

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>5339</b>
• <i>Audition de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) .....</i>	<i>5339</i>
• <i>Proposition de résolution européenne sur la réforme de la politique agricole commune (PAC).....</i>	<i>5348</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>5349</b>
• <i>Audition du général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace .....</i>	<i>5349</i>
• <i>Loi d'orientation et de programmation sur la solidarité internationale - Audition conjointe d'ONG d'aide au développement (Coordination Sud, CCFD Terre solidaire, Action Santé mondiale, Plan international France, La Chaîne de l'Espoir) .....</i>	<i>5359</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>5375</b>
• <i>Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance .....</i>	<i>5375</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>5389</b>
• <i>Parcoursup - Audition de M. Paul Hébert, directeur-adjoint à la direction de la conformité de la CNIL, Mme Émilie Seruga-Cau, cheffe du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales, et Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires .....</i>	<i>5389</i>
• <i>Frais différenciés d'inscription à l'université pour les étrangers extra-communautaires - Communication de MM. Stéphane Piednoir et Claude Kern .....</i>	<i>5396</i>
• <i>Audition de M. Charles Personnaz, auteur du rapport Renforcer l'action de la France dans la protection du patrimoine du Moyen-Orient et le soutien au réseau éducatif des communautés chrétiennes de la région .....</i>	<i>5405</i>
<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>5413</b>
• <i>Audition conjointe de Mme Isabelle Autissier, Présidente de WWF-France et de M. Gilles Boeuf, Président du conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité .....</i>	<i>5413</i>
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>5429</b>
• <i>Nomination d'un rapporteur .....</i>	<i>5429</i>

- *Financement des infrastructures de transport - Audition commune de MM. Jean Abèle, secrétaire général de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), Yves Crozet, professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Lyon, et Philippe Duron, président du conseil d'orientation des infrastructures.....* 5429
- *Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne - Communication .....* 5444
- *Questions diverses.....* 5448
- *Situation et perspectives de l'économie française - Audition commune de Mme Agnès Bénassy-Quéré, professeur d'économie à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, et MM. Didier Blanchet, directeur des études et synthèses économiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).....* 5449

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE .....** 5461

- *Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen des amendements au texte de la commission.....* 5461
- *Proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations – Examen des amendements au texte de la commission.....* 5461

**MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT .....** 5469

- *Audition de M. Sébastien Guérémy, conseiller Industrie et Innovation au cabinet du ministre de l'économie et des finances (sera publié ultérieurement).....* 5469

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS .....** 5471

- *Audition conjointe de M. André Peyrègne, président de la Fédération française de l'enseignement artistique (FFEA), M. Maxime Leschiera, président des Conservatoires de France (sera publié ultérieurement) .....* 5471
- *Audition de Mes Sophie Ferry-Bouillon, avocate au barreau de Nancy, élue, Dominique Attias, ancienne vice-bâtonnière du barreaux de Paris, et Josine Bitton, membre du groupe « mineurs », du Conseil national des barreaux (sera publié ultérieurement).....* 5471
- *Audition de Me Alex Buchinger, administrateur du Consistoire de Paris et du Consistoire central israélite de France ; M. Jérémie Haddad, président, et Mme Karen Allali, commissaire générale, des Éclaireuses et Éclaireurs israélites de France (sera publié ultérieurement).....* 5471
- *Audition de M. Anouar Kbibech, vice-président du Conseil français du culte musulman (sera publié ultérieurement).....* 5471

- *Audition de Mme Agnès Saal, haute fonctionnaire à l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations auprès du secrétariat général, et Mme Florence Touchant, adjointe au sous-directeur de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche de la direction générale de la création artistique (DGCA), du ministère de la culture (sera publié ultérieurement)..... 5472*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 18 MARS ET A VENIR. 5473**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 13 mars 2019****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 11 h 10.***Audition de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous accueillons avec grand plaisir M. Roger Genet, directeur général de l'Anses. Excusez-nous, monsieur le directeur général, de ne pas nous être arrêtés lors du salon de l'agriculture, mais nous savions que nous aurions le temps de nous parler plus longuement aujourd'hui.

Afin d'éclairer les pouvoirs publics dans leur politique sanitaire, l'Anses évalue les risques scientifiques dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement et du travail. À l'occasion d'un autre mandat, M. Joël Labbé et moi-même étions venus visiter l'Agence et nous avons constaté la qualité et la rigueur de ses équipes. Depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, l'Anses délivre également les autorisations de mise sur le marché français (AMM) des produits phytopharmaceutiques, fertilisants et biocides utilisant des substances actives autorisées au niveau européen. Elle est également compétente en matière d'évaluation du risque pour les médicaments vétérinaires.

Comme toutes les agences scientifiques, l'Anses se trouve au cœur du débat sur la transparence et l'indépendance de l'expertise scientifique. Mais elle est peut-être davantage concernée tant les débats sont vite passionnés dès lors qu'ils touchent à l'alimentation. Comment est menée concrètement une étude scientifique à l'Anses et quels garde-fous ont été mis en place afin de garantir l'expertise et l'indépendance nécessaires au bon fonctionnement de l'Agence ? Comment les conflits d'intérêt sont-ils gérés ?

Ce climat de défiance à l'égard de nos scientifiques est sans doute alimenté par des revirements de position de l'Anses, parfois à quelques mois d'intervalle. Comment expliquer, par exemple, que votre agence ait autorisé la mise sur le marché de produits à base de métam-sodium avant de suspendre, pour des raisons scientifiques, ces AMM en novembre dernier à la suite de l'intoxication de plusieurs personnes dans le Maine-et-Loire ? Le changement de position de l'Anses sur certains néonicotinoïdes en 2018 suscite les mêmes interrogations.

Enfin, vous nous expliquerez comment les molécules sont homologuées en Europe et comment ensuite cette homologation est délivrée en France par zones géographiques, ce qui implique des distorsions de concurrence et des anomalies dans la commercialisation de certains produits.

**M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).** – Merci pour ces mots de bienvenue. Je suis accompagné de Françoise Weber, directrice générale déléguée en charge du pôle produits règlementés, et de Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques.

Nous sommes heureux de venir présenter notre activité et répondre à vos questions. L'Anses est une agence d'expertise scientifique et elle s'appuie sur les connaissances disponibles. Au regard de l'évolution des connaissances, elle réévalue régulièrement ses positions, qu'il s'agisse des nanomatériaux, de l'électro-hypersensibilité, des produits phytosanitaires. Les AMM sont accordées pour une durée définie. À son issue, les industriels doivent déposer leurs dossiers que nous réévaluons à la lumière des données scientifiques dont nous disposons. Nous pouvons donc être amenés à ne plus autoriser ce qui l'était précédemment.

Le métam-sodium était interdit en Europe avant 2012, mais un délai de grâce avait été accordé. Lorsque la presse a évoqué l'intoxication de riverains et d'utilisateurs en Loire-Atlantique, nous étions en train de terminer la réévaluation de ce produit. Nos conclusions ont été publiées alors même que l'interdiction était demandée. Le dossier d'AMM de l'industriel n'était pas recevable et les signaux de phytopharmacovigilance nous ont amenés au retrait immédiat de ce produit.

La loi a interdit les néonicotinoïdes, ce qui nous a amené à retirer les AMM accordées. En 2016 et 2017, nous avons travaillé à une évaluation des produits alternatifs à ces produits. Le rapport, publié en 2018, a donné des bases scientifiques au Gouvernement pour qu'il accorde certaines dérogations. Nous avons également montré les limites économiques de ces alternatives. Le sulfoxaflor, proche des néonicotinoïdes, a été autorisé car il présente beaucoup moins d'inconvénients pour l'environnement et la santé. Notre décision a été suspendue par la justice mais le jugement n'a pas encore été prononcé.

L'Anses a un spectre d'activités parmi les plus étendus d'Europe. Elle regroupe 1 400 personnes, dont la moitié travaille dans des laboratoires sur la sécurité animale, végétale et alimentaire. Nous détenons 25 % des mandats de référence de l'Union européenne, notamment sur les pathogènes en sécurité des aliments et sur les maladies de troupeau. Nous disposons de neuf laboratoires sur seize sites en France, proches des filières, afin de garantir la sécurité sanitaire de la fourche à la fourchette.

L'Agence traite également de la santé environnementale et de la santé au travail. Elle finance des projets de recherche : depuis onze ans, elle est le bras armé du Gouvernement en finançant le programme national de recherche « Environnement, santé, travail ». Ainsi, 43 programmes de recherche ont été financés à hauteur de 7,3 millions d'euros en 2018. Le ministère de la transition écologique et solidaire a débloqué cette année 2 millions pour soutenir des travaux sur les perturbateurs endocriniens.

L'Anses travaille également sur les expositions auxquelles nous sommes soumis au quotidien, qu'il s'agisse de risques microbiologiques, chimiques ou physiques. Nous disposons de 24 comités permanents d'experts externes, soit 800 à 900 spécialistes. Ces comités produisent des recommandations et l'Agence rédige une conclusion, ce qui représente 200 à 250 avis chaque année dont 85 % ont été sollicités par le Gouvernement. Les 15 % restants proviennent des demandes des syndicats et des ONG qui font partie de notre conseil d'administration. L'Agence est extrêmement ouverte au débat et elle est à l'écoute des parties prenantes. Ses avis ne sont pas contestés car sa méthodologie est totalement transparente. L'indépendance des experts est davantage mise en cause au niveau européen qu'en France, car l'agence n'a jamais fait l'objet d'attaques directes.

L'Agence dispose d'un comité de déontologie depuis 2011, bien avant que la loi de modernisation du système de santé ne l'impose aux agences sanitaires. Toutes les

déclarations publiques d'intérêt de nos agents et de nos experts, ainsi que leur appartenance aux groupes de travail, sont en ligne et mises à jour chaque année sur le site du ministère de la santé.

L'Agence procède par appel à candidature pour sélectionner ses experts nommés aux comités d'experts ou au conseil scientifique. Elle sélectionne les personnes en fonction de leur profil mais aussi de leur absence de conflit d'intérêt. Un lien d'intérêts ne fait pas un conflit d'intérêts : il est très difficile de ne pas avoir d'expert qui n'ait pas de liens d'intérêts, mais il existe des liens mineurs et d'autres majeurs. L'Agence peut demander à un expert de se déporter en cas de conflit d'intérêt. En cas de parti pris, elle écarte l'expert qui peut être auditionné, mais qui ne fait pas partie des comités délibérants. Nous avons encore renforcé ce cadre strict compte tenu du climat actuel de défiance.

Pour les dix ans de l'Anses, nous organiserons un grand colloque scientifique avec des experts en sciences humaines et sociales sur l'indépendance de l'expertise en matière de sécurité sanitaire. Nos agences doivent retrouver la confiance de nos concitoyens, que ce soit au niveau français ou européen. Des avis contestés ne permettent pas de mener de politiques publiques consensuelles.

Un exemple : en 2018, nous avons été saisis de la question des terrains de sport synthétiques. Nous avons réuni un groupe d'experts en urgence et nous leur avons demandé de procéder à une revue de la littérature scientifique. Des agences sanitaires aux États-Unis et au Canada avaient déjà publié des articles sur ces terrains. Nous avons identifié les questions qui n'avaient pas été traitées, comme les émanations de produits chimiques dans les terrains fermés. Selon les études dont nous disposions, les risques étaient inexistantes, mais nous avons demandé à nos experts de travailler sur les données manquantes afin d'éclairer la décision publique.

Après la publication par *60 millions de consommateurs* d'éventuels résidus chimiques dans les couches pour bébés, les ministres de la santé et de l'écologie nous ont saisis dans les 48 heures. Il a fallu deux ans à l'Agence pour mener son travail car elle ne pouvait s'appuyer sur aucune étude préalable. Elle a procédé à une évaluation quantitative des risques réels. Contrairement au travail qu'elle avait mené quelques mois auparavant sur les protections intimes féminines, elle a conclu qu'il existait pour les nourrissons des risques d'exposition à des produits chimiques. L'Agence essaye de bien évaluer le niveau de risque pour éviter toute panique et elle propose diverses mesures à prendre. Il s'agit là de la mise en application du principe de précaution qui figure dans notre Constitution.

Notre siège est situé à Maisons-Alfort : 250 personnes travaillent sur les produits phytosanitaires, les matières fertilisantes et les produits biocides qui relèvent de deux réglementations différentes, l'une qui dépend de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) pour les produits phytopharmaceutiques et l'autre qui dépend de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). À chaque fois que je croise le commissaire européen, je lui rappelle qu'une simplification et qu'une amélioration des procédures d'évaluation sont indispensables.

Le débat sur les produits phytopharmaceutiques est aujourd'hui très politisé. Le choix de société dépasse le rôle de l'Agence. Les substances actives du glyphosate ont été homologuées par l'Allemagne, État membre rapporteur. Ensuite, les 28 États membres ont examiné l'évaluation, ce qui a abouti à la décision de l'EFSA qui a homologué ce produit. Cette évaluation scientifique a ensuite été portée devant le Comité permanent des végétaux,

des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (CPVADAAA) qui réunit les 28 États membres et qui est décisionnaire à Bruxelles. Lorsque la substance active est homologuée au niveau européen – en 2017 pour le glyphosate – il revient à chaque État membre d'autoriser les préparations qui contiennent la substance active. Début 2016, nous disposions de plus de 300 préparations pour le glyphosate et nous en avons interdit 130 en juillet de la même année. L'AMM des préparations pour les utilisateurs privés est devenue obsolète fin 2018, à la suite de la loi Labbé.

Aujourd'hui, cinquante industriels ont demandé le renouvellement de leurs AMM et l'Anses dispose d'une année pour procéder à ces évaluations qui se font d'ailleurs par zones en Europe. Ces produits sont ensuite autorisés dans chaque pays dans les conditions d'usage recommandé par les industriels.

Nous avons ainsi évalué le métam-sodium en fonction des conditions d'utilisation communiquées par les industriels. Le dossier n'étant pas acceptable en termes de risques sanitaires pour les riverains et pour les utilisateurs, nous l'avons refusé.

Le règlement européen nous amène à réévaluer les AMM en fin de délai d'utilisation mais également lorsque des données scientifiques nouvelles justifient une réévaluation en cours d'autorisation.

**M. Jean-Pierre Moga.** – Les délais pour statuer sur des AMM relatives aux produits de biocontrôle s'élèvent à six mois et pour les produits phytopharmaceutiques à douze mois. En réalité, ces délais sont souvent beaucoup plus longs. Dans mon département, il a fallu attendre 36 mois pour des produits de biocontrôle.

Que comptez-vous faire pour réduire ces délais afin de répondre aux attentes des entreprises qui ont souvent beaucoup investi pour proposer des solutions alternatives ?

**M. Michel Raison.** – Avez-vous la possibilité de vous autosaisir de certaines affirmations péremptoires qui circulent sur les chaînes d'information ? Je pense notamment aux conclusions d'un laboratoire allemand financé par des associations écologistes qui prétend que nos urines contiennent toutes des quantités importantes de glyphosate.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Il y a un an, vous avez affirmé au Sénat que le glyphosate n'était pas cancérigène. Néanmoins, l'Anses va diligenter une nouvelle étude pour trancher la controverse sur la dangerosité de ce produit. Disposez-vous d'informations pour justifier ce nouveau rapport ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – Mettez-vous plus de temps pour accorder des AMM que vos homologues européens ? Les industriels souhaiteraient pouvoir continuer à dialoguer avec vos services pendant l'instruction de leur AMM, mais cela semble impossible. Est-ce le cas ? En outre, avez-vous mené des études sur les compteurs Linky ?

**M. Serge Babary.** – En mai 2018, vous rappeliez qu'il fallait mettre à la disposition des professionnels des alternatives chimiques et non chimiques au glyphosate, et vous estimiez que les solutions possibles avaient tendance à fortement se réduire, notamment pour le biocontrôle, puisqu'il n'y avait que 40 produits disponibles en 2017 et que vous n'aviez enregistré que 17 demandes d'AMM en 2018. De plus, vous disiez que les dossiers de demande pour le biocontrôle étaient souvent incomplets, ce qui ne permettait pas à vos experts de se prononcer sur leur innocuité. Vos remarques sont-elles toujours d'actualité ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Les ministres de l'écologie et de l'agriculture ont mis en place en début d'année un groupe de travail sur les insectes pollinisateurs. Ce dossier est plus qu'urgent car des milliers de ruches disparaissent chaque année : votre analyse scientifique est attendue avec impatience pour prendre les mesures qui s'imposent.

**M. Daniel Dubois.** – Contrairement à l'Anses, l'Agence européenne s'est inquiétée des éventuels effets cancérigènes du glyphosate. Or l'Europe a autorisé sa vente pour les cinq prochaines années, alors que la France n'accorde que trois ans. Comment sortir des débats stériles et faire en sorte que l'avis des scientifiques s'impose ?

**M. Daniel Gremillet.** – Comment faire en sorte que vos avis ne soient pas mis en cause, d'autant que nous légiférons en nous appuyant sur votre expertise scientifique ?

Je regrette le temps que prend l'Anses pour permettre l'émergence d'alternatives aux produits chimiques. Enfin, comment allez-vous faire respecter la loi EGalim qui assure à nos concitoyens la qualité des importations de denrées alimentaires qu'ils consomment en imposant que ces produits respectent les normes européennes ?

**Mme Françoise Férat.** – Selon les scientifiques et les professionnels, les normes européennes relatives aux biotechnologies végétales sont imprécises. Ainsi, la directive européenne sur les OGM élude cette question. Quelle est la position de l'Anses ?

**M. Roland Courteau.** – Quelle est la corrélation entre l'alimentation et le déclin cognitif ? Existe-t-il des enquêtes nutritionnelles ? Un rapport de votre Agence indique qu'une alimentation de type méditerranéen – poissons, légumes, fruits et vin – réduirait ce risque. Le confirmez-vous ?

Les antimicrobiens pour traiter les maladies transmissibles entre les animaux et les humains perdent de leur efficacité : que préconisez-vous ?

**M. Yves Bouloux.** – Selon des scientifiques allemands et chypriotes, les particules fines seraient responsables de 8,8 millions de morts en 2015. Que pense l'Anses de cette étude ?

**M. Martial Bourquin.** – Le tribunal de Lyon a mis en cause le Roundup 360 qui, selon lui, porte atteinte à l'environnement et nuit gravement à la santé. Parallèlement, des tribunaux américains ont condamné à de lourdes indemnités Bayer-Monsanto. Quelle est votre réaction ?

Le métam-sodium, que vous avez évoqué, a provoqué de graves intoxications alimentaires.

De nombreux produits textiles sont importés, notamment de Chine, et ils ne répondent à aucune des normes en vigueur dans notre pays ; je pense en particulier aux nanoparticules. N'est-ce pas un réel problème ?

Enfin, comment interdire un produit quand des milliers d'emplois sont en jeu ? Au Sénat, plusieurs conférences sur l'absence de nocivité du diesel ont eu lieu jusqu'à ce que l'on découvre que l'organisateur était payé par un grand groupe. Difficile de résister aux lobbies...

**M. Marc Daunis.** – Comment accepter qu'il y ait des années de recherches lorsque l'urgence est là ? Comment choisissez-vous les études prioritaires parmi toutes celles

à mener ? Comment hiérarchisez-vous vos choix ? La lenteur des AMM posent de réels problèmes aux industriels.

**M. Joël Labbé.** – Étant donné la recrudescence des maladies environnementales et la chute vertigineuse de la biodiversité, je comprends les difficultés de l'Anses.

J'ai travaillé avec Jean-Marc Bonmatin en 2012 sur les abeilles : sa lutte a abouti à l'interdiction des néonicotinoïdes. Mais le sulfoxaflor est arrivé et il a un fort impact sur la biodiversité.

Vous avez besoin de temps pour mener des études sur des cohortes, mais ne pourriez-vous pas réduire les délais lorsqu'il s'agit de préparations naturelles peu préoccupantes ou de biostimulants ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Quel a été l'impact de l'étude de l'Anses sur la dangerosité de certains produits inclus dans les couches pour bébés ? L'Agence n'a cité aucune marque : pourquoi ? Le Gouvernement avait donné quinze jours aux fabricants pour modifier la composition de leurs couches et plusieurs industriels se sont engagés à faire figurer la liste de tous les composants sur les emballages : allez-vous procéder à de nouveaux contrôles ?

Les recommandations de l'Anses sur la protection des abeilles remontent à 2014 et elle va rendre une nouvelle étude. Peut-on connaître la date de sa publication ?

**M. Alain Chatillon.** – Les compléments alimentaires se multiplient, surtout en Europe du Nord : 25 % des produits vendus dans les pharmacies allemandes relèvent de la prévention, ce qui ne coûte rien à l'État ou à la protection sociale. Quand allons-nous suivre cet exemple ? En France, nous avons enfin compris que ce n'étaient pas les médecins qui coûtaient cher, d'où la suppression du *numerus clausus*, mais les produits, soit un différentiel de 15 milliards avec notre voisin.

Quelles sont vos relations avec l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ? Comment améliorer la prévention ?

**M. Alain Duran.** – La détection de glyphosate dans les urines est partie de mon département, l'Ariège. Aujourd'hui, 55 départements s'adonnent à ces analyses et plus de 700 personnes y ont participé. Le ministre de l'agriculture a d'ailleurs estimé inquiétante la présence de ce produit dans les urines de nos compatriotes. L'Anses pourrait-elle graduer les éventuels risques ?

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Comme l'a rappelé un député, les sciences ont de moins en moins de succès auprès des jeunes générations alors que nous nous inquiétons de plus en plus pour notre environnement et notre alimentation. De plus, de nombreuses *fake news* se réfèrent à de prétendues études scientifiques. Pourriez-vous mener un travail de pédagogie auprès de nos concitoyens afin qu'ils puissent mieux se repérer et dénoncer les fausses informations ?

**M. Henri Cabanel.** – L'Anses nous aide à prendre nos décisions.

Quelles sont vos relations avec les agences des autres pays et notamment avec l'agence européenne ? Si les décisions étaient harmonisées, nous retrouverions la confiance de nos concitoyens. Ainsi, l'Anses est défavorable à l'utilisation des eaux d'épuration pour

l'irrigation agricole, alors que l'Italie et l'Espagne le font. Comment expliquer à nos agriculteurs cette différence de traitement ?

**M. Roger Genet.** – Même si nos avis ne font pas toujours l'unanimité, la méthodologie, l'indépendance, la transparence et l'expertise de l'Anses n'ont jamais été remises en cause depuis que je suis à la tête de l'Agence. Elle a été créée en 2010, mais elle découle de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) qui avaient été respectivement créées en 1998 et 2002. Notre expertise est collégiale et pluridisciplinaire, ce qui change tout, car les expertises individuelles donnent souvent lieu à des contestations. Le Gouvernement nous a demandé d'inclure dans le champ de nos compétences l'expertise préalable sur les maladies professionnelles avant leur inscription sur le tableau des maladies professionnelles. Nous avons réuni notre groupe de travail hier pour la première fois : ces 25 experts apporteront leurs connaissances de façon collégiale et contradictoire. C'est là toute la différence. Cette année, nous avons trois nouvelles missions : les maladies professionnelles, les vecteurs et le tabac, ce qui inclut le vapotage. Pour ce dernier, nous examinons l'ensemble des composants chimiques de ces produits, soit plus de 10 000 substances déclarées au-dessus du seuil de 0,5 %. Si les risques du goudron et de la nicotine sont parfaitement connus, nous nous efforçons de comprendre les effets à long terme de ces milliers de produits chimiques sur les usagers.

Nos études présentent les estimations des risques environnementaux liées aux expositions multiples auxquelles nous sommes soumis. Les produits respirés, l'alimentation mais aussi les conditions de vie concourent à la réduction de l'espérance de vie. Il est difficile d'établir des liens de causalité entre un facteur unique et une pathologie. L'Anses travaille sur la poly-exposition en matière de santé publique. Elle fait de même pour les abeilles : disposant des connaissances sur de multiples facteurs, elle fait le moins mauvais choix lorsqu'elle autorise un insecticide.

Notre objectif est de trouver des substituts aux produits chimiques et de diminuer les facteurs de risque. Nous devons réduire les expositions à ce qui est strictement nécessaire en tenant compte du développement souhaitable des activités économiques et humaines et de la préservation de la santé.

Il est exceptionnel qu'une étude scientifique vienne bouleverser les connaissances. En revanche, ces travaux permettent de réévaluer et d'affiner les risques.

Nous devons séparer le rôle de l'évaluateur du risque de celui du gestionnaire du risque. Mise à part notre rôle dans les AMM, nous ne sommes pas gestionnaire de risques : nous adressons des recommandations aux pouvoirs publics. La mise en œuvre des politiques dépend des ministères et du Parlement. Certaines des questions que vous m'avez posées ne sont pas de notre ressort.

Nous avons rappelé cette année notre étude de 2015 sur les cancers de la peau dus aux cabines de bronzage : les pouvoirs publics connaissent le risque mais d'autres facteurs interviennent pour différer les décisions à prendre. Il en va de même pour le tabac pour lequel le risque est parfaitement connu ; pourtant les cigarettes sont toujours en vente. Le rôle de l'Anses est de qualifier le risque et son impact.

Nous travaillons beaucoup sur la méthodologie de l'expertise, à savoir comment graduer les preuves et les risques. Il reste toujours une marge d'incertitude et c'est au décideur

public de décider s'il autorise ou s'il interdit : parfois, cela peut se révéler inconfortable pour lui. On passe ainsi d'une approche probabiliste à une décision déterministe.

Lorsque nous rédigeons un avis, nous l'adressons à nos cinq ministères de tutelle qui disposent de quinze jours pour se préparer à sa publication.

Concernant l'avis sur les couches pour bébés, les ministres ont très vite alerté les industriels et ils leur ont donné quinze jours pour donner leur plan d'action. Une note des autorités françaises à la Commission européenne est en cours de rédaction pour demander une normalisation et un encadrement réglementaire au niveau de l'Europe, mais il faut que les tests soient normalisés à l'OCDE.

Entretemps, les industriels ont procédé à des analyses complémentaires, mais nous n'étions pas d'accord avec leurs méthodes puisqu'ils utilisaient de l'eau physiologique salée alors que l'urine comprend des détergents bien plus corrosifs. Ainsi, quand on a mis au point nos tests plus représentatifs, on a décelé des choses que les industriels ne voyaient pas – ou ne semblaient pas voir.

Notre étude n'a pas porté sur les marques. En revanche, nous avons analysé les couches de 23 marques pour disposer d'un panel suffisant entre celles qui étaient chères, celles qui ne l'étaient pas et celles qui revendiquaient d'être bio. Nous ne disposons pas d'échantillons statistiques pour affirmer que telle marque est meilleure que telle autre et comme nous n'avons pas testé toutes les marques, nous ne voudrions pas que le consommateur estime qu'une marque qui ne figure pas dans notre étude est meilleure que les autres. *De façon générale, nous n'avons pas trouvé de marque qui était meilleure que les autres sur les produits que nous avons examinés.* Désormais, la DGCCRF qui a mobilisé le service commun des laboratoires va procéder à des contrôles lots par lots et ces résultats seront publiés.

Nous avons publié deux avis sur les compteurs Linky en 2016 qui concluaient à leur innocuité pour la santé. Je pense en revanche que nous avons été saisis trop tardivement, et les multiples rumeurs expliquent sans doute la défiance actuelle du public.

L'Anses n'est pas chargée des nouvelles technologies du végétal car il existe un Haut conseil des biotechnologies. Nous allons néanmoins publier prochainement un avis sur les variétés tolérantes aux herbicides.

Vous m'avez interrogé sur les délais de publication des AMM. En 2016, un rapport de la Commission européenne indiquait que nos délais étaient de 2,3 années alors que le seuil maximal était de 18 mois. Depuis que les AMM nous ont été transférées en 2015, nous avons renforcé nos directions sans dégrader l'évaluation scientifique. Quand nous réévaluons un produit, ce dernier reste sur le marché. Très souvent, les industriels nous amènent des données nouvelles en cours d'évaluation, d'où des retards à la prise de décision, ce qui n'est pas pour déplaire à certains groupes. À l'avenir, la politique de l'Agence sera plus rigoureuse face aux jeux parfois pervers des industriels. Le dossier de pré-soumission a été amélioré et les pétitionnaires savent désormais exactement quels sont les documents qu'ils doivent fournir. Dorénavant, tant que le dossier ne sera pas complet, il ne sera pas enregistré : vous verrez que les délais de l'Agence vont brusquement se réduire.

Reste que nous devons nous améliorer, notamment sur la traçabilité des délais. Chaque coordonnateur, qui doit recueillir l'avis de sept experts, traite 200 dossiers. Imaginez

le nombre de coups de téléphone qu'il reçoit quotidiennement des pétitionnaires qui veulent des informations !

À l'occasion de la journée du biocontrôle du 29 janvier, nous avons rappelé que cette thématique avait été notre priorité de 2018, année au cours de laquelle nous avons délivré 53 AMM, contre 45 en 2017. Nous avons eu 39 dépôts de demandes alors qu'il y en avait eu 59 en 2017. Nous constatons très peu d'innovations dans le biocontrôle, d'autant que nombre de produits couvrent les mêmes usages. En outre, nous enregistrons de moins en moins de demandes. Aujourd'hui, 95 demandes sont en cours d'instruction alors que nous en avions 120 en 2017. Dans deux ou trois ans, nous serons à flux tendu. L'Agence a mis parfois 38 mois pour se prononcer sur certains produits car elle avait accepté le dépôt de la demande alors que la substance active n'était pas encore homologuée par l'Europe.

Lors des États généraux de l'alimentation, nous avons suggéré que les structures régionales d'accompagnement de transfert de biotechnologies qui assistent les jeunes entreprises puissent aussi les aider à rédiger les dossiers d'AMM, comme elles le font pour le médicament. D'ici peu, nous allons mettre en place des équipes spécialement dédiées au biocontrôle et elles seront accompagnées d'un comité d'experts.

Nous avons rendu un avis sur les abeilles le 5 février : les ministères de l'agriculture et de l'écologie vont réunir les parties prenantes car il leur revient de modifier l'arrêté pour améliorer la santé des abeilles.

J'en termine par le glyphosate. À la suite des États généraux de l'alimentation, le Gouvernement nous a commandé des études pour réduire l'incertitude sur la cancérogénicité de ce produit. Un groupe d'expert a été réuni en urgence pour analyser toute la littérature : il est apparu que les données sur la génotoxicité avaient besoin d'être affinées. Nous allons prochainement lancer un appel à candidature afin de disposer d'études d'ici deux ans afin de décider en toute connaissance de cause lors de la nouvelle homologation du glyphosate. Je ne sais néanmoins pas si ces études permettront de réduire l'incertitude des experts.

Avec l'INRA, nous travaillons également sur les alternatives non chimiques au glyphosate. Si leur impact économique se révèle acceptable, nous ne délivrerons pas les AMM pour les usages vignes, grandes cultures et arboricultures du glyphosate.

J'ai publié un communiqué de presse après la décision du tribunal administratif de Lyon pour contester très vigoureusement les attendus du juge, qui mettait en cause l'Agence comme si elle n'avait pas pris en compte les données scientifiques disponibles. Aujourd'hui, les AMM pour le glyphosate sont délivrées conformément à la réglementation et ne présentent pas pour les usages que nous avons autorisés en Europe et en France d'inconvénients pour la santé et l'environnement. En revanche, les conditions d'utilisation dans d'autres pays sont très différentes des nôtres.

Il ne nous appartient pas de rectifier sans cesse les informations délivrées par les médias. En outre, une procédure pénale pourrait être engagée à mon encontre du fait de la délivrance des AMM pour le glyphosate. Lors du salon de l'agriculture, j'ai participé à une table ronde sur Europe 1 au cours de laquelle j'ai rappelé l'état des connaissances actuelles. J'entends dire que la concentration de glyphosate pourrait s'élever à 3 microgrammes par litre d'urine, soit une consommation quotidienne de 30 à 60 microgrammes pour une personne pesant 60 kilogrammes. Or la dose journalière admissible, qui est cent fois inférieure au seuil de toxicité, est de 900 microgrammes par litre d'eau, ce qui signifie que l'on pourrait

consommer jusqu'à 18 000 microgrammes de glyphosate par jour. Certes, il faut savoir pourquoi on se retrouve avec du glyphosate dans les urines mais, le résultat de ces analyses, sur le plan sanitaire, c'est plutôt rassurant.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Conclusion surprenante ! Merci pour cette audition intéressante.

*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.*

### **Proposition de résolution européenne sur la réforme de la politique agricole commune (PAC)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous devons adopter formellement la proposition de résolution européenne sur l'avenir de la PAC. Avec la commission des affaires européennes, nous avons examiné jeudi 14 février une proposition de résolution de notre groupe de travail commun sur la politique agricole commune. Nous avons adopté le texte à l'unanimité, mais notre Règlement prévoit que seule la commission des affaires européennes a adopté le texte, ensuite envoyé à la commission des affaires économiques.

Parmi les quatre rapporteurs du groupe de travail, deux sont membres de notre commission : MM. Franck Montaugé et Daniel Gremillet. Je vous propose de les confirmer comme rapporteurs.

*La commission désigne MM. Franck Montaugé et Daniel Gremillet rapporteurs sur la proposition de résolution.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le débat ayant déjà eu lieu, je vous propose de confirmer notre vote du 14 février.

*La proposition de résolution européenne est adoptée sans modification.*

*La réunion est close à 12h40.*

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

**Mercredi 13 février 2019**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

## **Audition du général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui le général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace, pour une audition consacrée aux enjeux stratégiques de l'Espace, désormais composante majeure des politiques de défense.

Révélee lors de la guerre du Golfe, l'importance des satellites dans la préparation et à la conduite des opérations militaires n'a cessé de croître. La revue stratégique de novembre 2017 a confirmé cette montée en puissance de l'espace extra-atmosphérique, mais aussi une banalisation des usages, un risque de prolifération, et une compétition accrue entre États et acteurs industriels. Fournisseur de services aujourd'hui indispensables de navigation, de communication, de météorologie ou d'imagerie, le domaine spatial est devenu un espace de confrontation stratégique particulièrement intense. Quand on voit les stratégies chinoise ou russe, comment empêcher au plan international une appropriation de l'espace et que des actions militaires n'y affectent, demain, nos intérêts ?

Avec son système opérationnel « Grand Réseau Adapté à la Veille Spatiale » (GRAVES) pour la surveillance de l'espace, la France était en avance, est-ce encore le cas, et pour combien de temps ? Quelles sont nos forces, quelles sont nos fragilités ? Existe-t-il une stratégie spatiale de défense spatiale de la France ?

