas destiné à durer à jamais. L'avènement du numérique pose la question de la finitude de cet impôt.

Mme Nathalie Goulet. – Il a été mentionné la nécessité d'agir à plusieurs plutôt que tout seul. Cependant, quand il s'agit de lutter contre la fraude fiscale, ne risque-t-on pas d'être tirés vers le bas à attendre l'Europe ?

Il a été dit que les paradis fiscaux sont le résultat d'un club d'amis. Les contentieux sont nombreux. Je vous invite à lire la proposition de résolution pour une conférence des Parties de la finance mondiale, l'harmonisation et la justice fiscale, qui a été débattue en séance publique au Sénat le 7 mars dernier. Je crois que les paradis fiscaux profitent surtout d'un défaut de volonté politique, qui s'explique par le fait que certaines entreprises ont besoin de ces paradis.

Enfin, est-il légitime de taxer les GAFA ? Les États-Unis avaient décidé d'exempter d'impôts ces grandes entreprises. Faut-il considérer qu'ils avaient raison ?

M. Sébastien Meurant. – Nous n'avons pas d'autre choix que de continuer à créer de la richesse en France. Les grands groupes sont notre atout. En revanche, la France est le pays avec la taxation la plus élevée d'Europe. La convergence fiscale risque de se réaliser à nos dépens. Le contexte européen est à l'exacerbation de la concurrence fiscale, avec en particulier des États membres spécialistes de l'optimisation fiscale sur les *holdings*. Nous tenons depuis bien trop longtemps le rôle des idiots utiles. Cessons de nous voiler la face, en attendant que l'Europe prenne des décisions qui nous seront forcément défavorables. D'autant que les pays de l'Est risquent eux aussi d'entrer dans la concurrence pour attirer la richesse fiscale.

Les États-Unis nous imposent des chocs violents. Les Chinois ont choisi de créer leurs propres GAFA et de ne pas les fiscaliser. Les Européens restent impuissants. Quels sont nos atouts pour faciliter la constitution de GAFA européens qui créeront de la richesse et que l'on pourra ensuite taxer ?

M. Claude Nougéin. – Voilà quinze ans que l'on parle de la baisse de l'impôt sur les sociétés en France : on en parlait déjà sous le président Jacques Chirac ! En 2022, on parviendra enfin à réaliser l'objectif à 25 % fixé il y a quinze ans, ce qui est un gros progrès.

On nous dit que la tendance pourrait s'accélérer. Je n'en suis pas certain. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont besoin de gros investissements pour faire face à la concurrence des industries allemandes. Or, le taux qu'on leur applique est toujours à 33,1/3 %, alors qu'il est moindre en Allemagne, et nous restons avec un taux de droit commun parmi les plus élevés en Europe. Quant aux États-Unis, ils ont décidé il y a quelques mois de passer de 35 % à 21 %, et ils ont déjà atteint leur objectif. Bien sûr, tout va toujours plus vite aux États-Unis qu'en France. Cependant, ce serait une erreur grossière d'attendre 2022.

En France, on est unanime à célébrer le crédit d'impôt recherche (CIR). Il est efficace, il coûte cher à l'État, mais il nous permet d'avoir des brevets. Cependant, beaucoup de ces brevets finissent par être exploités à l'étranger, de sorte que leurs bénéficiaires nous échappent. Ne faudrait-il pas associer le CIR à l'accompagnement de l'exploitation du brevet en France ?

M. Éric Bocquet. – Faut-il s'accrocher à un impôt sur les sociétés qui va inexorablement disparaître ? Le processus est déjà engagé. En 2009, l'impôt sur le revenu produisait 50 milliards d'euros de recettes et l'impôt sur les sociétés 37 milliards d'euros ; dans les prévisions de la loi de finances pour 2018, les recettes d'impôt sur le revenu sont évaluées à 72 milliards d'euros et celles d'impôt sur les sociétés à 25 milliards d'euros. C'est un vrai débat de fond. Le monde économique a aussi besoin d'impôts pour former les salariés, ouvrir des crèches, etc. Le monde économique doit aussi contribuer au fonctionnement de la société sans pour autant rendre gorge, mais grâce à un impôt progressif, juste et applicable à tous.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le rapport annuel du groupe Vivendi datant de 2017. On y parle de « conseils extérieurs auxquels il est fait appel dont la qualification adéquate a une réputation justifiée » : cela signifie-t-il que vous auriez éliminé des groupes comme Mossack Fonseca et Appleby qui ont été impliqués dans des scandales récents ?

On peut également lire que « le groupe témoigne d'un seuil de tolérance très bas à l'égard du risque fiscal et notamment refuse de localiser des bénéficiaires dans les paradis fiscaux ». Ne vaudrait-il pas mieux préciser qu'il s'agit d'un seuil de tolérance zéro plutôt que d'un seuil très bas ?

Enfin, LVMH compte plus de 900 entités dans le monde, avec 25 % de son marché implanté aux États-Unis, surtout dans l'état du Delaware qui accueille 50 % des groupes cotés à Wall Street. Cet état offrirait des conditions particulièrement attractives ?

M. Emmanuel Capus. – Dans son rapport publié en janvier 2017, le Conseil des prélèvements obligatoires tend à considérer que la convergence européenne fera disparaître le taux réduit accordé aux petites et moyennes entreprises (PME). Je crois au contraire que dans le contexte du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), il est essentiel que nous préservions nos PME. Quels arguments justifieraient que l'on supprime ce taux réduit ? La convergence européenne nous forcera-t-elle à le supprimer ?

La Grande-Bretagne a un taux d'impôt sur les sociétés de 19 % et elle laisse entendre qu'elle pourrait le baisser à 10 % dans le cadre d'une sortie brutale de l'Union européenne. Aurons-nous un paradis fiscal à nos portes ?

Le président de la République et Bruno Le Maire ont relancé le groupe de travail franco-allemand sur les questions fiscales. Comment cette initiative s'articule-t-elle avec les

travaux en cours sur l'assiette commune ? Pouvons-nous aller encore plus loin en matière de convergence avec l'Allemagne ? Notre tissu industriel, plus faible qu'outre-Rhin le supportera-t-il ?

M. Grégory Abate. – La France et l'Allemagne travaillent sur un chantier de convergence fiscale qui rejoint la proposition de directive Accis discutée à Bruxelles. Les deux pays ont formé un groupe de travail pour définir une position commune sur cette directive. Nous avons déjà passé en revue les dispositions du texte et identifié des points de convergence. Il nous reste à traiter les points de divergence qui subsistent en raison du caractère particulier du système fiscal et social tel qu'il s'exerce dans chacun des deux pays : les provisions pour retraite, par exemple, ne sont pas déductibles en France, mais le sont en Allemagne. Si la France devait s'aligner, les conséquences budgétaires seraient considérables.

Les règles sur les amortissements constituent une autre difficulté. La proposition de directive prévoit trois catégories de biens avec un dispositif de panier d'amortissement assez étranger à notre système français d'amortissement individuel des actifs. Nous sommes d'accord avec nos homologues allemands pour défendre le rejet de ce dispositif global. Cependant, des questions restent non résolues, notamment en ce qui concerne les amortissements dérogatoires et les provisions réglementées déductibles en France. Une convergence bilatérale entre nos deux pays préfigurerait la transposition de la directive Accis. Elle pourrait se fonder sur les principes arrêtés dans la position commune que nous aurons définie. La stratégie consisterait à défendre une position commune, puis à créer un effet d'entraînement, au vu de l'avancée des négociations européennes, grâce à des mesures dont on envisagerait l'entrée en vigueur dès la fin de cette année.

M. Daniel Gutmann. – Nous n'avons pas attendu l'Europe pour lutter contre l'évasion fiscale. Dès le début des années 1980, nous avons adopté des instruments anti-abus sans équivalent en Europe, notamment en matière d'impôt sur les sociétés ou de taxation des profits. Mais nous avons besoin de l'Europe pour lutter contre l'évasion fiscale, et surtout contre la fraude fiscale, qui nécessite une coopération internationale des administrations fiscales. Les directives communautaires vont dans ce sens.

Même pour lutter contre la sous-imposition des GAFAs, qui fait consensus, il faut de la coopération internationale. En France, un dispositif adopté il y a quelques années pour imposer des établissements stables fictifs avait été censuré par le Conseil constitutionnel ; s'il avait été promulgué, les avocats l'auraient immédiatement contesté comme contraire aux conventions fiscales conclues par la France : mieux vaut s'accorder avec nos voisins que d'adopter, seuls, des dispositifs généreux mais sans portée réelle.

L'idée de lier le CIR au fait que les produits de la recherche soient exploités en France peut sembler séduisante, mais j'y apporte deux bémols. D'abord, il est par nature difficile de prévoir le résultat de la recherche – et *a fortiori*, l'exploitation qui pourra en être faite ! Ensuite, le cadre européen nous incite plutôt à faire bénéficier du taux réduit les produits retirés de la recherche. Évidemment, cela altérera notre compétitivité : l'arbitrage est complexe.

Je n'ai pas à défendre la position du CPO sur le taux réduit pour les PME. Selon les économistes, les arguments traditionnels en la faveur de ce taux réduit sont discutables. Le premier est le besoin de fonds propres des PME, mais il n'y a plus de lien avec le taux réduit, puisque de nouveaux instruments de financement sont apparus. On allègue aussi leur capacité contributive inférieure : cet argument est démenti par les faits. Elles auraient, aussi,

de moindres marges d'optimisation fiscale : là aussi, l'expérience ne confirme pas cet argument. Un récent rapport du CPO montre que leur taux réel d'imposition ne diffère guère de celui des grands groupes. Enfin, comme tout avantage fiscal, le taux réduit peut être instrumentalisé ; de fait, on observe un décrochage assez curieux à l'approche du seuil correspondant à la fin du taux réduit.

M. Bernard Bacci. – Vivendi était au régime des bénéfices consolidés jusqu'en 2011. Ce régime consistait à taxer les entreprises sur l'ensemble de leurs profits mondiaux, ce qui répondait à toutes les problématiques de paradis fiscaux et de prix de transferts. Et il a été supprimé à l'unanimité par le Parlement !

Notre description de la politique fiscale de Vivendi répond à une démarche citoyenne. Nous parlons de tolérance très faible et non de tolérance zéro car cette expression est connotée. En réalité, nous ne pratiquons pas ce genre d'opérations. Non par vertu, mais tout simplement parce que la loi fiscale change chaque année, en France comme ailleurs.

Il aurait été stupide de travailler avec Mossack Fonseca alors que nous étions au régime des bénéfices consolidés. Nos conseils sont de premier plan : nous nous assurons de leur réputation auprès des autorités fiscales.

Enfin, le Delaware n'est pas un paradis fiscal ! Le régime d'imposition américain est fédéral. Partout, le taux d'impôt sur les sociétés était de 35 % jusqu'à l'an dernier, et il est désormais de 21 % sous certaines conditions. La spécificité du Delaware est son régime juridique, qui assouplit certaines formalités, notamment pour tenir un conseil d'administration. D'ailleurs, la France a aussi assoupli ses règles en la matière.

La liste des paradis fiscaux est la liste des pays qui n'ont pas d'amis : les îles anglo-normandes, qui dépendent de la couronne britannique, n'y figurent pas, non plus que le Panama... J'ai ma propre liste, bien plus large. Et je m'assure que mes fournisseurs ne sont pas engagés dans des schémas d'évasion fiscale, car je ne voudrais pas être complice de telles opérations.

Mme Béatrice Deshayes. – LVMH compte 70 maisons dans 70 pays. Les maisons sont gérées en toute autonomie et disposent de leur propre structure juridique.

Le Delaware n'est pas un paradis fiscal, puisque l'impôt aux États-Unis est fédéral. En 2017, LVMH a payé 39 % d'impôt aux États-Unis, ce qui correspond au montant de l'impôt fédéral et de l'impôt étatique auxquels nous sommes soumis, pour un montant de plus de 500 millions de dollars. Le Delaware offre des facilités juridiques, mais pas fiscales. Pour ce qui est de l'impôt étatique, nos activités sont très matérielles, de sorte que nous sommes taxés sur nos magasins sur la côte ouest et la côte est. Je ne crois pas que nous ayons de boutiques dans le Delaware.

Mme Stéphanie Robert. – Vous avez mentionné le risque que le Royaume-Uni se transforme en paradis fiscal. À voir les faibles taux d'impôt sur les sociétés pratiqués en Irlande et au Royaume-Uni, on n'en est pas très loin. L'arbitrage prend en compte l'assiette et le taux, l'idéal étant que l'on ait une assiette pertinente relativement large avec un taux faible. Si on élargit l'assiette sous l'effet d'une convergence avec l'Allemagne, sans être capable de réagir sur le taux, l'assiette risque de fuir. Quant au taux de l'impôt sur les sociétés allemand, il est de 15 %, pas de 30 %. Il faut prendre en compte l'impôt local sur les bénéfices pour atteindre ce taux.

M. Marc Laménie. – Merci pour ces témoignages qui rendent compte de vos expériences dans un domaine complexe. L'impôt sur les sociétés n'est pas la première recette du budget de l'État. Il n'est qu'un impôt parmi ceux auxquelles les entreprises sont soumises, sans compter les charges sociales qui pèsent sur elles. Comment pourrait-on simplifier cette fiscalité ? Stéphanie Robert a surtout parlé des grands groupes privés français. Les entreprises plus modestes appellent tout autant de leurs vœux une fiscalité simplifiée.

Vos groupes portent le *made in France* au niveau international. Développez-vous une stratégie particulière pour continuer à le défendre ?

La lutte contre l'évasion fiscale concerne autant la fraude que la contrefaçon. De quels outils disposez-vous dans ce domaine ? Et comment lutter contre les dangers du commerce en ligne ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Béatrice Deshayes a insisté sur l'importance que le groupe LVMH accordait au *made in France*. Pourriez-vous nous éclairer sur la stratégie de développement des sites de production de votre groupe et sur la décision d'en créer deux nouveaux aux États-Unis, l'un en Caroline du Nord et l'autre au Texas ? Cela signifie-t-il que vous freinerez votre production en France ?

LVMH a doublé sa taxe carbone de 15 euros à 30 euros par tonne produite. Faut-il comprendre qu'il y aurait de bons impôts, en l'occurrence ceux que vous décidez, et de mauvais impôts, décidés par l'État ?

M. Didier Rambaud. – Nathalie Goulet a questionné la légitimité d'une taxe sur les GAFAs. Un grand nombre d'entreprises françaises souhaitent qu'on taxe les géants du numérique. Dans mon département, les entreprises du jouet se plaignent de la concurrence déloyale d'Amazon et consorts. L'été dernier, le tribunal administratif de Paris a rendu plusieurs jugements au sujet de Google, entreprise domiciliée en Irlande et ne disposant d'aucun établissement stable en France, ce qui l'exonère de l'impôt sur les sociétés et de la TVA pour un enjeu dépassant le milliard d'euros. Quelle définition de l'établissement stable permettrait de mieux prendre en compte le cas des entreprises du numérique ?

Enfin, je profite de la présence de maître Daniel Gutmann pour lui poser la question du verrou de Bercy : s'agit-il d'un dispositif efficace ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Faut-il taxer là où se produit la valeur ? Dans un contexte mondialisé, les entreprises créent de la marge à la conception et à la création, mais aussi à la fabrication et à la commercialisation. La somme de toutes ces marges crée la valeur globale. Il serait logique qu'à la fin du processus la marge bénéficiaire soit répartie entre les différents lieux qui ont contribué à la créer. Une telle conception est certainement codifiable au niveau européen. Qu'en est-il au niveau international ?

Je ne comprends pas que l'on s'acharne sur la déductibilité des charges financières. C'est une marotte d'autant moins justifiée que les taux d'intérêt sont particulièrement faibles.

Je ne suis pas d'accord sur la manière dont les grands groupes et les PME ont été comparés. Comme patron d'une PME, je sais combien il est difficile d'obtenir un crédit. C'est moins le cas pour les grands groupes.

Quel lien établir entre le taux d'impôt sur les sociétés qui est d'affichage et qui relève plus de l'attractivité d'un État que de sa compétitivité, et le taux de croissance d'un pays ? Entre la nécessité d'améliorer la compétitivité des entreprises en diminuant les charges et celle de diminuer la taxation d'une production qui s'est améliorée grâce à la diminution des charges, le boyau se rétrécit. Plutôt que de faire évoluer le taux, les entreprises gagneraient à ce que l'on travaille sur la constitution des bases, la simplification des mécanismes et la stabilité. Le taux d'impôt sur les sociétés est-il déterminant ou ne s'agit-il que d'un affichage ?

M. Bernard Delcros. – Vous avez raison, il faut être prudent en comparant des taux. Les nouvelles orientations fiscales prises par les États-Unis sont une bombe dans le paysage fiscal international. Elles provoqueront un fort appel d'air. Quelles mesures pouvons-nous prendre en réponse et, surtout, comment pouvons-nous les prendre assez rapidement pour qu'elles soient efficaces ?

M. Patrice Joly. – Comment prendre en compte la marque France dans le débat sur la localisation de la valeur ?

M. Daniel Gutmann. – Un établissement stable est le fait, pour une société étrangère, d'avoir en France soit du matériel fixe et durable, soit des personnes qui agissent en son nom. Google Irlande a une filiale en France, qui y est taxée. Y a-t-elle des représentants qui peuvent l'engager ? Le tribunal administratif de Paris a répondu que non. La solution passe, avec le projet BEPS, par une définition plus large de l'établissement stable. La convention multilatérale signée à Paris en juin dernier prévoit de transposer d'un seul coup dans les conventions fiscales bilatérales les innovations proposées par l'OCDE. Mais elle peut faire l'objet de réserves, et l'Irlande en a émis, notamment sur la notion d'établissement stable – ce qui explique pourquoi l'on réfléchit à une taxation du chiffre d'affaires.

Le verrou de Bercy fait qu'une personne ne peut être attaquée au pénal que si l'administration fiscale porte plainte, et impose que cette plainte soit d'abord examinée par la commission des infractions fiscales. Il me semble que c'est une protection bienvenue du contribuable, car le droit fiscal est complexe et la notion de fraude fiscale n'est pas toujours claire : la frontière entre habileté fiscale et fraude est souvent difficile à tracer. Le juge pénal n'est pas nécessairement spécialisé en matière fiscale, et il a souvent autre chose à faire !

Oui, le taux de l'impôt sur les sociétés est presque secondaire. Un impôt est le produit d'un taux et d'une assiette. L'Allemagne a fait passer son taux de 40 % à 15 % en huit ans, sans perdre beaucoup de recettes, car l'assiette a crû et la baisse du taux a relancé les recettes publiques.

M. Grégory Abate. – Comment simplifier l'impôt sur les sociétés ? Vaste question. Par quoi pourrait-on le remplacer ? Je ne sais pas. Ce qu'il faut avant tout, c'est de la stabilité et de la prévisibilité. C'est pourquoi nous lançons toujours une réforme longtemps à l'avance, pour que le Gouvernement ait le temps de lancer une consultation. Et le Gouvernement inscrit chaque réforme dans la durée et s'efforce de sécuriser juridiquement les dispositifs fragiles. À l'échelle européenne, la convergence ne peut qu'apporter de la stabilité.

Oui, le produit final de l'impôt résulte de l'assiette et du taux. La France souhaite accompagner l'harmonisation européenne des règles d'assiette d'une réflexion sur la convergence des taux. Cela a été dit par Emmanuel Macron à la Sorbonne, et c'est à l'ordre du jour de nos discussions avec nos partenaires allemands.

Mme Béatrice Deshayes. – Le *made in France* est l'essence même de notre métier. En 2017, notre chiffre d'affaires a crû de 12 %, nous avons plus de 100 sites en France, et nous continuons à en ouvrir. Notre stratégie n'est donc pas de remplacer du *made in France* par du *made in China*. Aux États-Unis, nous avons huit sites de production car nous avons des marques américaines. Nous y avons aussi – exceptionnellement, car les Américains aiment le *made in America* – un atelier Vuitton, mais cette décision a été prise il y a déjà bien longtemps et n'a rien à voir avec les récentes évolutions fiscales américaines.

Pour ce qui est de la taxe carbone, nous avons souhaité investir dans un projet vertueux avec le souci de développer une politique environnementale gérable. Loin de nous l'idée de distinguer de bons et de mauvais impôts : il s'agissait simplement d'instaurer en interne un usage vertueux de l'impôt.

Enfin, la chaîne de valeur d'une entreprise se définit par la manière dont le profit se distribue entre les acteurs. Comment la répartir ? C'est bien là la question que nous nous posons. Elle reste ouverte.

M. Bernard Bacci. – Il a été rappelé que le rendement de l'impôt sur les sociétés était faible en France. Mais on oublie trop souvent que notre pays dispose d'un régime d'impôt de production unique au monde. Les entreprises françaises sont soumises à l'obligation de recenser tous les impôts de production dont elles s'acquittent chaque année. Vivendi en paie la plus grosse partie en France et le reste au Maroc. Les taxes que nous payons en France représentent plus de 100 millions d'euros par an. Il s'agit peu ou prou d'une fiscalité affectée, car ces taxes alimentent des budgets particuliers sans passer par la case du budget général.

M. Vincent Éblé, président. – C'est particulièrement vrai dans votre domaine d'activité, pas forcément dans l'industrie traditionnelle.

M. Bernard Bacci. – Les entreprises traditionnelles doivent aussi s'acquitter de leur lot d'impôt de production, telle l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER).

Mme Stéphanie Robert. – La concentration est considérable, puisque les 115 entreprises membres de l'AFEP paient 25 % de l'impôt sur les productions. On méconnaît trop souvent le paysage fiscal de notre pays, avec pour conséquence des choix pas toujours pertinents.

La réforme fiscale américaine est le fruit d'une démarche personnelle, très éloignée des logiques de l'OCDE. La France gagnerait à appliquer avec mesure ses engagements à l'international, avec pour objectif de préserver les intérêts nationaux. Par exemple, nous devons pouvoir continuer à rémunérer nos brevets.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie pour les éclairages précieux que vous nous avez donnés.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, en qualité de rapporteur sur le projet de loi n° 227 (2017-2018) autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 20 mars 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi relatif à la protection des données personnelles (procédure accélérée) - Examen des amendements au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 155 vise à introduire plus de souplesses dans l'organisation interne des travaux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

L'amendement n° 155 est adopté.

Article 5

L'amendement de coordination n° 154 est adopté.

Article 6

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 151 vise à rendre plus souple et plus logique l'enchaînement des mesures correctrices – avertissement, mise en demeure, sanction – dont dispose la CNIL.

L'amendement n° 151 est adopté.

Article 12

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 152 répond aux sollicitations nombreuses que nous avons reçues.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Effectivement. Il existe une certaine confusion au sujet des archives définitives, dites historiques. On pense qu'elles ne sont jamais susceptibles de porter atteinte aux droits de personnes vivantes : mais si ! Au nom de la protection de la vie privée, les personnes vivantes doivent pouvoir obtenir la rectification de données inexactes les concernant, en marge ou dans un document complémentaire, sans que les documents doivent être détruits.

M. Philippe Bas, président. – Il est vrai que les inexactitudes intéressent également les historiens.

Mme Esther Benbassa. – Merci pour les historiens ! Étudier les erreurs fait partie de leur travail.

L'amendement n° 152 est adopté.

L'amendement de coordination n° 153 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Sur l'amendement n° 122, j'hésite à demander le retrait ou l'avis du Gouvernement. Donner au délégué à la protection des données le statut de lanceur d'alerte ne prédispose pas à une relation de confiance entre celui-ci et le responsable de traitement.

M. Philippe Bas, président. – C'est lorsqu'il formule une alerte que le délégué devient lanceur d'alerte, comme tout autre collaborateur d'un service public. Il ne saurait avoir ce statut par une disposition législative ! Je serais plutôt enclin à donner, à défaut de retrait, un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 122 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Sur l'amendement n° 15, qui tend à élargir le droit de saisine de la CNIL à soixante députés ou soixante sénateurs, ainsi qu'à toute association agréée dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État, mon avis est défavorable.

M. Alain Marc. – Il est dommage de ne pas aller dans le sens d'un plus grand pouvoir du Parlement : pourquoi ne pas prévoir la saisine par soixante députés ou soixante sénateurs ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Parce que le droit « coutumier » de la CNIL, si je puis dire, autorise déjà la saisine par un parlementaire, contrairement à ce qui existe, par exemple, pour le Conseil d'État. Il n'y a pas lieu de rendre la procédure plus rigide. Nous voulons, précisément, conserver cette ouverture...

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

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je souhaite le retrait de l'amendement n° 65, qui tend à ménager, en faveur de la recherche publique, une exception à l'interdiction du traitement des données sensibles, au profit de l'amendement n° 86 du Gouvernement, dont la rédaction me semble meilleure.