Comment assurer la montée en puissance de ces fonctions nouvelles, alors que c'était un peu « l'angle mort » de la loi de programmation militaire qui n'a pas prévu de crédits spécifiques ? L'exécutif doit faire des annonces prochainement, peut-on compter, outre les ambitions, sur des moyens ?

Sur le plan industriel, la France et l'Europe sont des acteurs spatiaux majeurs. Nous nous interrogeons sur le modèle d'Ariane 6, lanceur non réutilisable, à l'heure où *Space X* - pour le haut du spectre - et le lanceur Vega-C - pour le bas du spectre - viennent concurrencer durement un fleuron européen déjà pénalisé par la lourdeur de son fonctionnement. L'Agence spatiale européenne comprend vingt-deux États membres et fonctionne selon la règle du consensus. Comment être agile dans ces conditions ? La politique de retour géographique, pour compréhensible qu'elle soit, n'est-elle pas devenue la balle que la base industrielle européenne se tire dans le pied ? Comment intégrer le Royaume-Uni post-Brexit, qui reste un acteur spatial européen à part entière ? Je vous remercie, mon Général, de vos réponses à nos questions.

**Général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace.** - Monsieur le Président, mesdames et messieurs les Sénateurs, c'est pour moi un

honneur et un plaisir de me trouver aujourd'hui parmi vous pour évoquer ce sujet particulièrement important. Vous le savez, le Président de la République a demandé en juillet dernier que lui soit proposée une stratégie spatiale de défense. Ainsi, un groupe de travail a rendu ses conclusions en décembre dernier à la Ministre des armées qui a transmis ses recommandations à l'Élysée. Un conseil de défense consacré à l'espace devrait prochainement avoir lieu. À cette occasion, des décisions seront prises. Je ne pourrai donc aujourd'hui que partager des éléments qui ont guidé notre réflexion et lever un coin du voile sur les contours de la stratégie spatiale dont la définition incombe, en définitive, au Président de la République et à la ministre des Armées. J'articulerai mon propos de la façon suivante : après avoir brièvement présenté le commandement interarmées de l'espace et le paysage spatial militaire dans lequel il s'inscrit, je vous exposerai les raisons pour lesquelles l'espace est considéré depuis toujours comme un enjeu stratégique. Puis j'évoquerai les évolutions que nous observons depuis quelques années et les menaces auxquelles nous sommes confrontés dans l'espace. Je terminerai sur les conséquences que cela implique pour le spatial militaire.

Je vous propose de retenir quatre points clés de mon intervention. Tout d'abord, l'espace est devenu un champ de confrontation militaire. Cela implique, deuxième point clé, que nous sommes en train, *de facto*, de passer d'un espace militarisé à un espace arsenalisé. Troisième idée force, l'espace doit désormais être considéré comme un milieu à part entière s'ajoutant aux milieux naval, terrestre, aérien et cyber, et comme une nouvelle composante de nos armées. Ceci implique, et il s'agit du quatrième point clé, une évolution de notre stratégie et de notre politique spatiale militaire, à la fois aux niveaux doctrinal, capacitaire, juridique et organisationnel. Mais également, selon les décisions qui seront prises, en matière de politique déclaratoire de la France.

J'en viens maintenant au premier point de mon intervention liminaire : le commandement interarmées de l'espace et le paysage spatial militaire français. Le CIE a été créé en 2010, après le Livre blanc de 2008 qui reconnaissait l'espace comme un enjeu stratégique, afin de positionner le spatial au bon niveau dans les chaînes de décisions politico-militaires et de rassembler les diverses responsabilités du secteur dans un organisme unique afin de redonner une cohérence au domaine spatial militaire. Elaborer la politique spatiale militaire est le premier axe de son périmètre de responsabilités. Il s'agit d'identifier les besoins militaires en matière de capacités spatiales, de participer à l'élaboration et à la conduite des coopérations internationales dans le domaine spatial et de conseiller les autorités ou organismes du ministère en matière spatiale militaire. Mettre en œuvre cette politique est le deuxième axe. Cela comprend notamment l'expression des besoins opérationnels et la contribution à la conception de la stratégie d'acquisition des capacités spatiales de défense, le commandement des capacités spatiales militaires françaises, la participation à la maîtrise de l'environnement spatial, c'est-à-dire la liberté d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique par les armées, notamment par la connaissance de la situation spatiale et enfin la contribution au respect par l'Etat français de ses engagements internationaux dans le domaine spatial. Le CIE représente également le ministère dans l'ensemble des instances où le droit de l'espace est évoqué.

Mais le CIE n'est pas le seul acteur du spatial militaire. Il a pour vocation de coordonner les autres acteurs au premier rang desquels se trouve l'armée de l'air qui assure d'une part la surveillance de l'espace grâce au Centre opérationnel de surveillance militaire des objets spatiaux (COSMOS) implanté à Lyon en lien avec le Centre national d'études spatiales (CNES) et d'autre part assure le contrôle de nos capteurs images satellitaires grâce au Centre militaire d'observation par satellite (CMOS). Les autres opérateurs spatiaux militaires sont la Direction du renseignement militaire (DRM) qui assure l'orientation des

capteurs de nos satellites de renseignement et la Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'informations de la défense (DIRISI) qui exerce le rôle d'opérateur des capacités de communication par satellites avec l'aide d'un industriel, pour le maintien à poste des plateformes. Le CNES est pour sa part l'opérateur de maintien à poste des plateformes de renseignement. Enfin, ma description ne serait pas complète si j'oubliais la direction générale de l'armement dont le rôle est essentiel pour doter les armées des capacités spatiales dont elles ont absolument besoin pour conduire leurs missions. Vous le voyez, le paysage spatial est donc relativement fragmenté, tout en concernant peu d'effectifs : le CIE est composé de 40 personnes, tandis que le spatial militaire, toutes entités confondues, à l'exception du CNES, représente moins de 300 personnes.

J'en viens maintenant à mon deuxième point : l'espace enjeu stratégique identifié et pris en compte depuis toujours. Les Livres blancs de 2008 et 2013, ainsi que la revue stratégique de 2017, ont consacré l'espace comme un enjeu stratégique. Indispensable à la vie quotidienne des Français ainsi qu'à la prospérité économique, il est également essentiel à l'exercice de notre autonomie stratégique par la capacité qu'il offre à nos autorités d'apprécier les situations, de décider et de transmettre leurs décisions de façon souveraine. Enfin, il est essentiel pour la planification et la conduite de nos opérations militaires à travers le monde. Nos capacités militaires spatiales fournissent un appui indispensable à nos armées sur le terrain, en assumant des fonctions qui peuvent être ainsi résumées : voir, écouter, communiquer, naviguer, localiser et synchroniser, au travers de la fonction « temps ». À cela s'ajoutent des services géographiques et météorologiques également indispensables à nos opérations. Si nous perdions l'accès à l'espace et aux services qu'il offre à nos armées, ces dernières seraient très vite aveugles, sourdes et largement impotentes, à l'instar de ce que décrivait le Maréchal Montgomery en 1943 pour lequel la perte de la guerre aérienne entraînerait ipso facto une rapide défaite au sol et en mer.

C'est la raison pour laquelle de grands programmes spatiaux militaires ont été lancés depuis plusieurs décennies. Nous avons aujourd'hui en service dans le domaine de l'observation, les satellites HELIOS 2, la constellation duale PLEIADE et l'accès aux services radar SAR-LUPE allemand et COSMO-SkyMed italien. Dans le domaine de l'écoute, la constellation expérimentale en orbite basse ELISA fournit une première capacité et dans le domaine des communications, les satellites SYRACUSE 3 constituent notre cœur souverain, complété par le satellite franco-italien ATHENA-FIDUS, célèbre pour avoir été « butiné » par un satellite russe en 2017, ainsi que les services offerts par le satellite gouvernemental italien SICRAL 2 et par le contrat commercial ASTEL-S.

L'espace n'a en aucun cas été oublié dans la LPM puisque celle-ci consacre 3,6 milliards d'euros au renouvellement intégral des capacités militaires spatiales sur les sept prochaines années : HELIOS 2 devrait être ainsi remplacé par le programme MUSIS-CSO, dont le premier satellite a été lancé en décembre dernier ; SYRACUSE 3 par SYRACUSE 4. De plus, nous lancerons CERES, une constellation d'écoute et de renseignement électromagnétique. Enfin, le radar GRAVES devrait également être amélioré. L'espace est ainsi bien pris en compte par la programmation militaire mais sur le périmètre correspondant aux fonctions opérationnelles que j'ai évoquées plus haut.

Mais l'espace connaît actuellement une révolution profonde pour deux raisons.

La première, c'est la banalisation et la commercialisation de l'accès à l'espace, avec l'arrivée de nouveaux acteurs étatiques et surtout non-étatiques que favorisent les ruptures technologiques majeures permettant la conception de petits satellites à moindre coût.

De nouveaux services commerciaux sont proposés. De nouveaux modèles économiques, sur la viabilité desquels je ne me prononce pas, apparaissent et viennent bouleverser la donne. C'est un phénomène communément appelé *New Space*. Ceci constitue à la fois un facteur de risques et un facteur d'opportunités. Facteur de risques en raison tout d'abord de la densification sans précédent de l'espace : d'ici 2025, le nombre de satellites actifs en orbite devrait quadrupler et atteindre plus de 6000. Par ailleurs, plus de 14000 débris de plus de 10 cm ont aujourd'hui été recensés, leur éventuelle collision peut conduire à la destruction de satellites et induire des effets en chaîne. A ces derniers s'ajoutent près de 750000 débris de plus d'un centimètre, dont la collision avec un satellite est susceptible de l'endommager gravement. Facteur de risques également parce que les services commerciaux proposés par certains de ces opérateurs peuvent avoir des applications militaires et représenter une menace, avec la difficulté de caractériser l'origine d'un éventuel acte hostile. Enfin, le *New Space* peut induire le risque de déstabilisation de notre secteur industriel national et constituer une menace sur la garantie de notre accès souverain à l'espace.

Néanmoins, le *New Space* représente également une source d'opportunités pour trois raisons : d'une part, l'accès à l'espace est rendu plus compétitif ; d'autre part, les nouveaux services proposés peuvent être utilisés à des fins militaires ; enfin, les modes d'acquisition peuvent être plus innovants et réactifs et il est possible d'envisager des démonstrateurs à bas coût avec un retour sur investissement extrêmement rapide en termes de capacités opérationnelles, à côté des programmes traditionnels recherchant des performances élevées, programmes souvent inscrit dans le temps long et nécessitant une maturation technologique plus longue ainsi qu'une parfaite maîtrise des risques techniques et financiers.

L'accroissement de la compétition stratégique, que ce soit entre les grandes nations spatiales ou les puissances régionales et émergentes, représente un second facteur d'évolution du domaine spatial.

Si les États-Unis demeurent les leaders incontestables du spatial, avec plus de 50 milliards de dollars investis annuellement dans le spatial civil ou militaire et une capacité d'innovation adossée sur un écosystème particulièrement dynamique, ils sont talonnés par la Chine, particulièrement active et innovante, qui dispose de l'ensemble du savoir-faire d'une grande puissance spatiale et fait preuve d'un très fort dynamisme dans ce domaine. Elle a ainsi mis en orbite plus de la moitié de ses satellites d'intérêt militaire ces cinq dernières années. Et en 2018, les Chinois ont été pour la première fois de leur histoire la première nation en termes de lancements. La Russie quant à elle dispose de l'ensemble du panel des capacités spatiales militaires et reste à cet égard une puissance spatiale de premier plan.

A ces puissances historiques, s'ajoutent d'autres acteurs qui disposent de leurs propres capacités de lancement, comme le Royaume-Uni, l'Europe, l'Inde, Israël, l'Iran, les deux Corées, la Nouvelle-Zélande notamment. En outre, on dénombre actuellement 40 projets de lanceurs de toutes dimensions dans le monde.

Le deuxième facteur d'évolution dans le domaine spatial est que, l'espace étant à la fois un enjeu économique majeur et un milieu essentiel à la supériorité militaire, la compétition dans l'espace devient confrontation et l'on voit apparaître de nouveaux modes d'action. Ce constat fait l'objet d'un assez large consensus parmi nos principaux partenaires : l'espace devient un milieu d'opérations en tant que tel, au même titre que les autres milieux et tout conflit de haute intensité, impliquant une puissance dotée de capacités spatiales de premier rang, s'étendra inéluctablement à l'espace.

Les grandes puissances spatiales améliorent leurs capacités et développent des systèmes visant la conduite d'actions dans l'espace. Le panel de ces actions, qui va de la neutralisation à la destruction, est large et certaines peuvent avoir des effets irréversibles. Les points de vulnérabilité de nos capacités peuvent être les segments-sol, comme les infrastructures physiques ou les opérateurs, les segments spatiaux, - c'est-à-dire les satellites eux-mêmes constitués soit de la plateforme, soit des charges utiles - les moyens de communication entre les segments spatiaux et le sol, ou encore les parties logicielles.

Les menaces peuvent être constituées par le renseignement ou les inspections de proximité, à l'instar de celles conduites par le satellite russe LUCH-OLYMP, des menaces cyber, que peuvent fomenter des États par ailleurs dépourvus de capacités spatiales, des opérations de brouillage ou d'aveuglement et des armes de destruction à énergie dirigée, comme les lasers, et les armes à impulsion électromagnétique ou des micro-ondes à forte puissance. Par exemple, les Russes ont développé les lasers aéroportés SOKOL sur plateforme Iliouchine 76 ainsi qu'un laser dénommé PERESVET et présenté par le Président Poutine lui-même en mars 2018 ; ce laser pourrait avoir une capacité anti-satellite.

En outre, sont mis en œuvre par certains des satellites présentés comme expérimentaux et à des fins scientifiques ou technologiques, mais qui pourraient être capables d'actions de neutralisation. Ces satellites dotés de bras robotisés sont capables de se déplacer sur les orbites géostationnaires et de s'approcher particulièrement près d'autres satellites en orbite pour mettre en œuvre des charges de neutralisation à courte portée ou de s'y arrimer pour les neutraliser à l'aide de leurs bras articulés.

Enfin, viennent s'ajouter à ces menaces des missiles antisatellites dont certains ont déjà été mis en œuvre, comme le prouve le tir d'essai effectué par les Chinois en 2007 sur un de leurs satellites en orbite basse, constituant au passage une des principales sources de l'accroissement très significatif du nombre de débris en orbite.

Les satellites civils non étatiques mais utilisés à des fins militaires peuvent également constituer des menaces ; ce qui pose un problème d'attribution d'une éventuelle action hostile à un Etat.

Face à cette évolution de la situation, il est donc nécessaire d'adapter notre stratégie. C'est précisément ce qu'a demandé le Président de la République à la ministre des Armées le 13 juillet 2018 en souhaitant qu'une stratégie spatiale de défense soit élaborée.

Cela passe avant tout par l'amélioration de notre capacité de surveillance de l'espace et notre capacité d'identification et de caractérisation des objets spatiaux. La France est l'une des rares nations à détenir ses propres capacités de surveillance, avec les radars GRAVES et SATAM, complétés par les télescopes TAROT du CNRS et GEOTRACKER d'ArianeGroup. Avec les données complémentaires que nous fournissent nos partenaires américains, notre compréhension de la situation spatiale est très bonne. Mais elle est parcellaire et très insuffisante dans le contexte que j'ai décrit. Il faut donc aller plus loin, en coopération avec les Européens qui ont un intérêt collectif à disposer d'une surveillance efficace d'un espace exo-atmosphérique. Nous devons donc bâtir ensemble une future capacité européenne de connaissance de la situation spatiale, suffisamment précise pour permettre la détection et l'identification des tous les objets spatiaux, y compris les débris de petite taille. L'Allemagne est un partenaire avec lequel nous échangeons activement dans ce but.

Le deuxième point de notre stratégie concerne la protection de nos satellites et de nos moyens spatiaux. Nous devons accroître notre effort sur la protection passive de nos moyens spatiaux, ce qu'on appelle communément le durcissement de nos capacités. Par ailleurs, pour assurer la protection de nos intérêts, assurer la résilience de nos moyens spatiaux et pour exercer notre légitime défense dans l'espace, comme le droit international nous le permet, il n'est pas exclu de réfléchir aux réponses à apporter à des actes hostiles particulièrement graves contre nos capacités spatiales. Cette réponse pourrait avoir différentes formes et un changement doctrinal consisterait à passer des opérations depuis l'espace à des opérations dans l'espace. Il ne s'agirait évidemment pas de se lancer dans une course aux armements contraire aux principes internationaux qui régissent les activités spatiales et à notre vision du monde, mais d'exercer un droit de légitime défense, comme cela est autorisé par la charte des Nations-Unies.

Troisième point, nous devons travailler collectivement à la définition de règles de comportements responsables et à la promotion d'un bon usage de l'espace, en développant une stratégie commune avec nos alliés. Amender les normes en temps de paix permettrait ainsi de minimiser les risques de malentendus. D'autres mesures seraient souhaitables : le renforcement de la coopération avec nos partenaires européens, visant l'utilisation pacifique de l'espace, la promotion d'une régulation pragmatique du milieu spatial – via le développement du *Space Traffic Management* - et, enfin, l'élaboration d'une politique déclaratoire robuste pour décourager les actions illégales ou franchement hostiles.

Tout en restant conforme au Traité de 1967 et au droit international, le droit interne devrait également évoluer. En effet, initialement conçu pour encadrer quasi exclusivement les activités spatiales civiles, il faudra l'adapter si le Président de la République souhaite que nous soyons en mesure de conduire des actions militaires de protection de nos moyens dans l'espace.

Une autre évolution nécessaire concerne nos capacités spatiales. Si notre capacité à exercer une légitime défense dans l'espace venait à être renforcée, il faudra travailler sur la question des équipements. Plusieurs options figurent dans le rapport qui vient d'être transmis à la Présidence de la République et feront l'objet d'un arbitrage.

Enfin, en matière de gouvernance, il conviendra de remédier à la dispersion des acteurs du secteur spatial militaire, ainsi qu'à l'absence de chaîne de commandement unifiée des opérations spatiales. Cette organisation a correctement fonctionné jusqu'à présent. Mais les nouveaux enjeux auxquels nous sommes confrontés et le renforcement de notre stratégie spatiale impliqueront une adaptation de notre organisation et de notre gouvernance.

Monsieur le Président, mesdames et messieurs les Sénateurs, pour conclure, je voudrais vous faire part d'une conviction : nous sommes à l'aube d'une évolution majeure dans le spatial en général, et dans le spatial militaire en particulier, induite par la dynamique des secteurs militaire et civil qui nous entraîne dans une nouvelle ère. L'espace devient un champ de confrontation, à l'instar du cyber auparavant. Cette prise de conscience s'est opérée au plus haut niveau de l'État et l'impulsion a été donnée, en prenant en compte la diversité des aspects de ce sujet, qu'ils soient juridiques, politiques, nationaux, internationaux, organisationnels et capacitaires, dans la définition de cette nouvelle stratégie. Je vous remercie de votre attention.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, mon général, pour cette présentation très concrète des enjeux, des défis et des menaces de l'espace.

**M. Ladislas Poniatowski.** – J’ai le sentiment que la France joue avant tout la défense et non l’attaque dans l’espace. Le Général Lecointre nous a d’ailleurs indiqué qu’il n’avait nullement l’intention d’équiper les satellites d’armes offensives. Or, les États-Unis, la Chine et la Russie semblent, quant à eux, le faire. Nous en avons pourtant la capacité ! Comment comptons-nous donc agir face aux satellites qui peuvent nous être hostiles ?

**M. Jacques Le Nay.** – Nous voyons très clairement l’enjeu représenté par l’espace, au regard des nouvelles menaces qu’il est susceptible de laisser apparaître. Vous avez d’ailleurs déclaré que les armées observaient un durcissement des modes d’action entre certaines grandes nations, comme les États-Unis, la Russie ou encore la Chine, en raison de leurs ambitions de dominer l’espace. En ce sens, l’affaire officialisée, en septembre dernier, du satellite russe LUCH-OLYMP venu, pour reprendre vos termes « butiner » le satellite franco-italien ATHENA-FIDUS pour en fait l’espionner, témoigne du potentiel champ de confrontation que pourrait représenter l’espace. Comment nos armées se préparent-elles aux nouvelles formes de confrontation pouvant s’y faire jour ?

**M. René Danesi.** – En 1967, le premier traité international sur l’espace a défini les zones périphériques à la couche d’ozone comme des biens communs de l’humanité. Or, la transition énergétique et la révolution des nouvelles technologies de l’information et de la communication accroissent les besoins en métaux rares dont regorgent les astéroïdes. Dès 2015, le Président Obama a signé un acte commercial reconnaissant à tout individu le droit de s’approprier et de vendre toute ressource spatiale. Si le principe de non-propriété du traité de 1967 semble respecté, le droit d’appropriation des richesses qui s’y trouvent est désormais établi. Pensez-vous, comme le spationaute Thomas Pesquet, que l’exploitation minière des autres planètes représente une nouvelle frontière pour l’humanité ; une telle perspective impliquant, à terme, de nouveaux conflits ?

**M. Pascal Allizard.** – Votre domaine entre dans le giron du programme budgétaire 144 dont je suis le rapporteur. Ma question portera sur la prise en compte de l’évolution de l’arsenal spatial des principales puissances spatiales par notre propre outil militaire. Quelles conséquences tirez-vous des tests des drones spatiaux effectués par l’armée américaine, d’une part, de l’annonce de prospections minières, peut-être avant-coureuses d’une implantation militaire, par la Chine, d’autre part, et, enfin, de la capacité opérationnelle russe de brouillage des signaux GPS depuis la terre et la mer ?

**M. Joël Guerriau.** – En 2018, la Chine a dépassé les États-Unis en nombre de satellites lancés. L’Union européenne se trouve désormais derrière la Russie ; le grand programme européen Ariane ne représentant plus que 5 % des tirs mondiaux. Or, la destruction organisée de nos satellites nous frapperait d’aveuglement et nous paralyserait. La Chine est, quant à elle, capable de mobiliser 200 satellites à usage militaire. Disposons-nous d’armes de dissuasion suffisantes pour contrecarrer les risques de densification de l’espace où la part européenne est de plus en plus ténue ?

**M. Bruno Sido.** – J’ai commis un rapport, avec ma collègue Catherine Procaccia sur l’espace en 2012. Nous avons alors évoqué la question des débris et les États-Unis nous avaient prévenus d’une prévisible collision avec l’un de nos satellites, dont nous avons pu modifier, en temps voulu, la trajectoire. Dès lors, la modernisation de notre dispositif de radars garantira-t-elle notre entière autonomie, notamment par rapport à nos amis américains ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Le Président Trump s’est prononcé en faveur d’une militarisation de l’espace. Est-ce la résurgence d’une forme de course dans l’espace

dont la Russie, qui semble y consacrer l'ensemble de ses richesses au risque de devenir exsangue économiquement, et la Chine sont les autres champions ? Une volonté internationale d'encadrer juridiquement cette nouvelle exploitation de l'espace s'est-elle faite jour ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – La règle du jeu international est vouée à s'imposer sur toutes les questions qui viennent d'être évoquées par mes collègues. Est-il raisonnable désormais de respecter, à la lettre, l'interdiction d'équiper les satellites de système défensif ? Les États-Unis donnent l'exemple en matière de militarisation de l'espace. Vont-ils pour autant dénoncer le traité de 1967 et la règle du jeu international va-t-elle s'imposer en la matière ?

**M. Ronan Le Gleut.** – Dans le cadre de la défense européenne, le programme HELIOS prévoyait la participation minoritaire de l'Italie, l'Espagne, de la Belgique et de la Grèce. L'Accord de Turin a permis le lancement d'une alliance capacitaire entre HELIOS et COSMO-SkyMed, tandis que l'Accord de Schwerin prévoyait la coopération avec SAR-LUPE. Aussi, le programme d'armement Multinational *Space-based Imaging System* (MUSIS) avec la composante spatiale LOPTIC, comprend-il la participation minoritaire de pays européens, à l'instar de ce qui est prévu avec HELIOS ? Un accord est-il prévu avec le programme CSO ?

**M. Cédric Perrin.** – Comment les armées s'organisent-elles pour appréhender le flot d'informations collecté par les satellites CSO et CERES ? Avons-nous anticipé, notamment en termes d'organisation, ce saut quantitatif auquel cette collecte va donner lieu ? L'industrie peut-elle être une ressource pour traiter les données non stratégiques et laisser les armées s'occuper du primordial et de l'urgent ?

**M. Olivier Cadic.** – Un conflit multilatéral d'envergure devrait avoir comme premier théâtre d'opérations l'espace et le cyber. Le budget prévu par la LPM permet-il de faire face aux besoins et d'atteindre vos objectifs capacitaires ?

**M. Alain Cazabonne.** – Comment la Russie, dont le PIB est équivalent à celui de l'Espagne, peut-elle s'engager dans cette course à l'espace ? En outre, un satellite en orbite peut-il détruire une cible terrestre ?

**Général Michel Friedling.** - Une première série de vos questions a trait à l'évolution du droit de l'espace. Si le Traité de l'espace de 1967 encadre l'ensemble des activités spatiales, il ne s'applique pas à la totalité des objets spatiaux, mais aux objets qui orbitent – c'est-à-dire ceux qui réalisent au moins une révolution autour de la planète – ou qui vont au-delà de l'orbite terrestre et non aux objets qui transitent dans l'espace extra-atmosphérique. En dehors des satellites eux-mêmes, le principe de souveraineté ne trouve pas à s'appliquer dans l'espace dont l'utilisation doit être pacifique. Ce principe ne contredit cependant pas le principe onusien du droit à la légitime défense. Placer une arme dans l'espace, - à l'exclusion des armes de destruction massive qui peuvent transiter dans l'espace, comme les missiles balistiques intercontinentaux, mais non y être positionnées -, à des fins non agressives n'est pas en soi interdit, selon notre lecture du Traité de l'Espace. L'usage qu'on en fait peut être prohibé. Il est également interdit de militariser la lune et de contaminer l'espace ; ce dernier principe a cependant été mis à mal par la destruction cinétique de deux satellites en orbite.

Personne ne souhaite la révision du Traité de 1967 qui aurait peu de chances d'aboutir. Si la conférence du désarmement travaille sur des évolutions du droit de l'espace,

son fonctionnement demeure bloqué par les divergences de vue des Chinois et des Russes. De façon parallèle, des forums, relevant d'initiatives privées et auxquels la France participe, conduisent une réflexion sur ces évolutions, à l'instar du Manuel de Tallinn pour le domaine cyber. Ainsi, l'université canadienne McGill travaille à la rédaction d'un manuel du droit de l'espace - « *Manual on International Law Applicable to Military Uses of Outer Space* » (MILAMOS) -, et un projet concurrent existe en Australie. Il faut promouvoir des normes de comportement responsable dans l'espace et accompagner l'évolution de notre stratégie d'une politique déclaratoire, consistant à affirmer notre respect du Traité de l'espace sans renoncer à notre droit à la légitime défense, conformément à la Charte des Nations unies.

Dans les simulations conduites lors de l'exercice *Schriever Wargame* organisé aux États-Unis en novembre 2018 et associant huit nations, l'une d'elle prévoyait les conséquences de la création d'une « *Space Defence Identification Zone* » incluant les zones atmosphériques et prévoyant la déclaration des satellites, en totale opposition avec le droit international. L'exercice a permis d'établir notamment l'importance d'une action coordonnée globale entre nations reconnues puissances spatiales et la nécessité de construire une chaîne spécifique de partage des informations et de commandement. Est également apparue la nécessité de définir des règles communes de comportement et de transparence, d'avoir une politique déclaratoire. Pour faire face à une situation considérée comme une agression, il faut être en mesure de déployer un spectre de capacités, depuis la détection jusqu'à éventuellement la destruction des menaces, s'appuyant sur des capacités cyber coordonnées.

Cette opération d'envergure internationale a également permis de susciter de nouvelles questions que nous instruisons avec l'ensemble de nos partenaires : quelles sont les règles d'engagement dans l'espace et quel est le champ des emprises et des capacités que l'on doit défendre ? Comment, également, formaliser la coopération avec les opérateurs privés afin de respecter les dispositions juridiques relatives au transfert de capacités ?

S'agissant de la surveillance de l'espace, notre radar GRAVES, lancé initialement sur le programme 144, est la source de notre capacité unique en Europe. Il nous permet d'obtenir un début d'appréciation souveraine sur la situation dans l'espace. Nous avons des accords d'échange d'informations classifiées et non classifiées avec les Américains et sommes ainsi en mesure de compléter les informations que nous recueillons. D'ailleurs, notre connaissance de la situation spatiale est significative et nous permet d'interroger les informations que nos partenaires américains nous transmettent. Cependant, notre connaissance est encore insuffisante. Nous travaillons à l'améliorer. Sur les orbites géostationnaires, nous avons étendu les contrats d'utilisation des télescopes du CNRS et d'ArianeGroup. Dans les options capacitaires, nous avons proposé d'accélérer le renouvellement de nos équipements afin d'obtenir une capacité souveraine française pleinement autonome susceptible de détecter l'ensemble des objets de plus de dix centimètres sur l'ensemble des orbites. Une architecture commune avec nos partenaires allemands, qui devrait favoriser le partage des données collectées, est en cours d'élaboration. Nous serons donc en mesure de voir, de comprendre, d'identifier et de caractériser la situation spatiale nous concernant.

Nous avons étudié la possibilité d'un futur centre d'opérations regroupant l'ensemble des fonctions qui sont actuellement les nôtres et assurant la conduite de nos opérations spatiales. Dans ce cadre, un des éléments de notre réflexion est effectivement relatif aux flux d'informations et à la quantité considérable de données, non seulement collectés ou générés par les satellites, mais également en matière de surveillance de l'espace. Nous pensons qu'il y aura en effet un besoin d'une architecture et de capacités dédiées de

stockage et de traitement de ces données, un *Space Data Center*, inclus ou connexe à un tel centre d'opérations, de manière souveraine.

Concernant le budget, les 3,6 milliards d'euros de la LPM nous permettront de renouveler les satellites HELIOS, ELISA et SYRACUSE 3, et de couvrir partiellement le besoin en matière de surveillance de l'espace. Si nous devons acquérir de nouvelles capacités ou améliorer des capacités existantes, la question des ressources se posera inévitablement. Ce travail est en cours et nous avons identifié plusieurs scénarios en matière d'acquisition de capacités avec une évaluation des coûts associés.

La coopération sur CSO associe de nombreux partenaires : l'Allemagne en est le premier contributeur financier avec 20%, la Belgique y contribue également à hauteur de 3,3 %, et la Suède est bénéficiaire d'images en échange de prestations. Si un accord est en cours de finalisation avec l'Italie et des discussions sont en cours avec l'Espagne et la Grèce. Nous avons également proposé à l'Union européenne de bénéficier des capacités offertes par CSO.

Il est très facile de brouiller un signal GPS depuis le sol. Mais cela met le brouilleur en vulnérabilité et l'effet reste relativement localisé. En revanche, brouiller à la source, c'est-à-dire les satellites qui émettent les signaux, est plus difficile et nécessite des moyens importants. Ne serait-ce que parce qu'ils opèrent en constellation. Quoi qu'il en soit, nous travaillons à la robustesse de nos récepteurs et à notre capacité à opérer en situation dégradée.

Concernant la Russie, je pense, au vu de mes échanges variés, que les Américains sont davantage préoccupés par le développement des capacités spatiales chinoises que russes. On peut le comprendre. Bien que la Russie reste un compétiteur stratégique majeur et dispose de tout le panel des capacités spatiales militaires, l'écart technologique entre la Chine et les Etats-Unis ou l'Europe se réduit à grande vitesse. Les Américains se mobilisent donc vigoureusement pour conserver ou accroître à nouveau leur supériorité technologique et militaire dans l'espace. C'est le sens de leur décision de créer un commandement unifié dédié aux opérations spatiales, le Space Command et une agence unique d'acquisition de capacités spatiales, la Space Defense Agency, regroupés au sein d'une Space Force, véritable sixième service indépendant des armées américaines mais adossé au département de l'US Air Force. Considérant par ailleurs que leur capacité à constituer une coalition fait partie de leurs atouts stratégiques, les Américains ont également la volonté de fédérer leurs alliés autour d'eux dans une communauté dédiée à l'analyse des enjeux militaires dans l'espace, à la définition de normes communes, de réponses appropriées en coalition le cas échéant. La capacité à opérer en coalition dans l'espace, à l'instar des autres milieux, est un enjeu majeur pour l'avenir. Nous y travaillons avec d'autres nations.

Enfin, pour répondre à une question sur l'utilisation d'armes laser depuis l'espace vers une cible terrestre, il n'est pas encore possible à ma connaissance, en raison de la puissance qu'il faudrait embarquer sur une plate-forme spatiale, d'envisager une telle capacité.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, mon Général, pour la clarté de votre intervention et la qualité de vos réponses à nos questions. Nous attendons avec grande impatience la présentation du Président de la République de la stratégie spatiale française. Je retiendrai particulièrement de votre propos l'importance de la coopération, en raison de la complexité des technologies en jeu et de la nécessité d'en mutualiser les coûts, ainsi que la

nécessité de vous allouer les moyens nécessaires pour faire face à nos engagements, dans ce contexte spatial en mutation.

**Mercredi 13 mars 2019**

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

*La réunion est ouverte à 9 heures 30.*

**Loi d'orientation et de programmation sur la solidarité internationale -  
Audition conjointe d'ONG d'aide au développement (Coordination Sud,  
CCFD Terre solidaire, Action Santé mondiale, Plan international France, La  
Chaîne de l'Espoir)**

**M. Pascal Allizard, président.** – Je vous prie d'excuser le président Cambon, qui accompagne le Président de la République dans son voyage dans la Corne de l'Afrique.

Nous entamons aujourd'hui notre travail sur la future loi d'orientation sur la politique de partenariats pour le développement solidaire. Cette loi sur l'aide au développement devrait être présentée au Parlement au cours de l'année, d'abord à l'Assemblée nationale avant l'été, puis, dans le meilleur des cas, au Sénat à partir de l'automne prochain.

Afin de faire le point sur les grands enjeux de la politique d'aide au développement, qui constitue un pilier essentiel de nos relations extérieures, nous entamons aujourd'hui une série de tables rondes. Nous recevons ce matin des représentants des organisations non gouvernementales (ONG).

Nous accueillons ainsi Philippe Jahshan, président de Coordination SUD, la plateforme qui regroupe l'ensemble des ONG compétentes en la matière ; Elvira Rodriguez Escudeiro, responsable « financements institutionnels » à La Chaîne de l'Espoir ; Claire Baudot, responsable plaidoyer à Action Santé Mondiale ; Hélène Dulin, chargée d'études et de coordination au CCFD – Terre Solidaire ; Nastasia Thebaud-Bouillon, chargée de plaidoyer à Plan International France ; et, enfin, Yann Illiaquer, chargé de mission à Coordination SUD.

L'objet de cette table ronde est ainsi de recueillir l'analyse des acteurs associatifs sur les enjeux d'une nouvelle loi d'orientation sur la solidarité internationale.

Les travaux antérieurs de notre commission, sous l'égide d'abord d'Hélène Conway-Mouret et Henri de Raincourt, puis de Jean-Pierre Vial et Marie-Françoise Perol-Dumont, ont mis en exergue les réussites, mais aussi les nombreux problèmes que pose la politique française en matière d'aide au développement dans sa configuration actuelle. Cette « doctrine » de notre commission a été synthétisée dans une note de position, qui vous a été distribuée, et que le président de notre commission a remise au ministre, afin qu'elle puisse nourrir les travaux préparatoires du Gouvernement. Selon l'analyse de la commission, la politique française d'aide au développement souffre d'une stratégie d'ensemble souvent confuse et lacunaire ; d'un pilotage politique parfois défaillant, avec une aide française au développement efficace, mais insuffisamment intégrée au dispositif global ; de financements fluctuants et globalement insuffisants par rapport aux ambitions affichées ; d'une mauvaise

articulation des contributions bilatérales et multilatérales et, enfin, d'une évaluation trop faible de son efficacité globale.

En outre, la France se singularise, par rapport à l'ensemble de ses partenaires, par une très faible proportion de son aide au développement transitant par les ONG.

Première question : que pensez-vous de l'analyse de notre commission et souhaitez-vous réagir à notre note de position ? Ma deuxième question portera sur « l'approche globale ». Les responsables militaires des forces françaises engagées sur des théâtres d'opérations extérieurs indiquent tous qu'aucune solution durable n'est possible sans un renforcement du soutien au développement. Cette nécessité vous paraît-elle actuellement suffisamment prise en compte ? Enfin, quel est aujourd'hui le poids réel de l'aide publique au développement (APD) par rapport à l'ensemble des flux financiers entre les pays riches et les pays en développement – échanges commerciaux et d'investissements, flux financiers au sein des entreprises ou encore transferts des diasporas – ?

Votre exposé liminaire s'articulera en cinq parties : un cadrage d'ensemble avec une évocation des priorités de l'aide au développement ; la question du financement ; la cohérence des politiques publiques ; la place accordée à la société civile dans cette politique ; et, enfin, la question de l'égalité femme-homme et du genre.

**Philippe Jahshan, président de Coopération SUD.** – Merci à la commission des affaires étrangères du Sénat de nous accueillir pour évoquer la prochaine loi d'orientation et de programmation sur la solidarité internationale. Je dresserai, dans un premier temps, un état de lieux de la politique française en matière d'aide au développement, en soulignant les carences. J'énoncerai ensuite quelques éléments de principe défendus par les ONG françaises sur l'aide publique. Je ferai quelques commentaires sur les acquis du dernier comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de février 2018 et j'indiquerai nos attentes au regard de ce projet de loi.

La politique de coopération française se caractérise encore aujourd'hui par la faible lisibilité de ses objectifs et leur relative déconnexion avec les stratégies mises en œuvre par la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Cette politique s'est transformée en une politique d'instruments, et ce sont eux qui ont guidé les orientations.

Autre élément : la faible lisibilité de notre politique, soulignée par l'OCDE, et la déconnexion entre les objectifs, les réalisations et les instruments. Cette faible prévisibilité s'explique notamment par l'absence d'une loi de programmation budgétaire, en faveur de laquelle nous avons plaidé lors de la préparation de la loi de juillet 2014. Nous saluons l'engagement pris, qui devrait permettre de renforcer la prévisibilité de cette politique, trop souvent victime des arbitrages budgétaires.

Cette politique souffre également de la complexité de sa gouvernance et de son pilotage, les compétences se partageant notamment entre les Affaires étrangères et Bercy, chacune de ces deux administrations représentant la France dans les différentes instances internationales. Cette dualité a souvent conduit à une perte d'efficacité du pilotage. La réforme de 1998 a renforcé la coordination notamment interministérielle, objet du Cicid, créé en remplacement du ministère de la coopération. Celui-ci a depuis lors été très peu réuni, et, aujourd'hui, ce sont encore sept ou huit ministères qui interviennent en matière de coopération.

Nous déplorons l'absence d'une véritable stratégie en matière d'aide multilatérale. De fait, on a du mal à comprendre les arbitrages rendus par la France en la matière. D'où une perte d'efficacité. À la suite de la loi de 2014, un document a été produit, qui dresse plutôt un état de lieux des contributions françaises aux fonds multilatéraux plutôt que de définir véritablement une stratégie.

Le déséquilibre entre les prêts et les dons, qui s'est accentué dans le temps, caractérise également notre politique. En 2017, les prêts représentaient 60 % de notre APD et 22 % de celle-ci était destinée aux pays les moins avancés. Aucun des pays pauvres prioritaires ne figure parmi les dix premiers bénéficiaires. Le résultat, c'est la faiblesse de notre politique dans sa dimension bilatérale, dans son appui à l'éducation, à la santé, à l'adaptation au changement climatique, à la société civile. De même, la France est un tout petit bailleur en matière d'aide humanitaire : les dons, du fait de leur faible volume, sont répartis sur de trop nombreux guichets. Il faut noter toutefois une volonté de rééquilibrage.

L'APD française revêt une faible dimension citoyenne : elle relève essentiellement de l'État – seulement 3 % de l'aide publique transite par sa société civile et par les ONG, contre 13 à 16 % de moyenne dans les autres pays de l'OCDE. De fait, les ONG françaises ne bénéficient pas du même soutien de l'État, même si cette spécificité a été légèrement corrigée ces dernières années.

De même, l'aide française pêche par sa faible capacité à soutenir des programmes de mobilisation et de sensibilisation citoyenne, d'éducation à la citoyenneté, à la solidarité internationale et à promouvoir la compréhension, essentielle, par les citoyens des enjeux de cette politique. Ainsi, seulement 0,03 % de l'APD est fléchée sur des projets d'éducation au développement, à la citoyenneté, à la solidarité internationale.

Dernier point : la politique des instruments. Ces dix dernières années, l'instrument prêt a prévalu sur l'instrument don, au détriment de la coopération technique et des autres instruments qui ont fait son histoire. Nous avons perdu ainsi notre capacité à traiter des problématiques diverses.

Pour nous, l'APD, c'est la contribution budgétaire et solidaire de la France à la réduction de la pauvreté, des inégalités, des fractures et des déséquilibres dans le monde. Elle doit essentiellement servir à réduire la pauvreté, les inégalités, et à contribuer à la lutte contre le changement climatique. Souvent, on confond les enjeux d'une coopération internationale avec les enjeux de l'aide publique.

Autre principe : l'aide ne doit pas être détournée de ses objectifs pour servir les intérêts directs de la France. Il existe parfois la tentation de la considérer comme un instrument de régulation des migrations, par exemple. Ce n'est pas son objet et, en plus, c'est inefficace. Autre biais : faire, sans le dire, de l'aide un instrument d'ouverture de marchés au profit des intérêts économiques français. Même si l'aide et la coopération françaises peuvent utilement contribuer à l'image de notre pays.

À l'issue du dernier Cicid, en février 2017, le Président de la République s'est engagé à ce que l'APD représente 0,55 % du revenu national brut, après cette très longue période de baisse, et à présenter une loi de programmation. Dans son rapport rendu en août dernier, Hervé Berville abonde dans le même sens et rappelle un certain nombre d'objectifs : accorder la priorité à l'éducation et à la santé, promouvoir l'égalité homme-femme, s'engager en faveur de l'adaptation au changement climatique, modifier l'équilibre entre les prêts et les

dons en faveur des dons et l'équilibre entre engagement bilatéral et engagement multilatéral en faveur du premier, même si le multilatéral est essentiel.

Nous saluons le relevé de conclusions du Cicid, même si fixer des priorités ne constitue pas en soi une stratégie. Celle-ci sera fixée par la loi et son annexe.

Qu'attendons-nous de cette loi ? Renforcer le pilier politique et le pilier non étatique de la politique d'aide ; plus de lisibilité, de transparence ; une plus grande clarté des objectifs ; une déclinaison entre engagements bilatéraux et multilatéraux ; des moyens à la hauteur des engagements – nous proposons 0,7 % à l'horizon de 2025 – ; une simplification de la gouvernance ; une politique partenariale renforcée par le soutien à la société civile française, mieux évaluée et s'inscrivant dans une démarche globale en cohérence avec les autres politiques publiques – la politique commerciale, par exemple.

Cela soulève la question de l'efficacité de l'APD, souvent décriée. Elle ne peut, à elle seule, régler l'ensemble des problèmes, compte tenu des flux financiers qu'on observe dans le système international. C'est pourquoi il faut veiller à sa cohérence.

**Mme Nastasia Thebaud-Bouillon, chargée de plaider à Plan International France.** – Je représente la commission genre de Coordination SUD.

Au cours de mes cinq minutes de parole, 150 filles seront mariées de force à travers le monde, seront ainsi privées d'éducation et ne participeront pas au développement de leur pays.

L'égalité femme-homme est une priorité du Cicid et du quinquennat. La France s'est dotée d'une stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022) et porte une parole puissante dans les instances multilatérales, notamment dans le cadre du G7 et à l'assemblée générale des Nations unies.

L'égalité de genre est avant tout une question de justice et de garantie des droits humains. La prise en compte des enjeux de genre est une condition *sine qua non* de l'efficacité du développement et de l'action humanitaire. À défaut, nous ne pouvons parler de développement et de solidarité internationale. La future loi devra donner corps à l'objectif de développement durable n° 5, qui vise l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles à la fois de manière transversale et de manière spécifique.

L'inclusion des femmes et des filles constitue un moteur de croissance, de stabilité, de développement humain. Vaincre les inégalités femme-homme dans l'éducation pourrait rapporter aux pays en développement entre 112 et 152 milliards de dollars par an.

La future loi devra prendre en compte l'approche genre dans l'ensemble de la politique de développement et de solidarité internationale de la France. L'égalité doit ainsi apparaître comme un principe directeur et transversal de cette loi. Elle devra fixer des objectifs clairs et définir un cadre précis de « redevabilité », notamment par l'application systématique des marqueurs genre de l'OCDE et la formation de l'ensemble des agents de l'APD à l'égalité de genre.

En matière de programmation budgétaire, la France doit mener une action double d'intégration de l'égalité de genre dans la loi, au travers d'abord d'une intégration de manière transversale dans l'ensemble des projets que porte la France des marqueurs n° 1 et 2 de l'OCDE, qui mesurent les projets selon qu'ils prennent en compte l'égalité de genre comme un

objectif significatif ou un objectif principal, et ce à hauteur de 85 % d'ici à 2022. Dans un second temps, l'objectif doit être d'accroître la part des projets ayant comme objectif principal les enjeux en matière d'égalité femme-homme.

Il s'agit d'inscrire dans la future loi à la fois la trajectoire d'augmentation de l'APD dédiée au genre de manière transversale – 85 % – et de la part de projets intégrant le genre comme objectif principal – 20 %. L'Union européenne s'est d'ailleurs engagée au travers de son plan d'action genre 2016-2020 à ce que 85 % de son aide publique au développement intègre le genre – marqueurs n°1 et 2 de l'OCDE.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Je ne comprends pas bien !

**Mme Nastasia Thebaud-Bouillon.** – L'OCDE a défini trois marqueurs pour mesurer la politique d'aide et d'appui à l'égalité homme-femme. Un marqueur 0 signale un projet de développement neutre en matière de genre, qui ne prend pas en compte l'égalité homme-femme. Un marqueur 1 signifie que l'égalité de genre est inscrite dans le projet comme un objectif significatif. Par exemple, les agents chargés de sa mise en œuvre ont mené une analyse sexospécifique.

Quant au marqueur 2, il caractérise les projets dont l'objectif principal est de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Notre première attente dans la perspective de la loi de programmation est que le marqueur genre soit utilisé pour l'analyse par l'Agence française de développement (AFD) de l'ensemble des projets financés. Notre seconde attente est que 85 % de l'aide de la France bénéficient à des projets de type marqueur 1 ou marqueur 2.

Nous souhaitons que l'aide au développement donne la priorité à cet objectif politique d'égalité, qui doit se décliner sur le terrain.

**M. Alain Cazabonne.** – Comment traduire l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes en termes d'aide au développement ?

**Mme Nastasia Thebaud-Bouillon.** – Cet objectif, loin d'être annexe, doit être transversal et structurant dans la politique internationale de la France, et assorti de moyens financiers et opérationnels solides.

**Mme Claire Baudot, responsable plaidoyer à Action Santé Mondiale.** – L'ONG Action santé mondiale œuvre en faveur de l'accès à la santé dans les pays en développement.

La future loi sur l'APD est une première historique, car elle sera programmatique, contrairement à la loi de 2014. Nous veillerons ainsi à ce que la programmation intègre pour ce secteur un objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB).

Le Président de la République s'est engagé à allouer à l'APD 0,55 % du RNB d'ici à la fin de son mandat, la deuxième étape prévue étant de 0,7 % en 2025. Il est en effet possible d'intégrer une programmation qui dépasse la fin d'un mandat, comme le montre l'exemple de la loi de programmation militaire.

Comment réaliser ces engagements, et par quels canaux ? Action Santé Mondiale et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) observent que les

marges de manœuvre sont limitées et que l'on n'obtiendra pas les résultats attendus sans mobiliser davantage les financements innovants : la taxe de solidarité sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières (TTF).

Pour parvenir à l'objectif de 0,55 % en 2022, deux options sont possibles.

Première option : tenter de respecter la trajectoire adoptée par le Cicid. Or la contribution des financements innovants stagne, voire diminue, et la part des revenus de la TTF dédiée à l'APD est passée de 50 % à 35 % depuis la dernière loi de finances. En outre, la trajectoire prévoit une très forte croissance des crédits en fin de période, non soutenable selon nous. Compte tenu de ces éléments, l'objectif ne pourra pas être atteint en 2020.

Seconde option : augmenter plus graduellement les crédits de l'APD et utiliser davantage la TTF, soit en affectant la totalité de ses recettes à la mission, soit en augmentant son taux – il pourrait passer à 0,5 %, comme au Royaume-Uni – et donc son rendement.

Le choix des outils n'est pas neutre. La TTF finance ainsi principalement la santé, l'éducation et les projets liés au climat.

Coordination Sud recommande en outre de maintenir le caractère extrabudgétaire des financements innovants. D'aucuns ont proposé d'englober dans le budget général de l'État la TTF et la taxe de solidarité sur les billets d'avion, qui sont des taxes affectées ; or cela remettrait en cause le symbole politique fort qu'elles représentent. La TTF a ainsi été créée après la crise financière de 2008 pour faire participer les bénéficiaires de la mondialisation à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre les inégalités. Il serait politiquement risqué d'abandonner cette affectation directe.

**Mme Hélène Dulin, chargée d'études et de coordination au CCFD-Terre Solidaire.** – Je souhaite attirer votre attention sur la nécessaire cohérence des politiques publiques et des financements afin d'assurer la viabilité de la politique de développement et de solidarité internationale, laquelle doit viser à éradiquer la pauvreté, les inégalités et l'insécurité alimentaire.

Il est primordial, pour atteindre ces objectifs, de mener cette politique dans l'intérêt premier des populations bénéficiaires, en garantissant le respect de leurs droits, et non selon une approche de diplomatie économique. Utiliser l'APD pour dynamiser les exportations françaises ou favoriser l'internationalisation de nos entreprises serait facteur de confusion.

Il convient que les modes de financement mobilisés soient cohérents avec les objectifs poursuivis. La France doit s'assurer que ces instruments servent bien à apporter une aide aux populations des États bénéficiaires. Des engagements doivent être pris dans la future loi de programmation afin de garantir l'implication des bénéficiaires finaux des projets et la prise en compte de leurs besoins et de permettre un développement endogène des sociétés. Il faut aussi instaurer une mesure d'impact indépendante pour veiller à ce que les objectifs soient atteints, et ne recourir au financement privé que s'il apporte une réelle « valeur ajoutée ».

La cohérence des politiques publiques, principe consacré à l'article 3 de la loi de 2014, est un gage de viabilité et d'efficacité. Il importe qu'aucune politique nationale ne nuise à la réalisation des objectifs de développement, au lieu de concourir à leur réalisation.

Nous souhaitons que soit prévu dans la future loi un mécanisme dédié de nature à garantir le respect de ce principe. Nous recommandons ainsi la création de postes de rapporteurs dédiés à la cohérence des politiques publiques au Sénat et à l'Assemblée nationale, ou celle d'un bureau spécifique au sein de l'administration. Enfin, des études d'impact indépendantes sont nécessaires.

Il est fondamental que la politique d'aide au développement soit construite avec les populations bénéficiaires. Le cadre de partenariat global qui sera prévu dans la loi doit concourir à établir dans les pays bénéficiaires un contexte de paix et à la reconnaissance de la société civile et de ses corps intermédiaires.

Ce processus de solidarité concerne l'ensemble des sociétés, au Nord comme au Sud. La loi devra donc prévoir un renforcement de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale, et consacrer le soutien aux initiatives citoyennes.

**Mme Elvira Rodriguez Escudeiro, responsable « financements institutionnels » à La Chaîne de l'Espoir.** – La solidarité internationale telle que nous l'entendons est partenariale ; tous les acteurs y ont une place et un rôle à jouer en fonction de leur valeur ajoutée et de leurs spécificités. Le rôle des ONG est reconnu au niveau international par l'OCDE. En France, qui a formalisé cette reconnaissance en 2017, seulement 3 % de l'APD bilatérale transite par ces organisations, contre 15 % dans la moyenne des pays donateurs de l'OCDE.

Engagées auprès des sociétés civiles, les ONG ont une connaissance fine des contextes et assurent une présence directe dans les pays bénéficiaires, afin de définir les actions pertinentes. Les organisations françaises agissent dans 150 pays et sur 5 continents.

Les ONG ont un lien non seulement avec les citoyens, notamment français, qui cherchent à s'informer sur les enjeux de la solidarité internationale et à se les approprier, mais aussi avec ceux qui sont récipiendaires d'actions d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale. Plus de 3 millions de nos concitoyens sont des donateurs des ONG françaises. Certains sont aussi bénévoles ou volontaires. L'activité de ce secteur, divers et riche, a augmenté de 38 % entre 2012 et 2016. Une multitude de domaines sont couverts : défense des droits de l'homme, aide au développement, éducation à la citoyenneté et à solidarité internationale, protection de l'environnement, actions d'urgence, aide humanitaire... Ces organisations créent aussi des emplois, à hauteur de 59 % dans les pays bénéficiaires de la solidarité internationale. Leur connaissance des contextes et des sociétés civiles leur permet d'obtenir des résultats réels et tangibles, qui sont évalués et publiés. Leurs ressources sont utilisées de la manière suivante : environ 7 % pour les frais de fonctionnement – 15 % si l'on ajoute les frais de recherche de fonds – et plus de 80 % pour les missions sociales.

Les ONG françaises du secteur de la solidarité internationale se caractérisent par la rapidité d'intervention, l'adaptation à des contextes changeants et la capacité à aller là où certains acteurs ne vont pas et où la coopération bilatérale entre États ne fonctionne pas, par exemple en Somalie. Elles relaient également les revendications, défendent les droits des populations vulnérables très marginalisées et plaident pour le respect des droits humains.

Le Président de la République a exprimé une volonté forte, ambitieuse, moderne et partenariale en termes de solidarité internationale. Pourtant, le Cicid du 8 février dernier n'a prévu que le doublement de l'aide transitant par les ONG. Coordination SUD a proposé que

soit alloué 1 milliard d'euros à ce titre à l'échéance de 2022, ce qui permettrait de s'approcher de la moyenne des pays de l'OCDE.

L'augmentation des moyens n'est pas la seule préoccupation ; il faut une prévisibilité des ressources pour que nous puissions préparer nos actions, nous former et embaucher, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Les ressources des ONG françaises sont surtout d'origine privée, et proviennent notamment de la collecte de fonds auprès du grand public. Les fonds publics ne représentent que 10 % de ces ressources. Les fonds publics internationaux sont en augmentation. Ces organisations font preuve de dynamisme en allant chercher des sources de financement à l'étranger. Du fait de la faiblesse des financements français, la voix de la France porte moins, notamment dans les forums internationaux.

**M. Jean-Pierre Vial, rapporteur.** – L'augmentation très rapide des financements ne risque-t-elle pas de nous faire passer d'une logique de la demande à une logique de l'offre, consistant à placer des financements à tout prix au détriment de la qualité et de la durabilité des projets ? Comment éviter cet écueil ?

Les grandes institutions internationales, les agences de développement et les ONG mènent des réflexions pour améliorer leurs pratiques, tirer les leçons de leurs réussites ou adopter une approche plus expérimentale. Pouvez-vous nous donner des exemples d'innovations récentes en matière de projets de développement et d'évaluation ? Il y a aussi des projets qui ont été évalués, mais qui restent ensuite « en état d'apesanteur »...

L'Afrique est un point focal parmi les orientations annoncées par le Gouvernement et le Président de la République. De nombreux pays en développement font partie de l'arc de crise qui va du Levant au Sahel. Comment les organisations de la société civile parviennent-elles à y travailler ? Comment améliorer la coordination entre les États et les officines de sécurité dans les pays en crise ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure.** – Cette première réunion plénière avec les ONG fait sens. J'ai noté des points de convergence, mais aussi de divergence.

La politique des institutions de Bretton Woods – Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce (OMC) – a souvent été accusée d'entrer en contradiction avec un développement harmonieux des pays du Sud. Les politiques d'austérité menées par le FMI dans les années quatre-vingt-dix ont ainsi eu des effets désastreux notamment sur le système éducatif en Afrique. Sur le plan agricole, on a parfois encouragé les grandes exploitations, ce qui va à l'encontre de la subsistance des agriculteurs. Ces erreurs sont-elles derrière nous ? Quelles leçons du passé devons-nous tirer ?

Malgré les progrès enregistrés depuis la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), puis des objectifs de développement durable (ODD), la faim, la sous-alimentation et la malnutrition sont toujours très présentes, et les enfants sont les premiers frappés. Quelle est votre appréciation de la politique française à cet égard ? Quels sont les principaux obstacles qu'il conviendrait de lever afin de garantir le droit fondamental à l'alimentation ?

Le fonds français Muskoka en faveur de la santé maternelle et infantile a permis à l'Agence française de développement d'augmenter ses financements dans ce secteur où les besoins sont immenses. Pourtant, l'AFD a redéployé ses actions notamment vers l'activité agricole, avant de revenir vers le volet alimentation. Le caractère erratique de cette politique n'est-il pas préjudiciable à long terme ?

**M. Gilbert Roger.** – Quelle est la cohérence, voire la complémentarité, entre le volet français et le volet européen ?

Comment améliorer la coopération des ONG avec nos forces armées, qui se sentent parfois bien seules dans certains secteurs où elles préféreraient ne pas intervenir ?

**M. Joël Guerriau.** – La dimension humaine et le bénévolat n'ont pas été suffisamment abordés. La solidarité n'est rien sans motivation, et l'on parle beaucoup trop de chiffres. Un projet est efficace lorsqu'il est vivant ; il est vivant s'il est suivi par les bénévoles.

Monsieur Jahshan, ne court-on pas le risque, avec la loi de programmation, de renforcer la centralisation dans ce secteur ? L'État doit fixer le cadre et contrôler l'usage par les ONG des fonds publics, mais aussi s'appuyer davantage sur ces organisations. La solidarité internationale part du cœur avant de se traduire en termes financiers. L'argent ne doit pas servir à se donner bonne conscience ; ce sont les relations humaines qui importent.

**M. André Vallini.** – La gouvernance de la politique française d'aide au développement n'est pas toujours très claire. Les enjeux de la solidarité internationale ne méritent-ils pas un ministère dédié ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Un ministère de plein exercice me paraît en effet indispensable. Bercy a une vision purement comptable de l'aide humanitaire...

Ne faudrait-il pas prévoir, en termes de stratégie globale, une coordination avec les pays anglo-saxons et l'Allemagne ?

Ne faudrait-il pas inscrire dans la loi de programmation le principe de l'évaluation des ONG, concernant notamment leur transparence et leur efficacité, mais aussi de la politique générale de la France en faveur des pays en voie de développement ?

**Mme Christine Prunaud.** – L'aide publique au développement ne doit pas être détournée de son objectif. La plupart des membres de cette commission ont dénoncé celle dont a bénéficié la Turquie pour bloquer les migrants sur son territoire. Avez-vous visité les centres de rétention situés dans le sud de ce pays ?

Le sud de la Libye est difficile d'accès. Des ONG parviennent-elles à rencontrer les migrants qui s'y trouvent ?

En tant qu'élus de terrain, nous faisons de notre mieux pour sensibiliser nos concitoyens à la solidarité internationale. Des ONG travaillent-elles avec les collectivités des pays référents dans le cadre des coopérations décentralisées ?

**M. Jacques Le Nay.** – Vous avez insisté sur le critère de l'égalité entre les femmes et les hommes. La France doit-elle intervenir dans les pays menant une politique intérieure incompatible avec les principes que nous soutenons au niveau international ? Ne

faut-il pas conditionner le versement de l'aide au respect de certains standards en termes de démocratie et de lutte contre la corruption ?

**M. Philippe Jahshan.** – Le sujet est extrêmement dense. Je remercie le Sénat d'avoir consacré cette première table ronde aux ONG.

Sur l'engagement et le bénévolat, nous sommes favorables au soutien à la capacité de déploiement, à l'accompagnement des associations et au renforcement de leur capacité d'action. Il faut en quelque sorte « nourrir » une solidarité des citoyens français avec les citoyens du monde. Cette solidarité citoyenne de société civile à société civile est essentielle : elle doit être considérée comme un enjeu politique et stratégique pour la France. Il faut accroître le soutien budgétaire aux associations françaises de solidarité internationale, dont moins de 10 % des moyens sont issus des finances publiques, nationales ou territoriales. Cela dénote un manque d'intérêt ou de conscience des pouvoirs publics, alors même que l'opinion publique reste favorable à la politique d'APD.

L'effort des collectivités territoriales ne doit pas décroître : une grande partie de la mobilisation de la société française se fait dans les territoires par le biais de petites associations locales, dont les moyens ont baissé. Certaines régions ont en effet fortement réduit les financements dédiés à la solidarité internationale. La politique d'APD ne doit pas relever uniquement de la responsabilité de l'État.

Concernant la gouvernance, Coordination Sud avait proposé, au moment de la campagne présidentielle, mais aussi dans le cadre d'un avis rendu au Conseil économique, social et environnemental (CESE) en 2016, la création d'un ministère de plein exercice ou d'un ministère délégué rassemblant les moyens existants et l'ensemble des opérateurs. Un rapport sénatorial avait fait la même recommandation. La recapitalisation de l'AFD, le rassemblement de l'expertise au sein d'Expertise France et, aujourd'hui, l'absorption de cette agence au sein de l'AFD plaide en faveur d'un ministère pilote disposant d'instruments suffisamment puissants pour mener une politique d'APD, car une politique doit être incarnée par un ministre. Cette recommandation n'a pas été reprise et le quinquennat a commencé sans ministre dédié.

L'évaluation est un point essentiel. Nous avons salué la proposition d'Hervé Berville de créer une commission. L'accroissement des volumes risque de renforcer la logique de l'offre. C'est la raison pour laquelle nous plaçons pour un lissage de l'augmentation des moyens : il faut parvenir progressivement à 0,55 %. Il faut sortir de la programmation triennale « à plat » jusqu'en 2020.

La loi de 2014 avait créé un observatoire pour l'évaluation qui a été insuffisamment investi. C'est dommage !

Les ONG, au sein de Coordination Sud, mais aussi du F3e (évaluer, échanger, éclairer) – structure fondée en 1994 par le ministère des affaires étrangères et dédiée à la question de l'évaluation et de la qualité de l'action –, ont beaucoup travaillé sur les innovations en matière d'évaluation. Nous promovons une évaluation qui ne soit pas seulement de résultat, mais également de processus, d'impact, afin de vérifier la pertinence d'une action dans la durée, même si le contexte a changé, et de se donner les moyens de l'adapter. Un euro ne produit pas tout de suite le résultat attendu ; nous sommes dans des processus longs, qui nécessitent des mécanismes d'analyse et d'évaluation fins.

Les mécanismes qui pourraient figurer dans la loi devront certes renforcer la transparence et la redevabilité, mais aussi s'inscrire dans une longue temporalité.

Il faut enfin aborder la question de la cohérence des politiques : les effets de la politique d'APD ne doivent pas être annulés par d'autres politiques. Cela doit faire partie de l'évaluation. On ne peut pas faire porter à l'APD et à son seul budget la responsabilité des échecs ou du fait que si la pauvreté dans le monde a bien reculé, elle n'a pas été éradiquée. L'ensemble des politiques doivent contribuer à cet enjeu.

**Mme Hélène Dulin.** – Les institutions financières internationales, comme la Banque mondiale et le FMI, ont été créées après la guerre dans une logique de reconstruction de l'Europe et d'investissement. Se pose la question de la gouvernance du modèle de développement.

L'ONU a un rôle à jouer en matière de reprise de pouvoir de cette gouvernance mondiale et d'implication de l'ensemble des pays Nord-Sud, afin de construire un modèle de développement endogène.

**Mme Claire Baudot.** – Pour répondre à la question de M. Vial, on peut tomber dans l'écueil d'une logique de l'offre, indépendamment des montants alloués. Certains outils de la politique française ne respectent pas les principes d'efficacité de l'aide que sont l'appropriation par les pays partenaires ainsi que l'harmonisation et l'alignement avec les besoins des pays.

Si l'on augmente les montants, la demande existe bel et bien. La France va accueillir la conférence de reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme : l'objectif est de recueillir 14 milliards de dollars pour le prochain cycle de financement de trois ans. De même, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est en train de reconstituer ses ressources. La France a annoncé sa contribution à Unitaid jusqu'en 2019, mais il faudra continuer à abonder ce fonds.

Madame Perol-Dumont, les besoins en matière de nutrition sont considérables. L'aide française est très faible : en 2016, elle représentait 0,4 % de l'APD totale.

S'agissant de l'initiative Muskoka, les changements d'orientation peuvent être préjudiciables. Mais le manque de prévisibilité des financements n'arrange rien. L'initiative a été lancée en 2010 : 5 milliards d'euros étaient apportés par les pays du G8 pour la période 2011-2015, la France contribuant à hauteur de 500 millions d'euros. Le Cicid a prévu seulement 10 millions d'euros pour les années suivantes. Ces montants sont très faibles.

**M. Philippe Jahshan.** – Nous sommes opposés à tout conditionnement de l'aide. En revanche, il faut soutenir des canaux non étatiques, être auprès de ceux qui agissent pour faire avancer les droits démocratiques, sociaux et environnementaux. Il s'agit d'une question de stratégie et de tactique.

Concernant la sécurité, nous sommes prudents sur les opérations « militaro-humanitaires ». Le monde humanitaire est très soucieux de l'impartialité et de la neutralité de ses interventions, et souhaite préserver sa capacité à intervenir auprès de l'ensemble des parties, dans tous les territoires. Pour les populations, il ne doit pas y avoir de confusion entre une intervention étatique et une intervention humanitaire.

**M. Richard Yung.** – La question de la cohérence de la politique d'APD et de la politique commerciale a été évoquée. Pouvons-nous en savoir plus ?

*Quid* de la lutte contre la corruption, qui est l'un des grands problèmes de l'aide au développement ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je salue les ONG pour le travail qu'elles effectuent et que j'ai l'occasion de voir sur le terrain. Nous pouvons néanmoins faire davantage. Des structures d'échanges et de vigilance, permettant un travail en commun avec les parlementaires, seraient extrêmement utiles. Il nous a fallu des années pour obtenir un fléchage sur les questions hommes-femmes dans l'aide au développement : les ONG – je pense en particulier à Plan International France avec qui j'ai beaucoup travaillé – ont vraiment été d'une grande aide sur ce sujet.

Le problème vient de la corruption : nous avons besoin des ONG pour exercer le contrôle, qui est notre devoir de parlementaires, mais que nous n'avons pas vraiment le temps de faire, de l'action sur le terrain.

Enfin, je voudrais vous lancer une exhortation : les ONG collaborent au rayonnement de la France, mais il faudrait qu'elles nous aident à défendre la francophonie. J'ai vu des petites écoles créées par des ONG françaises dans lesquelles l'enseignement se fait en anglais : c'est dommage ! J'espère que vous pourrez faire un effort en ce sens.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Nous savons combien la préservation des acquis de l'expertise internationale française est importante au service d'une approche globale du développement. C'est également le rôle spécifique d'Expertise France, qui devra être garanti au sein du groupe AFD, avec son champ de compétences actuel, englobant la sécurité !

Quel regard portez-vous sur la coopération entre Expertise France et les ONG ? Quel est votre avis sur les modalités de dialogue avec les ambassades ? Doivent-elles être renforcées afin de leur donner davantage de moyens pour une meilleure connaissance des besoins ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Nous avons bien compris vos revendications : vous voulez plus, vous voulez que l'aide transite davantage par vous et vous voulez une plus grande visibilité. Mais permettez-moi de vous dire que vous vous vendez très mal ! Monsieur Jahshan, vous avez trop bien briefé vos associations, qui ont répété ce que vous avez dit.

Nous sommes des sénateurs de terrain : chacun de nous voit le travail incroyable fait par les ONG dans les pays où il se rend. Je connais notamment bien les actions menées par La Chaîne de l'Espoir en matière de santé et par Plan International pour les enfants. Mais, j'insiste, vendez ce que vous faites ! Vous avez des projets incroyables, vous faites un travail courageux sur le terrain, dangereux même dans certains cas. Si vous voulez que les pouvoirs publics vous donnent plus, montrez des exemples concrets. J'avais envie non pas d'entendre des généralités, mais d'en apprendre plus sur les actions de vos organisations.