Mme Esther Benbassa. – Merci pour les chercheurs, auxquels nous rendons ainsi un grand service.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je signale à Mme Benbassa qu'elle peut aussi, plutôt que retirer son amendement, le rectifier pour le rendre identique à celui du Gouvernement...

La commission demande le retrait de l'amendement n° 65 et émet un avis favorable à l'amendement n° 86.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n° 138, relatif aux recours contre les décisions administratives individuelles automatisées.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi refuser notre proposition ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Parce qu’elle est satisfaite ! Toutes les décisions administratives individuelles peuvent faire l’objet d’un recours administratif et contentieux.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 138 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Sur l’amendement n° 111, qui tend à rétablir l’habilitation à « recodifier » par ordonnance la loi « Informatique et libertés », j’envisage de m’en remettre à la sagesse du Sénat en fonction des précisions que le Gouvernement nous fournira en séance sur le contour du futur texte de l’ordonnance. Il faut s’assurer que cette ordonnance soit élaborée à droit constant, qu’elle respecte les équilibres fixés par le Parlement, notamment pour ce qui concerne les collectivités territoriales et les TPE-PME, et qu’elle règle la question de l’applicabilité du droit en outre-mer.

M. Philippe Bas, président. – En effet, ce sont trois points importants. Nous nous sommes opposés, la semaine dernière, à la codification par ordonnances des textes portant sur la protection des données issue de la loi « Informatique et libertés », car cette demande du Gouvernement résulte de sa propre lenteur à élaborer un projet de loi, qui doit être adopté avant le mois de mai prochain.

Le Gouvernement propose à présent une rédaction différente de sa demande d’habilitation. Vous considérez, madame le rapporteur, que cette nouvelle rédaction, si elle n’est pas plus acceptable dans son principe, est meilleure dans ses modalités ?

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Elle ne nous apporte pas toutes les garanties que nous demandions. Aussi, je souhaiterais que la commission des lois me donne mandat pour encadrer en séance, au travers d’un sous-amendement, le dispositif proposé par le Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Votre sous-amendement portera sur les trois points que vous avez mentionnés. Il s’agit de trouver une sortie dans l’honneur de cette affaire...

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 111.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L’amendement n° 112 est relatif au droit à la portabilité des données. La portabilité des données personnelles est bien régie par le règlement européen. Le Gouvernement propose de supprimer une disposition du code de la consommation introduite par la loi pour une République numérique relative à la protection des données non personnelles. Selon nous, ces deux catégories sont bien distinctes et méritent d’être traitées séparément. Je propose donc que la commission émette un avis défavorable.

M. Simon Sutour. – J’ai rapporté devant vous, vous vous en souvenez sans doute, une proposition de résolution de la commission des affaires européennes sur la protection des données non personnelles. Un texte européen est en cours d’élaboration, un avis défavorable me semble donc pertinent.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 112.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 44 rectifié met notamment à la charge des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux l'obligation de vérifier l'authenticité des pièces produites par les demandeurs d'un logement locatif social. Je n'y suis pas favorable ; les bailleurs sociaux craignent d'ailleurs les contentieux que cette disposition occasionnerait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 45 rectifié.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 2 bis Délégation de certaines missions au secrétaire général et publicité de l'ordre du jour des réunions plénières de la CNIL		
Mme JOISSAINS, rapporteur	155	Adopté
Article 5 Procédure de coopération entre la CNIL et d'autres autorités de contrôle de l'Union européenne		
Mme JOISSAINS, rapporteur	154	Adopté
Article 6 Mesures correctrices et sanctions		
Mme JOISSAINS, rapporteur	151	Adopté
Article 12 Traitements à des fins archivistiques, scientifiques, historiques et statistiques		
Mme JOISSAINS, rapporteur	152	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	153	Adopté

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Missions et outils de la Commission nationale de l'informatique et des libertés		
M. DURAIN	119	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	29	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Alain MARC	14	Demande de retrait
Mme BENBASSA	62	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	30	Demande de retrait
Le Gouvernement	82	Favorable
Mme Sylvie ROBERT	121	Sagesse
Mme MORIN-DESAILLY	79	Favorable
M. DURAIN	120	Défavorable
Mme BENBASSA	63	Défavorable
M. Alain MARC	15	Demande de retrait
M. Alain MARC	17	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme Sylvie ROBERT	122	Demande de retrait
Article 1^{er} bis (Supprimé) Procédure de saisine de la CNIL sur certaines propositions de loi		
M. DURAIN	123	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} bis (Supprimé)		
M. DURAIN	124	Défavorable
Article 3 Conditions de délibération de la formation restreinte de la CNIL chargée des sanctions		
Mme Maryse CARRÈRE	31	Demande de retrait
Article 4 Modalités d'exercice des pouvoirs de contrôle de la CNIL		
M. DURAIN	126	Demande de retrait
M. DURAIN	125	Demande de retrait
M. Alain MARC	19	Demande de retrait
Le Gouvernement	83	Favorable
M. DURAIN	127	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	35	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 Procédure de coopération entre la CNIL et d'autres autorités de contrôle de l'Union européenne		
Mme Maryse CARRÈRE	33	Demande de retrait
M. DURAIN	128	Favorable
M. Loïc HERVÉ	150	Favorable
Article 6 Mesures correctrices et sanctions		
M. Loïc HERVÉ	52	Demande de retrait
Le Gouvernement	84	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	34	Demande de retrait
Le Gouvernement	85	Défavorable
Mme LAVARDE	56	Défavorable
Mme LAVARDE	57 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 6		
M. Alain MARC	48	Demande de retrait
Article 7 Traitement des données personnelles dites « sensibles »		
Mme Sylvie ROBERT	137	Demande de retrait
M. Alain MARC	20	Demande de retrait
Mme BRUGUIÈRE	6 rect.	Demande de retrait
Mme BENBASSA	64	Demande de retrait
Mme Muriel JOURDA	47	Demande de retrait
Mme BENBASSA	65	Demande de retrait
Le Gouvernement	86	Favorable
Article additionnel avant le Chapitre I^{er} Champ d'application territorial des dispositions complétant le règlement (UE) 2016/679		
Mme LAVARDE	58	Demande de retrait
Article additionnel avant l'article 8		
Mme LAVARDE	59	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 8 Champ d'application des règles françaises adaptant ou complétant le règlement		
Mme BRUGUIÈRE	13 rect.	Demande de retrait
Article 9 Suppression des régimes de formalités administratives préalables, sauf exceptions		
M. DURAIN	129	Avis du Gouvernement
Article additionnel avant l'article 10		
Mme Maryse CARRÈRE	39	Défavorable
Articles additionnels après l'article 10		
Mme BRUGUIÈRE	7 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	66	Défavorable
Article additionnel avant l'article 11		
Mme Maryse CARRÈRE	36	Demande de retrait
Article 11 Traitements de données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou mesures de sûreté		
Mme BENBASSA	67	Défavorable
Le Gouvernement	87	Défavorable
M. de BELENET	55	Défavorable
Le Gouvernement	88	Défavorable
Article additionnel après l'article 11		
Mme Laure DARCOS	9 rect.	Défavorable
Article 12 Traitements à des fins archivistiques, scientifiques, historiques et statistiques		
Le Gouvernement	89	Favorable
M. PATIENT	46 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	40	Défavorable
M. SCHMITZ	42	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	53	Défavorable
M. MAZUIR	60	Défavorable
Le Gouvernement	90	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Sylvie ROBERT	136	Défavorable
Mme GIUDICELLI	142	Défavorable
M. DELCROS	149	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	41	Défavorable
M. SCHMITZ	43	Défavorable
M. MAZUIR	61	Défavorable
Le Gouvernement	91	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	135	Défavorable
Mme GIUDICELLI	143	Défavorable
Le Gouvernement	92	Défavorable
M. PATIENT	144	Défavorable
M. CHAIZE	27 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 12		
M. Loïc HERVÉ	80	Favorable
Article 13 Données de santé		
Mme DELMONT-KOROPOULIS	12	Avis du Gouvernement
M. Alain MARC	21	Demande de retrait
M. de BELENET	49	Défavorable
Le Gouvernement	117	Sagesse
Le Gouvernement	93	Sagesse
Articles additionnels après l'article 13 bis		
Le Gouvernement	94	Sagesse
M. SAVIN	77 rect. <i>ter</i>	Irrecevable article 45
Articles additionnels après l'article 14 AA		
Mme BRUGUIÈRE	8 rect.	Demande de retrait
Mme BENBASSA	68 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	37 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	38 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Alain MARC	54	Demande de retrait
M. Alain MARC	75	Demande de retrait
M. Alain MARC	76	Demande de retrait
M. Alain MARC	26 rect	Défavorable
Article 14 Décisions prises sur le fondement d'algorithmes		
Le Gouvernement	95	Défavorable
Le Gouvernement	96	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	138	Demande de retrait
Le Gouvernement	97	Défavorable
M. DURAIN	133	Défavorable
Le Gouvernement	98	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	145	Demande de retrait
M. DURAIN	134 rect.	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	99	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
M. Alain MARC	24	Avis du Gouvernement
Article 15 Déroghations à l'obligation de divulgation de certaines violations de données personnelles		
Mme Sylvie ROBERT	140	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	141	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	139	Défavorable
Articles additionnels après l'article 15		
Mme LASSARADE	1 rect.	Demande de retrait
Mme LASSARADE	2 rect.	Demande de retrait
Article 16 A Action de groupe en réparation		
Le Gouvernement	101	Défavorable
M. DURAIN	130	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 16 Recours par mandataire		
M. Alain MARC	25	Défavorable
Le Gouvernement	100	Défavorable
Article 17 bis Nullité de certaines clauses contractuelles		
Le Gouvernement	102	Favorable
Article additionnel après l'article 17 bis		
Mme MORIN-DESAILLY	78	Favorable
Article 18 Droit à l'information en matière pénale - Suppression de certains régimes d'exercice indirect du droit d'accès		
M. DURAIN	131	Favorable
Article 19 Traitements de données à caractère personnel en matière pénale		
Le Gouvernement	103	Défavorable
Le Gouvernement	104	Favorable
Mme BENBASSA	69	Demande de retrait
M. DURAIN	132	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	105	Défavorable
Le Gouvernement	106	Défavorable
Le Gouvernement	107	Défavorable
Mme BENBASSA	70	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	148	Favorable
Le Gouvernement	108	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	147	Demande de retrait
Le Gouvernement	109	Défavorable
Articles additionnels après l'article 19		
Mme BRUGUIÈRE	3 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	71	Défavorable
Mme BENBASSA	72	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRUGUIÈRE	4 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	73	Défavorable
Mme BRUGUIÈRE	5 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	74	Défavorable
Article 19 bis Dotation communale et intercommunale pour la protection des données à caractère personnel		
Le Gouvernement	110	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	146	Demande de retrait
Article 19 ter Mutualisation des services fonctionnels des collectivités territoriales et de leurs groupements		
Le Gouvernement	118	Défavorable
Articles additionnels après l'article 19 ter		
M. Loïc HERVÉ	81	Demande de retrait
M. CHAIZE	28	Demande de retrait
Article 20 (Supprimé) Habilitation à réviser par ordonnance la législation relative à la protection des données personnelles		
Le Gouvernement	111	Sagesse
Article 20 bis (Supprimé) Droit à la portabilité des données personnelles et des données non personnelles		
Le Gouvernement	112	Défavorable
Article 22 Publication du « fichier des fichiers » par la CNIL		
Le Gouvernement	113	Sagesse
Article 23 Modification du cadre légal des traitements d'antécédents judiciaires		
Le Gouvernement	114	Défavorable
Le Gouvernement	115	Défavorable
Le Gouvernement	116	Défavorable
Articles additionnels après l'article 24		
M. Henri LEROY	44 rect.	Défavorable
M. Henri LEROY	45 rect.	Défavorable

La réunion est close à 9 h 40.

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – En ce moment même, le Conseil des ministres délibère sur le projet de loi de Mme Schiappa et, sans vouloir m'inscrire dans un esprit de compétition, nous allons délibérer de façon pluraliste d'une proposition de loi dont l'ambition est plus grande encore que celle du Gouvernement et qui porte sur l'orientation et la programmation de la politique de l'État pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles. Nous verrons quel est le meilleur texte, mais je me permets de penser que c'est le nôtre. Ce sera à vous d'en décider.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous vous avons déjà présenté en février le rapport de notre groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs qui a réuni l'ensemble de nos réflexions menées pendant quatre mois. La notion de violence sexuelle est inéluctablement liée à l'histoire de l'humanité. Cette notion a évolué en fonction des modèles de sociétés, des classes sociales, des contextes historiques, politiques, culturels, religieux, moraux et scientifiques.

Pourtant, dès le code d'Hammurabi (1792-1750 avant Jésus-Christ), l'interdit du viol et de l'inceste était posé.

Depuis 1832, le code pénal français réprime de manière spécifique les atteintes sexuelles commises à l'encontre d'un mineur. Le principe est clair : aucun majeur ne doit toucher à un mineur.

Le groupe de travail a réfléchi pour renforcer la protection des enfants. Il a refusé les annonces précipitées et a voulu prendre de la hauteur, en tenant compte des diverses auditions auxquelles il a procédé.

« Les fragments ignorent leurs coïncidences » dit-on. Nous avons écouté les enquêteurs, les magistrats, les victimes, les associations, les professionnels de santé... et tous ces témoignages se sont rassemblés en un texte cohérent.

Le constat accablant de la persistance, de l'ampleur et de l'insuffisante dénonciation des violences sexuelles commises à l'encontre des mineurs nous a guidés. Le Gouvernement s'est emparé du sujet et le Conseil d'État qui s'est prononcé hier a sans doute tenu compte de nos travaux.

La stratégie globale de protection des mineurs, que le groupe de travail a proposée, doit prendre en compte toutes les dimensions de la lutte contre les violences sexuelles. Elle repose sur quatre piliers : prévenir les violences sexuelles à l'encontre des

mineurs ; favoriser l'expression et la prise en compte de la parole des victimes le plus tôt possible ; améliorer la répression pénale des infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs ; disjoindre la prise en charge des victimes d'infractions sexuelles du procès pénal.

Que dit la proposition de loi ?

En premier lieu, l'essentiel des mesures préconisées par le groupe de travail pour assurer une protection effective des mineurs contre les infractions sexuelles ne relève pas du domaine de la loi. Elles figurent donc dans le rapport annexé approuvé par l'article 1^{er} de la proposition de loi. Il faudra en priorité évaluer le nombre de victimes car le silence reste de mise sur ce sujet tabou.

Ensuite, la proposition de loi propose cinq évolutions en matière pénale qui peuvent être utiles pour lutter contre les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs.

L'article 2 vise à allonger les délais de prescription de l'action publique tant pour les viols subis par les mineurs (ce délai serait porté de vingt à trente ans) que pour les délits sexuels commis à leur encontre. À l'instar des délits de « violence aggravée sur mineur », d'agression sexuelle imposée à un mineur de quinze ans, « d'atteinte sexuelle aggravée sur mineur de quinze ans », tous les délits d'agressions sexuelles, aggravées ou non, se prescriraient désormais par vingt ans, à compter de la majorité des victimes.

Je vous propose d'adopter sans modification cet article.

L'article 3 est essentiel car il propose une méthode de réflexion novatrice : il vise à faciliter la répression criminelle des viols subis par les mineurs par l'instauration d'une présomption de contrainte applicable aux relations sexuelles entre un majeur et un mineur. Cette modification n'aurait ni pour objet ni pour effet de changer l'interdit pénal d'ores et déjà posé très clairement par le délit d'atteinte sexuelle sur mineur (article 227-25 du code pénal) : toute relation sexuelle d'un majeur avec un enfant de moins de 15 ans est interdite au risque de poursuites pénales. Cela ne peut pas être plus clair.

L'article 3 tend à faciliter la qualification criminelle de viol en permettant de mobiliser plus facilement l'élément de contrainte, élément constitutif de l'infraction de viol. Pour qu'il y ait viol, il faut qu'il y ait un acte de pénétration sexuelle mais également la démonstration de la preuve de l'existence d'une contrainte, menace, violence ou surprise. Avec cet article, nous inversons la charge de la preuve : nous présumons qu'il y a eu contrainte. Nous présumons aussi que la victime, étant contrainte, n'aura plus rien à démontrer. Nous n'avons pas voulu prévoir un seuil d'âge, solution qui paraît simple parce que simpliste.

Je prends un exemple : une jeune femme enceinte arrive aux urgences à 17 ans et dix mois : elle a une phlébite avec suspicion d'embolie pulmonaire. En principe, la pédiatrie est compétente. Mais quel intérêt pour la patiente de la soigner en pédiatrie plutôt qu'en obstétrique ? Son âge n'a effectivement pas de sens.

Si nous voulons protéger l'enfant, la présomption de contrainte est une évidence. Il faudra prendre le temps d'expliquer cette notion aux médias pour être compris et entendus. Je rappelle que la notion de non consentement n'existe pas sur le plan juridique, d'où cette présomption de contrainte ou présomption de culpabilité.

La notion de discernement a déjà fait l'objet d'une abondante jurisprudence tant en matière civile, pour déterminer la capacité d'entendre l'enfant en justice, qu'en matière pénale, puisque seul un mineur capable de discernement peut faire l'objet de poursuites pénales.

Je vous propose d'adopter sans modification l'article 3.

L'article 4 vise à permettre l'application de la surqualification pénale de l'inceste aux faits commis à l'encontre de majeurs. L'inceste reste l'inceste, que la victime ait deux mois, comme nous l'avons vu avec horreur, deux ans, douze ans ou vingt ans. L'inceste ne sera pas moins grave si la victime a 18 ans et deux mois.

L'article 5 tend à aggraver les peines encourues pour le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de 15 ans. Le Gouvernement semble désormais avoir la même intention.

Actuellement, le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de 15 ans est puni d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Par rapport aux infractions comparables dans les pays de l'Union européenne, les peines encourues en France peuvent apparaître moins élevées, même si notre système distingue les viols sur mineurs de 15 ans des atteintes sexuelles sur mineurs de 15 ans.

L'article 5 porte les peines encourues de cinq à sept ans d'emprisonnement et de 75 000 à 100 000 euros d'amende.

L'article 6 tend à affirmer le caractère continu de l'infraction de non-dénonciation des mauvais traitements infligés à un enfant. Lorsque vous êtes témoin de maltraitances sur un enfant, vous êtes tenu de les dénoncer immédiatement, sinon vous pouvez être l'objet de poursuites pénales.

Aujourd'hui, selon L'Enfant bleu, 97 % de nos concitoyens estiment que la maltraitance doit être une priorité nationale. Beaucoup a déjà été fait, notamment grâce à Mme Laurence Rossignol. L'inhumain continue pourtant à se produire, malgré les mesures de protection des enfants. Beaucoup reste à faire. Le terrorisme et la finance font les gros titres des médias...

Mme Esther Benbassa. – Les femmes aussi !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Pour les mineurs, l'écho médiatique est moindre. Notre rôle est d'avoir le courage du bon sens : le Gouvernement va présenter ses propositions en tenant compte des recommandations du Conseil d'État.

Faisons nôtre cette phrase : « L'homme n'est jamais aussi grand que lorsqu'il se baisse pour aider un enfant ». (*Applaudissements*)

M. Philippe Bas, président. – Je m'associe aux manifestations de reconnaissance de la qualité du travail de notre rapporteur qui nous a éclairés sur la complexité de cette matière et la difficulté qu'il y a à trouver des solutions. Il est heureux que le débat se soit développé sur les moyens de mieux protéger nos enfants, après des décisions de justice que nos concitoyens n'ont pas comprises. Le Gouvernement a réagi très vite, un peu dans la précipitation. Nous avons voulu avec notre groupe de travail prendre le temps d'écouter et de réfléchir avant de nous prononcer sur la nécessité de modifier la loi pénale. Beaucoup de

magistrats, d'avocats, d'associations n'y étaient pas favorables. Pour faire reculer les violences sexuelles sur mineurs, il fallait mettre l'accent sur l'éducation, la prévention, et sur l'accueil des victimes et l'écoute de leur parole. La modification de la loi pénale ne vient donc qu'après, même si le débat public a tendance à ne se réduire qu'à cette question.

Nous devons donc nous attacher à redéfinir les moyens des services de la gendarmerie, de la police, de la justice, des hôpitaux...

Nous avons mis en évidence très tôt que le Gouvernement était parti sur une fausse piste. C'est si vrai qu'il a dû y renoncer puisqu'à la suite de l'avis du Conseil d'État, toute idée de présomption irréfragable qu'un acte de pénétration en-deçà d'un certain âge serait un viol a été abandonnée. Le Conseil d'État a convaincu le Gouvernement que ce serait inconstitutionnel du point de vue des droits de la défense, l'auteur de l'acte n'ayant plus aucun moyen de s'exonérer de sa responsabilité pénale, mais que ce serait aussi contraire à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Nous avons aussi montré que cette disposition serait inefficace pour la protection des enfants. Ainsi, un jeune homme de 17 ans entretient avec une jeune fille de 13 ans et demie une relation de tendresse avec une dimension sexuelle : à 18 ans, ce garçon serait devenu un violeur. Du point de vue de la victime, comment est-il possible de considérer qu'une règle d'âge pourrait impliquer un traitement nécessairement différent pour une jeune fille de 15 ans moins un jour et pour une jeune fille de 15 ans et un jour ? On voit l'absurdité de cette démarche.

Notre mission n'est pas de nous aligner sur la *vox populi* lorsqu'elle n'est pas suffisamment éclairée. La législation ne peut résulter de sondages d'opinion. Le travail que nous avons fait est enfin reconnu par le Conseil d'État et par le Gouvernement.

Enfin, la maturité sexuelle des jeunes filles varie considérablement de l'une à l'autre. Le seuil de 13 ans, proposé par nos collègues, serait méconnaître certains faits qui ne peuvent être qualifiés d'anecdotiques.

Nos travaux permettent d'aboutir à une solution pertinente en prenant en compte non pas l'âge, mais le discernement en tant que tel. Nous prenons aussi en compte la différence d'âge entre l'agresseur et la victime. Enfin, notre solution préserve les droits de la défense. Quelle que soit l'horreur que nous inspire le viol de mineurs par des adultes, les droits de la défense doivent être respectés : aucun accusé ne peut être condamné d'avance.

Si nous acceptons d'étendre le délai de prescription de l'action publique des viols commis à l'encontre de mineurs de 20 à 30 ans, ce n'est pas pour inciter les victimes à ne pas porter plainte. Il faut porter plainte le plus tôt possible.

M. Patrick Kanner. – Merci pour l'engagement moral de Mme Mercier. Je ne pensais pas que mon amendement sur le texte du président Bas déposé en octobre, amendement considéré à juste titre comme un cavalier, entraînerait la création de ce groupe de travail puis la publication de ce rapport d'information. Ce travail de construction collective est à mettre à l'honneur du Sénat, dans une époque où l'on veut diminuer les droits du Parlement. Cette proposition de loi est un signe de bonne santé qui mérite d'être soulignée. Nous serons très largement favorables à ce texte, mais nous avons une divergence d'appréciation que nous exposerons dans un amendement.

Je me réjouis de notre capacité à travailler ensemble sur des sujets d'importance.

M. Philippe Bas, président. – Je suis très sensible à vos propos.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je ne reviens pas sur la qualité du travail de notre rapporteur.

Nous traitons d'une réalité mal évaluée puisqu'au fil de la transformation du regard de la société sur ces agissements, de nombreux faits sont révélés. Mais nous savons que peu de faits sont encore connus.

N'oublions pas que la moitié des cas révélés concernent des auteurs mineurs.

Nous évoluons dans une législation abondante, à la limite de la confusion. Au fil du temps, des modifications se sont surajoutées les unes aux autres, sans toujours grande logique.

Cette proposition de loi ne se limite pas à la répression pénale : elle embrasse la totalité du sujet en fixant quatre lignes de travail, que sont la prise en compte des victimes, le respect de la présomption d'innocence, l'adaptation de la réponse pénale, la prise en charge des victimes, en la déconnectant du procès pénal. Le monde ne s'arrête effectivement pas à la réponse pénale. N'oublions pas non plus que la protection de l'enfance dans notre pays est efficace.

Au final, nous avons présenté 34 propositions dans le rapport d'information. Nous devons garantir les moyens d'assurer sur tout le territoire l'obligation légale d'éducation à la sexualité, former les professionnels au contact des enfants, garantir à chaque victime le droit de voir sa plainte enregistrée, former les enquêteurs à l'accueil des plaignants, instaurer pour les faits de viols une présomption simple de contrainte, novation juridique de ce texte, fondé sur l'incapacité de discernement du mineur ou sur la différence d'âge. C'est sur ce point que le groupe socialiste souhaite compléter la réflexion de la commission. J'y reviendrai.