Ma question porte sur les financements : quelle part vient de l'État français, de l'Europe, d'ailleurs ? Quel est le montant des dons des Français ?

**M. Michel Boutant.** – Quelle est la proportion de « l'évaporation » de l'aide apportée localement ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit, y compris par Coordination Sud, sur l'intérêt d'un ministère bilatéral. Nous pourrions surmonter ce mal français, cette difficulté presque culturelle, à évaluer. La problématique de la gouvernance nous interpelle très fortement.

Nous sommes obligés de nous remettre tous en question ; le mieux, c'est de le faire ensemble ! C'est peut-être l'état d'esprit de cette rencontre et de la loi à venir.

**M. Pierre Laurent.** – Je vous remercie pour vos présentations, qui n'étaient pas que des généralités !

S'agissant de la trajectoire de financement, qui sera un enjeu majeur de la discussion de la loi, j'ai tendance à penser qu'on ne devrait déjà pas considérer comme close la question de la date : 2022 ou 2025. L'engagement politique, c'est d'atteindre 0,7 %. Il faut porter cette question dans le débat public.

Par ailleurs, le principe de cohérence est une question majeure si nous ne voulons pas que l'aide publique au développement soit sans cesse contredite par des politiques menées par la France ou par l'Union européenne à l'échelon international. Il faut évaluer les politiques publiques menées par la France, mais aussi la part que prend notre pays – ou pas –, et dans quelle direction, aux politiques menées à une échelle plus globale. Par exemple, les accords de libre-échange et la fixation des prix mondiaux de l'alimentation ont de lourdes conséquences sur la situation alimentaire de nombreux pays, notamment les plus fragiles.

Si l'on déstabilise tout d'un côté, il est difficile d'essayer, de l'autre, de réparer avec une petite cuillère des dégâts gigantesques... Il s'agit d'une question centrale en matière d'évaluation. Je serais preneur d'échanges supplémentaires pour examiner comment inscrire dans la loi, si ce n'est des garanties définitives, du moins des outils politiques permettant de garantir le principe de cohérence.

**Mme Hélène Dulin.** – La cohérence des politiques publiques est un gage d'efficacité et de viabilité. Il faut promouvoir des garde-fous et créer un mécanisme autour d'institutions indépendantes. Nous avons fait des propositions, sur lesquelles nous aimerions avoir votre avis. Il faut cibler les politiques qui peuvent rentrer en collision avec les objectifs de développement : politique fiscale, commerciale et d'investissement, politique de prêt dans un contexte de crise de la dette, politique économique. Il faut examiner ce maillage à différents niveaux – français, européen, international – et s'outiller pour systématiser les études d'impact en amont et en aval et garantir la cohérence des politiques publiques par des indicateurs.

**Mme Claire Baudot.** – Sur la trajectoire jusqu'en 2025, l'étude avec l'Iddri avait été conduite pendant la campagne présidentielle, la plupart des candidats s'engageant à atteindre 0,7 %. Nous avons fait ces projections pour 0,7 % jusqu'à 2025 ; nous avons fait des adaptations à la suite de l'engagement présidentiel de parvenir à 0,55 % en 2022. Nous pourrions faire les projections jusqu'à l'échéance de 2025.

S'agissant du dialogue avec les ambassades, pour prendre l'exemple de la santé, le rôle des conseillers régionaux en santé mondiale dans les ambassades mériterait d'être

renforcé pour mettre en œuvre plus efficacement les subventions des différents fonds multilatéraux auxquels la France contribue.

**Mme Elvira Rodriguez Escudeiro.** – Dans les ressources des ONG, en ce qui concerne les ressources publiques internationales, qui représentent 76 % de la part des financements publics, 43 % d'entre elles proviennent des institutions de l'Union européenne, 26 % de coopérations bilatérales autres que la France, et 25 % des agences des Nations unies – Unicef, Programme alimentaire mondial (PAM), etc.

Quant aux fonds privés, 59 % proviennent de la générosité du public, notamment des dons et des legs ; 13 % de fonds privés internationaux, c'est-à-dire de fondations étrangères ; 7 % de fondations françaises et 4 % des entreprises. Nous vous fournirons des données plus précises.

**M. Philippe Jahshan.** – Si l'on regarde les ressources des ONG françaises, nous ne faisons pas si mal, monsieur Poniatowski, du moins auprès des citoyens ! Le premier financeur aujourd'hui des ONG, c'est bien le citoyen, avec, d'ailleurs, la contribution de l'État, au travers de la défiscalisation.

Les moins convaincus, ce sont les administrations et les pouvoirs publics. Nous allons essayer d'améliorer notre plaidoyer. Aujourd'hui, la table ronde était plutôt consacrée aux enjeux de la loi et de cette politique ; nous sommes disposés à revenir pour évoquer les projets et l'activité des ONG.

J'ai évoqué la rareté des dons, notamment dans la part bilatérale de l'aide française. La part de l'APD transitant par les ONG s'est accrue entre 2012 et 2017, alors même que l'APD baissait. Il y a eu, en quelque sorte, un chassé-croisé des trajectoires. Cela rend parfois complexes les relations avec l'administration et les ambassades, quand les moyens de l'aide bilatérale française baissent, alors que ceux des ONG s'accroissent. Ces situations créent des tensions extrêmement néfastes pour tous, et les arbitrages sont rendus extrêmement compliqués entre les différents guichets. Plus la part des dons augmentera, mieux on répondra aux enjeux humanitaires, sociaux, de gouvernance et de capacité d'action de la société civile.

Nous pensons qu'il faut absolument accroître la part de l'aide sur les enjeux de gouvernance démocratique : il s'agit non seulement de renforcer les capacités des administrations dans les pays partenaires, mais aussi de permettre à la société civile locale à demander des comptes. C'est essentiel pour lutter contre la corruption et l'évaporation de l'aide. La France s'est engagée à ce que les contrats de désendettement et de développement (C2D) signés avec différents pays soient suivis par la société civile locale. Cet engagement n'est malheureusement pas respecté dans un certain nombre de pays où la société civile est réprimée et empêchée de faire son travail de transparence et de contrôle démocratique.

Sur le dialogue avec les ambassades, Hervé Berville a proposé dans son rapport – et nous y sommes favorables – que des cadres stratégiques nationaux soient établis. La France avait mis en place des cadres de coopération bilatéraux, qui fixaient les grands enjeux de la coopération. Cet instrument avait quelque peu disparu. Il s'agirait, si l'on suit cette proposition, de doter chaque opération d'un cadre stratégique national permettant de fixer les enjeux et de rassembler l'ensemble des parties. Ces éléments favorisent une meilleure clarté et une meilleure lisibilité de la coopération bilatérale, pays par pays, mais également une meilleure participation et appropriation des acteurs locaux.

**M. Pascal Allizard, président.** – Je vous remercie pour vos exposés et pour vous être prêtés au jeu des questions-réponses. Le débat ne fait que commencer sous l'égide de nos deux rapporteurs. Vous pourrez compter sur les travaux du Sénat et sur les échanges avec notre commission pour faire en sorte d'enrichir le texte et tenir les objectifs.

Dans le cadre de nos responsabilités, nous visitons un certain nombre de pays, dans lesquels nous voyons de très belles réalisations, mais où nous avons aussi parfois quelques déceptions. En l'occurrence, dans un pays d'Afrique, l'AFD a abandonné l'accompagnement d'un projet de maternité en raison de problèmes d'arbitrage entre prêts et dons et de corruption – « l'évaporation » étant évaluée pour ce projet à 20 ou 25 %.

Nous espérons contribuer par nos travaux communs à améliorer la situation dans le cadre de l'objectif que nous nous sommes fixé.

*La réunion est close à 11 h 25.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 13 mars 2019****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance**

**M. Alain Milon, président.** – Je voudrais tout d'abord souhaiter la bienvenue à notre nouvelle collègue Marie-Pierre Richer, sénatrice du Cher, qui prend la suite de M. François Pillet et rejoint notre commission en remplacement de notre collègue Claudine Thomas, partie à la commission des lois. Nous lui souhaitons de fructueux travaux au sein de notre commission, où nous travaillons beaucoup mais en bonne intelligence.

Nous entendons ce matin M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, chargé des questions relatives à la protection de l'enfance. C'est une première prise de contact avec notre commission. Il nous présentera ses objectifs et ses priorités.

M. Taquet, que je remercie d'avoir accepté notre invitation, a été nommé le 25 janvier avec des objectifs que le Premier ministre a définis de la façon suivante : que l'ensemble des partenaires qui interviennent en matière de protection de l'enfance puissent travailler collectivement à obtenir de bien meilleurs résultats pour faire en sorte que les enfants placés trouvent ensuite leur place dans la société avec plus de succès qu'aujourd'hui, en corrigeant un certain nombre de dysfonctionnements qui ont pu être constatés.

Quelques jours plus tard, une feuille de route du Gouvernement pour la protection des enfants a été présentée tandis que l'élaboration d'une stratégie été annoncée pour l'été.

Ce sujet très sensible fait malheureusement l'objet d'actualités dramatiques qui appellent à prendre de nouvelles initiatives alors qu'il semble que la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ne soit pas toujours connue des professionnels concernés.

J'ai donc souhaité que nous fassions un point avec le nouveau secrétaire d'État pour qu'il nous présente cette feuille de route et les orientations qu'il entend donner à son action.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance.** – J'envisage effectivement cette audition comme une première prise de contact. J'aurai plaisir à travailler avec vous dans les semaines à venir. Merci de votre invitation, après ma nomination, il y a six semaines, auprès de Mme Agnès Buzyn. J'étais, auparavant, membre de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Nous partageons, je pense, une même sensibilité. Cette invitation traduit votre intérêt et l'expertise pointue d'un certain nombre d'entre vous, exprimée entre ces murs ou ailleurs, au sein de conseils départementaux notamment.

Je vous présenterai les éléments principaux de la stratégie que je souhaite déployer. Ma nomination témoigne d'une volonté politique forte du Premier ministre et du

Président de la République en faveur de la protection de l'enfance. Il s'agit de donner à l'État toute sa place dans l'impulsion et la régulation nationale de cette politique afin d'assurer la cohérence de sa mise en œuvre sur les territoires.

Cette impulsion ne fait pas table rase des travaux passés ni des avancées de ces dernières années. Je salue à ce titre le travail de Mmes Laurence Rossignol, Michelle Meunier et Muguette Dini.

La protection de l'enfance est un domaine sensible, exigeant, qui dépasse les clivages politiques partisans traditionnels et nécessite une certaine continuité de l'action politique. Ce secteur est traversé par des courants idéologiques profonds. Au-delà de nos différences, je pense que nous pouvons nous retrouver pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles.

Ma mission ne peut s'organiser sans un étroit partenariat avec l'ensemble des institutions, à commencer par les départements, chefs de file de la protection de l'enfance, mais aussi les organismes de protection sociale, les communes et les nombreuses associations qui accompagnent quotidiennement les enfants et leurs familles.

Je suis profondément convaincu que la protection de l'enfance au sens large du terme – je ne suis pas le ministre de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) – nous concerne tous. C'est pourquoi, ces derniers jours, j'ai parlé de pacte. Nous devons effectivement passer ensemble un nouveau pacte social.

Au sein du ministère des solidarités – c'est dans l'intitulé – je travaille auprès de Mme Agnès Buzyn et de Mme Christelle Dubos, chargée de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, afin de renforcer l'égalité des chances des enfants les plus vulnérables et de lutter contre le non recours aux droits des familles, dans une approche globale de lutte contre les inégalités de destin.

Le deuxième champ d'intervention du ministère est bien évidemment la santé, compétence pleine et entière de l'État. C'est pour moi une opportunité unique de faire de cette dimension une priorité dans l'accompagnement des enfants qui relèvent de la protection de l'enfance. Avec Mme Buzyn, nous avons déjà indiqué que l'accès aux soins de ces enfants serait renforcé par des bilans complets de santé et un meilleur remboursement des actes accomplis dès la prise en charge par l'ASE. Prochainement, nous pourrions lancer, dans le cadre de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale, des expérimentations sur la base de coopérations entre des structures hospitalières libérales et les départements afin d'assurer des parcours de soins optimisés. Cependant, je porte une ambition bien plus large de la santé, selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé : un état de bien-être complet physique, mental et social. À ce titre, nous souhaitons renforcer la prévention à destination des enfants et de leurs familles.

Mieux accompagner les parents, c'est valoriser leurs compétences, c'est répondre à leurs vulnérabilités, c'est prévenir les difficultés. La stratégie nationale de soutien à la parentalité, adoptée à l'été 2018, s'inscrit bien dans ces principes. Il faut maintenant passer des intentions aux actes et décliner opérationnellement nos objectifs de prévention. Les députées Stéphanie Rist et Michèle Peyron nous rendront dans les prochaines semaines les conclusions de leurs missions respectives, sur la prévention précoce, jusqu'à six ans, et sur la protection maternelle et infantile (PMI). Ces travaux favoriseront l'engagement d'actions confortant des équipes de PMI en profonde quête de sens, qui ont besoin d'être réoutillées. Il

faut les renforcer pour qu'elles puissent répondre aux besoins des familles qui évoluent au diapason de notre société. Elles pourraient ainsi s'ouvrir à des travaux sur la nutrition ou la surexposition des tout-petits aux écrans.

J'ai l'ambition d'une société qui puisse éradiquer toutes les violences, au premier rang desquelles celles contre les enfants. En 2017, un plan triennal de lutte contre ces violences a mis en lumière certains enjeux tels que la formation des professionnels aux conséquences des violences intrafamiliales ou la sensibilisation de la société toute entière au syndrome du bébé secoué. Un bilan complet de ce plan est en cours de réalisation.

Afin de préparer les prochaines orientations gouvernementales, j'aimerais que l'on élargisse le champ de notre action au-delà des seules violences intrafamiliales – même si elles provoquent la mort d'un enfant tous les cinq jours, pour ce que nous connaissons. Je souhaite travailler aussi sur les violences en institution – je sais que vous y consacrez une mission – et lors des temps de loisir hors du cadre scolaire. La violence numérique et l'exposition à la pornographie devront également être abordées. L'inceste, qui est encore un tabou dans notre pays, doit l'être de façon spécifique.

Mon pacte portera aussi sur l'Aide sociale à l'enfance, en s'appuyant avant tout sur une large concertation avec tous les acteurs, pour évoquer sans tabou les ruptures de parcours, l'évolution des modes d'accueil, dont l'accueil familial, qui connaît une démographie défavorable – on peut s'interroger sur sa pertinence actuelle. La prise en charge du handicap à l'ASE est aujourd'hui insatisfaisante. Nous saisirons notamment le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). La question de l'inclusion scolaire de ces enfants se pose, tout comme celle de leur insertion professionnelle, des sorties sèches, de la scolarisation. Nous devons réfléchir à l'adaptation du statut de l'enfant à ses besoins en facilitant les procédures de délégation, de délaissement, d'adoption simple – sa mise en œuvre est difficile. Autres questions : comment faciliter l'accompagnement des enfants de l'ASE qui relèvent du secteur médico-social et comment porter une véritable ambition scolaire ?

D'autres sujets sont aussi importants à mes yeux, tels que la transparence et la qualité des lieux d'accueil des enfants. La réponse aux besoins de sécurité physique, psychique, affective de l'enfant pris en charge passe nécessairement par une meilleure politique de prévention et de gestion des risques et par un contrôle accru des structures. Je crois évidemment à l'engagement des milliers de professionnels du secteur mais on ne peut pas concevoir qu'il n'y ait pas de garanties de formation ou de compétences.

Je souhaite questionner le pilotage de la politique publique de l'enfance et de la participation des enfants et des familles. Le pilotage doit être approfondi pour allier respect de la décentralisation des compétences et nécessaire régulation par l'État dans un objectif d'équité. C'est ce qui a été initié par l'instauration du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE). J'insiste sur un enjeu qui me tient à cœur : l'engagement des bénéficiaires des politiques publiques. Nous sommes à un moment particulier de l'histoire, où la capacité de la démocratie représentative à associer les citoyens aux politiques qui les concernent est questionnée. Je crois beaucoup à la démocratie sociale et à la participation des bénéficiaires. Les jeunes protégés ou anciennement protégés pourraient prendre une part plus importante aux décisions.

Je lancerai d'ici quinze jours une grande concertation organisée au sein de six groupes de travail associant des présidents ou vice-présidents de conseils départementaux, des associations, des parlementaires – je ferai appel à vous – et les administrations concernées.

Les conclusions devront être rendues avant l'été pour bâtir une stratégie à ce moment-là. Une conférence de consensus sera menée comme sous le précédent quinquennat pour répondre à la question de l'accueil des enfants.

Enfin, je vous informe du lancement de trois missions : une première sur la prise en charge des jeunes majeurs et les sorties de l'Aide sociale à l'enfance, confiée à Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, qui pourra s'inspirer des pratiques locales ; une deuxième sur l'adoption, notamment pour favoriser l'adoption simple et en faire une possibilité pour les jeunes protégés ; une troisième sur les délais d'exécution de justice – le tribunal de Bobigny nous avait alertés.

Je souhaite que nous puissions mieux prendre en compte les besoins de nos enfants, mieux défendre leurs intérêts et mieux garantir leurs droits, en cette année de trentième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

**M. Alain Milon, président.** – Monsieur le ministre, vous avez confié nombre de missions à des députés, ce qui est logique car ils ont des compétences. Sachez que les sénateurs en ont aussi.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Merci, monsieur le ministre, de nous avoir exposé l'ensemble de votre stratégie et de votre méthode. Vous avez confié une mission à Mme Bourguignon. C'est légitime car elle avait déposé une proposition de loi pour que l'ASE prenne en charge les jeunes jusqu'à 21 ans. On le comprend : nos propres enfants ne pas prêts à être autonomes dès 18 ans. Mais nous nous heurtons à une grosse difficulté : les finances des conseils départementaux. Dans la Mayenne, j'ai persuadé mes collègues d'augmenter le personnel et le budget, mais nous nous sommes retrouvés coincés car jamais le Fonds national de financement de la protection de l'enfance pour les départements n'a été abondé. Sans aide, il restera toujours des écarts entre les départements qui ont des moyens et les autres.

La Haute Autorité de santé a publié le mois dernier un rapport sur la bienveillance des mineurs accueillis dans les établissements de la protection de l'enfance. Elle constate que le retard de scolarisation, la déscolarisation et le décrochage scolaire interrogent la discontinuité du parcours et les collaborations avec l'Éducation nationale. Quelles actions comptez-vous mener pour renforcer l'accompagnement scolaire des mineurs placés afin de lutter contre le décrochage ?

La semaine dernière, nous avons examiné une proposition de loi sur les violences éducatives ordinaires. Tous les orateurs ont évoqué la parentalité. Comment comptez-vous en renforcer l'apprentissage ? On doit savoir, dès le plus jeune âge, qu'un parent a une véritable responsabilité qui a des conséquences sur la société. Envisagez-vous de nouveaux dispositifs ou le renforcement des dispositifs existants ? Quelles nouvelles missions souhaitez-vous confier aux PMI, qui sont des outils très efficaces ? J'ai lu que certains souhaitaient transférer la prévention spécialisée à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Ce serait une erreur énorme. En revanche, il faut que toutes les collectivités territoriales participent à son financement.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Je veux que le débat sur les sorties de l'ASE soit totalement ouvert. La proposition de loi de Mme Bourguignon a instauré une piste, celle du contrat jeune majeur obligatoire financé par l'État. Elle pourrait peut-être résoudre le problème des départements à court terme mais j'appelle chacun à être attentif aux effets de

bord. L'approche doit être qualitative. Tous ces enfants doivent être accompagnés. La borne de l'âge, qu'elle soit de 18 ou de 21 ans, est assez artificielle. Même à 21 ans, nos propres enfants ont parfois besoin d'être accompagnés. Il faut plutôt réfléchir à ce que cela signifie. L'État doit être au rendez-vous. Il est probablement possible de mobiliser davantage les différents systèmes : les jeunes sortant de l'ASE pourraient-ils être prioritaires dans l'accès au logement social ? La Caisse des dépôts et consignations aurait-elle un rôle à jouer ? La Garantie jeunes est-elle adaptée ? Bref, il faut mobiliser les outils de droit commun, peut-être en les adaptant.

Dans le cadre du plan pauvreté, il existe la contractualisation, par laquelle l'État apporte des moyens financiers supplémentaires. Ce nouveau mode de fonctionnement pourra peut-être desserrer l'étau dans lequel les collectivités territoriales se trouvent.

À l'entrée en classe de sixième, 66 % des enfants placés ont un an de retard et ils ne sont que 5,6 % à suivre un cycle secondaire. Moi qui vois vraiment ma charge comme répondant à la nécessité de s'attaquer aux inégalités de destin, je pense qu'il faut former davantage les professionnels de l'Éducation nationale aux problématiques de l'Aide sociale à l'enfance et inventer des dispositifs contre les ruptures de scolarité. Il faut s'inspirer de ce qui est fait pour les enfants atteints de maladies de longue durée pour créer des solutions plus souples, plus agiles. Ce sera le sujet de l'un des groupes de travail. Je n'y étais pas obligé puisque cela relève de la compétence de l'État, mais je veux mettre tous les acteurs autour de la table.

Pour ce qui est de la parentalité, nous travaillons sur les mille jours, c'est-à-dire la grossesse et les deux premières années de l'enfant. L'entretien des quatre mois, qui existe déjà, est assez peu utilisé, de même que la visite d'une sage-femme à domicile. Nous voulons faire en sorte que de plus en plus de femmes y aient recours. Nous voulons basculer de l'approche assez médicale de la parentalité à une approche plus socio-éducative. La PMI peut jouer un rôle important à cet égard. Le rapport sur ce sujet nous sera remis d'ici quinze jours. J'ai le sentiment que l'on a demandé de plus en plus aux PMI sans toujours conférer les moyens correspondants. En outre, il existe des différences entre territoires. Il faut recentrer la PMI sur ses missions initiales. La gestion des agréments, chronophage, pourrait être transférée à d'autres. Certains professionnels jugent que celle-ci empêche par exemple d'effectuer plus de visites à domicile ; d'autres y sont très attachés. D'autres acteurs tels que la Caisse d'allocations familiales (CAF) pourraient voir leur rôle renforcé.

Il y a un angle mort : les 6-12 ans. Avant, il y a la CAF et la PMI. Après, la Maison des adolescents. Mais peu d'acteurs interviennent entre ces deux âges. Les réflexions sur cette période ne sont pas abouties.

Je n'ai pas eu vent des opinions relayées par Mme Doineau sur la prévention spécialisée. J'ai tendance à la rejoindre.

**Mme Laurence Rossignol.** – Je me réjouis de la nomination d'un secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance. Vous avez l'air très engagé sur le sujet. Vous en parlez bien. On peut placer des espoirs en vous.

Sans adopter aucune approche narcissique, je me soucie de la continuité de politiques qui sont longues. Vous-même ne verrez probablement pas tous les effets positifs de ce que vous mettez en œuvre. Je suis contente de voir que vous allez poursuivre le premier plan triennal.

J'ai interrogé votre ministre de tutelle, sans réponse, sur la situation des référents sur les violences contre les enfants dans les services d'urgence. Un référent devait être nommé au 31 décembre 2017 dans chaque service, comme cela a été fait pour les violences faites aux femmes.

Il y a matière à améliorer la loi de 2016 et la feuille de route. C'est normal. L'essentiel de votre travail consiste à suivre la mise en œuvre de ce qui est déjà prévu. On n'a pas de vision nationale, tout est à géométrie variable, or la mobilisation des départements est importante.

J'ai bien conscience que le pécule pour les enfants de l'ASE relève du bricolage car il est à budget constant. Ce sera utile pour ceux qui seront majeurs dans cinq ans ou plus. La sortie sèche de l'ASE à 18 ans est un dommage collatéral de l'abaissement de la majorité civile.

L'adoption est un sujet sur lequel les négociations avec la chancellerie sont extrêmement complexes. Pour moi, il faut fusionner les adoptions plénières et simples. Ne laissons pas tout aux juristes.

Le CNPE manque de moyens, en effet. La section enfance du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a une présidente remarquable. C'est un vrai centre de ressources qui s'ajoute à vos services.

Il existe un clou dans votre chaussure : Mayotte.

Enfin, vous êtes chargé de la protection de l'enfance, donc des orphelins français en zone irako-syrienne. Je ne parle pas de ceux qui ont encore un parent, le problème étant alors que les parents doivent être jugés là où les crimes ont été commis et que l'on ne sépare pas un enfant de son parent. Pourquoi des grands-parents que l'on ne peut pas soupçonner de radicalisation doivent-ils agir en justice pour obtenir le retour des enfants orphelins ? Pourquoi perdre du temps ? Plus tôt on les ramène, plus vite on les réintègre. Tout ce temps passé dans les camps auprès de mères de substitution coûtera cher à leur retour. Dites à vos collègues du Gouvernement qu'au nom de la protection de l'enfance et de la République, ces enfants doivent rentrer vite.

**Mme Catherine Deroche.** – Monsieur le ministre, vous n'avez pas évoqué les mineurs isolés. Vous êtes venu dans le Maine-et-Loire vendredi dernier voir comment le conseil départemental s'organisait. Au-delà du fichier national des mineurs isolés étrangers, comment comptez-vous travailler avec les départements ? On constate à Angers l'arrivée de jeunes Marocains.

Je ne reviens pas sur le sujet de l'adoption.

La mission commune d'information sur les infractions sexuelles sur mineurs souhaitera vous entendre. J'appelle votre attention sur les fichiers. Un animateur embauché par la commune de Bouchemaine il y a quelques années avait été condamné en 2005 pour violences sexuelles sur mineur, or la commune n'en a rien su lors de l'embauche malgré une procédure dans les règles. Il est actuellement en détention pour agression sexuelle sur des mineurs du club de basket-ball dont il était bénévole. Pour être allée à Grenoble avec Mme Frédérique Puissat à la rencontre d'élues du département de l'Isère, je peux vous dire

combien les maires sont démunis. Envisagez-vous de travailler avec Mme Schiappa sur les failles de la loi votée en août dernier ?

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Ce qui a été exposé me paraît aller dans le bon sens. Il y a urgence pour les enfants placés. Les contrats jeunes majeurs signés par des étrangers font l'objet d'un paradoxe, en ce qu'ils ne leur donnent pas le droit de travailler. Ces jeunes continuent à être pris en charge alors qu'ayant été formés, ils pourraient travailler et être autonomes.

Je regrette que votre vision de la protection de l'enfance soit très restrictive. Il faut penser à l'avenir de tous les enfants, notamment ceux dont le destin est irrémédiablement forgé par les conditions de leur naissance. Nous sommes l'un des pays où le déterminisme social est le plus élevé. Or nous n'apportons que des réponses sectorielles. L'école ne remplira jamais son rôle d'atténuation des inégalités dans la mesure où certains enfants n'ont pas les outils nécessaires pour tirer profit de l'enseignement.

De même, en matière de parentalité, protéger l'enfant, c'est aussi éviter d'en faire un roi qui souffrira dès son entrée à l'école. Il faut apprendre aux parents à dire non à leurs enfants.

La petite enfance devrait être une grande cause nationale. C'est la seule façon d'éviter les violences de ceux qui sont révoltés parce qu'ils n'ont même pas les mots pour dire leur amertume face à des perspectives bouchées, comme celles de leurs parents. Cela génère de la violence et de la décohésion sociale. Si nous voulons une société pacifiée, il faut mettre en place une véritable politique globale de la petite enfance pour que nul n'échappe au droit de réussir sa vie.

**M. Martin Lévrier.** – Merci, monsieur le ministre, de vos propos et de votre méthode impliquant pleinement les sénateurs.

Vous avez déjà répondu à ma question sur la proposition de loi de Mme Bourguignon.

Je souhaite appeler votre attention sur le fait que les enfants en situation de handicap sont considérés comme adultes à 20 ans alors qu'ils le sont à 18 ans pour l'ASE. Que comptez-vous faire ?

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Les conseils départementaux développent de plus en plus l'accueil familial or nous sommes souvent interpellés pour des dysfonctionnements au sein du lieu d'accueil. Les services de l'enfance, malgré leur grand professionnalisme, sont parfois rétifs à réagir aux signalements. Ne faut-il pas revoir l'organisation selon laquelle la mise en place et le contrôle de l'accueil familial sont effectués par les mêmes ?

Les élus départementaux se demandent que penser d'un système qui prend en charge des mineurs pendant de longues années et s'arrête durement le jour de leur majorité faute de financements, alors que les conseils départementaux sont submergés par l'arrivée de mineurs étrangers qui peut mettre en péril leur budget.

**Mme Frédérique Puissat.** – Je suis élue dans l'Isère où le relevé d'empreintes pour les mineurs non accompagnés est testé, à titre expérimental. Il fait ses preuves.

Monsieur le ministre, vous avez évoqué l'accès aux soins, notamment psychiatriques. Qu'en est-il du développement du CNPE ? Des fonds seront-ils affectés à la psychiatrie dans ce cadre ?

**Mme Florence Lassarade.** – J'entends que la protection de l'enfance est trop médicalisée mais ce sont les pédiatres qui ont alerté sur les bébés secoués. La prévention contre ce syndrome est effectuée en maternité.

Je veux appeler votre attention sur le manque de coordination dans le milieu scolaire. Dans une classe de 25 élèves, une enseignante que j'ai rencontrée a un enfant autiste avec auxiliaire de vie scolaire (AVS) et un enfant sans aucune aide car il attend un rendez-vous de pédopsychiatrie, or il démonte la classe tous les jours. Quelle violence pour les autres enfants de la classe ! Pense-t-on aux problèmes collatéraux ? L'accueil d'un enfant autiste dans une classe est une chance car cela apprend l'écoute de l'autre et la différence. Mais deux enfants avec la même pathologie dans la même classe... Il n'y a plus de médecins scolaires et les AVS ont un statut lamentable, avec un salaire de 600 euros par mois. Comment coordonner l'aide ?

En tant que pédiatre, je vois la souffrance des parents qui n'y arrivent pas. Or on a envoyé de mauvais signaux sur les emplois familiaux et les places en crèche sont difficiles à obtenir – elles représentent un coût colossal pour les collectivités territoriales.

**M. Bernard Jomier.** – Monsieur le ministre, dites-en plus sur les enfants en situation de handicap. À l'ASE, ils sont dix fois plus nombreux que dans la population générale. Vous avez dit qu'il fallait inventer un modèle de prise en charge des enfants en situation de handicap : quel est-il ?

**Mme Brigitte Micouleau.** – Nombreux sont les enfants en famille d'accueil qui pourraient être adoptés mais les dossiers n'avancent pas. Comment faciliter ces adoptions ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Les élus ont regretté le manque de concertation dans l'élaboration du plan pauvreté. Monsieur le ministre, vous allez commencer par rencontrer l'Assemblée des départements de France (ADF) pour évoquer la contractualisation. Faites attention : j'ai connu trop de contractualisations arithmétiques. Une des mesures du plan pauvreté est la constitution d'un fonds d'investissement de 100 millions d'euros pour financer des projets. Où en est-on ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Le système d'agrément des familles d'accueil est départementalisé. Pensez-vous revenir à un système national ? La création d'un ordre professionnel compétent pour délivrer ou retirer les autorisations de travail est-il envisageable ? Il manque des professionnels dès l'école primaire. Certaines associations parlent d'un déficit de 5 000 postes.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Certains dispositifs fonctionnent – même s'ils sont sans doute à améliorer, ils ont surtout souffert d'un manque de moyens – : familles d'accueil, techniciennes en économie sociale familiale (TESF). Elles ont besoin d'être accompagnées. Il faut aussi beaucoup plus d'éducateurs de prévention dans les quartiers. On fait face à un sentiment d'échec parce qu'il manque toujours des moyens.

Les lieux de vie de la protection de l'enfance sont très intéressants en ce qu'ils ont la particularité de s'adapter à des petits groupes. Ils demandent à être reconnus, à faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle pour gagner en crédibilité.

Monsieur le ministre, vous dites vouloir privilégier l'approche qualitative vis-à-vis des contrats jeunes majeurs. Il a été question de prévoir un budget de 1 800 euros par jeune et par an. N'est-ce pas largement insuffisant ?

J'ai été interpellée par le Centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP) de mon département, la Sarthe, sur ses conditions de travail très vétustes malgré des listes d'attente énormes. Il a les moyens d'embaucher mais pas les structures pour accueillir les professionnels. Il les attend depuis une dizaine d'années. Ses équipes font un travail de prévention hautement nécessaire.

**Mme Nassimah Dindar.** – Il serait souhaitable de créer un quatrième service de prévention à l'école primaire, où il n'existe pas d'assistants sociaux. Ce personnel pourrait être attaché aux signalements. La demande irait jusqu'à 5 000 postes, ce qui reste modeste.

Les conventions doivent être signées avec les départements, or les situations sont très inégales. Attention à ne pas donner bonne conscience en signant des contrats jeunes majeurs alors que le montant est dérisoire, à 1 800 euros par an et par enfant. La Réunion, qui a été très innovante en accompagnant déjà tous les jeunes jusqu'à 21 ans, signera la convention. Néanmoins soyons attentifs à la communication sur cette aide.

Les départements ont la charge des agréments mais l'on pourrait envisager un référentiel partagé par l'ensemble des territoires au sein d'un fichier national.

Pour ce qui est de Mayotte, on pourrait travailler à des projets de coopération avec les Comores puisque 90 % des mineurs isolés en viennent. Les maires comoriennes que j'ai rencontrées proposent des agréments et des formations pour des accueillants familiaux comoriens qui reprendraient ces jeunes. À Mayotte, il y a jusqu'à quinze enfants par famille d'accueil agréée. En outre, la construction d'un foyer dure quatre ans. Mayotte n'a pas les moyens.

**Mme Michelle Gréaume.** – Le constat est clair, celui d'un dysfonctionnement général. France 3 a diffusé le documentaire accablant *Enfants placés : les sacrifiés de la République* qui relate des violences dans les structures, des problèmes financiers, des pouponnières qui ferment, un manque de moyens humains, des problèmes de formation, des gîtes achetés habilités Jeunesse et sport et non Protection de l'enfance, des constats catastrophiques de sorties à 18 ans, un manque de structures, des PMI qui ferment, des procédures d'adoption trop longues... L'État lance missions et rapports mais je regrette qu'il ne soit fait appel qu'à l'Assemblée nationale et non au Sénat : j'aurais aimé participer.