Le groupe de travail a également souhaité aussi allonger de 10 ans les délais de prescription. Nous avons beaucoup réfléchi sur le sujet et il est très difficile de manier les règles de prescription. À titre personnel, je ne voulais pas modifier celles qui avaient déjà été changées il y a un an. Je rappelle que cette prescription est particulière puisqu'elle ne démarre qu'à l'âge de la majorité de la victime. Nous voulons aussi expliquer et justifier aux victimes les décisions judiciaires et enfin améliorer la prise en charge des victimes, même en l'absence de réponse judiciaire.

Notre groupe adhère à la notion de présomption de contrainte qui permet de protéger tous les mineurs, et donc aussi ceux de 15 à 18 ans, ce qui n'est pas spécifiquement prévu par les textes aujourd'hui.

Nous voulons également prévoir une infraction spécifique de viol lorsque la victime a moins de 13 ans. Le Haut conseil de l'égalité et le procureur de la République de Paris, François Molins, souhaitent l'instauration d'un seuil à 13 ans. Nous pensons qu'il faut affirmer que lorsqu'un majeur a une relation sexuelle avec un mineur de 13 ans, cette relation doit être qualifiée de viol. La loi a une portée symbolique : elle doit poser cet interdit.

Mme Esther Benbassa. – Je rends hommage au travail de Mme Mercier qui a abouti à cette proposition de loi. Elle a eu à cœur d'envisager la question du viol dans tous ses

aspects. Heureusement, la parole s'est libérée, même si l'on peut constater quelques dérives. Notre rapporteur insiste sur la prévention, l'accompagnement des victimes et les moyens dédiés à la justice. Nous avons tous été horrifiés par ces deux affaires de viol qualifiées d'atteintes sexuelles.

Il fallait cependant un certain courage pour ne pas tomber dans la vindicte populaire. Nous sommes dans une hystérisation médiatique du problème, et c'est bien dommage.

Les membres de mon groupe ne sont pas d'accord avec toutes les recommandations du groupe de travail, mais vous dites à juste titre que cette lutte contre les infractions sexuelles est avant tout un combat sociétal. La justice doit disposer de plus de moyens, les victimes doivent être mieux accompagnées, et la prévention renforcée. Ce chantier n'est pas seulement législatif mais aussi sociétal. Il remet en cause la loi du silence dans les familles et vise à renforcer les dispositifs d'aide et d'accompagnement à l'école, au travail, dans les services médicaux et sociaux, dans les commissariats. Les livres scolaires doivent être repensés : l'éducation sexuelle dans les livres de science naturelle est expliquée par l'accouplement des amibes. Dans les pays nordiques, l'éducation sexuelle est enseignée par étapes, avec des corps humains.

Je suis en désaccord avec l'article 2 qui allonge le délai de prescription des crimes à 30 ans après la majorité de la victime. Cet allongement constant des délais n'est pas une réponse adéquate. Ce matin, les radios évoquaient l'imprescriptibilité de ces faits. Je regrette cette absence de hiérarchie dans les peines.

L'article 3 prévoit d'instituer une présomption de contrainte : cette solution est plus satisfaisante que l'instauration d'une présomption irréfragable fondée sur un seuil d'âge qui entrerait en conflit avec la présomption d'innocence qui est un des fondements de la justice.

L'article 4, qui étend la surqualification pénale de l'inceste aux viols et agressions sexuelles, me convient.

Nous sommes opposés à l'article 5 qui aggrave les peines encourues pour le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de 15 ans : cette modification vise à répondre à une émotion mais l'alourdissement perpétuel des peines n'est pas une réponse adéquate, même si la droite réclame cet alourdissement, face à une gauche supposée laxiste.

L'article 6 est peut être mal formulé : il convient de s'assurer de l'existence de véritables garanties contre une imprescriptibilité indirecte et d'éventuelles dérives. À l'occasion d'un héritage, on pourrait assister à des dénonciations calomnieuses de tel ou tel membre de la famille. Il serait opportun de réfléchir à la clarification de l'incrimination de viol.

Pour toutes ces raisons, mon groupe s'abstiendra sur ce texte, mais je salue le travail et l'engagement de notre rapporteur. Il ne faut pas envisager ce problème que sous l'angle de la victimisation : nous ne sommes pas que des victimes violées, des corps souillés. Nous voulons la parité, l'égalité des salaires, que notre parole soit écoutée et pas comme hier, lorsqu'une collègue, citant Clemenceau, a été conspuée en séance. C'est insupportable.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie du caractère constructif de votre intervention.

M. Dany Wattebled. – Merci pour le travail accompli. Je suis favorable à cette proposition de loi, mais je regrette que nous n'ayons pas proposé l'imprescriptibilité de ces crimes. Près de 20 % des mineurs seraient concernés : la victime prend à perpétuité dans son cœur, dans son âme et dans sa vie. La libération de la parole se fait à tout âge puisqu'on a vu le cas d'un footballeur anglais qui a dénoncé à 58 ans des faits dont il a été victime adolescent. La justice estime que les tribunaux vont être engorgés et que les preuves viendront à manquer. Mais c'est déjà le cas lorsque les faits sont dénoncés après 20 ans. Grâce à l'imprescriptibilité, la parole des victimes serait libérée.

Les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles : je pense que le crime contre un petit humain doit l'être également.

M. Philippe Bas, président. – À chaque fois que l'on se penche sur une catégorie de crimes, on a tendance à considérer qu'il s'agit des crimes les plus odieux que l'on puisse concevoir. Si l'on votait l'imprescriptibilité de l'action publique pour les viols sur mineurs, que dirions-nous aux parents d'enfants assassinés dont le crime n'est pas imprescriptible ? Dans la hiérarchie du crime, il est difficile de distinguer ce qui est encore plus odieux que le pire.

L'année dernière, nous avons touché à la prescription. Nous nous sommes prononcés après des débats très longs, comme quoi le temps est parfois nécessaire à la décantation d'un problème complexe. Nous avons adopté de nouvelles règles et ce n'est pas considérer que ces crimes ne sont pas absolument odieux que de ne pas vouloir aller jusqu'à l'imprescriptibilité. Cette matière est très sensible, très complexe, et nous devons penser aux autres victimes de crimes également très odieux.

Mme Muriel Jourda. – À l'article 3, nous avons une présomption de contrainte morale dans deux cas : lorsqu'il y a un acte de pénétration sexuelle par un majeur sur un mineur incapable de discernement et lorsqu'il existe une différence d'âge significative entre la victime mineure et l'auteur des faits. Cela signifie-t-il qu'il n'y aurait pas de présomption de contrainte morale entre une jeune fille de 16 ans et son ami de 18 ans ? Ce dispositif préserve-t-il de cette présomption tout un pan des relations sexuelles des jeunes ?

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Tout à fait.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Sauf si la mineure de 16 ans est incapable de discernement.

M. Jacques Bigot. – Nous avons adopté après un rapport sénatorial, après une proposition de loi de deux députés, la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale. Les débats ont été longs et intenses, et nous viendrions un an après modifier l'équilibre auquel nous sommes parvenus ? Notre rôle est également d'assurer au droit une certaine stabilité. Dans mon groupe, certains sont pour l'imprescriptibilité, mais le législateur se doit de tenir compte des travaux précédents.

Mme la garde des sceaux nous annonce que pour simplifier l'action de la justice, il va y avoir une catégorie de crimes qui passera devant la cour d'assises et une autre devant

des tribunaux professionnels, pour les crimes passibles d'une peine d'emprisonnement inférieure à 20 ans. Que souhaitera la *vox populi* pour un viol commis sur un mineur ?

Ce soir, sur France 3, un documentaire sur les victimes de pédophilie sera diffusé : on en rajoute ! On peut espérer que les victimes n'attendront pas trente ans avant de porter plainte. Cet article 2 n'est pas une bonne façon de faire la loi.

Mme Françoise Gatel. – Je veux rendre hommage au travail de Mme Mercier. Au sein du groupe de travail, nous avons découvert de quoi nous parlions. Nous sommes entrés dans un monde glauque qui s'est affranchi de toute normalité et de toute morale sociale et républicaine. Ce sujet touche tous les milieux : il s'agit d'un défi car la grande majorité des infractions sexuelles à l'encontre de mineurs est le fait de proches, d'où certains silences. En outre, les agresseurs sont souvent des mineurs.

Ce sujet douloureux est souvent l'objet d'un emballement médiatique et par les réseaux sociaux, qui se transforment en tribunal populaire pour lequel sanctionner, c'est supprimer le problème. Or, ce qu'il faut, c'est prévenir, empêcher. L'éducation, y compris l'éducation à la parentalité, est donc primordiale. Le recueil et l'écoute de la parole sont également indispensables. Les professionnels doivent faciliter la libération de la parole des enfants.

Rappelons-nous aussi l'affaire d'Outreau : des personnes ont été désignées coupables, sans possibilité de se défendre, et leur vie est devenue un enfer. La présomption d'innocence doit donc être défendue avec la plus grande rigueur.

Le Sénat va affronter des commentaires forts désagréables car les médias nous reprocheront de ne pas avoir trouvé la réponse miraculeuse qui consiste à fixer un âge. Je salue le courage de cette proposition de loi qui ramène de la raison dans ce débat.

M. Philippe Bas, président. – Nous vivons dans une démocratie représentative et parlementaire et pas dans une démocratie d'opinion. Nous avons mandat de traiter les affaires compliquées avec sérieux.

M. Arnaud de Belenet. – Quelle bonne idée d'avoir créé ce groupe de travail pour être prêt le jour où un projet de loi arriverait. Je rends hommage à la hauteur de vue de notre rapporteur.

Je constate une convergence de fond avec le Gouvernement : les sujets de prévention, de formation, d'éducation font consensus. Celui de la prescription aussi : certains magistrats étaient plutôt sereins lorsque nous avons évoqué le passage de 20 à 30 ans du délai de prescription de l'action publique des viols commis à l'encontre des mineurs. Ce délai a le mérite d'intégrer la problématique de l'amnésie post-traumatique. L'essentiel a été dit sur l'imprescriptibilité.

La notion de présomption de contrainte avec la prise en compte du discernement et de la différence d'âge valide implicitement l'âge de 15 ans. Notre assemblée n'aurait-elle pas intérêt à valider cet âge pour ne pas passer pour rétrograde aux yeux de l'opinion ?

Stendhal disait à Delacroix : « Ne négligez rien de ce qui peut vous faire grand ». J'imagine que nous le serons.

Nos auditions ont démontré que les mineurs handicapés étaient les premières victimes : 81 % des filles handicapées seraient victimes mineures d'atteintes sexuelles et cela concernerait plus de 90 % des mineurs autistes. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) devraient mener des actions de prévention en ce domaine.

Mme Maryse Carrère. – En tant que membre du groupe de travail, je suis heureuse de cette proposition de loi. Nos avis ont évolué au cours des auditions que nous avons menées. Nous avons aussi découvert la vie quotidienne des professionnels confrontés à ces violences.

Nous avons pris en compte les spécificités des violences subies, avec les tabous, l'omerta, le déni, l'amnésie post-traumatique...

Nous avons également pris en compte les victimes : je me souviens d'une jeune fille qui nous disait, alors que nous nous interrogeons sur le bienfondé de l'allongement du délai de prescription, « Ne décidez pas à la place des victimes ».

La présomption de contrainte est une innovation juridique : nous avons inversé la charge de la preuve, ce qui est essentiel pour les victimes. Il nous a semblé difficile de fixer un seuil d'âge. Je me réjouis que ce texte aille au-delà d'une simple modification juridique : nous prenons en compte les failles lors de l'accueil des victimes.

J'ai signé cette proposition de loi et je veux rendre hommage à l'humanité de Mme Mercier.

M. Philippe Bas, président. – Cet hommage est unanime.

M. François-Noël Buffet. – La question de l'augmentation du délai de prescription sur les agressions sur mineur avait été posée lors de l'examen de la loi du 27 février 2017, dont j'étais le rapporteur. Nous n'avions pas jugé utile de modifier ce délai, considérant alors que les choses n'étaient pas suffisamment mûres. Nous avons privilégié le *statu quo*.

Au printemps 2018, les choses ont changé, suite à l'écho médiatique de certains procès, et je me réjouis d'avoir refusé l'amendement de M. Kanner car il a généré une réflexion dont les fruits sont devant nous. Pendant de nombreuses années, nous avons réagi comme des juristes purs, considérant que seul le droit permettait de raisonner sainement. Malheureusement, la rationalité ne doit pas seule être prise en compte en cette matière, puisqu'il s'agit de victimes faibles, à savoir des enfants.

Nous avons réussi à bousculer nos modes de pensée : les délais rassurent les juges, les juristes. L'article 3 témoigne de la nécessité, avant tout, de protéger l'enfant mineur. La présomption simple, et non pas irréfragable qui serait interdite en la matière, a l'avantage de nous libérer de ces limites d'âge avec ses effets de seuil. Entourés d'avis médicaux, les magistrats auront la possibilité d'apprécier chaque situation.

L'article 2 instaure une prescription de 30 ans pour les viols commis à l'encontre des mineurs. C'est une avancée. J'entends ce qui est dit sur l'imprescriptibilité : je m'interroge sur le sujet. L'imprescriptibilité est limitée aux crimes contre l'humanité. Un des buts était de se protéger contre la perte de preuves ou d'éléments susceptibles de caractériser les crimes commis. En la matière, nous devons nous interroger sur la révélation par la victime de l'infraction qu'elle a subie. Or, certaines personnes ont besoin de temps pour parler, d'où

cette tentative d'instaurer l'imprescriptibilité. L'amnésie post-traumatique pourrait peut-être nous permettre de résoudre ce problème. Des éléments objectifs semblent permettre de caractériser les amnésies post-traumatiques : ainsi, un médecin est capable de dire si une personne est victime d'amnésie post-traumatique. Dans la loi du 27 février 2017, nous avons écrit que l'obstacle insurmontable à révéler un événement constitue une cause possible de suspension de la prescription. Nous pourrions considérer valablement que la personne reconnue victime d'amnésie post-traumatique constituerait un obstacle insurmontable qui entraînerait la suspension de la prescription. Cela nous permettrait d'avoir sur ce point une capacité pour la victime d'ester en justice en dehors des délais dont nous débattons. Je vous propose de travailler sur un tel amendement avant la séance publique.

M. Philippe Bas, président. – Lorsque j'entends de tels débats, je suis très fier de présider la commission des lois.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Cette proposition de loi n'aurait pas été possible sans la grande cohésion du groupe de travail. Tout le monde a posé sa pierre. Je me félicite de la confiance et de l'ouverture d'esprit qui a présidé à nos travaux. Nous avons un but commun : celui de protéger nos enfants.

M. Kanner a parlé d'engagement moral : effectivement, nous avons montré notre capacité à travailler ensemble. Le prêt à penser n'a jamais eu droit de cité dans notre groupe.

Merci infiniment à Mme Benbassa pour ses apports et merci pour votre abstention.

Effectivement, nous protégeons les Roméo et Juliette, madame Jourda. Tout le monde ne doit pas aller aux assises.

Je remercie M. Bigot pour ses remarques judicieuses.

Les membres du groupe ont eu la gentillesse de dire combien nous avons partagé des moments communs.

M. de Belenet a eu raison de rappeler le sort inhumain réservé aux personnes handicapées.

Nous reparlerons du syndrome post-traumatique : la science n'a pas encore déterminé précisément ce qu'est une amnésie post-traumatique. L'armée travaille autour du stress post-traumatique. Il ne fait pas de doute que nous parviendrons à l'objectiver un jour.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons passer à l'examen des amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

L'article 1^{er} est adopté sans modification, ainsi que l'article 2.

Article 3

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'amendement **COM-1** est délibérément rédigé en reprenant l'intégralité des dispositions déjà contenues dans la proposition de loi sur la présomption de contrainte pour que le lecteur comprenne que nous ne proposons que de compléter l'article. La présomption de contrainte nous convient en effet tout à fait. Pour

autant, nous voulons affirmer qu'il n'est pas envisageable de tergiverser lorsqu'il y a une relation sexuelle entre un majeur et un mineur de 13 ans.

Certains évoquent un risque d'inconstitutionnalité que je ne vois pas : on nous oppose une atteinte au principe de la présomption d'innocence qui a valeur constitutionnelle. Ma rédaction ne veut bien évidemment pas dire que la peine est automatique : les magistrats ne sont pas des distributeurs de sanctions pénales. Tout dépend des circonstances.

Le Haut conseil de l'égalité et le procureur Molins ont beaucoup travaillé sur le sujet : ils nous disent qu'ils ont besoin d'une limite d'âge. Nous considérons qu'en-dessous de l'âge de 13 ans, toute relation sexuelle avec un majeur doit être interdite. Je ne désespère pas de vous convaincre.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Votre amendement veut envoyer un signal clair et renforcer la répression en instaurant un seuil d'âge. Néanmoins, pour moi, le discernement n'a pas d'âge.

Surtout, l'article 227-25 du code pénal pose déjà une règle intangible.

Avec votre amendement, l'infraction de viol serait rendue automatique, ce qui n'est pas envisageable en matière criminelle. On ne peut pas introduire la criminalisation automatique de tous les actes sexuels entre un majeur même de 18 ans et un mineur de 13 ans, sans aucune possibilité de défense. Il faut pouvoir punir sévèrement lorsqu'il s'agit d'un viol, sans entrer dans cette criminalisation automatique dans laquelle nous entrerions avec cet amendement.

M. Jacques Bigot. – Dans cet amendement, nous proposons de dire que la contrainte est présumée alors que vous dites la « contrainte morale » est présumée. Pourquoi « morale » ?

S'agissant de la création du nouvel article 222-23-1 du code pénal que nous proposons, la présomption d'innocence n'est pas mise en cause. Lorsqu'un cambrioleur vole un objet, on ne se demande pas s'il avait l'intention ou non de le voler. Ici, c'est la même chose.

En revanche, la notion d'irréfragabilité existe en droit civil mais pas en droit pénal.

Lorsqu'un acte de pénétration sexuelle est avéré, l'auteur majeur ne doit pas pouvoir évoquer un consentement lorsqu'il s'agit d'un mineur de 13 ans.

En revanche, entre 13 et 18 ans, une marge d'appréciation doit être laissée aux magistrats car il faut s'interroger sur la capacité de discernement de la victime et la différence d'âge, pour éviter qu'un majeur de 18 ans et quelques jours se retrouve poursuivi pour viol alors qu'un rapport d'amour existe avec la mineure.

Mais il faut affirmer qu'un mineur de 13 ans ne peut pas avoir consenti à un acte de pénétration sexuelle.

M. François Pillet. – Le texte de cette proposition de loi a l'avantage d'englober toutes les situations. Cet amendement rajoute un élément définitif sur l'âge. C'est dangereux car il va affaiblir notre texte : avec cet automatisme, nous sommes condamnés à un effet de

seuil. En outre, on entendra ce qu'on dit systématiquement dans ces affaires, à savoir que la jeune fille faisait beaucoup plus vieille que son âge. Il faudra démontrer l'intention criminelle dans ce genre d'affaire. La rédaction de la proposition de loi comprend toutes les hypothèses.

Mme Esther Benbassa. – Tout à fait !

M. François Pillet. – Je préfère donc le texte de la proposition de loi à celui de l'amendement.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Votre amendement revient à créer une présomption irréfragable. Ça ne marchera pas. En outre, l'atteinte sexuelle existe déjà pour protéger les mineurs de 15 ans.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Certains raisonnements ne tiennent pas. Notre rédaction ne promet pas la présomption irréfragable. M. Pillet se méfie d'un effet de seuil, mais nous maintenons le dispositif de la proposition de loi ! Et nous disons qu'en-dessous de 13 ans, il n'y a pas de sujet. En droit pénal, il y a toujours les circonstances de l'espèce : l'auteur pourra toujours dire qu'il ne savait pas que la victime avait moins de 13 ans. Vous refusez simplement de fixer ce seuil.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Ce n'est pas un refus de posture. L'atteinte sexuelle pour les moins de 15 ans existe déjà et je vous mets en garde car vous proposez une présomption de culpabilité irréfragable.

Mme Esther Benbassa. – Tout à fait !

M. Philippe Bas, président. – L'originalité même de notre proposition repose sur l'idée qu'un seuil d'âge crée des angles morts et qu'il a pour effet de ne pas permettre d'apprécier la réalité des situations, alors qu'elle est extrêmement diverse. Nous savons que l'âge de la maturité sexuelle est très divers. L'âge n'est pas l'outil le plus pertinent car il ne permet pas de cerner correctement les réalités individuelles.

En droit pénal, pour caractériser une infraction, il faut deux éléments : un élément matériel et un élément intentionnel. Dans votre texte, le deuxième fait défaut. La question constitutionnelle se poserait donc si nous adoptions votre amendement. Je suis certain que le Gouvernement apprécierait la main secourable que vous lui tendez, mais ayant lui-même renoncé après l'avis du Conseil d'État à créer une forme de présomption irréfragable, il ne pourrait néanmoins vous suivre. Il sera intéressant de lire ce que dit le Conseil d'État dont l'avis devrait être rendu public après le Conseil des ministres. Le Gouvernement lui-même a changé de pied pour des raisons d'inconstitutionnalité. Et nous irions à son secours en créant un seuil d'âge qui se ramène à une présomption irréfragable ? Notre objectif est de protéger tous les enfants, mais il ne peut être atteint au mépris des droits de la défense.

Que resterait-il à démontrer si l'on caractérisait le viol par l'âge de la victime ?

Mme Esther Benbassa. – Rien !

M. Philippe Bas, président. – Vous essayez de trouver un compromis entre deux courants de réflexion distincts, mais ils sont antagonistes. Nous allons voter sur cet amendement.

Mme Esther Benbassa. – Je m'abstiens.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement de cohérence COM-4 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'amendement de clarification COM-6 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 6

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié tend à renforcer les sanctions encourues par les professionnels soumis au secret. Mais l'obligation de dénoncer les mauvais traitements subis par les mineurs existe déjà pour les médecins. Il serait préférable de renforcer la formation des professionnels pour que les signalements soient rapides. Je pense que la commission des affaires sociales pourrait se saisir de ce sujet.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis venue en politique suite à une expérience très douloureuse dans ce genre de situation. Nous voulons tous protéger les enfants. Par principe, le code pénal, et particulièrement l'article 431-1, oblige toute personne qui a connaissance d'un crime d'en informer les autorités judiciaires ou administratives. Il existe cependant deux exceptions à ce principe : l'une pour la famille proche de l'auteur du crime et l'autre pour les personnes soumises au secret professionnel. Seules les personnes soumises à ce secret ne sont pas dans l'obligation d'informer les autorités quand il s'agit d'un crime sur mineur. La famille de l'auteur d'un crime n'est pas dispensée d'alerter les autorités lorsque le crime est commis à l'encontre d'un mineur alors que les professionnels soumis au secret le seraient. Les professionnels jugés pour ne pas avoir alerté les autorités dans ces cas-là ont été condamnés sur le fondement de l'article 223-6 du code pénal définissant la non-assistance à personne en danger. Il s'agit donc de mettre en conformité le code pénal. Cette mesure permettrait aussi de protéger les enfants victimes car les professionnels ont le devoir de les protéger.

Mon amendement COM-3 rectifié concerne l'article 434-3 qui oblige toute personne qui a connaissance des privations, mauvais traitements ou d'agression ou atteintes sexuelles infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie ou d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique, à en informer les autorités judiciaires ou administratives. Le dernier alinéa de cet article dispense les personnes soumises au secret professionnel. Il est donc proposé de supprimer cet alinéa.

Je vous propose de retirer ces deux amendements, car ils concernent plus spécifiquement la commission des affaires sociales. Je déposerai une proposition de loi qui concernera toutes les personnes vulnérables, et pas seulement les enfants.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour votre esprit coopératif. Il serait préoccupant que nous nous prononcions sur le secret médical sans avoir préalablement demandé à la commission des affaires sociales de se saisir de ce sujet. Pour autant, j’ai été l’auteur de la loi de mars 2007 sur la protection de l’enfance comme de celle sur les tutelles. Peut-être faudrait-il déposer un texte qui ne relèvera alors pas exclusivement de notre commission.

M. François Pillet. – Le Sénat a déjà pris des initiatives en ce sens : vos amendements visent tous les professionnels médicaux qui se plaignaient que n’ayant pas dénoncé certains faits, ils pouvaient être poursuivis et que, les dénonçant, ils pouvaient également être poursuivis pour violation du secret professionnel.

À la suite d’une initiative de notre collègue Giudicelli, tous ces points ont été réglés : à l’heure actuelle, les professionnels médicaux ont la possibilité de signaler ces faits sans risquer d’être poursuivis pour non-respect du secret professionnel.