Les restrictions budgétaires sont le premier problème. Il est urgent de prendre des mesures à la hauteur des enjeux pour garantir le droit à la sécurité, à la santé et à l'éducation des enfants.

**M. Daniel Chasseing.** – La pédopsychiatrie est en difficulté dans nombre de départements.

Même au centre de la France, on recense beaucoup de mineurs non accompagnés. Les départements ne peuvent plus financer. La fondation qui gère les maisons d'enfants à

caractère social parvient à faire terminer l'année de formation à 18 ans mais les jeunes sont ensuite lâchés dans la nature alors qu'il faudrait qu'ils soient accompagnés. La fondation avait pensé pouvoir acquérir une maison en ville sur ses fonds propres, contre un euro d'augmentation du prix de journée, mais le conseil départemental n'a pas pu suivre. Il existe un très gros problème d'accompagnement des jeunes majeurs.

**Mme Martine Berthet.** – Monsieur le ministre, vous avez évoqué la santé de l'enfant et la période floue de suivi entre 6 et 12 ans, mais pas le dépistage dans le cadre scolaire tel qu'il a pu exister. Il était efficace pour la santé dentaire, oculaire ou psychomotrice.

Les représentants des infirmières-puéricultrices que j'ai rencontrés pensent que leurs compétences ne sont pas assez reconnues et qu'elles pourraient seconder les médecins dans le milieu scolaire. Qu'en pensez-vous ?

**M. Alain Milon, président.** – L'adoption simple est à mes yeux le meilleur type d'adoption car elle permet l'accès aux origines. Je déposerai une proposition de loi pour regrouper Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) et Agence française de l'adoption (AFA). L'adoption internationale étant en grande difficulté, l'AFA est menacée de disparition.

Monsieur le ministre, le nombre de questions illustre l'intérêt que porte la commission des affaires sociales au sujet de la protection de l'enfance.

Je vous propose de répondre par écrit à l'ensemble des questions si le temps vous manque. Bien évidemment, nous vous inviterons à revenir, en particulier lors de la présentation du pacte dont vous avez parlé tout à l'heure.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Merci à tous. Je serai très bref, donc frustrant.

Oui à la continuité et à l'évaluation. J'entends dire, en ces murs, qu'il faudrait une nouvelle loi sur la protection de l'enfance. J'ai fait mon deuil d'une grande loi Taquet car j'ai bien conscience que mon rôle est de m'attaquer à la mise en œuvre, aux pratiques, aux usages. Je l'assume totalement. C'est là que l'on sera efficace.

J'ai entendu vos propos sur l'adoption.

La seule députée que j'ai évoquée était Mme Brigitte Bourguignon. Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous ai invité à prendre part à notre concertation.

Il n'y a pas vraiment de gouvernance aujourd'hui. Le CNPE fait face à des difficultés financières mais ses missions posent aussi problème. On ne peut pas le comparer à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans le champ du handicap. Il existe beaucoup d'instances : CNPE, Groupement d'intérêt public enfance en danger (Giped), HCFEA, CNAOP... C'est assez éclaté. Je ne dis pas qu'il faut rationaliser pour faire des économies, mais pour améliorer la gouvernance. Ce sera le sujet de l'un des groupes de travail. Je prends bonne note du schéma AFA-CNAOP du président Milon. Mme Buzyn, la chancellerie et moi-même avons participé à un atelier sur la procréation médicalement assistée (PMA) ce lundi. La moitié des questions des parlementaires portait sur l'accès aux origines. On sent que c'est un sujet important.

Les départements d'outre-mer ont des spécificités. Il est difficile de dire autrement. Pour l'instant, je n'ai pas une connaissance fine des sujets mais j'ai prévu de me déplacer en Guyane et à Mayotte dans les mois qui viennent.

**M. Alain Milon, président.** – Le projet de loi sur la santé prévoit la création d'une agence régionale de santé (ARS) à Mayotte.

**Mme Nassimah Dindar.** – Ce sera à budget constant, ce qui pose problème.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Je suis identifié au sein du Gouvernement comme l'interlocuteur sur les mineurs isolés, même si je ne suis pas le seul. Avant tout coup de menton à gauche ou à droite, mettons en place tout ce qui a été décidé et voyons les effets. Pour ce qui est de la plateforme de *dispatch*, on a besoin d'un véhicule législatif que nous n'avons pas encore. Le Président de la République a été très clair devant cent présidents de conseils départementaux : la clé de répartition est dans leur camp, afin que Paris, la Seine-Saint-Denis et le Pas-de-Calais ne soient pas seuls concernés. Je me permets de rappeler que l'État a apporté 175 millions d'euros.

Si j'ai appris quelque chose auprès du Président de la République, c'est qu'il faut cesser de détourner le regard. Une partie du problème est migratoire. Je le dis avec une grande humilité : essayons de trouver ensemble des solutions durables, en s'attaquant à l'amont. Plus de 60 % des mineurs non accompagnés viennent de Guinée, de Côte d'Ivoire et du Mali. Évitions que des gamins de 14 ans se jettent sur les routes.

La question de l'après, de l'insertion professionnelle se pose aussi. Aujourd'hui, la sortie de l'ASE des mineurs non accompagnés signifie la reconduite à la frontière.

**Mme Laurence Rossignol.** – Selon la circulaire du 28 janvier 2016, les préfets doivent donner des papiers aux enfants qui sortent de l'ASE. Or ils n'appliquent pas la circulaire.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – C'est conditionnel. Or ces jeunes de 17 ans n'ont qu'une envie, s'intégrer. S'ils ne remplissent pas les critères, ils peuvent être reconduits à la frontière alors que dans certains départements, les entreprises de secteurs en tension font la queue à la sortie des Maisons d'enfants à caractère social (MECS) pour les embaucher.

Il est prévu une évaluation de l'article 2 de la loi Schiappa à l'été.

Mme Roxana Maracineanu est très en pointe sur le sujet des enfants, dans le domaine du sport, pour s'assurer que les bénévoles soient inclus dans le plan.

J'ai bien noté vos propos sur le handicap. Ce que je sais, c'est que des enfants sont au croisement de deux secteurs, relevant d'un côté des conseils départementaux et de l'autre des ARS, qui doivent mieux travailler ensemble. Certains territoires mènent des actions intéressantes. Je me rendrai le 17 avril à Mougins où la Croix rouge avait un Institut médico-éducatif (IME) en déshérence tandis qu'un établissement de l'Aide sociale à l'enfance ne fonctionnait pas bien. Ils ont réuni les deux et formé les professionnels. Inventer des solutions nouvelles ne veut pas dire mettre en place des filières spécialisées où il n'y aurait que des handicapés de l'ASE. Je suis plutôt d'obédience inclusive.

Globalement, beaucoup m'ont parlé de fichiers ou de référentiels. Pour moi, tout cela relève de la gouvernance. La décentralisation, la déconcentration et le fonctionnement de l'État en silo ont fait des trous dans la raquette. On ne peut pas admettre que des enfants pâtissent de problèmes d'organisation administrative. Des procédures existent, mais il faut développer une culture commune et une approche un peu plus nationale pour garantir le droit des enfants. On peut s'appuyer sur les territoires et sur leurs outils. Il est embêtant que les informations préoccupantes ne correspondent pas aux mêmes règles partout, par exemple. Ayons des outils de pilotage et d'harmonisation pour éviter les drames.

Je n'ai pas dit que la protection de l'enfance était trop médicalisée ni qu'il y avait trop de médecins. J'ai dit qu'il fallait ajouter une couche complémentaire.

Je ne vais pas ouvrir le dossier de la scolarisation et de l'autisme, qui me passionne mais est très vaste. J'ai été en Suède avec Mme Sophie Cluzel. Dans une classe de 26 enfants, il y avait cinq enfants autistes, pas d'AVS et une seule enseignante. J'étais étonné. La situation évoquée par Mme Lassarade relève d'un dysfonctionnement. Nous nous attelons à régler les problèmes. Un enfant autiste dans une classe représente une chance car les autres enfants s'autonomisent bien plus vite en l'aidant. Aujourd'hui, nous ne sommes pas prêts à faire comme la Suède, car les prises en charge sont tardives, les enseignants ne sont pas suffisamment formés – tout est à revoir.

J'ai bien noté que le fichier fonctionnait en Isère.

La situation des centres médico-psychologiques n'est pas bonne, non plus que celle de la psychiatrie. On y travaille. Nous sommes quasiment en train de recréer des filières de pédopsychiatrie.

Il faut en effet travailler sur le dossier de l'autisme et de l'ASE. Je me rendrai bientôt en Isère.

**Mme Frédérique Puissat.** – Un film sur la prise en charge de l'autisme par l'ASE dans l'Isère est en préparation, après l'affaire Rachel.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – On m'a aussi sollicité.

**Mme Laurence Rossignol.** – L'angle mort, ce sont les mères autistes.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État.** – Il est vrai que notre société nie aux personnes handicapées le droit d'être parent. On a un problème général en France sur l'autisme.

Le Fonds d'investissement de 100 millions d'euros, dans le cadre du plan pauvreté, porte surtout sur la petite enfance et la formation des 600 000 professionnels.

Certains ont évoqué la somme de 1 800 euros pour la sortie de l'ASE ; il s'agit en réalité de 2 000 euros qui pourraient passer à 4 000 euros et portent sur la prise en charge financière de l'accompagnement. Ensuite, différents dispositifs sont déclenchés. Cette somme ne constitue pas un pécule mais le maintien d'un lien. Avant même le plan pauvreté, les Apprentis d'Auteuil avaient mis en place un dispositif similaire, qui coûte 1 600 euros par an.

J'ai noté vos propos sur l'ordre professionnel.

Sur le dépistage, un amendement au projet de loi pour une école de la confiance a fait passer le bilan de l'âge de six ans à trois ans. Nous n'avons pas décidé de qui s'en chargeait. Aujourd'hui, 40 % des bilans sont effectués par les PMI. La médecine scolaire, qui rassemble 7 000 médecins, y participe. Les infirmières n'assurent pas les bilans.

Mme Rossignol a bien posé le cadre de la problématique des enfants français en Syrie ayant encore un parent. Redisons-le : c'est une zone de guerre dont la situation est très mouvante. Les chiffres sont mal connus. Opérationnellement, ce n'est pas simple. La seule chose que je peux dire, c'est qu'en matière de terrorisme, ce n'est pas parce que l'on ne communique pas que l'on ne travaille pas et que les choses n'évoluent pas. Parfois, moins l'on en parle, plus l'on a de chances de faire avancer les dossiers.

**M. Alain Milon, président.** – Merci.

*La réunion est close à 11 h 10.*



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

**Mercredi 13 mars 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Parcoursup - Audition de M. Paul Hébert, directeur-adjoint à la direction de la conformité de la CNIL, Mme Émilie Seruga-Cau, cheffe du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales, et Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes heureux d'accueillir M. Paul Hébert, Mme Émilie Seruga-Cau et Mme Tiphaine Havel, représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Soyez les bienvenus. Votre présidente aurait souhaité être des nôtres, mais elle a été retenue par d'autres travaux. Nous l'auditionnerons prochainement sur des sujets plus larges.

Vous connaissez déjà certains de nos collègues, en particulier M. Loïc Hervé et Mme Sylvie Robert, membres du collège de la CNIL. J'ai également souhaité associer à nos travaux Mme Sophie Joissains qui a été rapporteure, pour la commission des lois, du projet de loi relatif à la protection des données personnelles, devenu depuis, la loi du 20 juin 2018. Elle n'a pas pu se libérer ce matin, et vous prie de bien vouloir l'en excuser. M. Laurent Lafon se fera son porte-parole.

Cette audition s'inscrit dans notre travail de suivi des lois que nous adoptons, en l'occurrence celle du 8 mars 2018, dite Orientation et réussite des étudiants (ORE). Avec cette loi, les traitements automatisés des données personnelles des candidats à l'entrée des formations du premier cycle de l'enseignement supérieur se sont généralisés dans tous les établissements de l'enseignement supérieur public.

Certes, conformément à l'objectif de la loi, ces traitements ne sont pas « exclusivement automatisés », car des commissions d'examen des vœux interviennent dans le processus de décision, y apportant une dimension humaine. Cependant, les questions de transparence de ces traitements automatisés, que nous appelons par facilité algorithmes locaux, posent question. Si la loi ORE a prévu une information *ex post* des candidats, elle a dédouané les établissements de leur obligation de publier *ex ante* une information générale sur les critères pris en compte dans l'examen des dossiers des candidats. Les attendus nationaux ou locaux apportent parfois une information mais, dans la plupart des formations, les critères retenus pour évaluer les candidatures ne sont pas rendus publics.

À peine trois mois après la promulgation de la loi ORE, le 25 mai 2018, le RGPD entrainé en vigueur. À cette occasion, le Sénat a réexaminé la question de la transparence des algorithmes locaux et, à l'initiative de Mme Sophie Joissains, notre assemblée a supprimé l'exception Parcoursup sur la non-publication *ex ante* pour revenir à un régime de droit commun.

Nous aurions aimé vous entendre sur les changements opérés par l'entrée en vigueur du Règlement général de protection des données (RGPD), notamment au regard des dispositions de la loi ORE. Et, d'une manière générale, quelle appréciation la CNIL porte-t-elle sur le dispositif Parcoursup ? Enfin, le Gouvernement prépare un décret qui prescrit, pour tous les établissements participant à Parcoursup, l'affichage sur la plateforme des critères généraux d'examen des vœux. Ce projet de décret a été présenté lundi matin au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser).

**M. Paul Hébert, directeur-adjoint à la direction de la conformité.** – La CNIL conduit une action d'accompagnement du dispositif de Parcoursup. Elle a rendu deux avis sur le sujet. L'un a été formulé en urgence, avant le vote de la loi ORE, pour faciliter le recueil des vœux. L'autre, plus structurant, a été rendu le 22 mars 2018 et portait sur le dispositif, une fois la loi ORE adoptée. Cet avis ne portait pas directement sur les traitements locaux, mais des éléments de rappel sur leur mise en œuvre figurent dans la délibération. L'avis ayant été rendu avant l'entrée en application du RGPD, le 25 mai 2018, il obéit à une logique qui découle de l'ancienne loi. À la suite de cet avis, la CNIL a été sollicitée par des établissements d'enseignement supérieur qui s'interrogeaient sur leurs obligations au regard du RGPD. C'est pourquoi une foire aux questions a été mise en place pour répondre aux remontées du terrain. La CNIL y précise que les établissements locaux sont des responsables de traitement au sens du règlement européen.

**Mme Émilie Seruga-Cau, cheffe du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales.** – Le dispositif Parcoursup autorise les établissements à recourir à un algorithme, sans les y contraindre. L'article 10 de la loi Informatique et libertés, dans sa rédaction antérieure à la loi RGPD du 20 juin, interdisait toute prise de décision entièrement automatisée. Mais désormais l'article 22 du RGPD donne une marge de manœuvre aux États membres. En France, le principe de l'interdiction des décisions entièrement automatisées n'a pas été levé, mais plusieurs exceptions sont désormais prévues.

Avant le RGPD, le 5° du I de l'article 39 de la loi Informatique et libertés garantissait la transparence en assurant un droit d'accès aux données. Selon la CNIL, ce droit devait permettre aux personnes de comprendre la logique qui sous-tend l'algorithme, chacun devant pouvoir disposer des éléments utiles pour comprendre l'application du traitement automatisé à sa candidature, qu'il s'agisse des critères utilisés, de leur pondération et de leur hiérarchisation dans la décision finale.

Avant le RGPD, des dispositions spécifiques figuraient également dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), prévoyant notamment que les administrations recourant à un traitement algorithmique pour prendre des décisions individualisées devaient fournir toutes les informations nécessaires à l'intéressé.

À cela s'ajoute l'article L. 612-3 du code de l'éducation faisant obligation aux établissements d'informer les candidats de la possibilité, s'ils en font la demande, de se voir communiquer les informations relatives aux critères d'examen de leur candidature ainsi que des motifs pédagogiques justifiant la décision. Dans sa délibération du 22 mars 2018, la CNIL a indiqué que cette disposition du code de l'éducation ne dérogeait pas à la loi Informatique et libertés ni au RGPD, précisant qu'il s'agissait d'une strate spécifique pouvant être mobilisée indépendamment du fait que le traitement soit automatisé ou pas. Ce point figure dans la huitième question de la foire aux questions publiée sur le site de la CNIL.

Autre difficulté, les articles 12, 13 et 15 du RGPD rattachent l'obligation de transparence à l'article 22 qui vise uniquement les traitements entièrement automatisés. Dès lors que Parcoursup a été conçu pour ne jamais être entièrement automatisé, la CNIL ne peut rien imposer en matière de transparence. D'où l'intérêt de sa recommandation sur l'article L. 612-3 du code de l'éducation, parfaitement conforme à l'avis du G29 qui indique que la transparence en matière de profilage doit être recommandée et réalisée.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Le sujet est particulièrement technique. Comment peut-on être certain qu'une formation n'a pas eu recours à un traitement entièrement automatisé des données de ses candidats ? La CNIL a-t-elle d'ores et déjà diligenté des contrôles dans les établissements ? La CNIL a-t-elle eu à instruire des plaintes relatives au fonctionnement de Parcoursup ? Vous l'avez évoqué mais pouvez-vous nous confirmer que l'article L. 612-3 du code de l'éducation est parfaitement conforme aux nouvelles dispositions issues du RGPD ? Même si le dispositif général de Parcoursup n'est pas juridiquement infondé, la CNIL n'a-t-elle pas quelques recommandations à faire aux établissements pour améliorer la transparence des traitements automatisés mis en œuvre, qui restent très opaques pour les candidats et ne facilitent pas la prise de décision éclairée ?

**M. Paul Hébert.** – Par construction, et compte tenu de l'existence de commissions des vœux qui préservent l'intervention humaine, les traitements mis en place par les établissements ne doivent pas être entièrement automatisés. La CNIL y veille, mais sans avoir de certitude à 100 % de l'application de cette politique sur le terrain. À ce jour, la CNIL a surtout développé une démarche d'accompagnement pour répondre au flot de questions que le RGPD a soulevé. Le contrôle des établissements n'a pas encore été mis en œuvre.

Nous n'avons reçu qu'une seule plainte au sujet de Parcoursup et qui ne porte pas sur la transparence du dispositif.

**Mme Émilie Seruga-Cau.** – Un traitement entièrement automatisé serait contraire aux dispositions de la loi ORE et à l'obligation d'instituer des commissions des vœux. Aucun contrôle n'a été diligenté pour le moment car la CNIL a offert d'accompagner le ministère et les établissements dans la mise en conformité de leurs traitements : une analyse d'impact globale est en cours en coordination avec le ministère en concertation avec les établissements. Il aurait été délicat de mener en parallèle des contrôles qui auraient éventuellement débouché sur des sanctions.

L'article L. 612-3 du code de l'éducation n'est pas contraire aux dispositions du RGPD, ni à la loi Informatique et libertés. Il s'agit d'une disposition spécifique parfaitement autorisée par l'article 22 du RGPD qui permet une marge de manœuvre nationale. En tout état de cause, les mesures prévues par l'article L. 612-3 ont vocation à s'appliquer. Le candidat pourra obtenir des informations dont il n'aurait pas forcément bénéficié en se fondant sur les mesures de transparence du RGPD, dès lors que le traitement n'est pas entièrement automatisé.

Dans sa foire aux questions, la CNIL distingue deux niveaux de transparence. L'un consiste à publier les critères généraux pris en compte par les établissements au titre de certaines filières. Dans cette perspective, la CNIL a encouragé la publication du code-source de l'algorithme de la plateforme Parcoursup. L'autre intervient après l'examen des candidatures, la CNIL encourageant un retour circonstancié sur les décisions prises, afin que les candidats puissent comprendre pourquoi leur candidature a été écartée.

Nous n'avons pas connaissance dans le détail des projets soumis au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser) pour préciser les critères généraux d'examen des vœux des candidats. La CNIL s'est prononcée sur le dispositif Parcoursup dans son ensemble. Dès lors que d'autres dispositions réglementaires interviennent, qui ne touchent pas au traitement automatisé, son avis n'est pas requis.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je donne la parole à Laurent Lafon qui est porteur des questions de Mme Sophie Joissains.

**M. Laurent Lafon.** –Le moment venu, la CNIL aura-t-elle les moyens suffisants pour contrôler les établissements ?

Quel regard portez-vous sur le contentieux en cours qui touche l'université des Antilles ?

Vous avez recommandé de publier les critères généraux d'examen des candidatures. Qu'entendez-vous lorsque vous recommandez une transparence en matière de pondération ? Dans quelle mesure cette pondération est-elle un critère effectif ?

**M. Paul Hébert.** – En 2018, la CNIL a effectué 310 contrôles. Il est clair qu'elle n'a pas les moyens de contrôler l'ensemble des traitements mis en place par les établissements.

**Mme Émilie Seruga-Cau.** – Le tribunal administratif de la Guadeloupe a effectivement rendu un jugement le 4 février dernier. Cela ne relève pas de la compétence de la CNIL. Le tribunal administratif a annulé la décision par laquelle le président de l'Université des Antilles a refusé de communiquer à l'Union nationale des étudiants de France (Unef) les procédés algorithmiques utilisés dans le cadre de Parcoursup. Le tribunal a suivi les conclusions du rapporteur public et enjoint à l'université des Antilles de communiquer les documents demandés dans un délai d'un mois.

Ce jugement est intervenu à la suite d'une décision de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le 10 janvier 2019, portant un avis défavorable sur la demande de communication des procédés algorithmiques utilisés par l'outil d'aide à la décision de Parcoursup. Dans une décision rendue le 21 janvier 2019, le Défenseur des droits recommandait au ministère de l'Enseignement supérieur de prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir la transparence de la procédure, pour éviter toute discrimination dans le traitement des candidatures.

Le tribunal a considéré que la communication des procédés algorithmiques à un candidat ou leur publication relevait d'un régime dérogatoire au droit commun institué par le CRPA. Dans la mesure où le code de l'éducation prévoit ce régime dérogatoire au cinquième alinéa de son article L. 612-3, la décision du tribunal est incontestable.

Le jugement indique toutefois que ces dispositions n'écartent pas celles relatives à la publicité de la décision qui figurent à l'article L. 311-1 du CRPA, à l'inverse de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui avait considéré que des tiers ne pouvaient pas avoir accès à ces informations par un autre biais que celui de la publication en ligne par l'administration.

Enfin, le tribunal administratif a estimé que la communication des éléments à l'Unef ne portait pas atteinte au secret des délibérations des équipes pédagogiques, puisque

seuls les critères sont communiqués, mais pas l'appréciation de la commission sur les mérites des candidats.

Le jugement du tribunal administratif ne fait référence ni au RGPD, ni à la CNIL ; seules les conclusions du rapporteur public mentionnent l'article 22 du RGPD ainsi qu'un extrait de la délibération de la CNIL du 22 mars 2018.

Nous sommes dans l'attente du pourvoi formé contre ce jugement. L'enjeu n'est pas tant dans l'articulation des différentes dispositions que dans le lien de conséquence établi par le tribunal entre la communication des éléments à un tiers et l'obligation de publicité faite à une administration, alors même que l'avis de la CADA allait dans un sens opposé.

En ce qui concerne les critères de pondération, nous souhaitons la plus grande transparence possible, tout en ayant conscience qu'on ne peut rien imposer aux établissements. La CNIL ne peut que leur recommander de faciliter l'accès aux informations relatives au traitement des candidatures, notamment pour ce qui est des critères d'application de l'algorithme aux situations individuelles.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission est un ardent défenseur des moyens alloués à la CNIL. Preuve en est, la commission des finances avait envisagé de réduire de 400 000 euros les crédits alloués à la CNIL, au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et nous avons réussi à supprimer la mesure.

**Mme Françoise Laborde.** – Justifier l'impossibilité d'établir une totale transparence par le fait que tout n'est pas automatisé n'est pas satisfaisant. On contourne ainsi les contrôles, ce qui est regrettable. Il semble que les étudiants ne vous sollicitent pas à titre individuel, mais que c'est plutôt le fait des établissements. Le chiffre de 310 contrôles en 2018 est bien faible. Les recommandations ne suffisent pas. Où est l'étude d'impact qui contribuera à faire évoluer Parcoursup dans l'année 2, l'année 3 intervenant après la mise en place du nouveau bac ? Le système risque de s'alourdir. Dans nos académies, l'absence de transparence est une difficulté qu'on nous relaie souvent.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Le Parlement doit de plus en plus renforcer sa mission d'évaluation des politiques publiques. La Cour des comptes et la CNIL nous apportent des éclairages utiles. Dans l'administration centrale des ministères, le travail d'évaluation est de moins en moins réalisé - et c'est une litote. Sur Parcoursup, le Défenseur des droits et la CADA nous en ont beaucoup plus appris que la communication ministérielle.

Naïvement, je croyais que le RGPD clarifiait le dispositif. Vous nous avez montré que nous nous retrouvions au contraire face à un maquis juridique, avec des dispositifs changeants qui encouragent une précarité du droit et favorisent l'incompréhension des usagers du service public.

S'agissant de la CADA, elle m'avait donné un avis sur la communicabilité des algorithmes locaux rigoureusement à l'opposé de ce que vous nous avez expliqué. Sa doctrine est pour le moins changeante.

À partir de quand considère-t-on qu'un traitement est automatisé ? Suffit-il qu'une commission valide les résultats d'un algorithme pour considérer que le traitement a été

humanisé ? Par quelle valeur ajoutée un jury pourrait-il faire en sorte que le traitement ne soit pas automatisé ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Des articles récents se font l'écho du lobbying intense que certaines entreprises mettent en œuvre aux États-Unis contre le RGPD. Nous souhaiterions entendre votre présidente sur ces sujets.

**M. Stéphane Piednoir.** – Vous avez mentionné la réunion du Cneser, lundi dernier, sur les dispositions d'un décret en cours d'élaboration obligeant les établissements à préciser sur la plateforme les critères d'évaluation pour chaque candidature. La CNIL pourrait-elle préconiser de préciser rigoureusement les critères généraux d'examen des candidatures ?

La meilleure protection des données est encore de n'en transmettre aucune. Le nom, prénom, adresse et âge ne sont pas fournis, mais le lycée d'origine figure dans le dossier de candidature. Si le candidat postule à une formation en internat, il est obligé de préciser ces éléments pour faciliter le choix de son affectation. N'est-ce pas là une limite à l'anonymisation de Parcoursup ?

**Mme Sonia de la Provôté.** – La réforme du lycée favorise une plus grande autonomie des élèves, c'est-à-dire une meilleure compréhension des choix de leur orientation. La transparence des critères s'inscrit dans cette logique. La politique du Gouvernement est pour le moins incohérente.

Comment les données très sensibles qui sont transmises lors de la procédure Parcoursup peuvent-elles être complètement protégées ? Peut-on être certain que les géants du web, Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (les Gafam) n'y auront pas accès ? Des inquiétudes se font jour au sujet des données traitées par l'éducation nationale. Elles représentent une manne pour ceux qui voudraient en faire une utilisation commerciale.

**Mme Céline Brulin.** – Vous avez mentionné le Défenseur des droits qui doit juger du caractère discriminatoire du dispositif. Il a indiqué que la mention du lycée d'origine dans les dossiers risquait de favoriser les pratiques discriminatoires. L'anonymisation ne prend pas en compte cet élément. Quel regard portez-vous sur cette question ?

**Mme Sylvie Robert.** – Cet échange montre la complexité des rapports qui arrivent à la CNIL, mais aussi la nécessité de mieux contrôler l'application des textes que nous votons. Il est intéressant de constater qu'un an après, les questions que nous portons au sein de la CNIL, et particulièrement la transparence, sont encore vectrices de doutes et de questionnement, malgré l'arsenal juridique dont nous disposons. La CNIL devrait se remettre au travail sur Parcoursup, à la faveur d'une saisine particulière sur tel ou tel domaine. Des effets discriminatoires ont conduit à la saisine du Défenseur des droits. Il faut plus de contrôle.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le renforcement des moyens de contrôle du Parlement est inscrit dans le cadre d'une réforme institutionnelle à venir.

**Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires.** – Je remercie votre commission pour son soutien dans la défense de notre budget, à la fin de l'année dernière. Nous avons obtenu 15 ETP. La diminution de nos crédits ne nous aurait pas permis de développer notre accompagnement aux collectivités territoriales,

action prioritaire de ce premier semestre, avec la préparation d'un guide dédié qui sortira d'ici l'été.

Nous devons faire des choix. Il est essentiel que la CNIL développe l'accompagnement des acteurs, mais il faut aussi qu'elle sécurise la chaîne répressive à laquelle les contrôles sont étroitement liés. Nous diligentons d'une part des contrôles annuels par secteur, et d'autre part des contrôles sur signalement à partir de différents vecteurs, dont les réseaux sociaux. Le faible chiffre de 310 contrôles en 2018 s'explique par le système de carottage auquel nous recourons pour identifier les secteurs prioritaires.

Enfin, nous devons aussi promouvoir le modèle européen à l'échelle internationale. Des lobbies sont à l'œuvre et nous devons porter avec force la voix de la France au sein du concert des CNIL européennes, comme le fait notre présidente, en ce moment même, à Bruxelles.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il faut effectivement rappeler le rôle moteur de la France au sein du G29, et celui d'Isabelle Falque-Perrotin, l'ancienne présidente de la CNIL, dans le soutien au RGPD.

**Mme Émilie Séruga-Cau.** – Nous n'avons pas été sollicités par les étudiants sur l'exercice de leurs droits. Seuls les établissements et le ministère nous ont posé des questions.

La CNIL a publiquement indiqué que pour les traitements déclarés antérieurement au 25 mai 2018, date de l'entrée en vigueur du RGPD, les établissements disposaient d'un délai de trois ans, sauf en cas de modification substantielle du traitement requérant un nouvel examen par la CNIL.

L'étude d'impact est en cours de réalisation. Une analyse d'impact se structure en quatre parties et consiste en une analyse juridique et technique des risques pesant sur les personnes concernées. Le ministère a décidé de s'occuper de tout ce qui correspond au socle commun du dispositif Parcoursup, pour que les établissements n'aient plus qu'à l'adapter au regard de leurs spécificités locales. Les établissements ne sécurisent par exemple pas tous de la même manière les données qu'ils collectent. Constitution du socle commun, passage en revue par les établissements de leurs risques en interne... tout cela explique que l'analyse d'impact prenne du temps.

Traitement automatisé il y a, indéniablement, mais la question est de savoir s'il l'est entièrement. Le RGPD repose largement sur cette nuance. Le 5° du I de l'article 39 de la loi Informatique et libertés ne distinguait pas le traitement entièrement automatisé du traitement qui ne l'est que partiellement. Cette distinction est désormais faite, et le dispositif a de toute façon été conçu, au moins au niveau législatif, pour que le traitement ne soit jamais entièrement automatisé avec notamment l'examen par la commission des vœux. En pratique, certes, tout dépendra de l'implication de chaque commission, mais cet examen doit avoir lieu. Les commissions ne relèveront peut-être rien de particulier dans 90 % des cas, mais leur seule existence témoigne de ce que le traitement n'est pas entièrement automatisé.

La CADA a rendu trois avis : deux sont accessibles dans les conclusions du rapporteur public, et un a été publié en janvier 2019. Je ne suis pas certaine qu'ils soient contradictoires ; sans doute faudrait-il interroger la CADA à ce sujet.

Nous sommes plutôt dans des procédés de pseudo-anonymisation car, dès lors qu'un lien peut être fait avec d'autres informations relatives à l'identité des personnes, les dispositions de la loi Informatique et libertés et du RGPD s'appliquent.

L'analyse d'impact fait figurer tous les risques - usage de serveurs à l'étranger, recours aux Gafam, etc. - et donc les mesures de sécurité associées.

La question de la prise en compte du lycée d'origine n'entre pas vraiment dans le cœur des compétences de la CNIL. Je dirai simplement que lorsqu'il est question de données sensibles, les mesures adéquates doivent être prises pour adapter le niveau de risque.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci beaucoup. Nous aurons sans doute l'occasion de prolonger ces réflexions avec la présidente de la CNIL et le président de la CADA.

### **Frais différenciés d'inscription à l'université pour les étrangers extra-communautaires - Communication de MM. Stéphane Piednoir et Claude Kern**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le 19 novembre dernier, le Premier ministre a annoncé, dans le cadre de son plan d'attractivité « Bienvenue en France », l'augmentation des droits d'inscription à l'université pour les étudiants étrangers extra-communautaires dès septembre prochain. Nous avons été nombreux à évoquer cette question lors de l'examen de la loi ORE - la ministre nous avait alors renvoyés à un débat ultérieur - et à avoir été alertés sur les problèmes qu'elle soulève, que ce soit dans le cadre de nos groupes d'amitié ou *via* des ambassadeurs, des présidents d'université ou des étudiants. Si nous ne sommes pas tous d'accord sur le principe de la différenciation des droits d'inscription, nous aimerions en tout cas pouvoir en débattre. Bref, ce que nous contestons, c'est la méthode employée par le Gouvernement.

C'est pourquoi j'ai demandé à nos collègues Claude Kern et Stéphane Piednoir d'étudier en détail le plan « Bienvenue en France » et de nous faire des propositions. Le sujet n'a d'ailleurs pas quitté l'actualité puisque ce lundi 11 mars, le Cneser a examiné et rejeté massivement les projets de décret et d'arrêté de la ministre fixant les nouveaux droits d'inscription.

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Le 19 novembre dernier, à l'occasion des rencontres universitaires de la francophonie, le Premier ministre a en effet dévoilé la stratégie d'attractivité de la France pour les étudiants internationaux, baptisée « Bienvenue en France », ou « Choose France ». De ces annonces, nous n'avons retenu que celle concernant l'augmentation des frais d'inscription à l'université des étudiants extracommunautaires, tant elle a suscité d'émoi - émoi qui ne faiblit pas, voire prend de l'ampleur. D'où le cycle d'auditions souhaité par notre présidente, qui vous était ouvert, chers collègues. Nous remercions particulièrement Claudine Lepage, Jacques Groperrin et Pierre Ouzoulias pour leur participation et leurs questions pertinentes.