Mme Brigitte Lherbier. – Il faudrait que la dénonciation de ces faits soit rendue obligatoire.

Les amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié sont retirés.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L’amendement COM-6 concerne l’outre-mer.

L’amendement COM-6 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je voudrais dire à M. Buffet que la Cour de cassation a rendu le 7 novembre 2014 une décision en assemblée plénière qui a reconnu le principe de la possibilité de suspendre la prescription en cas d’obstacle insurmontable.

M. François-Noël Buffet. – Vous avez raison : la particularité du sujet est qu’il faudrait que l’amnésie post-traumatique soit considérée comme un obstacle insurmontable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il s’agissait d’une aide-soignante qui avait étouffé huit de ses enfants : personne n’avait vu qu’elle était enceinte et personne ne s’était rendu compte qu’elle avait accouché. La poursuite n’était donc pas possible. Ici, le système est inversé : la victime ne se rappelle pas qu’elle a été violée.

M. Philippe Bas, président. – Il faudrait que nous n’ayons pas à nous prononcer nous-même sur la réalité de l’amnésie post-traumatique : seuls les professionnels peuvent le faire. Nous pourrions rendre possible que le juge considère cette amnésie comme un élément qui puisse suspendre le délai de prescription.

M. François-Noël Buffet. – Il ne nous appartient pas de qualifier l’amnésie post-traumatique mais de dire qu’elle peut constituer un obstacle insurmontable pour la victime et que donc la prescription est suspendue. Il appartiendra au juge appuyé de médecin d’établir l’existence même de l’amnésie.

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 Répression du viol lorsqu'il est commis à l'encontre d'un mineur			
Mme de la GONTRIE	1	Réécriture de la présomption de contrainte	Rejeté
Article 4 Extension de la surqualification pénale d'inceste			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	4	Cohérence	Adopté
Article 6 Prescription de l'action publique du délit de non-dénonciation			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	5	Clarification	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
Mme LHERBIER	2	Renforcement des sanctions encourues par les professionnels soumis à un secret	Retiré
Mme LHERBIER	3	Renforcement des sanctions encourues par les professionnels soumis à un secret	Retiré
Mme Marie MERCIER, rapporteur	6	Application outre-mer	Adopté

La réunion est close à 12 h 10.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ
INTÉRIEURE**

Mardi 20 mars 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 18 h 10.

**Audition de M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national
pénitentiaire Force ouvrière direction (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 30.

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

**Table ronde d'associations de l'« Entente gendarmerie » (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale : Syndicat
national de la sécurité publique, Syndicat de défense des policiers municipaux
(SDPM), Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM) et
Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 45.

MISSION D'INFORMATION SUR LA REINSERTION DES MINEURS ENFERMES

Mercredi 21 mars 2018

- Présidence de M. Michel Forissier, président d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Réunion constitutive

M. Michel Forissier, président d'âge. – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de notre mission commune d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés. Mon rôle sera de courte durée puisque je cèderai ma place au président de cette mission dès qu'il aura été élu.

Je vous rappelle que cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes, prévu par l'article 6 bis du Règlement du Sénat. C'est le groupe La République En Marche qui en a formulé la demande lors de la Conférence des présidents du 21 février dernier. A titre personnel, j'ai souhaité en faire partie : j'ai travaillé avec Dominique Perben, alors garde des sceaux, sur le concept d'établissement pénitentiaire pour mineurs et en ai créé un dans ma commune.

Les 27 membres de la mission ont été nommés, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du 14 mars dernier. Nous devons aujourd'hui désigner le président de la mission. J'ai reçu la candidature de notre collègue Catherine Troendle.

Mme Catherine Troendle est désignée présidente de la mission d'information.

- Présidence de Mme Catherine Troendle, présidente -

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez pour présider notre mission commune d'information.

Avant de vous donner quelques indications sur le déroulement de nos travaux, je vous propose de procéder à la désignation des membres du Bureau de la mission, en commençant par son rapporteur.

Le groupe La République En Marche, qui est à l'origine de la mission, propose le nom de notre collègue Michel Amiel, sénateur des Bouches-du-Rhône.

Comme l'indique l'article 6 bis du Règlement du Sénat, « lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

M. Michel Amiel est désigné rapporteur.

Notre collègue Michel Amiel est malheureusement retenu à l'hôpital, mais sera de retour parmi nous la semaine prochaine et tenait à ne pas retarder cette réunion constitutive. Dans quelques instants, je vous présenterai, en son nom, les grandes orientations qu'il

souhaite donner aux travaux de la mission puis vous pourrez faire part de vos remarques et suggestions, qui lui seront retransmises fidèlement.

Auparavant, il nous reste, pour constituer le bureau, à désigner les vice-présidents de notre mission commune. Conformément à l'usage, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants ont droit, chacun, à deux représentants au sein du bureau et chaque autre groupe a droit à un représentant. J'ai été saisie des candidatures de M. Michel Forissier, pour le groupe Les Républicains, de Mmes Laurence Rossignol et Catherine Conconne pour le groupe socialiste, de Mme Françoise Gatel pour le groupe de l'Union centriste, de Mme Josiane Costes pour le groupe du Rassemblement démocratique, social et européen (RDSE), de Mme Eliane Assasi pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), de M. Daniel Chasseing pour le groupe Les Indépendants-République et Territoires.

Le bureau est ainsi constitué.

J'en viens à quelques informations pratiques sur l'organisation de nos travaux.

Le rapporteur et moi-même envisageons une adoption du rapport dans le courant du mois de juillet, ce qui supposera de procéder à nos auditions et à nos déplacements à un rythme assez soutenu.

Les auditions auront lieu les mardis et mercredis après-midis, mais aussi certains jeudis. Nous privilégierons les lundis et les vendredis pour l'organisation de nos déplacements. Il me paraît indispensable que nous allions étudier, sur le terrain, les différentes structures de détention ou d'enfermement des mineurs et que nous allions à la rencontre des personnels qui les font vivre.

Vous serez bien sûr destinataire chaque semaine d'une convocation, envoyée par courrier électronique, récapitulant les auditions prévues la semaine suivante. Un calendrier prévisionnel vous sera également régulièrement adressé.

Je réunirai très prochainement les membres du bureau pour une réunion qui nous permettra d'affiner nos pistes de travail, ainsi que notre liste d'auditions et les déplacements envisagés.

Dès à présent, je souhaite partager avec vous les principales orientations et pistes de réflexion de notre rapporteur.

Concernant tout d'abord la délimitation du sujet, vous avez noté que l'intitulé de la mission fait référence aux « mineurs enfermés ». Le champ de notre étude sera donc plus large que celui des seuls mineurs détenus. Il englobera aussi les mineurs placés dans un centre éducatif fermé ou dans un centre éducatif renforcé, ainsi que les mineurs enfermés dans des unités psychiatriques.

À cet égard, notre rapporteur est sensible aux réflexions du philosophe Michel Foucault qui estimait que l'enfermement sanctionnait moins l'infraction à une loi que, plus largement, une irrégularité de comportement, une déviance, un écart, avec l'objectif de surveiller et de contrôler mais aussi de transformer les comportements individuels. Je le suis aussi.

C'est la réinsertion de ces mineurs enfermés qui sera au cœur de nos préoccupations, c'est-à-dire leur capacité à retrouver une place dans la société et à mener leur

vie de façon autonome, ce qui supposera, dans bien des cas, de repasser par l'étape « formation » avant d'envisager une insertion professionnelle.

S'agissant des grandes étapes de notre travail, le rapporteur suggère d'établir d'abord un état des lieux de l'enfermement des mineurs : combien de mineurs sont-ils enfermés ? Pour quelle durée et pour quel motif ? Quel est leur profil ?

Le rapport rappellera quelles sont les règles juridiques qui gouvernent le placement en détention d'un mineur ou l'internement d'office. Il s'intéressera, notamment, à l'ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs et envisagera les éventuelles modifications à y apporter.

Il ne faudra pas négliger l'aspect financier dans notre analyse : les établissements pénitentiaires pour mineurs, les centres éducatifs fermés, pour ne prendre que ces deux exemples, ont des coûts de fonctionnement élevés, qu'il faudra mettre en regard des résultats obtenus en matière de réinsertion.

Le rapport pourrait ensuite procéder à l'analyse des actions mises en place pendant que les jeunes sont enfermés dans le but de préparer leur réinsertion : actions éducatives et formation professionnelle, en tenant compte de la différence de situation entre les jeunes encore soumis à l'obligation scolaire et ceux âgés de plus de seize ans ; travail en prison ; insertion par le sport et la culture ; prise en charge sanitaire et psychologique ; maintien ou rétablissement des liens avec l'entourage familial ; etc.

Puis il conviendra d'examiner quel suivi, quel accompagnement sont assurés à l'issue de l'enfermement. Le risque de récidive ou de rechute diminue si le jeune n'est pas livré à lui-même à sa sortie. Quel suivi socio-judiciaire ? Quelles perspectives de retour dans le système scolaire classique ou d'entrée en apprentissage ? Quel accompagnement vers l'emploi ? Telles sont les questions que nous devons nous poser.

Notre objectif sera bien sûr de formuler des propositions concrètes et opérationnelles visant à améliorer les chances de réinsertion des mineurs enfermés.

Concernant les auditions, le rapporteur suggère d'entendre rapidement trois personnalités qui pourraient nous apporter une vision d'ensemble du sujet : la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan ; la Défenseure des enfants, Mme Geneviève Avenard ; et Mme Christine Lazerges, qui préside la Commission nationale consultative des droits de l'homme et qui est une ancienne universitaire, spécialiste du droit pénal des mineurs.

Plusieurs représentants d'administration devront être entendus, au premier chef la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et la direction de l'administration pénitentiaire, ainsi que la direction générale de l'offre de soins pour le volet prise en charge psychiatrique. Il serait également utile d'entendre la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) et la direction générale de la cohésion sociale.

Concernant les collectivités territoriales, l'audition d'un représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF) paraît s'imposer afin d'examiner le rôle que peuvent jouer les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Il nous faudra naturellement rencontrer des acteurs de terrain, tels que des juges des enfants, des médecins psychiatres, des associations afin de bénéficier de leur retour

d'expérience. Certaines associations sont spécialisées dans le travail de réinsertion des détenus, je pense par exemple à la Fédération Citoyens et Justice ou à Justice 2e chance, ou encore à l'Uniopss, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux qui regroupe de nombreux intervenants dans le domaine du travail social.

Enfin, l'apport de chercheurs, d'universitaires, pourrait nourrir notre réflexion. Dans le temps qui nous est imparti, nous pourrions donc entendre quelques criminologues, sociologues ou philosophes.

Je vais maintenant vous céder la parole, chers collègues, afin que vous puissiez nous faire part de vos observations, qui seront retranscrites dans le compte-rendu de cette réunion, ce qui permettra à notre rapporteur d'en prendre rapidement connaissance.

M. Jacques Bigot. – On sait que la volonté de la garde des sceaux est de créer rapidement de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF). Sachant que certains de ces centres sont gérés par le privé, d'autres par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), il est bon de s'assurer que la mission de réinsertion qui leur est assignée est bien assurée, et d'organiser certaines visites sur place.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous nous sommes donné une date butoir en juillet et ferons donc rapidement de telles visites, qui nous donneront éventuellement l'occasion de faire remonter certaines observations à la garde des sceaux.

M. Michel Forissier. – Comme je l'ai dit, il existe un établissement pénitentiaire pour mineurs sur ma commune de Meyzieu. J'engage à y organiser une visite, pour voir quel soutien une mairie peut apporter à ce type d'établissement. Alors que les maires rechignent souvent à l'installation de tels établissements sur leur commune, c'est moi, au cas présent, qui l'ai voulu et proposé à la population. J'estime que mon rôle social de maire est de considérer les détenus comme les autres habitants de la commune et de les faire bénéficier, pour préparer leur sortie, des équipements dont dispose la commune. L'Education nationale, la PJJ et l'administration pénitentiaire collaborent au sein de ces établissements : la commune se doit d'apporter ce qu'elle peut, et l'on constate que lorsqu'elle le fait, cela évite bien des incidents.

Un problème, cependant, tient au fait que ces mineurs sont condamnés à de très courtes peines : un suivi après la sortie est donc indispensable, mais il est difficile, faute de moyens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – En Allemagne, l'accompagnement en vue d'une réinsertion débute dès le premier jour de l'incarcération. C'est ce qui pêche chez nous.