Notre pays a accueilli 343 000 étudiants étrangers en 2017, soit une hausse de 19 % sur les cinq précédentes années. Cela peut sembler beaucoup mais, rapporté à l'augmentation mondiale, qui atteint 23 % sur cinq ans, c'est peu. C'est peu également par comparaison avec certains de nos concurrents, particulièrement dynamiques sur le marché de la mobilité estudiantine internationale : sur la même période, l'Arabie saoudite a connu une

progression des effectifs accueillis sur son sol de 170 %, la Turquie de 180 % et les Pays-Bas de 200 %. Et cela va s'amplifier car, d'ici à 2025, le nombre d'étudiants en mobilité diplômante dans le monde devrait doubler pour passer de 4,6 à 9 millions. Le Président de la République a fixé, pour la France, un objectif de 500 000 étudiants pour 2027, soit une hausse de 45 % par rapport à 2017. Cela reste faible par rapport à la mobilité mondiale.

De cette faible dynamique française, il résulte mécaniquement une baisse de la part des étudiants mondiaux accueillis dans notre pays. La France est ainsi passée il y a deux ans de la troisième à la quatrième place mondiale, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Elle reste encore pour l'instant la première destination non anglophone, à égalité avec l'Allemagne, mais pourrait être prochainement devancée par l'Allemagne, le Canada, la Russie, et passer à la septième voire à la huitième place du classement mondial des destinations étudiantes.

Les étudiants que nous accueillons sont originaires à 25 % d'Europe, à 16 % d'Asie et d'Océanie, à 9 % du continent américain, mais presque la moitié des étudiants, à savoir 45 %, sont originaires d'Afrique, et un quart d'Afrique du Nord. La France dispose ainsi d'une « clientèle » traditionnelle plus ou moins captive, liée à notre histoire coloniale et à la francophonie.

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur.** – La France avait tendance à s'endormir sur ses lauriers. Il devenait urgent de définir une vraie politique d'attractivité globale, pour accueillir plus, mieux, et au-delà de notre clientèle traditionnelle, notamment en direction de l'Asie - un étudiant sur deux dans le monde vient de ce continent. Le discours du Président de la République du 20 mars 2018 a posé les jalons d'une nouvelle approche avec le plan « Bienvenue en France » et l'objectif des 500 000 étudiants accueillis en 2027.

Ce plan se décline en six axes et s'appuie sur un fonds d'amorçage doté de 10 millions d'euros en 2019. Le premier axe concerne la politique de visas, avec une priorité aux étudiants internationaux et la poursuite du développement des guichets uniques, qui fonctionnent particulièrement bien sur les sites des universités. Deuxième axe : développer les cursus en anglais et les cours de français langue étrangère pour les non francophones. À l'heure actuelle, 237 établissements proposent des modules en anglais, ce qui représente près de 1 300 programmes ; le Gouvernement veut aller plus loin encore. Le troisième axe prévoit la création d'un label qualité d'accueil des étudiants internationaux, délivré par Campus France ; 200 établissements sont déjà intéressés. Le quatrième axe, celui qui a suscité le plus de commentaires, concerne l'augmentation des frais d'inscription ainsi que les bourses et exonérations qui en sont le corollaire. Le cinquième axe consiste en la poursuite du développement de formations françaises à l'étranger - c'est une tendance longue, qui s'amplifie ; le ministère des affaires étrangères prévoit un fonds d'amorçage de 5 millions d'euros pour 2019, qui sera complété par l'Agence française de développement, sur les cinq années suivantes, à hauteur de 20 millions d'euros. Sixième et dernier axe : une campagne mondiale de promotion des études en France, qui sera conduite par Campus France à compter de septembre prochain pour un montant de 300 000 euros ; les cibles seront l'Afrique francophone, les grands pays émergents et l'Afrique anglophone, avec une priorité donnée aux mobilités en master et en doctorat.

La première mesure du quatrième volet prévoit donc la différenciation des frais d'inscription pour les étudiants extracommunautaires, applicable dès septembre prochain. Ne seront concernés que les nouveaux arrivants - soit un tiers des 343 000 étudiants étrangers - en mobilité individuelle - près de 25 % sont en mobilité organisée dans le cadre d'une

convention entre établissements. Les montants retenus pour les nouveaux droits sont de 2 770 euros en licence, et 3 770 euros pour les autres cycles, soit environ un tiers du coût réel moyen d'une année d'enseignement supérieur public en France - qui coûte environ 10 000 euros -, tout en restant en deçà du coût réel des formations les moins coûteuses. C'est une vraie rupture dans notre modèle théorique de quasi-gratuité des études supérieures en France pour tous les étudiants. De très nombreux pays pratiquent déjà des frais différenciés : la Belgique - qui réclame 3 000 euros en licence, 6 000 euros en master -, l'Allemagne dans certains *Länder*, les Pays-Bas, le Sénégal, ou encore l'Afrique du sud. Les pays qui se rapprochent le plus du cas de figure français sont le Danemark et la Suède, qui sont passés d'une quasi-gratuité universelle à une différenciation des droits pour les étudiants étrangers.

Les raisons qui peuvent justifier cette différenciation sont multiples. D'abord, les étudiants étrangers ne sont pas redevables de l'impôt en France, alors que les universités sont financées à 75 % ou 80 % par de l'argent public. Ensuite, cela permet de faire participer les étudiants qui en ont les moyens au vrai coût de la formation. En outre, des frais plus proches du coût réel de la formation envoient un signal prix indicatif de la qualité des formations à un certain public étudiant, notamment l'asiatique. Enfin, ces droits constituent une ressource propre pour des établissements en quête de nouvelles sources de financement. En régime plein, c'est-à-dire dans trois ou quatre ans, à nombre d'inscrits inchangé, et sans prise en compte d'éventuelles exonérations supplémentaires décidées par les établissements, nous l'évaluons à 350 millions d'euros. L'an dernier, lors de l'examen de la loi ORE, le Sénat avait voté l'amendement de M. Paccaud permettant aux établissements de fixer librement leur politique de droits d'inscription à l'égard des étudiants extracommunautaires. Sur le fond, nous demeurons favorables à la différenciation des droits.

Pour éviter un trop fort effet d'éviction des étudiants étrangers n'ayant pas les ressources suffisantes pour s'acquitter de ces nouveaux droits, le Gouvernement a annoncé le triplement des bourses offertes aux étudiants étrangers. Le Premier ministre a comptabilisé dans son calcul les 7 000 bourses du Gouvernement français distribuées par le ministère des affaires étrangères, les 8 000 bourses d'exonération créées dans le cadre de la réforme, portées à 14 000 et également portées par le ministère des affaires étrangères, et enfin 6 000 exonérations qui seraient octroyées par les établissements. Le budget de l'État destiné aux bourses n'augmentant pas pour autant, la réforme devra se faire à coût constant.

Les établissements pourront exonérer certains étudiants de leur propre chef, dans la limite de 10 % de leurs effectifs, ce qui ne devrait pas être bloquant pour l'année 2019-2020 si tous les étudiants extracommunautaires devaient être exonérés. En revanche, en 2020, une dizaine d'établissements devraient être empêchés de décider une exonération totale. À ce jour, 17 universités ont déjà annoncé leur volonté d'exonérer tous leurs étudiants extracommunautaires dès 2019.

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Toute augmentation des droits entraîne un risque d'éviction, nous le savons. Certains étudiants risquent d'être découragés de déposer leur candidature, par crainte, réelle ou supposée, de ne pouvoir s'acquitter du coût des études. La Suède et le Danemark ont ainsi connu une forte baisse du nombre d'étudiants internationaux accueillis la première année, respectivement de 30 % et de 35 %, mais avec un effet de rattrapage progressif.

La Cour des comptes estime que cette éviction pourrait, dans un scénario d'augmentation forte des droits d'inscription, atteindre 40 %, compte tenu de l'origine géographique des étudiants qui se dirigent actuellement vers la France. Les chiffres ne sont

pas encore définitifs, mais on observe déjà une diminution de 2,4 % du nombre de candidatures recueillies sur le site « Etudes en France » pour l'entrée en L1, dans un contexte toutefois où la croissance de la mobilité étudiante internationale est chaque année comprise entre 5 % et 8 %... On observe un retrait beaucoup plus sévère du nombre de candidatures aux niveaux L2 à M2 - de l'ordre de 22 % au 22 février par rapport à la même date l'an dernier selon des chiffres provisoires-, mais les dernières annonces relatives aux exonérations supplémentaires peuvent faire espérer à la clôture, fin mars, une baisse de l'ordre de 15 % à 18 %. Il ne s'agit toutefois que de candidatures et rien n'indique que le nombre d'inscrits sera moindre que l'an dernier : en effet, en moyenne, seule une candidature sur dix se transforme en inscription définitive.

Il est certain que l'annonce très brutale de la décision du Premier ministre, qui n'a pas fait l'objet de concertation au-delà du cadre interministériel et que la plupart de nos partenaires ont découverte dans la presse, a été mal ressentie des candidats aux études en France. En témoignent les baisses drastiques de candidatures en provenance de certains pays - de 55 % pour le Brésil, 41 % pour l'Algérie et la Guinée, 28 % pour la Tunisie, 27 % pour l'Égypte, selon les chiffres provisoires - mais aussi les montées au créneau de nombreux ambassadeurs de pays étrangers et particulièrement de la zone francophone pour lesquels les études en France sont un débouché naturel d'une partie de leurs étudiants. À l'inverse, certaines nationalités progressent de manière significative par rapport à l'an dernier : la Chine, de 33 %, l'Indonésie, de 21 %, et l'Inde, de 10 %.

Devant la bronca suscitée par cette annonce brutale, cinq experts ont été mandatés par le Gouvernement pour faire de nouvelles propositions. Ils ont remis leur rapport le 18 février dernier et préconisé l'exonération des doctorants - les doctorants étrangers représentent plus de 40 % de nos doctorants -, l'augmentation, de 10 000 à 14 000, des exonérations à la main du ministère des affaires étrangères, avec une priorité donnée à l'Afrique pour 10 000 de ces exonérations, et la possibilité pour les universités d'exonérer partiellement les étudiants des frais d'inscription. Ces propositions ont été retenues par la ministre de l'enseignement supérieur dans les projets de décret et d'arrêté qu'elle a soumis au Cneser lundi dernier.

Les universités, prises de court elles aussi, n'ont pas eu le temps de réexaminer leur stratégie internationale ni, *a fortiori*, de définir une nouvelle politique d'exonération. Bien souvent, elles ont donc annoncé l'exonération d'office de tous les étudiants étrangers à la rentrée prochaine. L'apport de recettes supplémentaires au budget des universités sera donc vraisemblablement proche de zéro en 2019.

Nous sommes résolument favorables tant à la définition d'une stratégie d'attractivité en direction des étudiants internationaux qu'à l'instauration de droits différenciés. Mais ce sujet aurait mérité plus de temps de réflexion et l'inscription dans un cadre plus large. Les droits d'inscription dans le supérieur sont fixés chaque année par le ministre chargé de l'enseignement supérieur en vertu d'un texte qui date de 1951 ; la question de leur nature - taxe ou redevance - n'est toujours pas tranchée et tant le Parlement que les établissements sont exclus de leur fixation. Il pourrait être intéressant de réfléchir à la fixation d'une fourchette de droits d'inscription au sein de laquelle les établissements auraient l'autonomie de fixer les droits qui s'appliqueraient à leurs étudiants. En outre, le dispositif français des bourses à l'international est terriblement complexe et probablement insuffisant. Une remise à plat globale est nécessaire et il aurait été judicieux qu'une telle réforme constitue un volet à part entière du plan « Bienvenue en France ». Il faut enfin que les

établissements élaborent progressivement de véritables politiques d'attractivité articulées à la politique nationale d'attractivité et aux politiques d'attractivité des collectivités territoriales.

Tous ces chantiers demandent du temps. C'est pourquoi nous préconisons le report de la mesure relative aux frais différenciés à septembre 2020.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci à nos deux rapporteurs pour leurs précisions. Nous auditionnerons Mme Frédérique Vidal le 27 mars. J'aurais aimé la recevoir plus tôt, mais il était important que nous prenions une position rapidement.

**M. Damien Regnard.** – *Quid* des étudiants extracommunautaires qui effectuent leur scolarité dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ? Ils ont reçu la même formation que les enfants français, mais l'investissement pour les familles est lourd, ils ne bénéficient d'aucune bourse, et après dix ans dans notre système, il serait discriminatoire de les traiter différemment pour entrer dans l'enseignement supérieur français. Ne peut-on envisager une exception pour ces étudiants ? Ce serait juste, cela renforcerait l'attractivité des établissements de l'AEFE et nous rapprocherait de l'objectif, fixé par le Président de la République, du doublement des effectifs de notre réseau...

**Mme Colette Mélot.** – Je félicite nos collègues pour leur excellente communication. Le groupe Les indépendants – République et territoires est plutôt favorable au rapprochement des frais d'inscription déboursés par les étudiants extracommunautaires du coût réel supporté par les établissements et, à travers l'impôt, par les contribuables. Vous l'avez indiqué, les exonérations sont nombreuses. Pour éviter l'effet d'éviction à court terme, il conviendrait d'augmenter le nombre de bourses au mérite, en particulier les dispositifs de soutien aux étudiants issus de la francophonie, et d'exclure de la hausse des frais d'inscription les titulaires d'un bac français et les doctorants, car ces derniers représentent 40 % des effectifs des écoles doctorales et il serait difficile de se priver de ces talents. C'est envisagé, semble-t-il.

Je ne conteste pas l'idée d'un report à 2020, mais vaut-il mieux mener une concertation au risque de ne jamais aboutir, ou annoncer un plan, qui pourra éventuellement faire l'objet de modifications à l'issue du débat qu'il aura suscité ? Constructive, je pense qu'il vaut mieux réfléchir et proposer de telles modifications, plutôt que de s'opposer.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je me joins aux remerciements adressés à nos deux collègues. J'ai beaucoup apprécié l'esprit avec lequel MM. Piednoir et Kern ont mené les auditions ; le dialogue que nous avons eu avec la Cour des comptes ou la Conférence des présidents d'université (CPU), par exemple, montre que la qualité de nos travaux est reconnue à l'extérieur et que nos interlocuteurs ont confiance dans l'usage que nous faisons des informations qu'ils nous donnent - et qui sont parfois hautement confidentielles.

Bon nombre des représentants des institutions que nous avons rencontrés étaient très heureux de pouvoir parler du dispositif, car il n'y a, semble-t-il, guère qu'avec la commission de la culture du Sénat qu'ils peuvent le faire... Le sentiment que l'on a eu, un peu effrayant, est que le dispositif envisagé procède d'un bricolage assez autoritaire, imposé dans des délais contraints, et qu'il ne permettra pas d'atteindre les objectifs fixés. Le report est donc une mesure de bon sens.

Sur le fond, il manque une réflexion de base, quasiment philosophique : que représente aujourd'hui pour la France l'accueil d'étudiants étrangers ? Ma vision est sans

doute un peu générale, utopique, voire idyllique : l'accueil d'étudiants étrangers participe du rayonnement de la pensée française et de notre influence économique. Sous ce rapport, cette politique ne mérite-t-elle pas quelques moyens ? L'idée économique de faire payer les étudiants étrangers pour développer l'accueil d'autres étudiants étrangers me semble un peu simpliste. Les autres pays, qui reçoivent des flux d'étudiants internationaux croissants, consacrent à cette politique d'énormes moyens, notamment pour accueillir ceux des étudiants étrangers qui ne pourront plus venir en France.

Sur les cursus en anglais, je vous demande sincèrement de réfléchir. Aux Pays-Bas, il est à craindre que très prochainement, tout se fera en anglais. Or la langue est fondamentale dans l'identité d'un pays, et les étudiants qui viennent en France viennent aussi pour suivre un enseignement en français.

**M. Alain Schmitz.** – Très bien !

**Mme Sylvie Robert.** – Je rejoins M. Ouzoulias. C'est le Premier ministre qui avait annoncé cette mesure, considérant qu'il fallait renforcer la politique d'attractivité de notre pays. Mais élaborer une nouvelle stratégie exige une réflexion de fond, on ne peut se contenter d'augmenter les frais de scolarité ou de simplifier les règles de visa. Derrière ces sujets se posent des questions diplomatiques, ainsi que d'attractivité des établissements et des formations. Et la réflexion demande du temps. Reporter la mise en œuvre de la décision à 2020 était une des demandes que nous avons faites, avec la CPU et d'autres acteurs, car cette question n'est pas anecdotique : donnons-nous les moyens de l'aborder au fond.

Pourquoi les parlementaires se mêleraient-ils de sujets qui relèvent du règlement, entend-on parfois... Parce que les conséquences pour notre politique d'enseignement supérieur sont considérables ! Et puisqu'ils touchent au logement universitaire, à la mobilité ou à l'accès à l'alimentation, il aurait aussi fallu mettre dans la boucle les collectivités territoriales.

J'étais au Cneser lundi matin. J'ai entendu l'ensemble des acteurs regretter unanimement - c'est la première fois - que le temps de la réflexion n'ait pas été pris. Les universités ne savent pas sur quels critères décider de nouvelles exonérations pour la rentrée prochaine ; elles vont donc devoir bricoler, ce qui les place dans une position très délicate. Les problèmes ne surgiront qu'en 2020, voire en 2021 : miser là-dessus, de la part du Gouvernement, est assez machiavélique. Mais que pouvons-nous faire pour nous y opposer, chers collègues ? Rien, les décrets vont sortir, hélas ! Nous aurons simplement la satisfaction d'avoir, au Sénat, anticipé les choses, une fois de plus.

**M. Antoine Karam.** – Je voudrais à mon tour remercier nos collègues pour leur excellente communication. Pardonnez-moi de prêcher pour ma paroisse, mais ne peut-on étendre ce rapport aux outre-mer ? J'ignore si les rapporteurs ont eu le temps de se pencher sur leur cas, mais je rappelle que nous avons des universités partout, en Amérique du Sud, dans l'Océan pacifique, dans l'Océan indien et dans la Caraïbe, et la situation n'est pas la même partout.

Nos établissements ultramarins attirent de très nombreux étudiants dans leur zone géographique, souvent francophones - d'Haïti par exemple, pour l'université de Guyane, dont j'ai été directeur de la formation continue. Ils sont parfois en situation irrégulière, ce qui conduit les établissements à traiter au cas par cas avec les services de la préfecture et de la police aux frontières. Or ces étudiants réussissent souvent bien, certains deviennent parfois

même ingénieurs au centre spatial. Je propose par conséquent de compléter votre enquête en envoyant un questionnaire aux présidents des universités ultramarines. L'augmentation des frais d'inscription des étudiants étrangers - qui représentent 30 % de nos effectifs - a provoqué des manifestations. Je suis à votre disposition pour servir de relais avec les acteurs locaux.

Une touche d'humour pour finir. Je viens de lire dans un cahier de doléances versé au Grand débat national la demande suivante : « la vente pure et simple des DOM-TOM qui coûtent trop cher à la France » !

**M. Laurent Lafon.** – Nos collègues ont réussi à bien débroussailler le sujet dans un délai particulièrement contraint.

Cette question en comporte deux : d'une part le financement, question toujours sensible dans l'enseignement supérieur, et d'autre part l'application de directives nationales par des universités autonomes... Il y a manifestement eu un problème de méthode, plus que de fond, dans la démarche du Gouvernement. Si notre amendement à la loi ORE avait été voté, nous n'en serions pas là, car il reportait la responsabilité d'une telle décision sur les conseils d'administration des universités...

Soyons prudents sur les chiffres, notamment ceux de cette année. Les inscriptions ne sont pas terminées, et beaucoup se font dans les tout derniers jours.

L'intervention de Mme Mélot me fait penser qu'il ne faudrait pas que la position de notre commission paraisse ambiguë, ni que l'idée d'un report soit comprise comme un enterrement, à terme, de la réforme. Les rapporteurs peuvent-ils nous confirmer qu'ils proposent un report de l'application de la décision, et non de la décision elle-même ?

**M. Jacques Gersperrin.** – Je félicite à mon tour nos deux collègues. J'aurais aimé, comme notre présidente, avoir l'avis de la ministre...

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Nous aussi !

**M. Jacques Gersperrin.** – J'ai fait partie de ceux qui défendaient l'augmentation des droits d'inscription, compte tenu de ce qui se pratique à l'étranger - l'Australie nous est ainsi passée devant - et sous réserve que les conditions de travail des étudiants suivent l'augmentation des frais.

Aujourd'hui, je m'interroge. Les doctorants, qu'il est question d'exonérer, sont peut-être nombreux, mais ils n'auraient apporté que 4 ou 5 millions d'euros. Il aurait été plus utile de prendre le temps de la réflexion. Je m'interroge aussi sur les motivations du Gouvernement. Le Premier ministre sera confronté, au Havre, aux conséquences difficiles d'une telle décision, que les exonérations ou le cas par cas n'atténueront pas entièrement. Bref, j'aurais préféré une solution plus globale, prise avec le temps de la réflexion, associant davantage le Parlement, et je crains que cette décision ne dissimule autre chose.

**Mme Annick Billon.** – Je m'associe aux remerciements adressés à nos collègues.

« Bienvenue en France » : le titre, sympathique, ressemble à un message publicitaire. Mais la réalité est tout autre, et il n'y a même pas eu d'étude d'impact !

Pourriez-vous nous donner des précisions sur les conséquences envisagées de la mesure, à savoir la chute du nombre d'inscription dans certains pays, et l'augmentation dans d'autres ?

Vous avez dit qu'une candidature sur dix se transformait en inscription définitive : pourquoi ? S'agit-il de problèmes de visa ? De logement ?

Je partage entièrement les propos de Mme Robert et de M. Ouzoulias. Comment, en outre, expliquer l'objectif de 500 000 étudiants étrangers aux Français ? En matière de formation, nous le savons bien, les objectifs quantitatifs sont hautement contestables - voyez le taux de réussite en premier cycle depuis qu'on a fixé celui du baccalauréat...

**Mme Céline Brulin.** – Si le Premier ministre était havrais, le Gouvernement n'aurait pas pris une telle décision, parce que la jeune université du Havre, grand port maritime ouvert sur le monde, s'est constituée autour d'une faculté des affaires internationales et accueille de nombreux étudiants étrangers. Elle a même été complétée par un premier cycle délocalisé de Sciences Po Paris orienté vers l'Asie. Cette décision sera peut-être fatale à des jeunes universités semblables à celle du Havre !

Le rapport examine-t-il le problème spécifique des étudiants en médecine ? Je ne vous en ferai pas le reproche dans le cas contraire, car il était déjà bien éclairant. Nous allons au-devant d'années calamiteuses en termes de démographie médicale – même en tenant compte de la suppression du numerus clausus, puisqu'il faut une dizaine d'années au bas mot pour former un médecin. Une piste de solution pourrait être d'accueillir de jeunes étudiants étrangers – de façon spécifique certes, sans en rabattre sur la qualité de la formation.

**M. David Assouline.** – Les pays du Golfe déroulent le tapis rouge aux étudiants, notamment maghrébins. Peut-on évaluer l'effet sur les flux d'étudiants de telles initiatives ?

**M. Stéphane Piednoir, rapporteur.** – Faut-il lancer une concertation ? Nous le croyons. Le moment qui a suivi le vote de la loi ORE y était propice. Malheureusement, le Gouvernement, avec les remous suscités par ce texte, ne l'a pas souhaité. D'où le bricolage actuel, perçu comme une mesure budgétaire d'urgence : l'enseignement supérieur aurait besoin d'un milliard d'euros de financement supplémentaire, et les mesures envisagées rapporteraient 350 millions d'euros en année pleine. Mais c'est oublier tout le reste, la réflexion sur les programmes spécifiques, les études de santé, le logement des étudiants... Nous sommes bien sûr très favorables à passer de 343 000 à 500 000 étudiants, mais la CPU nous a dit que certains étudiants étrangers dormaient dans leur voiture ! Où les logera-t-on ?

Si, madame Robert, nous avons un pouvoir : celui d'alerter, et de mettre le Gouvernement devant ses responsabilités, et de ce point de vue, notre communication n'est peut-être pas neutre.

Nous souhaitons bel et bien un report de l'application de la décision, mais avec des amodiations.

Le ratio nombre de candidatures sur inscriptions dépend du nombre de places offertes, tout simplement. La volatilité des candidatures d'un continent à un autre résulte des différences de sensibilité au signal prix : les étudiants asiatiques, par exemple, y sont plus sensibles.

Je suis d'accord que les objectifs quantitatifs ne sont pas une solution : les 80 % d'une classe d'âge au bac, on ne s'en remet toujours pas...

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Il n'est malheureusement pas prévu, pour l'instant, que les étudiants étrangers ayant suivi leur scolarité dans un établissement de l'AEFE bénéficient d'une exonération.

M. Ouzoulias a raison, il faut préserver l'enseignement en français ; c'est l'une des principales raisons pour lesquelles les étudiants asiatiques se rendent en France.

Nous n'avons hélas, monsieur Karam, pas eu la possibilité de nous rendre en outre-mer. L'université de Guyane accueille 30 % d'étudiants étrangers, contre en moyenne 10 % en métropole.

Nous aussi, monsieur Groperrin, aurions aimé auditionner Mme la ministre. Nous la recevrons le 27 mars, date qui correspondra probablement, hélas, à la parution du décret et des arrêtés.

Nous n'avons pas eu le temps de nous pencher sur les études médicales ; le projet de loi santé qui sera examiné prochainement sera l'occasion d'évoquer cet aspect.

En effet, monsieur Assouline, le risque de détournement des étudiants maghrébins vers l'Arabie saoudite et la Turquie est réel, mais nous n'avons pas la possibilité de le mesurer. Nous estimons en revanche que 40 % des étudiants africains francophones qui se déplacent demandent des destinations anglophones...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il est en effet dommage que la dynamique née de la loi ORE n'ait pas été prolongée. Nous tâcherons d'aider la ministre à prolonger la réflexion pour aboutir à une réforme cohérente et efficace. Les propositions que vous faites résumant parfaitement les échanges que j'ai eus avec le président de la commission des relations internationales et européennes de la CPU : la CPU n'est, en toute hypothèse, pas opposée à la différenciation des frais d'inscription, mais demande du temps pour que les établissements puissent se retourner. Tâchons également de ne pas dégrader nos relations avec les autres pays de la francophonie. Réaffirmer les principes de la loi ORE, pour lui donner une meilleure applicabilité, reste possible.

Madame Billon, l'objectif de 500 000 étudiants peut paraître ambitieux en effet, mais l'envie de France est réelle dans un contexte de Brexit et compte tenu de l'hostilité que suscite le président Trump ; nous l'avons entendons partout, jusqu'en Inde ! C'est donc un objectif intéressant, sous réserve bien sûr de dégager les moyens de bien accueillir ces étudiants. La différenciation des droits d'inscription fait en tout cas partie des sujets que l'on doit aborder sans tabous.

Je résumerai donc par écrit à Mme la ministre, dans la perspective de notre réunion du 27 mars, la position que nous avons prise aujourd'hui.

**Mme Colette Mélot.** – Je ne m'oppose nullement à une concertation, je disais simplement qu'il vaut mieux qu'un plan la précède, car se borner pour toute réforme à ouvrir une concertation ne garantit pas qu'une décision sera prise à son issue.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie.

**Audition de M. Charles Personnaz, auteur du rapport Renforcer l'action de la France dans la protection du patrimoine du Moyen-Orient et le soutien au réseau éducatif des communautés chrétiennes de la région**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous ce matin l'historien Charles Personnaz, ancien chargé de mission pour le patrimoine et la culture de l'Œuvre d'Orient et aujourd'hui rapporteur extérieur à la Cour des comptes. Il vient nous présenter le rapport qu'il a rédigé, à la demande du Président de la République, sur le soutien de la France dans les domaines du patrimoine et de l'éducation aux communautés chrétiennes orientales et autres communautés vulnérables du Moyen-Orient.

Il faut dire que les chrétiens d'Orient et de nombreuses autres communautés, à l'image des yézidis, sont aujourd'hui particulièrement menacés dans cette région, alors même qu'ils y ont toujours été présents et font partie intégrante de sa culture. Compte tenu de la présence ancienne de notre pays dans cette région, des liens forts que nous entretenons avec elle, mais aussi de notre mission universaliste, la France a indéniablement un rôle à jouer pour venir en aide à ces communautés, à leur patrimoine et à leur culture.

Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder une partie de ces questions la semaine dernière en auditionnant Bariza Khiari en sa qualité de vice-présidente de l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit, l'Aliph.

Nous sommes très désireux de vous entendre présenter la synthèse de votre rapport, qui devrait pouvoir éclairer l'action que pourra mener notre commission.

**M. Charles Personnaz.** – Ce rapport m'a été confié en juin dernier par le Président de la République, à la suite de son choix de poursuivre plusieurs orientations, exprimées notamment lors de sa visite de l'exposition consacrée aux chrétiens d'Orient : la défense de ces communautés, celle de la francophonie qu'elles portent, mais aussi l'idée que la culture et l'éducation sont cruciales quand on veut bâtir paix et stabilité.

Je me suis intéressé, d'une part, au patrimoine de ces communautés vulnérables, ainsi qu'au patrimoine juif, même si cette communauté a presque totalement disparu de la région en dehors d'Israël, et, d'autre part, au rôle des écoles chrétiennes, où 400 000 élèves suivent leur scolarité en français ou apprennent notre langue. J'ai donc essayé de joindre ces deux sujets – culture et éducation –, car ils posent tous deux une question de citoyenneté des membres de ces communautés. Le patrimoine incarne en effet leur intégration bimillénaire dans cette région ; par l'éducation, elles rendent un service public à l'ensemble des sociétés du monde arabe, en accueillant chrétiens et musulmans – ces derniers représentent en moyenne 60 % des élèves –, filles et garçons, élites et populations vulnérables, tout en portant une grande attention au handicap et à l'insertion professionnelle.

J'ai voulu aborder la question de la laïcité : comment aider ces communautés en dépit de ce principe ? Je ne dirais pas, comme Gambetta, que la laïcité n'est pas un article d'exportation, mais plutôt que ces écoles pratiquent une forme de laïcité en accueillant tout le monde et en distinguant le civil du religieux.

On m'a aussi demandé si une telle approche ne risquait pas de constituer une instrumentalisation des minorités. Nous ne sommes plus du tout à la période mandataire, même si la France doit conserver ses liens historiques avec ces communautés. Nous

n'oublions pas pour autant le reste de la population : la France parle à tout le monde, mais cela n'empêche pas d'avoir des liens privilégiés avec certains.

Le patrimoine en question est immense. Il est matériel et immatériel ; il rassemble monuments, manuscrits, objets d'art et objets liturgiques, ainsi qu'une tradition intellectuelle.

J'en ai dressé un état des lieux, en faisant une distinction entre les zones où il est le plus menacé – zones de guerre, en Irak et en Syrie, où Daech a commis des destructions symboliques et où, surtout, pillages et trafics s'avèrent encore plus destructeurs – et celles où ce patrimoine est menacé par la faiblesse des administrations et par l'urbanisation galopante. L'Égypte et la Jordanie manifestent un fort intérêt pour ce patrimoine ; c'est moins le cas dans d'autres pays. En Turquie, on rencontre de grandes difficultés : l'État tantôt participe lui-même à la destruction de ce patrimoine, comme à Diyarbakir, ville pourtant inscrite au patrimoine mondial, tantôt laisse faire la destruction opérée par le temps depuis la disparition de ces communautés il y a un siècle.

J'ai également fait le panorama des actions menées par la France, qui a une tradition ancienne d'études orientales, qui s'exprime par le biais de l'Institut français d'études anatoliennes, l'Institut français d'archéologie orientale, l'Institut français du Proche-Orient, ou encore l'École biblique et archéologique française de Jérusalem, ainsi que dans ses missions archéologiques. Les destructions opérées par Daech ont suscité une prise de conscience et la création de l'Aliph.

Pour aller plus loin, il faut s'appuyer sur ce qui a été fait par les autorités publiques et par certaines associations, comme l'Œuvre d'Orient. Grâce à une aide de 60 000 euros octroyée par le Sénat, cette dernière a pu créer, au Liban, un centre de restauration des manuscrits. C'est en partant de cette base que j'ai pu formuler quelques propositions.

J'estime important, tout d'abord, de manifester en France l'importance de ce patrimoine à partir des œuvres que nous conservons. Le Louvre doit être à la tête de ce mouvement : ses départements possèdent bien des éléments de ce patrimoine, mais ils sont un peu trop dispersés et ne sont pas assez valorisés. Le succès de l'exposition « Chrétiens d'Orient » montre l'intérêt du public. Le Louvre aurait beaucoup à gagner d'une meilleure exploitation de ses collections.

Il faut, par ailleurs, s'appuyer sur les instruments existants, en premier lieu l'Aliph, qui pourrait prendre en charge la restauration de certains sites en Irak, en Syrie et en Turquie dont j'ai dressé la liste. Un appel d'offres a déjà été lancé par l'Aliph pour la restauration de deux églises de Mossoul. C'est un début ; j'espère que la liste de sites concernés sera en mesure de s'allonger.

Un autre acteur est essentiel, du moins en dehors des zones de guerre : l'Agence française de développement, qui veut renforcer son rôle en matière de culture et d'éducation. J'ai là aussi dressé une liste de projets structurants que l'Agence française de développement (AFD) pourrait accompagner, tels que l'inscription au patrimoine mondial des sites coptes de la route de la Sainte Famille, en Égypte.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – C'est un projet auquel le ministre égyptien des antiquités est très sensible.

**M. Charles Personnaz.** – J'ai enfin constaté que, si l'on trouvait au Moyen-Orient des conservateurs, on y manquait cruellement de restaurateurs d'œuvres d'art. C'est pourquoi je propose la création, à Beyrouth, d'un institut de formation aux métiers de la restauration, dans le cadre d'un accord prévoyant la délivrance de diplômes conjoints par l'Institut national du patrimoine, en France, et l'ensemble des universités libanaises.

Nous pouvons aussi participer aux inventaires. Bien du patrimoine a été perdu irrémédiablement, pendant les guerres, parce que nous n'en connaissions pas le détail. Il faut mener un travail de recollement de manière à mieux connaître le patrimoine existant, à identifier le patrimoine manquant et à prévenir certaines destructions en cas de nouvelle déflagration. Je propose qu'un chargé de mission soit nommé sur cette question. Il serait utile de commencer par les icônes, objets aisément victimes de trafic ; ce travail pourrait être mené en lien avec l'Office central de répression du trafic des biens culturels.

J'en viens à l'éducation. Le réseau des écoles chrétiennes et francophones est répandu dans toute la région ; il est très ancien. Les congrégations françaises, très présentes dès le XIX<sup>e</sup> siècle, ont été rejointes au tournant du siècle par la Mission laïque française, ce qui a conduit à une émulation enrichissante. Les principes français d'éducation se retrouvent dans ses écoles : l'attachement à la langue française comme vecteur d'ouverture au monde et d'apprentissage de l'esprit critique ; le sens de la responsabilité sociale ; la neutralité religieuse ; enfin, la promotion de la femme et l'attention aux plus faibles. Ce réseau dense couvre les bastions de la francophonie que sont le Liban et les grandes villes d'Égypte, mais il va plus loin encore.

Il y a en revanche une vraie urgence : tous, sur le terrain, font le constat d'un abandon de ces écoles par la France. Elles ne reçoivent plus de subventions directes comme par le passé. On se demande ce qui motive encore les acteurs de ce réseau, hormis une foi ardente dans la culture française. Les générations changent : on ne sait pas si, demain, les parents ne se tourneront pas plutôt vers les écoles anglophones, qui sont mieux soutenues. Nous sommes en tout état de cause à un moment clé : l'influence de la France est en jeu, car c'est dans ces écoles que sont formés les gens qui tissent des liens avec notre pays. Allemands, Italiens, Japonais et Chinois sont eux aussi toujours plus présents. Nous avons pour nous l'ancienneté et la passion, mais tout cela est de plus en plus fragile.

Des menaces politiques pèsent également sur ces écoles. Au Liban, une loi a augmenté de 45 % les charges salariales pesant sur les écoles privées. En Égypte, des décrets menacent les écoles bilingues francophones. En Israël et dans les territoires palestiniens, on craint la remise en cause de la protection exercée par la France sur certaines écoles de congrégations, issue des traités conclus par l'Empire ottoman et repris par Israël.

Ces écoles sont de différents types. Certaines, au Liban ou en Égypte, sont très intégrées au système français ; d'autres, bilingues, sont intégrées au système étranger, mais sont tout de même proches des standards français ; d'autres, enfin, sont plus lointaines : elles portent le français sans avoir les moyens de se mettre dans les clous des labels français. Il ne faut pas les laisser de côté : elles portent une francophonie, certes fragile, mais toujours active.

Je préconise que la France porte ces sujets, politiquement, auprès des autorités compétentes de chaque pays. L'éducation est souvent le socle de ces relations bilatérales ; il importe qu'elle ne soit pas remise en cause.

J'ai fait le constat de deux besoins majeurs : d'une part, un besoin de formation des professeurs et des cadres ; d'autre part, le besoin de voir des Français. Autrefois, des religieux ou des coopérants visitaient régulièrement ces établissements ; aujourd'hui, on n'en voit plus. Le Quai d'Orsay définit de manière très large les « zones rouges » où tout déplacement est formellement déconseillé. Il ne faut pas se leurrer : c'est une question financière. Il faut que la France dépense un peu d'argent – seulement deux millions d'euros annuels, dont la moitié serait apportée par l'État, l'autre par le secteur privé – pour soutenir la formation des professeurs et l'envoi de volontaires.

Je propose donc la création d'un fonds public-privé, auquel abonderaient l'État ou l'AFD ; les collectivités territoriales et certaines fondations ou associations pourraient également être impliquées. Si l'on avait cette capacité, on répondrait largement à la problématique qui est devant nous. Je connais l'état de nos finances publiques : je ne préconise donc pas un grand soir où nous déverserions des millions sur le Moyen-Orient !

En prolongement de mon rapport, je fais actuellement le tour des ministères concernés. Ceux de l'éducation nationale et de la culture sont très intéressés. C'est plus compliqué au Quai d'Orsay : faute de moyens, sans doute, on s'y montre plus hésitant. J'essaie de lever ces doutes ; votre aide sera précieuse en ce domaine.

Nous avons une bonne occasion de progresser : en octobre prochain, la France accueille une conférence internationale sur les minorités du Moyen-Orient. Le Gouvernement pourrait faire certaines annonces à cette occasion.

**Mme Catherine Dumas.** – Il est bon que le Président de la République se soit saisi de ce sujet, mais il faudrait que votre excellent rapport soit suivi d'effets !

Concernant le patrimoine, je suis intéressée par votre proposition de création d'un centre régional de formation aux métiers du patrimoine et de la restauration. Le Président de la République devait se rendre au Liban, mais ce déplacement a été annulé. Est-il à nouveau prévu qu'il s'y rende ? Comment l'AFD a-t-elle accueilli vos préconisations sur sa participation à la mise en valeur du patrimoine ?

Quant à l'éducation, comment progresser sur ces sujets dans le cadre diplomatique ? Les accords commerciaux et de coopération signés avec chaque pays peuvent-ils assurer la sécurité juridique de ces établissements ?

**Mme Vivette Lopez.** – Tout est encore très fragile, à vous entendre. Dans le cadre de la révision de la loi de 1905 prévue par M. Macron, des oppositions aux recommandations de votre rapport risquent-elles de s'exprimer ? L'aspect paradoxal du soutien apporté par la France à des écoles confessionnelles étrangères pourrait être dénoncé par certains.

Lors de son voyage en Égypte, le Président de la République a annoncé la tenue, à Paris, d'une conférence internationale sur les chrétiens d'Orient. Est-elle maintenue, malgré la chute de Daech, ou bien a-t-elle perdu de sa pertinence ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Archéologue, j'ai beaucoup travaillé dans cette région, et j'ai plaisir à constater que vous avez consulté tous les chercheurs qui y sont impliqués.

L'implication du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est elle aussi cruciale, car il y a un risque de perte de savoir. Dans certaines niches scientifiques, comme l'étude de langues rares, on risque de ne plus avoir de chercheurs en capacité de

travailler sur ces sujets. Il faudrait articuler la politique que vous préconisez avec une ambition nationale pour la recherche, au-delà des choix de chaque université. Lors de son déplacement actuel en Éthiopie, M. Macron doit visiter plusieurs églises anciennes sur lesquelles travaille l'une de mes collègues du CNRS, Mme Marie-Laure Derat. Ce type de recherches s'inscrit dans un temps très long. On a besoin de les structurer par une politique nationale de consolidation des postes.

Quant à la laïcité, j'ai noté qu'au Kurdistan syrien libéré, dans un village peuplé de chrétiens syriaques, on a célébré pour la première fois en Orient un mariage laïque. Il est important de défendre la laïcité dans une région où, même en Israël, la possibilité de se marier entre communautés religieuses différentes n'existe pas – il faut aller à Chypre – ; certes, il ne faut pas exporter telle quelle la loi de 1905, mais plutôt défendre les chrétiens, ainsi que les athées, qui sont invisibles.

**M. Charles Personnaz.** – Mais de plus en plus nombreux !

**M. Pierre Ouzoulias.** – Ils font l'objet de persécutions méconnues : comme ils n'ont pas de monuments, quand on les supprime, il ne reste rien d'eux.

**M. Jacques Groperrin.** – Vous avez évoqué les congrégations françaises et la nécessité de faire venir dans cette région des enseignants, or j'ai l'impression que la tendance, pour les chrétiens d'Orient, est plutôt à l'exil. Par ailleurs, les étudiants issus de ces écoles ont-ils la possibilité de venir continuer leurs études en France ? L'installation d'un centre de formation, en Irak ou ailleurs, serait un symbole puissant du soutien de la France à ces populations.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Pouvez-vous nous éclairer sur la situation du patrimoine en Israël et en Palestine ? La situation particulière de Jérusalem mérite d'être évoquée, d'autant que notre commission vient de s'y rendre. Quel patrimoine risque d'y être détruit ?

**M. Charles Personnaz.** – Concernant le projet de centre de formation de restaurateurs à Beyrouth, la remise de mon rapport à la Présidence de la République, en octobre dernier, a été suivie d'une mission de l'Institut national du patrimoine au Liban, en novembre. Le voyage présidentiel a été annulé faute de gouvernement libanais, mais il devrait se tenir à moyen terme. Je m'engagerai pour que soit annoncée à cette occasion la création de ce centre, qui prolongerait diverses initiatives, dont la création d'un centre de restauration des mosaïques à Byblos, auxquelles les Libanais sont favorables. Il faut un partage de charges entre France et Liban. L'université Saint-Joseph est assez favorable à notre démarche : il y a une demande. En outre, la reconstruction de la Syrie viendra en son temps, et les Libanais veulent se tenir prêts pour cette éventualité. C'est un travail de long terme : il faut cinq ans pour former un restaurateur.

J'ai rencontré des directeurs régionaux de l'AFD pour la rédaction du rapport. L'organisation de cette agence est compliquée, mais ses dirigeants sont intéressés par le patrimoine. Au Liban ou en Égypte, les choses peuvent avancer. De tels projets ne sont pas dans l'ADN de l'AFD, qui préfère construire des routes ou des barrages ! Néanmoins, s'ils sont portés politiquement, ils peuvent être pris en charge par l'Agence.

En matière d'accords de coopération, la France s'est engagée très fortement pour aider le Liban. Nous sommes donc en droit d'affirmer, en tant que contributeur, qu'il n'est pas

normal que leur principal actif, à savoir leur éducation, soit détruit. De même, en Égypte, l'éducation fait partie des sujets de discussion importants.

Quant à Israël et aux territoires palestiniens, la protection traditionnellement apportée par la France à diverses institutions a été remise en cause par un accord en cours de négociation entre Israël et le Saint-Siège, mais on va dans le bon sens. La France est montée au créneau. J'ai présenté mon rapport à Mgr Gallagher, secrétaire du Vatican pour les relations avec les États : selon lui, les Israéliens acceptent désormais que la protection de la France soit maintenue.

La question de la laïcité m'a évidemment été posée. J'avais en tête les mots du patriarche chaldéen, Mgr Sako, selon qui l'Orient a besoin de la laïcité, à condition qu'elle ne soit pas antireligieuse.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Elle ne peut pas l'être !

**M. Charles Personnaz.** – Ces écoles chrétiennes, tout comme la Mission laïque de France, participent de l'éducation à une citoyenneté qui inclut toutes les composantes des sociétés arabes, y compris les chrétiens et les yézidis, mais aussi ceux qui ne professent aucune religion. En France, l'école privée sous contrat ne remet pas en cause la laïcité. J'estime donc que la France peut aider ses établissements sans remettre en cause la laïcité, suivant un axe classique de notre diplomatie dans cette région. La Mission laïque française rencontre d'ailleurs les mêmes problématiques que les écoles confessionnelles.

À ma connaissance, la conférence de Paris sur les chrétiens d'Orient est maintenue. La situation de ses populations n'est pas directement arrangée par la chute militaire de Daech ; les questions de reconstruction se posent de manière aiguë. En Syrie, quand la guerre faisait rage, on survivait au quotidien ; aujourd'hui, l'avenir est bouché et le désespoir s'installe. On a donc besoin de l'attention de la communauté internationale sur ces questions. Dans une relation ô combien abîmée avec la Syrie, l'éducation et le patrimoine peuvent être un moyen de retisser des liens avec une société civile qui reste francophile. En attendant, le Liban est un intermédiaire utile.

J'ai présenté mon rapport au cabinet de Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Sans structuration de la recherche sur ces sujets en France, aucun lien durable ne pourra s'établir avec ces communautés. Quant aux langues rares, le maintien de l'Elcoa, l'École des langues et civilisations de l'Orient ancien, me semble crucial. Des inquiétudes se sont exprimées à ce sujet : le ministère est prêt à faire figurer noir sur blanc son maintien dans la convention qui lie l'État à l'Institut catholique ; sinon, il faudra créer une telle unité d'enseignement dans une université publique.

Je rejoins vos propos, monsieur Ouzoulias, sur le mariage civil. L'archevêque latin de Beyrouth est presque le seul à le défendre !

Le rôle des archéologues français et de toutes les missions de recherche est important. On sent l'implication pleine et entière de ces chercheurs, leur connaissance de la région, mais aussi leur inquiétude face à l'amenuisement des crédits et aux difficultés qu'ils rencontrent. Nos concurrents européens, américains et japonais font mieux. Les « zones rouges » sont très gênantes. Les Italiens et les Britanniques ont repris les fouilles dans le sud de l'Irak. Un projet archéologique à Nadjaf a été approuvé par la commission des fouilles du

Quai d'Orsay, mais les fouilles n'ont pu commencer du fait du coût prohibitif des mesures de sécurité requises.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Alors que les Russes et Polonais travaillent déjà en Syrie !

**M. Charles Personnaz.** – Et ils y font un travail de bonne qualité !

J'en viens à la question de l'accueil des étudiants. Le réseau des écoles primaires et secondaires francophones est extrêmement développé, mais on relève une grande faiblesse en matière d'enseignement supérieur. L'université Saint-Joseph de Beyrouth reste très attachée au français, alors qu'elle ne reçoit de la France que 200 000 euros par an ; il demeure aussi quelques sections francophones dans les universités égyptiennes. Le Président de la République souhaite relancer le projet d'université française d'Égypte, mais il semble fragile.

Dès lors, que deviennent les élèves des écoles francophones ? Ils rencontrent des difficultés de visas s'ils souhaitent venir étudier en France et se tournent donc souvent vers les universités anglaises ou américaines. Il restera toujours quelque chose de leur éducation, mais on a parfois l'impression d'un investissement perdu. L'Agence universitaire de la francophonie est très consciente du sujet. C'est surtout par le développement de filières francophones au sein des universités locales qu'on fera progresser ce maillage, plutôt qu'en créant des établissements *ex nihilo*. C'est plus à notre portée, financièrement, et c'est plus intégré à la vie sociale et économique locale.

Quant aux symboles, la création du centre de formation des restaurateurs en serait un, tout comme la restauration de certains monuments ou l'accompagnement de projets locaux. Je pense aussi à la reconstruction du mémorial consacré au génocide arménien de Deir ez-Zor, construit en 1928, sous le mandat français, et détruit par Daech en 2014.

Enfin, Jérusalem, où mènent tous les chemins d'Orient ! Plusieurs questions patrimoniales m'ont été posées pendant ma mission. L'accès à Gaza pour des fouilles archéologiques est toujours problématique : la France a investi 400 000 euros dans les fouilles de Saint-Hilarion, monument historique de premier ordre, mais nos archéologues ne peuvent pas se rendre sur place. Le *British Council* a pris le relais et nous travaillons ensemble par Skype, mais reconnaissons que ce n'est pas idéal ! Les conditions de sécurité ne sont pourtant pas si mauvaises en dehors des moments de tension. Il y a une autocensure de la France sur cette question qui me paraît préjudiciable.

Quant au patrimoine appartenant à la France à Jérusalem, tel le Tombeau des rois, une restauration a été entreprise, mais il faudrait inscrire au budget du consulat une ligne d'entretien courant, afin qu'on ne soit pas contraint, dans trente ans, de prendre en charge des investissements massifs pour la rénovation du site. C'est un problème classique pour les monuments historiques.

On constate par ailleurs que l'archéologie est éminemment politique à Jérusalem, notamment dans la vieille ville. L'Autorité des antiquités d'Israël mène souvent des fouilles dans un but politique précis...

**M. Pierre Ouzoulias.** – Et accomplies par d'anciens militaires !

**M. Charles Personnaz.** – ..., à savoir l'exhumation de l'histoire juive ancienne, au détriment des autres couches archéologiques, qui sont détruites à cette occasion. Une association israélienne d'archéologues se bat contre de telles fouilles.

Je préconise pour ma part la réunion d'un comité scientifique international, dans un cadre scientifique, et non politique, qui proposerait un code de bonne conduite opposable pour les fouilles dans la vieille ville de Jérusalem. L'Union européenne pourrait en prendre l'initiative ; ce serait plus habile que d'en faire assumer la responsabilité à un seul pays, d'autant que le Quai d'Orsay se montre prudent sur un sujet si sensible. Il faut sortir l'archéologie du champ politique, autant que possible.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie pour ce rapport passionnant ; nous avons la volonté de vous aider. Nous auditionnerons bientôt M. Jean-Luc Martinez, président-directeur du Louvre, qui a accompagné le Président de la République en Égypte. Une délégation de parlementaires égyptiens nous rendra également visite en juin ; beaucoup d'entre eux sont francophones, du fait de leur passage par ces écoles chrétiennes.

*La réunion est close à 12 h 20.*

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

**Mercredi 13 mars 2019**

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Audition conjointe de Mme Isabelle Autissier, Présidente de WWF-France et  
de M. Gilles Boeuf, Président du conseil scientifique de l'Agence française  
pour la biodiversité**

**M. Patrick Chaize, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir pour la première fois Mme Isabelle Autissier, navigatrice, qui préside depuis 2009 WWF France, ainsi que M. Gilles Boeuf, président du conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et membre du conseil d'administration de WWF France.

Créée en 1973 comme section française du Fonds mondial pour la nature (WWF), l'association loi de 1901 WWF France est une fondation reconnue d'utilité publique ayant pour objet de « promouvoir, encourager et assurer la protection et la conservation de la faune et de la flore, des sites, des eaux, des sols et des autres ressources naturelles, soit directement, soit indirectement en associant d'autres organismes à la réalisation de ses actions et programmes. »

Vous conduisez aujourd'hui une cinquantaine de projets, tant en métropole que dans les territoires d'outre-mer. Vous êtes l'un des acteurs majeurs du monde associatif dans le domaine de l'environnement en France, en particulier en matière de protection des espèces les plus menacées. Pourriez-vous nous présenter votre organisation et vos actions ?

L'année 2019 est particulièrement importante pour la biodiversité. La France accueillera fin avril la prochaine réunion de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), qui est l'équivalent du GIEC pour la biodiversité. Quels sont les enjeux, à moins de deux mois de ce rendez-vous ? Comment œuvrez-vous dans la perspective de cette échéance ?

Nous serions également intéressés par votre point de vue sur le projet de loi de fusion de l'AFB et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ce texte sera examiné par notre commission le 3 avril prochain. Avez-vous des réactions sur cette nouvelle réforme de la gouvernance de la biodiversité en France, deux ans à peine après la création de l'AFB ? Comment travaillez-vous avec ces établissements publics ?

**Mme Isabelle Autissier, présidente de WWF-France.** – Merci de votre accueil. Le WWF suit depuis plus de 40 ans des populations de vertébrés sauvages, pour disposer d'indicateurs de la biodiversité. Malheureusement, à chaque rapport que nous publions – tous les deux ans – la situation se détériore, alors même que nous accroissons le nombre de populations suivies.

En 40 ans, la biodiversité des vertébrés sauvages a régressé de 60 % : alarmant. Ce chiffre était de 52 % en 2014, de 58 % en 2016 et dépasse les 60 % aujourd'hui. Il diffère

d'ailleurs selon les groupes : pour les espèces terrestres et marines, il se situe entre 35 et 40 % ; pour les espèces d'eau douce, il dépasse les 80 %. Le taux d'extinction d'espèces est infiniment supérieur à ce que comporte le renouvellement normal sur une planète vivante. Depuis le début du vingtième siècle, le nombre d'extinctions s'est accéléré, essentiellement sous l'action de l'homme.

Celle-ci s'exerce de plusieurs manières, qui malheureusement se conjuguent. D'abord, par la dégradation des habitats : nous enlevons aux espèces leur milieu de vie et les milieux grâce auxquels elles se nourrissent et se reproduisent. Puis, nous surexploitions certaines espèces, notamment marines. La pollution nuit aussi à la biodiversité, notamment la multiplication des déchets en plastique, encore soulignée par le dernier rapport mondial du WWF, mais aussi les pesticides agricoles. Autre facteur : les espèces invasives et les maladies qui se propagent à cause de la mondialisation, qui organise le transport des espèces d'un côté à l'autre de la planète. Et, bien sûr, le changement climatique, qui est déjà très ressenti par un certain nombre d'espèces.

Le problème est que, souvent, ces différentes menaces se conjuguent. Des espèces qui pourraient s'adapter, par exemple, au changement climatique sont fragilisées par d'autres facteurs. Ainsi, dans les milieux agricoles conventionnels, la perte d'habitat provoquée par la destruction des haies et l'assèchement des zones humides se conjugue à des pollutions aux pesticides, au changement climatique et, parfois, à la présence d'espèces invasives.

Pour les espèces terrestres et les espèces d'eau douce, la dégradation de l'habitat est le facteur principal de destruction. Pour les espèces marines, c'est la surpêche. Celle-ci est en réalité aussi un problème économique. En effet, le monde dispose d'une capacité de pêche deux fois et demie supérieure à ce que nous pouvons pêcher. En d'autres termes, nous investissons dans des moyens de pêche qui finiront par épuiser le stock à pêcher ! On a bien vu, en France, se multiplier les dépôts de bilan et se réduire le nombre des pêcheurs, essentiellement parce que les ressources marines ne sont plus au rendez-vous.

Tous les indicateurs vont dans le même sens, et les courbes sont exponentielles, sans même présenter de palier. Évidemment, la biodiversité n'est pas capable d'absorber les demandes excessives des populations humaines. Et on voit bien que les courbes de chaque indicateur sont liées à celles reflétant l'activité humaine. L'augmentation constante des besoins par individu n'est pas soutenable. L'approche économique développée par le WWF montre que les services écosystémiques rendus gratuitement par la nature – épuration des eaux, pollinisation, fourniture de l'oxygène... – représentent à peu près une fois et demie le PIB mondial. Si nous devons nous en priver, quel déficit !

Bref, quand la biodiversité est attaquée, ce sont les sociétés humaines qui le sont. Il y a deux ans, le WWF a produit un rapport sur les trois « S » : soutenabilité, stabilité, sécurité. Ce qui n'est pas soutenable n'est pas stable. Et ce qui n'est pas stable conduira à une insécurité économique, puis politique. Les crises environnementales et de biodiversité ont toujours abouti à des crises d'ordre économique et politique. Que faire ? Il faut évidemment renverser la courbe. Si nous continuons « *business as usual* », nous arriverons vers 2030 à un effondrement de la biodiversité vraiment dangereux pour nous. Il faut donc remonter la pente.

À cet égard, 2020 est en effet une année particulière, comme vous l'avez souligné, monsieur le président. Et la France a une responsabilité particulière, notamment grâce à ses territoires d'outre-mer, qui lui confèrent un éventail de biodiversité extrêmement important et lui donnent un pouvoir d'intervention à peu près partout dans les différentes communautés et

instances autour du monde. Sa voix porte. En 2019, l'IPBES publiera son rapport sur l'état de la biodiversité. Nous aurons alors des chiffres et des données incontestables, issues de l'ensemble des communautés scientifiques du monde entier. Au G7, la biodiversité doit être à l'ordre du jour, et nous espérons que la France portera des propositions fortes. En 2020, la COP 15 pour la biodiversité aura lieu en Chine. Nous espérons un mouvement comparable à ce qui s'est passé au moment de la COP 21 pour le climat à Paris : un engagement des parties prenantes que sont les États, les entreprises, les associations, les citoyens.

La question de la biodiversité doit monter dans l'agenda politique au même niveau que le climat. Aujourd'hui, pas un seul gouvernant ne néglige la question du climat, et tout le monde se met en ordre de marche. Il est grand temps d'arriver au même résultat pour la biodiversité. Chacun constate, chez soi, la disparition des espèces – en Europe, 80 % des insectes ont disparu – et la bataille des idées est en bonne voie. Reste à gagner la bataille de la décision. La menace que fait peser sur les sociétés humaines la réduction de la biodiversité n'est pas moindre que celle associée au réchauffement climatique.

Je suis membre du conseil d'administration de l'AFB, et le WWF accueille avec beaucoup d'intérêt la fusion projetée. Sans doute aurait-on pu souhaiter qu'elle ait lieu dès le départ, mais il n'est jamais trop tard pour bien faire ! L'important est qu'en France les questions de biodiversité soient traitées d'une seule voix et collectivement. Il importe aussi que l'ensemble des bassins de la biodiversité française – et donc en particulier l'ensemble des cinq outre-mer français – soient représentés individuellement. Vous savez que 80 % de la biodiversité française se trouve outre-mer, et l'AFB a besoin du point de vue de chacun. Le conseil d'administration actuel compte une quarantaine de membres, représentant les acteurs économiques et politiques et les associations qui ont un rôle dans la biodiversité. Il faut que ce conseil reste fourni et large de manière à ce qu'il continue d'être le lieu de véritables débats.

**M. Gilles Boeuf, président du conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité.** – Je siége en effet au conseil d'administration de WWF France, mais suis surtout un chercheur, en océanographie. J'ai présidé pendant sept ans le Muséum d'Histoire naturelle, suis professeur invité au Collège de France à la chaire « développement durable, énergie, environnement et société », et j'ai passé deux ans dans les cabinets ministériels pour préparer les COP 21 et 22.

Pour moi, l'écologie scientifique n'est pas la même chose que l'écologie politique. Il n'existe que des socio-éco-systèmes. Même en Antarctique, les humains sont passés. En Arctique, les Inuits ont toujours été présents. Chaque désordre écologique a donc un impact social. Ces questions sont donc loin d'être secondaires – et, en septembre 2018, nous avons publié dans *Le Monde* un appel disant que nous ne ferions plus confiance à aucun Gouvernement qui ne les placerait pas en priorité. L'effondrement de la biodiversité n'est pas moins important que le changement climatique.

Le Medef m'a invité cette année – quel changement ! – à parler sur le thème « sale temps pour la planète ». J'ai dit que ce n'était pas pour la planète, mais pour les humains ! Les aspects sociaux n'ont pas suffisamment été pris en compte, ce qui explique en partie les désordres actuels. Lors de la première manifestation des gilets jaunes, ceux-ci ont dit qu'il y avait la fin du mois d'un côté, et la fin du monde de l'autre... L'objectif doit donc être de restaurer la confiance et, pour cela, votre rôle politique est absolument essentiel.

Nous sommes tous d'accord : les relations actuelles de l'humain avec la vie ne sont pas bonnes : destruction des écosystèmes, pollution généralisée partout. Même en

Arctique, les oies, qui n'ont jamais vu d'être humain, sont bourrées de pesticides – non pas les actuels, mais ceux d'il y a cinquante ans. Je suis un farouche défenseur des pêcheurs, tant qu'on ne surpêche pas. Et les espèces invasives se disséminent partout. Ne croyons pas que tout vient du changement climatique ! Je l'ai redit à des jeunes récemment lors d'une émission : la surpêche du thon rouge en Méditerranée, la destruction des forêts tropicales ou les pesticides n'ont rien à voir avec le changement climatique, même s'ils peuvent en accélérer les effets. Le problème nous concerne tous. Le rôle des scientifiques est d'éclairer la décision politique, pas de s'y substituer.

Nous avons vécu il y a quinze jours le lancement à Jussieu par Pierre Larrouturou et Jean Jouzel du projet de plan climat et de Banque européenne pour le climat : 1 000 milliards d'euros ! Et, lundi, j'étais avec des lycéens, qui sont très admiratifs de la jeune Suédoise qui a pris la parole, à 16 ans, pour dire des choses fortes. Cela donne de l'espoir. Professeur d'Université, je dis à mes étudiants qu'il faut se retrousser les manches, tous ensemble.

Nous devons arrêter l'économie actuelle, suicidaire, qui consiste à faire du profit en surexploitant la nature. On peut très bien faire du profit en vivant au pays, où on est fier et heureux de vivre, avec sa famille, en créant des emplois, et sans détruire l'endroit où on se trouve. Il serait difficile de prétendre que l'homme n'est pour rien dans le changement climatique, qui va trop vite.

On a besoin de tout le monde : scientifiques, ingénieurs, entreprises, ONG et citoyens. Dans un monde de fausses nouvelles, le rôle de l'enseignement est de donner un esprit critique à nos enfants – qui sont en train de le perdre. Les programmes de sciences de la vie et de la terre pour le baccalauréat sont affligeants. C'est dès la maternelle qu'il faut commencer à enseigner l'écologie. Je m'étais battu pour qu'on propose un cours d'écologie à l'ENA. J'avais obtenu gain de cause, mais le cours était facultatif, et personne n'y est allé ! Pour avancer, nous avons besoin de vous.

Quand j'étais au cabinet de Ségolène Royal, je me suis battu pour que, dès le départ, l'ONCFS soit dans le système. Sinon, la chasse et la mer sont ballotées entre les ministères de l'environnement et de l'agriculture... Comme le disait Einstein, le monde ne va pas mal à cause des méchants et des stupides, il va mal à cause des gens normaux qui les laissent faire !

**M. Patrick Chaize, président.** – Constat à la fois intéressant et inquiétant... Guillaume Chevrollier est notre rapporteur sur l'avis budgétaire consacré à la biodiversité.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Je me félicite, en tant que rapporteur pour avis sur la transition énergétique et la biodiversité, de cette audition. Notre commission a souvent l'occasion de parler de climat, et les sujets sont imbriqués.

En début de quinquennat, le ministre Hulot avait lancé un plan de reconquête de la biodiversité, face à l'érosion sans précédent que l'on constate : il a parlé d'un poison lent. Comment avez-vous accueilli ce plan ? Favorablement, je suppose. Les annonces vous ont-elles paru suffisantes ? Les moyens sont-ils à la hauteur des ambitions ?

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a récemment publié un rapport mettant en garde contre le risque de pénurie alimentaire liée à la

perte de biodiversité au niveau mondial. Que pouvez-vous nous en dire ? Quelles actions menez-vous avec le monde agricole ?

Des négociations internationales sont actuellement en cours en vue de l'adoption d'un nouveau traité pour protéger la biodiversité et les ressources de haute mer. Dans le cadre d'une mission au Conseil économique, social et environnemental (CESE), vous avez rédigé un rapport sur ce sujet. Pourriez-vous nous faire un point sur ces négociations et sur les enjeux liés à la protection de la biodiversité des océans ? Quelles sont vos préconisations sur ce sujet extrêmement sensible ?

Il y a un lien entre le changement climatique, la pollution et la surexploitation des ressources, qui sont autant de facteurs qui aggravent la perte de biodiversité. Comment expliquez-vous qu'au niveau international il n'y ait pas suffisamment de passerelles entre les conférences sur le climat et les conférences sur la biodiversité ? Le résultat est une dilution des efforts, alors qu'il faudrait associer les combats.

Pour le Sénat, assemblée des territoires, les collectivités territoriales sont des acteurs incontournables sur le terrain. Elles ont aussi leur place dans la conservation de la biodiversité. Elles ont de nombreuses compétences. Comment mieux associer les élus locaux à la lutte contre l'érosion de la biodiversité ?

**Mme Isabelle Autissier.** – Nous avons bien accueilli le plan de reconquête de la biodiversité, bien sûr. Nous attendons à présent une mise en œuvre rapide car, pour la plupart des espèces, il y a urgence.

J'avais pris note de l'alerte de la FAO. L'agriculture industrielle détruit la biodiversité, et subit les conséquences de cette destruction : explosion de certaines plantes, qui passent à travers la sélection imposée par les pesticides, destruction des sols eux-mêmes, imprégnés de pesticides depuis des dizaines d'années... Les sols ne comportent plus les insectes et les micro-organismes qui font en quelque sorte le travail à notre place pour transformer les déchets de bois ou les feuilles mortes en produits assimilables par les plantes. Les pratiques d'érosion des haies, par exemple, provoquent non seulement une érosion de la biodiversité mais aussi une destruction des sols, que plus rien ne retient. La FAO a montré que l'agro-écologie permettrait de nourrir la planète. Loin d'être un fantasme d'écologiste, celle-ci fait appel à la véritable agronomie, qui tient compte du sol, du climat, et s'efforce d'appuyer une partie de la production alimentaire sur ces aides naturelles, au lieu de détruire et de reconstituer artificiellement, par exemple avec de l'engrais. Bref, le modèle actuel est dangereux. Il y a des alternatives ; toute la difficulté est d'opérer la transition. J'aime le nom du ministère de la « transition écologique et solidaire ».

J'ai fait voter une résolution sur la haute mer au CESE. La deuxième phase des discussions commencera dans quelques jours. La haute mer constitue tout de même la moitié de la planète – et, en volume, 90 % de la biosphère. Les enjeux de biodiversité y sont colossaux, et notre connaissance de ce qui se passe dans les profondeurs des océans est encore très lacunaire : il y a sans doute moins de personnes qui sont allées au fond des océans que sur la Lune !

La haute mer est un réservoir de biodiversité, de protéines, de mécanismes physico-chimiques, sans parler de l'énergie... C'est peut-être elle qui viendra au secours des hommes, en particulier sur les questions médicales. Je souhaite que les sénatrices et les sénateurs suivent ces négociations, car l'ambassadeur Ségura se sent un peu seul !

L'avis demandait que, dans l'introduction de cette négociation, on précise bien que la haute mer est un bien commun de l'humanité. Elle n'appartient à personne, sans être pour autant *res nullius*, car c'est un bien commun que nous avons la responsabilité collective de protéger. Les États ont la responsabilité collective de maintenir son bon état écologique. Une haute mer en mauvais état écologique, c'est moins de plancton, moins d'oxygène, moins d'absorption des gaz à effet de serre, donc une accélération du réchauffement climatique.

Quant au partage des avantages, c'est le point qui va faire le plus débat dans cette négociation. Aujourd'hui, chacun prend ce qu'il veut en haute mer, comme molécule ou poisson. Et 40 % des brevets déposés ainsi le sont par une seule entreprise : Bayer. Ce n'est pas tout à fait normal. Sans interdire à qui que ce soit de faire de la recherche en haute mer, il faudrait s'assurer que le produit de cette recherche aille au moins en partie à la protection de ce milieu, par des aires marines internationales en particulier. L'ONU a décrété une décennie de la recherche marine, cela réclame aussi des moyens.

On travaille trop en silos, en effet, ce qui sépare les efforts pour le climat, l'écologie et le social. Les questions de développement durable ne sont pas à la croisée du social, de l'environnemental et de l'économique. Il y a une base, qui est la vie sur Terre et la biodiversité, à partir de laquelle on peut commencer à faire fonctionner les sociétés humaines, qui à leur tour développent de l'économie et de la politique. La strate de base doit rester la protection de notre planète en tant que milieu de vie. Sans doute faudrait-il ré-imaginer le schéma comme une pyramide, plutôt que comme une intersection.

Enfin, les collectivités territoriales sont en effet impliquées au quotidien dans la vie des citoyens. Elles ont aussi pour responsabilité d'éduquer leurs citoyens à venir au secours de leur biodiversité locale. Elles peuvent favoriser ce qui est favorable à la biodiversité, dans l'agriculture ou l'industrie. Elles doivent être aidées par l'État, qui peut donner un cadre général favorable.