Mme Michelle Meunier. – A Nantes, j'ai visité un établissement pour mineurs, dont les enseignants ont insisté sur l'importance d'une continuité dans le parcours éducatif. J'y ai également entendu s'exprimer des interrogations sur le sens de la sanction, souvent très courte. Se pose également la question de la mixité dans ces établissements fermés – à Nantes l'établissement n'accueille que des garçons.

M. Michel Forissier. – Ces établissements sont généralement mixtes.

Mme Michelle Meunier. – L'ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue, a un avis tranché sur la question : il est favorable à la non-mixité. Il serait intéressant de l'entendre.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – En effet.

Mme Michelle Meunier. – J'ajoute, pour finir, que la Loire-Atlantique projette la création d'un centre éducatif fermé, ce qui redouble mon intérêt pour cette mission.

Mme Laurence Rossignol. – Le périmètre de notre mission comporte deux volets : enfermement et réinsertion. Sur le premier, nous devons faire un état des lieux, ce qui n'apparaît pas dans l'intitulé.

Il est bon d'entendre l'administration centrale mais aussi, à égalité, les praticiens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Bien sûr.

Mme Laurence Rossignol. – Nous avons peu de temps : la méthode des tables rondes pluridisciplinaires ne serait-elle pas une solution, qui présente l'autre avantage de décroïsonner : le drame, dans ces métiers, est que chacun reste dans son « couloir de nage ».

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous entends.

M. Daniel Chasseing. – Ma commune abrite un centre éducatif fermé pour les 16-18 ans. Nous y collaborons, avec les artisans, pour faire découvrir le travail et les métiers. A 18 ans, il faudrait que chacun de ces jeunes sorte avec un projet. De tels centres ont besoin de plus d'accompagnement pour proposer une découverte des métiers, c'est ma première observation, que j'assortis d'une question : comment continuer à suivre ces jeunes après leur sortie ?

Mme Josiane Costes. – Dans mon rapport pour avis sur le budget de la protection judiciaire de la jeunesse, j'ai insisté sur les centres éducatifs fermés. La question de la mixité a été évoquée : certains directeurs s'y déclarent favorables, d'autres estiment qu'elle est ingérable. Une autre difficulté tient à la situation géographique. A Doudeville, en Normandie, le CEF accueille des jeunes filles venues du sud de la France, d'où une rupture du lien familial qui peut poser problème.

Il faudra aussi s'interroger sur la formation professionnelle, propre à orienter ces jeunes vers une voie d'avenir. On constate que le dépaysement, en milieu rural, de jeunes issus des quartiers difficiles, le contact avec les animaux, leur est très favorable. Mais le suivi, après la sortie, reste encore insuffisant, faute de moyens, si bien que malgré les efforts, la récidive persiste.

Mme Éliane Assassi. – Je me réjouis de la création de cette mission d'information, tant il y a à faire sur le sujet. Les jeunes qui sont enfermés ont aussi des droits : il serait bon de prévoir une audition du Défenseur des droits.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons prévu d'entendre la Défenseure des enfants, Mme Geneviève Avenard, qui travaille aux côtés du Défenseur des droits.

Mme Françoise Gatel. – Je souscris à la proposition de Mme Rossignol : confronter les points de vue autour d'une table ronde enrichit la réflexion.

Il faut attacher la plus grande importance à la réinsertion et à la mesure de sa réussite. Dispose-t-on de chiffres en la matière ? La réinsertion est souvent difficile, tant sont lourdes, parfois, les carences éducatives et familiales.

M. Daniel Chasseing. – Comme médecin, dans le centre dont j'ai parlé, où j'ai constaté que beaucoup de cannabis circulait, je n'ai pas le droit de faire doser les urines, pour savoir si un jeune en a consommé. Ce serait pourtant une première étape nécessaire pour faire évoluer les comportements.

Mme Véronique Guillotin. – Pourquoi n'avez-vous pas le droit ?

M. Daniel Chasseing. – Il faut l'accord du mineur.

Mme Laurence Rossignol. – C'est le cas général : pour doser un taux de glycémie ou de cholestérol, il faut l'accord du patient.

M. Daniel Chasseing. – Il n'est pas question de cholestérol ici !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Vous avez raison, nous prendrons en considération cette problématique comportementale et ferons le point sur les règles applicables.

Mme Jocelyne Guidez. – On arrive, dans le cadre du service militaire volontaire, à remettre à niveau des jeunes déscolarisés, avec 72 % de réussite. Ne faudrait-il pas s'en inspirer ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Absolument. En matière de réinsertion, il y a beaucoup de dispositifs à explorer. Je pense à la Garde nationale, au volontariat chez les sapeurs-pompiers. Il ne faut en négliger aucune.

M. Jacques Bigot. – Ne devrions-nous pas entendre les services de police et de gendarmerie ? Souvent, ces mineurs sont issus des quartiers de la politique de la ville. Quand ils reviennent dans leur quartier, la question de leur réinsertion se pose. Or, ni les autorités locales ni les services de police n'en sont informés. Il serait intéressant d'organiser une table ronde lors de l'un de nos déplacements, pour réunir les acteurs autour de cette thématique.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je suis une adepte de cette façon de faire, y compris localement.

M. Michel Forissier. – Il ne faut pas perdre de vue les différences entre les tranches d'âge : on parle ici de mineurs entre 13 et 18 ans, qui n'appellent pas tous le même traitement. La question psychiatrique vient se surajouter : l'accompagnement doit être d'autant plus personnalisé. Cela aide à décider, par exemple, si la réinsertion dans le quartier est possible, ou si elle est, au contraire, à éviter.

Pour avoir participé aux travaux qui ont présidé à la création des établissements pénitentiaires pour mineurs, j'indique qu'était prévu un quartier pour les filles, mais il n'en va pas de même pour les CEF. Il reste que l'administration pénitentiaire, interrégionale, reste trop cloisonnée, et même lorsque les services déconcentrés appliquent des directives nationales, on

y trouve bien des divergences. Ceci pour dire qu'il faudrait mettre beaucoup d'huile dans les rouages.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les détenus atteints de troubles psychiatriques peuvent être contraints à un suivi.

Mme Brigitte Micouleau. – Vous pensez aux unités hospitalières spécialement aménagées ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Non, plutôt à ces structures externalisées que sont les centres médico-psychiatriques. Il en existe un peu partout, et ce serait peut-être un moyen de prendre en charge les jeunes en difficulté à leur sortie.

Mme Corinne Imbert. – Nous sommes un certain nombre à avoir travaillé, avec Michel Amiel, qui en était le rapporteur, au sein de la mission sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France. Sans doute y a-t-il des éléments que nous pourrions reprendre ici.

Une question sur les auditions : envisagez-vous d'entendre des représentants de l'Education nationale ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Bien sûr. Plusieurs ici ont évoqué le rôle central des enseignants.

La réunion est close à 14h25.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 26 MARS ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 28 mars 2018

à 9 heures

Salle Médicis

- Conclusions de M. Alain Milon, président, et de Mme Sophie Primas, présidente, à l'issue des auditions des commissions des affaires sociales et des affaires économiques sur les procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire (en commun avec la commission des affaires sociales).
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 627 (A.N., XVe lég.) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 361 (2017-2018) présentée par Mme Catherine Morin-Desailly, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la régulation des objets connectés et le développement de l'internet des objets en Europe (sous réserve de sa transmission par la commission des affaires européennes).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 28 mars 2018

à 9 h 30

Salle n° 245

à 9 h 30 :

- Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur la loi de programmation militaire 2019-2025.

à 10 h 45 :

- Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur la loi de programmation militaire 2019-2025.

- Communication de M. Christian Cambon, Président, sur le dialogue stratégique avec le Conseil de la Fédération de Russie.

Commission des affaires sociales

Mercredi 28 mars 2018

à 9 heures

Salle Médicis

- Conclusions de M. Alain Milon, président, et de Mme Sophie Primas, présidente, à l'issue des auditions des commissions des affaires sociales et des affaires économiques sur les

procédures de retrait et de rappel des produits alimentaires présentant un risque sanitaire (en commun avec la commission des affaires économiques).

à 10 h 30

Salle n° 213

- Audition de Mme Anne Courrèges, directrice générale de l'agence de la biomédecine.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 28 mars 2018

à 11 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Diffusion d'un message de Mme Mariya Gabriel, Commissaire européenne en charge du numérique et audition, en commun avec la commission des lois, sur les fausses informations (« fake news ») :

- Mme Divina Frau-Meigs, professeur à l'Université Paris III Sorbonne-Nouvelle en sciences de l'information et membre du comité d'expert sur les « fake news » mis en place par la Commission européenne en novembre 2017 ;

- M. Bernard Benhamou, ancien délégué aux usages de l'Internet, secrétaire général de l'Institut de la souveraineté numérique ;

- M. Samuel Laurent, journaliste au quotidien Le Monde, responsable du site Les Décodeurs ;

- M. Christophe Bigot, avocat au cabinet Bauer Bigot & associés, spécialisé en droit de la presse ;

- M. Hervé Brusini, directeur délégué au numérique, à la stratégie et à la diversité au sein de la direction de l'information de France Télévisions ;

- M. Benoit Tabaka, directeur des relations institutionnelles et des politiques publiques de Google France.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 27 mars 2018

à 18 heures

Salle Médicis

- Audition de M. Christophe Béchu, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (Ouverte au public et à la presse - Captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination de M. Christophe Béchu aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Mercredi 28 mars 2018

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 290 (2017-2018) visant à proroger l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau prévue à l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 (Mme Françoise Cartron, rapporteure) (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 26 mars, à 12 heures).
- Examen des amendements de séance sur le texte n° 370 (2017-2018), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 711 (2016-2017) relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs (M. Jean-François Longeot, rapporteur) (délai limite pour le dépôt des amendements de séance : lundi 26 mars, à 12 heures).

Commission des finances

Mercredi 28 mars 2018

à 10 h 45

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement

à 13 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse – captation vidéo

- Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 27 mars 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 373 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 293 (2017-2018) d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues (rapporteur : Mme Marie Mercier).

Mercredi 28 mars 2018

à 8 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la mission d'information sur le handicap dans la fonction publique.
- Désignation d'un candidat pour siéger au sein de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des données personnelles.

- Examen du rapport de M. Thani Mohamed Soilihi et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 231 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

- Examen du rapport de Mme Agnès Canayer et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 276 (2017-2018) relative à l'élection des conseillers métropolitains, présentée par Mme Mireille Jouve et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur ces deux textes, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 26 mars 2018, à 12 heures

à 11 heures

Salle Médecis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Diffusion d'un message de Mme Mariya Gabriel, Commissaire européenne en charge du numérique, et audition, en commun avec la commission de la culture, sur les fausses informations (« fake news ») :

. Mme Divina Frau-Meigs, professeur à l'Université Paris III Sorbonne Nouvelle en sciences de l'information et membre du comité d'expert sur les « fake news » mis en place par la Commission européenne en novembre 2017 ;

. M. Bernard Benhamou, ancien délégué aux usages de l'Internet, secrétaire général de l'institut de la souveraineté numérique ;

. M. Samuel Laurent, journaliste au quotidien Le Monde, responsable du site « Les Décodeurs » ;

. Me Christophe Bigot, avocat au cabinet Bauer Bigot & associés, spécialisé en droit de la presse ;

. M. Hervé Brusini, directeur délégué au numérique, à la stratégie et à la diversité au sein de la direction de l'information de France Télévisions ;

. M. Benoit Tabaka, directeur des relations institutionnelles et des politiques publiques de Google France.

Commission des affaires européennes

Jeudi 29 mars 2018

à 9 heures

Salle A120

- Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars.

Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure

Mardi 27 mars 2018

à 14 h 15

Salle n° 216

Ouvertes à la presse

à 14 h 15 :

- Audition de M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la Police nationale.

à 15 h 45 :

- Audition de M. Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale.

Mercredi 28 mars 2018

à 16 heures

Salle n° 216

Ouverte à la presse

- Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces.

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'Etat islamique

Mardi 27 mars 2018

à 14 h 15

Salle RD 204

à 14 h 15 :

- Audition de M. Romain Seze, chargé de recherches à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

à 15 h 15 :

- Audition de Mme Madeleine Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice, Mme Delphine Bergere-Ducote, chargée de la mission nationale de veille et d'information, et M. Jean Menjon, adjoint au directeur inter-régional Ile-de-France et Outre-Mer (à huis clos).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public

Jeudi 5 avril 2018

à 9 heures

Salle n° 245

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 28 mars 2018

à 15 heures

Salle A120

- Audition de S.E. M. Jean-Pierre Jouyet, ambassadeur de France au Royaume-Uni.