**M. Gilles Boeuf.** – La biodiversité est avant tout locale. Elle est d'abord chez vous, dans votre jardin, votre forêt, votre terre agricole. On part du local, et les régions sont donc essentielles. Elles mobilisent d'ailleurs beaucoup de moyens, sans doute plus que l'État. Je travaille beaucoup avec les agences régionales de la biodiversité en Occitanie, en Nouvelle-Aquitaine et en Bretagne, car c'est chez elles qu'est la connaissance. Chaque commune peut faire un inventaire de ce qui vit chez elle. Il est important que les gens se rendent compte de ce qui vit chez eux, même si ce n'est pas le tigre ou le rhinocéros : il y a toujours un insecte, un papillon, une grenouille qui ne vit que là – et la population se l'approprie et la défend. C'est ainsi que vous trouverez du soutien local, pour ne pas assécher les mares, détruire les forêts ou ne faire que de la monoculture de pin maritime.

Je suis un homme de la biodiversité, mais me suis toujours intéressé au climat. Je suis membre du bureau de l'IPBES et du GIEC. Le GIEC a eu beaucoup plus de liberté au début parce qu'il ne dépendait pas des Nations Unies. L'IPBES avait un véritable carcan : je me rappelle qu'à Bonn nous avons discuté toute une demi-journée pour savoir si on allait travailler en euros ou en dollars ! Chaque demi-degré compte dans le réchauffement. Nous rendrons aussi un rapport sur la désertification : demain, nous aurons des déserts en Europe, et la Méditerranée va souffrir. Le débit du Rhône baisse, et sept réacteurs nucléaires sur huit sont arrêtés, faute d'eau pour les refroidir. Il y aura aussi en septembre un rapport sur les masses océaniques et la cryosphère.

A Tautavel, il y a 600 000 ans, les premiers Français ne faisaient que cueillir et chasser, mais ils étaient vingt ! Certains d'entre nous étaient nés en 1945. À l'époque, nous étions deux milliards. Nous sommes désormais quatre fois plus... Il n'y aura pas d'agriculture durable, ni de santé durable, si l'on ne respecte pas les conditions écologiques. Il y aura des centaines d'agricultures différentes, à condition de ne pas détruire les sols. Du reste, personne n'a envie d'empoisonner son environnement... L'essentiel est de discuter et de progresser collectivement, pour préserver notre bien commun. Les connaissances scientifiques dont nous disposons, pour n'être pas parfaites, sont suffisantes pour agir.

Le court-termisme politique est nuisible en matière environnementale. Pour qu'une décision soit visible sur le terrain, cela peut prendre dix ou quinze ans... Avec Alain Rousset, nous avons développé un projet « Territoires d'innovation de grande ambition » consistant à arrêter totalement l'usage des pesticides à Bordeaux en huit ou dix ans. L'agriculture a absolument besoin de la biodiversité. Laissons des coquelicots dans les champs : une étude menée dans les Deux-Sèvres a montré que 60 % de chaque particule de miel provenait de cette fleur. Il faut réconcilier l'écologie avec l'économie.

**M. Patrick Chaize, président.** – Jean-Claude Luche est rapporteur du projet de loi relatif à la création de l'Office français de la biodiversité (OFB).

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur.** – J'ai bien compris l'intérêt que vous portiez à la fusion de l'AFB avec l'ONCFS. Que pensez-vous de l'organisation de la nouvelle gouvernance qui va être mise en place ? Quels effets concrets vont en découler ? Chez nos voisins européens, observe-t-on une démarche comparable ? Les moyens affectés à cet office seront-ils suffisants ? Vous avez parlé des agences régionales. N'y aura-t-il pas des doublons ? Y a-t-il des secteurs d'activités sur lesquelles les agences régionales peuvent intervenir en appui des agences départementales qui seront mises en place dès le début de l'année 2020 ? Le comité d'experts sur la gestion adaptative des espèces chassables vient d'être constitué. Que pensez-vous de ce nouveau concept ? Faut-il calibrer les autorisations de prélèvement en fonction de l'état de conservation des espèces ? Les missions de ce futur établissement répondent-elles concrètement au problème de la biodiversité ?

**Mme Isabelle Autissier.** – Il semble logique que le même organisme rassemble tout ce qui concerne la protection et la police de l'environnement. Les équipes sur le terrain ne sont pas si nombreuses qu'on puisse se permettre un éclatement. Il faut que tous les acteurs soient autour de la table. La biodiversité sauvage, ce n'est pas uniquement quelques espèces de la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à protéger. Il y a aussi ce qu'on appelle la biodiversité ordinaire. Certaines communes font des états des lieux de leur biodiversité.

En ce qui concerne les moyens, on a tendance à déshabiller Pierre pour habiller Paul en abondant le budget de l'AFB avec les moyens des agences de l'eau... alors que celles-ci ont beaucoup à faire ! Il faut un budget conséquent pour l'OFB, car il faut du personnel sur le terrain pour voir ce qui se passe. Il importe aussi d'organiser des débats. Par exemple, pour mettre en place efficacement une aire marine protégée, il est indispensable de rassembler toutes les parties prenantes.

La gestion adaptative, ce n'est pas se donner des quotas de chasse ou de pêche sur des espèces protégées. Si elles sont protégées, on n'y touche pas. La France s'est engagée à protéger les espèces qui sont sur la liste rouge de l'UICN.

**M. Gilles Boeuf.** – C’est une idée de base dans le monde cynégétique. Si une espèce est abondante, on peut faire des prélèvements. Si elle se raréfie, on n’y touche pas.

**Mme Isabelle Autissier.** – Je pensais notamment au loup.

**M. Gilles Boeuf.** – C’est une espèce protégée par la loi en Europe.

**Mme Isabelle Autissier.** – Mais pas en France.

**M. Gilles Boeuf.** – En écologie, je dirais qu’il n’y a pas de place pour les loups partout. Mais il y a des endroits où ils peuvent très bien s’installer. Certaines hordes de loups n’attaquent jamais les moutons... Cela n’a donc pas de sens d’augmenter les prélèvements sans choisir à quel endroit on abat des loups – d’autant qu’on risque de désorganiser les meutes. Le loup peut aussi aider à réguler les populations de sanglier. Le film *Saisons* de Jacques Perrin montre des loups attaquer des sangliers en Pologne. D’ailleurs, chez nous, les loups n’ont pas été réintroduits : ils sont revenus à cause de la déprise agricole. Si l’on avait gardé dans le Mercantour des entreprises florissantes de fermage de montagne, il ne serait pas revenu tout seul. C’est très différent de l’ours. Il y a de la place aussi pour le lynx. Il faut effectivement une gestion des stocks en fonction de l’abondance. La collaboration avec les chasseurs est ici essentielle. C’est le cas avec les sangliers, dont on n’arrive pas à maîtriser la prolifération, ce qui est très embêtant.

J’ai des vaches dans ma réserve, contre l’avis du ministère, parce que cela me permet de maintenir 84 espèces de scarabées, qui mangent de la bouse de vache. Tout est question de bon sens. Je préfère avoir le monde de la chasse avec moi plutôt que contre moi. Il faut faciliter le dialogue.

Enfin, je veux dire qu’il n’y a pas d’équivalent de l’agence dans le monde. Nous sommes pionniers.

**Mme Marta de Cidrac.** – Vous avez rappelé à juste titre qu’il fallait protéger les espèces, dont nous faisons partie, mais j’aimerais avoir votre position sur la ressource en eau, sur le plan tant qualitatif que quantitatif. Comment protéger cette ressource ? Il n’y a pas que le problème de l’eau potable ; il y a aussi le monde marin, auquel vous êtes très attachée, madame Autissier.

**M. Ronan Dantec.** – Comme on est entre nous, je serai un peu provocateur en sortant du consensus. Le narratif sur la disparition des espèces est tout à fait juste, mais il ne permet pas d’alimenter le débat et de problématiser. On a pourtant quelques succès sur le plan patrimonial, mais ceux-ci ne sont pas assez analysés.

Une fois que tout le monde a admis qu’il fallait dialoguer, il faut que des propositions de politiques publiques soient avancées. Or il me semble que l’AFB n’a pas encore réussi à suffisamment structurer le débat. Nous avons besoin d’un grand compromis sur la base de propositions claires et opérationnelles.

**M. Éric Gold.** – Nous vivons une époque particulière avec les mobilisations de la société civile sur le climat. La jeunesse, notamment, a peur pour son avenir. En revanche, la biodiversité ne fait pas l’objet d’une telle attention. L’OFB regroupera l’AFB et l’ONCFS. Quel est votre sentiment sur ce futur organisme ? Toutes les missions seront-elles maintenues ? Ses moyens seront-ils suffisants ?

**M. Joël Bigot.** – Je voudrais revenir sur le problème de l’artificialisation des sols et de l’urbanisme. Paradoxalement, l’urbanisation a, dans certains cas, permis de sauver certaines espèces en éloignant les pesticides. Comment voyez-vous l’aménagement de nos villes, demain, pour concilier urbanisme et biodiversité ?

**Mme Martine Filleul.** – La démographie peut-elle être intégrée dans la problématique ? On a parlé de résilience de la nature, avec de bonnes surprises de temps en temps. Y en aura-t-il d’autres à l’avenir ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Le constat est bien entendu alarmant. Selon vous, quelle décision urgente s’impose en priorité ? À mon sens, l’éducation est fondamentale. Avez-vous des propositions à faire à ce sujet à nos ministres chargés de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je suis toujours impressionné par les images de pollution marine par le plastique. Pourquoi n’arrive-t-on pas à avancer plus vite ? Cela ne semble pas si compliqué à traiter. Est-ce vrai qu’il y a une prolifération des méduses parce que les poissons mangent du plastique à leur place ?

**M. Olivier Jacquin.** – Comment accompagner l’agriculture vers un modèle plus soutenable, tout en permettant aux agriculteurs de percevoir un revenu susceptible de les faire vivre ?

Je suis, pour ma part, favorable à l’agriculture urbaine, non pas pour sa fonction productive, assez faible, mais pour son effet symbolique. Elle permet en effet une reconnexion de nos concitoyens avec les cycles du vivant.

**M. Gilles Boeuf.** – La grande erreur du XX<sup>e</sup> siècle, c’est le *low cost* en matière d’alimentation. Quand j’étais jeune, les pauvres étaient maigres ; maintenant, ils sont gros. C’est la malbouffe ! C’est le résultat du productivisme, qui bénéficie de 8 milliards d’euros de subventions européennes, quand l’agriculture bio reçoit 145 millions d’euros. C’est inacceptable que l’État cautionne ce système.

Je travaille beaucoup avec Thierry Marx, deux fois meilleur chef du monde, qui a un discours très social autour de l’alimentation. Il est passionnant.

Est-il décent de se déchirer au centime près sur le litre de lait ?

Il y cinquante ans, la moitié du panier de courses était constituée de nourriture ; aujourd’hui c’est 15 %. Il y a clairement un travail d’éducation à mener. Je suis désespéré de voir que des jeunes sont capables de dormir deux nuits devant la FNAC pour le dernier smartphone, mais qu’ils ne font pas attention à ce qu’ils mangent. Il faut aussi reprendre le modèle agricole collectivement. Il n’y a pas que le bio ; il y a aussi la biodynamie, la permaculture.

L’agro-écologie peut avoir les rendements suffisants pour nourrir tout le monde sans pesticides. Cessons d’empoisonner les sols pour aussi peu de résultats. Quand on pense que l’on a empoisonné des populations outre-mer avec le chlordécone pour quelques centimes de plus la tonne de bananes... De toute façon, c’est le consommateur qui tranchera un jour en n’achetant plus ces produits. On aurait dû travailler depuis longtemps sur ces questions.

Vous nous interrogez sur l'urbanisme. Avec l'artificialisation, on a imperméabilisé nos sols. Il n'a jamais aussi peu plu et, pourtant, il n'y a jamais eu autant d'inondations.

S'agissant de la démographie, on ne peut pas faire grand-chose, si ce n'est, comme l'a dit M. Macron, de remettre les petites filles à l'école. Avec la politique de l'enfant unique, la Chine a empêché la naissance d'un demi-milliard d'enfants. On serait donc à 8,3 milliards au lieu d'approcher les 8 milliards. Tout le monde sait que l'on va vers une asymptote, avec une stabilisation autour de 10 milliards.

Dans ce cadre, la France, avec son climat et la qualité de son sol, a un rôle agricole essentiel à jouer, si elle sait prendre les bonnes décisions.

Pour conclure sur la démographie, il faut remettre les femmes à leur juste place. C'est une question de civilisation essentielle.

Sur l'aspect économique, j'ai récemment participé aux assises du transport aérien. Ce secteur veut devenir vertueux tout en doublant le trafic d'ici à 2030 ! C'est lié au souhait de développer encore le tourisme de masse, qui est moteur de développement dans des pays en voie de développement. Comment faire ? Il y a des choix politiques déterminants à faire en la matière.

**Mme Isabelle Autissier.** – Sur la démographie, je souscris entièrement à vos propos. Une femme ne fait pas huit enfants par choix. Il faut redonner aux femmes la maîtrise de leur corps. Nous devons d'ores et déjà nous organiser pour gérer 11 milliards d'humains demain.

Concernant la pollution des océans, qui me touche tout particulièrement, il faut savoir qu'il est déversé une benne de plastique par minute dans la mer. On ne peut pas continuer dans cette voie. Sur 400 millions de tonnes de plastique produit par an, il y a 100 millions de tonnes qui vont dans la nature, dont 10 millions de tonnes dans les océans.

Les projets actuels de nettoyage, c'est de la foutaise. La question, c'est la production au départ. Le meilleur plastique, c'est celui que vous n'utilisez pas. Il faut donc que le législateur prenne le problème à bras-le-corps en taxant les gros producteurs.

S'agissant de l'éducation, je me demande pourquoi l'ENA ou les grandes écoles de commerce ne font pas ou peu de biologie ou d'écologie. Cela devrait être incontournable. Cette année, le WWF a conclu un partenariat avec l'École de guerre, car les prochains conflits auront une cause environnementale et les militaires ont intégré cette dimension. Pourquoi pas nos managers ?

Selon moi, deux décisions urgentes s'imposent. Il faut d'abord mettre un frein à l'artificialisation des sols. Arrêtons de détruire les milieux, et on ne détruira plus les espèces. Par ailleurs, il faut conclure un nouveau pacte agricole permettant aux agriculteurs de sortir de ce modèle, dans lequel on les a enfermés, et qui, de toute façon, ne réussira pas. C'est une honte que les agriculteurs aient un revenu si bas et soient poussés au suicide, car ils sont accusés d'être les responsables du désastre écologique. Redonnons-leur leur fierté en profitant de la négociation de la nouvelle politique agricole commune (PAC).

Comme l'a dit M. Jacquin, il faut reconnecter les citoyens avec leur agriculture et les cycles de la nature. Je partage votre point de vue sur l'agriculture urbaine : ce n'est pas

elle qui nourrit la France, mais elle crée du lien social et contribue à l'éducation de nos enfants. Mais si la société souffre de déconnexion avec la nature, cela veut aussi dire qu'il faut repenser la ville.

Vous avez abordé la question de la résilience. La nature est quand même sacrément bonne fille. Je le vois avec les aires marines protégées. C'est fascinant de voir comment la mer est capable de se reconstruire à certains égards. Il y a, malgré tout, des écroulements que l'on n'est pas capable de réparer.

**M. Gilles Boeuf.** – On ne peut pas résilier si l'on est mort !

**Mme Isabelle Autissier.** – Monsieur Gold, vous avez raison pour ce qui est de la mobilisation des jeunes pour le climat. Quelle bouffée d'oxygène ! Il faut les aider à se structurer, et WWF s'y emploie.

Avec l'eau, on assiste à des dérèglements, avec une succession de sécheresses et d'inondations. Une des solutions réside dans la désartificialisation des sols. Par exemple, on pourrait imposer que les parkings de supermarchés soient poreux ; c'est tout à fait possible. C'est un peu plus cher, mais combien coûtent les inondations, notamment aux assurances ?

C'est autant un problème de construction que de changement climatique.

**M. Gilles Boeuf.** – Vous avez tous en mémoire les terribles inondations dans l'Aude l'automne dernier. Le problème n'est pas l'épisode cévenol en lui-même, car on a toujours connu cela, mais ses conséquences, que l'on n'est plus capable de maîtriser à cause de l'artificialisation.

Au Cap-Ferret, par exemple, c'est construit tout le long, mais il n'y a pas de bâtiments collectifs. Votre solution pour la désartificialisation n'est pas forcément applicable.

**Mme Isabelle Autissier.** – Vous avez aussi évoqué la qualité de l'eau. Aujourd'hui, on paye des fortunes pour épurer les eaux afin de les rendre potables. On commence à voir en France des collectivités qui passent contrat avec les agriculteurs autour des zones de captage pour qu'ils adoptent des process d'agriculture biologique. On peut ainsi avoir directement de l'eau potable sans avoir à la faire passer par un système d'épuration extrêmement coûteux. Cela coûte beaucoup moins cher d'aider les agriculteurs à faire leur transition que d'aller chercher de l'eau potable ailleurs ou de l'épurer.

L'eau, c'est la mémoire de notre civilisation ; c'est la mémoire de notre société. Mais 90 % des eaux françaises sont aujourd'hui impactées par les pollutions. On retrouve les pesticides agricoles, un certain nombre de polluants plastiques, dont les micromolécules qui se retrouvent dans les nappes phréatiques, puis dans nos verres d'eau.

Enfin, monsieur Dantec, vous avez raison, l'AFB ne remplit pas assez son rôle d'animateur du débat actuellement. Par exemple, on attend très longtemps un bilan du plan Écophyto, que l'AFB subventionne largement. Il n'y a pas assez de lieux de débat, ou plutôt il y en a trop, mais ils sont isolés, cloisonnés.

**M. Ronan Dantec.** – Aucun lieu ne produit aujourd'hui de politiques publiques opérationnelles. Il y a des lieux où l'on va approuver ou refuser ce que proposent les pouvoirs publics, mais ce ne sont pas des forces de proposition en elles-mêmes.

**Mme Isabelle Autissier.** – On est d'accord !

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Quel bilan faites-vous de la loi de 2016 sur la biodiversité ? Quelle est votre position sur l'huile de palme ?

**M. Jean-Marc Boyer.** – Vous avez fait une présentation assez pessimiste et je voudrais m'inscrire un peu à contre-courant. Je veux notamment mettre l'accent sur le travail remarquable réalisé par les dix parcs nationaux et les cinquante-trois parcs régionaux, qui couvrent à peu près 60 % de la superficie française. J'en ai été témoin au Parc naturel régional des volcans d'Auvergne, dont j'ai assuré la présidence. À ce niveau, si l'on a ressenti l'impact du réchauffement climatique, on en voit moins les effets sur la biodiversité. Un important travail a notamment été fait avec les contrats de rivière.

Par ailleurs, les jeunes agriculteurs vivent mal la réputation qui leur est faite. Ils contribuent pourtant, eux aussi, à la restauration de la biodiversité, notamment au travers de l'agropastoralisme, qui est une belle réussite.

**M. Gilles Boeuf.** – C'est vrai !

**M. Jean-Marc Boyer.** – Que font les autres pays en Europe, mais aussi dans le reste du monde ?

**M. Jean-François Longeot.** – Je pense qu'il y a un vrai travail d'éducation à faire. J'ai été effaré d'apprendre que, pendant la dernière sécheresse, les consommations individuelles d'eau n'avaient pas varié. On voit bien que c'est une question de pédagogie.

**M. Claude Bérít-Débat.** – Nous allons bientôt assister à la fusion de l'ONCFS et de l'AFB. Comment se fera le financement de cette structure ?

En outre, je voudrais soulever un problème de retour d'information. On est toujours informé des chiffres quand il faut interdire le prélèvement, mais on ne sait jamais quand la situation de l'espèce pourrait justifier une reprise du prélèvement. C'est typique avec les oies.

**M. Pierre Médevielle.** – Comme Claude Bérít-Débat, je fais partie de ces politiques qui sont aussi chasseurs, pêcheurs. À la création de cette agence, nous avons eu une réaction mitigée. Nous nous sommes dit : encore une usine à gaz !

Tout le monde a intérêt à coopérer, c'est évident. Malheureusement, on se trompe souvent de cible. Ainsi, on connaît les dégâts que font les chalutiers usines sur les mers du globe, mais on s'acharne en France sur la pêche artisanale et de plaisance. Je pourrais aussi parler du problème du cormoran, qui fait des dégâts énormes sur la biodiversité.

**Mme Françoise Cartron.** – Si j'ai bien compris, vous prévoyez une disparition des pesticides sur le vignoble bordelais d'ici à dix ou douze ans.

**M. Gilles Boeuf.** – Entre cinq et huit ans !

**Mme Françoise Cartron.** – Est-ce ce même principe de réalité qui vous a conduit à proposer le délai de trois ans pour la sortie du glyphosate ?

Par ailleurs, quels accompagnements concrets proposez-vous aux agriculteurs qui voudraient muter ?

**M. Gilles Boeuf.** – D’abord, concernant la question de M. Jean-Marc Boyer sur les réserves : je suis moi-même président d’une réserve naturelle, la forêt de la Massane. Le fait que ces réserves et ces parcs nationaux fonctionnent n’enlève rien au constat général. On m’appelle l’écologue optimiste, car je reste optimiste malgré tout ce que je raconte. C’est fondamental pour donner confiance aux jeunes. Il est trop tard pour être pessimiste.

Simplement, la question est : comment intervient-on globalement ? La situation est quand même globalement préoccupante. Je n’aime pas dire catastrophique. J’apprécie nos échanges aujourd’hui car nous nous battons pour que ce qui apparaît probable ne se produise pas. J’y crois encore, je reste optimiste. Mais il faut qu’on change. Or, ce n’est pas le cas. Nous devons nous préoccuper en permanence de certaines grandes questions.

Les parcs et réserves sont importants. Par exemple, aujourd’hui, je ne peux pas vous donner une seule espèce qui a disparu de France à cause du changement climatique. Ce qui est préoccupant, c’est l’effondrement du nombre d’individus dans les populations. Cela se passe aussi dans nos parcs, je le vois très bien. Je l’ai dit clairement tout à l’heure à propos de la déprise agricole. Heureusement, dans la forêt de la Massane, je garde mes vaches pour garder mes scarabées. Il n’existe pas d’antinomie de principe entre l’agriculture et la biodiversité. Simplement, aujourd’hui, je pense qu’il faut être raisonnable. On ne fera pas une agriculture digne de son nom en détruisant les sols. Je pense qu’il faut qu’on le reconnaisse tous, y compris le monde agricole. C’est pourquoi ces parcs et ces réserves gardent une grande importance.

Concernant le Mercantour, sur lequel je travaille beaucoup, c’est pareil. Quand on a créé le parc du Mercantour, il y avait 5 000 moutons. Combien y en a-t-il aujourd’hui ? 50 000 ? Est-ce qu’on a créé des parcs nationaux pour élever des moutons ? Je ne suis pas opposé à l’activité économique d’un parc national mais celle-ci ne doit pas devenir prédominante par rapport aux autres activités.

Arrêtons également l’opposition systématique entre le monde agricole et le reste. Nous avons besoin des agriculteurs, et nous devons leur redonner leur dignité. Je crois que cela est possible. Il en va de même pour la petite pêche. On vit un effondrement des populations de bars et de loups à la pointe du Raz. J’ai été élevé en baie de Douarnenez : c’était un poisson que tout le monde pêchait. Pourquoi un tel effondrement ? Car quelques gros chalutiers industriels étaient autorisés à aller chaluter sur les frayères.

Cette situation est paradoxale : d’un côté, des instituts s’occupent de protection de l’environnement, de l’autre, certains mettent des technologies au point – le chalut pélagique pour ne pas le nommer - qui sont très destructrices. La pêche électrique est un drame. On ne va pas encore augmenter la pression sur les stocks menacés en inventant une technique que l’on sait insoutenable dans la durée.

Il existe une note d’espoir, sinon je ne serais pas là, mais il faut dire à nos concitoyens qu’aujourd’hui tout le monde doit se retrousser les manches pour faire beaucoup mieux.

Concernant la question de l’huile de palme, je suis allé en Indonésie car j’ai suivi des mouvements écologistes français. C’est une catastrophe. J’ai vu les petits paysans.

Contrairement à ce que l'on pense, la plus grande quantité d'huile de palme n'est pas produite par des multinationales. J'ai vu de nombreux petits paysans qui ont amélioré leur niveau de vie grâce à l'huile de palme. Encore une fois, on revient à la mesure. Lisez un petit livre écrit par le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) - ce ne sont ni des écolos, ni de farouches destructeurs de l'environnement – qui s'appelle La palme des controverses – Palmier à huile et enjeux de développement. Il montre bien ce qui se passe en fait. La question qu'on peut se poser est de savoir si la France a besoin d'huile de palme pour faire de l'énergie électrique mais c'est une autre question.

Encore une fois, ce que je crois aujourd'hui insoutenable c'est qu'on détruit une partie de la forêt primaire tropicale pour fabriquer de l'huile de palme. Il faut être responsable et mener une réflexion collective sur ces questions.

**Mme Isabelle Autissier.** – Sur l'huile de palme, WWF essaie d'agir en amont au niveau mondial. Par exemple, WWF a été à l'origine d'une labellisation qui s'appelle RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil). C'est une certification pour définir avec les producteurs, les consommateurs et les utilisateurs une façon de produire de l'huile de palme qui ne soit pas destructrice de la biodiversité et qui permette aux populations locales de continuer à bénéficier de l'ensemble des services rendus. Ainsi, pour obtenir le label, il ne faut pas détruire de forêt primaire ; il faut aller chercher des sols qui ont déjà été antérieurement déforestés, qui peuvent être dégradés aujourd'hui et qu'on va essayer de restaurer afin, en cas de besoin, d'implanter des palmiers à huile.

La question n'est pas « blanc ou noir », c'est-à-dire on produit ou on ne produit pas. C'est une politique que WWF défend au niveau mondial. Vous connaissez peut être FSC (Forest Stewardship Council) pour le bois, MSC (Marine Stewardship Council) pour le poisson et il y en a bien d'autres. Toutes ces certifications, nous essayons de les mettre au point pour dire : bien sûr, nous avons besoin de ces grandes commodités mondiales – nous avons besoin de blé, de viande, de lait, de forêt, etc. – mais essayons de nous organiser pour produire de manière durable parce que sinon, comme son nom l'indique, ça s'arrêtera un jour. Évidemment c'est nous qui seront les premiers à en souffrir.

Pour répondre à votre interrogation sur la fin du monde : ce ne sera pas la fin du monde mais celle de notre monde, celle de notre modèle économique et social.

Concernant l'éducation et au fond celle du citoyen, nous essayons également de beaucoup travailler sur ce sujet. Nous avons, par exemple, créé une application voici quelques mois nommée WAG (We Act for Good), que je vous invite d'ailleurs à télécharger. Elle s'adresse à tous les citoyens et les invite à entrer dans une démarche plus vertueuse. De nombreux sujets y sont abordés tels que l'énergie, l'alimentation, les déchets. Une déclinaison à destination des enfants, les 7-12 ans, vient de sortir également.

C'est très important de s'adresser très simplement aux citoyens et d'ailleurs, on s'aperçoit que cette démarche est non seulement vertueuse pour la planète mais encore plus pour la santé et le budget des ménages. On a tendance à dire que les questions environnementales, par exemple manger « bio », sont une affaire de « bobos ». Pas du tout. À partir du moment où l'on s'oriente vers la réduction de sa consommation de viande et que l'on favorise les circuits courts, comme l'achat dans les AMAP (Association pour le maintien d'une agriculture paysanne), on peut avoir une alimentation moins chère et de très bonne qualité. Finalement, des divers échanges que je peux avoir lors des conférences auxquelles je participe, émerge le sentiment que la situation actuelle ne peut continuer. Les gens prennent

conscience qu'au-delà des politiques publiques attendues, ils peuvent intervenir à leur échelle. Il est vrai que c'est compliqué car de nombreuses informations contradictoires circulent, notamment via internet. C'est pourquoi, nous essayons d'améliorer l'éducation grâce à la labellisation de certains produits, ainsi que, par exemple, à l'édition de petits conso-guides, toujours avec l'appui des scientifiques.

Nous avons déjà évoqué le financement de l'AFB. Je pense qu'il n'y a aucune raison qu'il soit associé au financement des agences de l'eau. Par ailleurs, ne doit-on pas avoir une réflexion sur le financement des ressources par les bénéficiaires de ces mêmes ressources ? Par exemple, le tourisme en lieu protégé ne doit-il pas financer les agences de protection de ces lieux ?

A la question « comment cela se passe ailleurs ? », je répondrai très rapidement. Nous assistons très clairement à l'émergence de la question du climat, bien sûr, et à celle de la biodiversité dans de nombreux Etats. Certains ont des politiques très anciennes (la politique des parcs aux États-Unis, par exemple). Les pays en voie de développement s'y intéressent de plus en plus. WWF-France étant présent dans un pays sur deux, nous le constatons effectivement. En Chine, par exemple, où nous sommes très présents, nous commençons à voir émerger une politique de l'environnement, même si je le dis avec précaution.

Pour en finir sur la question de la pêche, le WWF travaille beaucoup avec les pêcheurs et notamment à Bruxelles, pour défendre un certain nombre de propositions qui peuvent surprendre des députés européens. Nous travaillons particulièrement avec la petite pêche car ce secteur a très bien compris qu'il fallait préserver l'environnement pour pouvoir bénéficier de ses ressources. Par exemple, en Guyane, nous avons travaillé de concert avec les pêcheurs de crevettes sur un projet d'invention de chalut avec sortie de secours pour les grandes espèces de poissons et les tortues marines. Cela bénéficie à tout le monde. La biodiversité est préservée et les conditions de travail des pêcheurs sont améliorées (charges moins lourdes dans les filets, baisse du danger lié aux requins pris dans les mailles des filets, crevettes de meilleure qualité ayant pour conséquence une valeur marchande accrue). Nous travaillons également avec les grands acheteurs industriels des produits de la mer. En particulier, nous les avons alertés, via un petit guide, sur l'identification de produits pêchés illégalement et avons orienté tous ces grands acteurs vers des pêcheries certifiées.

**M. Patrick Chaize.** – Peut-être pouvez-vous dire deux mots en réponse à M. Médevielle sur la question agricole ?

**M. Gilles Boeuf.** – Qu'on n'accuse surtout pas le monde agricole de la « malbouffe », due essentiellement à la grande distribution. Je pense que, là encore, de nombreuses réformes sont à envisager.

**M. Patrick Chaize.** – Je vous remercie pour la clarté de vos propos et la passion que vous y mettez. Je retiens, pour ma part, votre optimisme mais aussi votre alerte sur l'urgence nécessaire, votre souhait d'équilibre entre la biodiversité et le climat, le besoin d'une vision large, à grande échelle et collective sur le sujet. Et enfin, j'ai bien noté votre rêve d'une loi auquel un de nos collègues se fera certainement un plaisir de répondre, afin de faire de la perméabilisation des sols un sujet d'avenir. Merci encore.

*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 DES FINANCES****Mardi 12 mars 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 14 h 35.***Nomination d'un rapporteur**

*M. Albéric de Montgolfier est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 1737 (A.N. XV<sup>e</sup> lég.) portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, sous réserve de sa transmission.*

**Financement des infrastructures de transport - Audition commune de  
MM. Jean Abèle, secrétaire général de l'agence de financement des  
infrastructures de transport de France (AFITF), Yves Crozet, professeur  
émérite à l'Institut d'études politiques de Lyon, et Philippe Duron, président  
du conseil d'orientation des infrastructures**

**M. Vincent Éblé, président.** – Notre Haute assemblée examinera en première lecture à compter du mardi 19 mars le projet de loi d'orientation des mobilités.

Pour la première fois, ce texte comporte en annexe une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports, qu'avait réclamée le groupe de travail constitué par notre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport dans son rapport d'information « Infrastructures de transport : sélectionner rigoureusement, financer durablement » présenté en septembre 2016.

Cette programmation financière, qui porte sur la période 2018-2037, devrait, à l'issue des débats parlementaires, donner enfin à notre pays une feuille de route claire dans un domaine stratégique pour notre avenir.

L'audition commune organisée aujourd'hui a pour objectif d'éclairer notre commission des finances sur les différents enjeux soulevés par cette programmation financière : priorité accordée à la rénovation des réseaux existants et aux transports du quotidien, devenir des grands projets structurants pour les territoires, place des différents modes de transport, recettes affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), etc.

Pour nous informer sur ces questions, nous entendons aujourd'hui M. Philippe Duron, qui a présidé le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) chargé d'élaborer plusieurs scénarios de programmation financière, M. Jean Abèle, secrétaire général de l'Afitf, l'agence qui finance au nom de l'État les infrastructures de transport, et M. Yves Crozet, professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Lyon, économiste des transports.

Je cède d'abord la parole à M. Philippe Duron, qui nous expliquera comment le COI a recensé et hiérarchisé les besoins en infrastructures de transport qui s'exprimaient sur le territoire, puis élaboré les trois scénarios d'investissements à l'origine de la programmation financière pluriannuelle qui nous est soumise aujourd'hui.

**M. Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures.** –

Le titre du rapport du Sénat que vous avez mentionné résume très bien les enjeux et pourrait aussi être celui de la lettre de mission adressée au président du COI : sélectionner rigoureusement et financer durablement les infrastructures de transport. Il fallait répondre au besoin d'efficacité des infrastructures et services de transport et mieux prendre en compte les déplacements du quotidien de nos concitoyens.

Pour restaurer la qualité des infrastructures, les moderniser et proposer des services répondant mieux aux besoins, le Gouvernement a mis en place un conseil mixte et pluraliste comptant trois sénateurs, dont M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, trois députés dont Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, une députée européenne et les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), de France urbaine et Régions de France, ainsi que des personnalités qualifiées, hauts fonctionnaires, personnalités issues du secteur du BTP et élus locaux. Ce conseil a eu quatre mois pour travailler avec l'aide de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Nous avons commencé par sélectionner des projets et des programmes. Le rôle de la commission Mobilité 21, à laquelle M. Crozet et moi-même avons participé en 2012-2013, se limitait à ordonnancer les programmes contenus dans le schéma national d'infrastructures de transport (SNIT). Cette fois-ci, la réflexion de notre conseil incluait également la remise à niveau des infrastructures ayant pâti d'un manque d'investissement. Nous avons donc pensé en termes de programmes autant que de projets, en répondant à la double commande formulée par le président de la République le 1<sup>er</sup> juillet 2017 lors de l'inauguration du TGV Atlantique : mettre l'accent sur les mobilités du quotidien et la rénovation des infrastructures. Mais il fallait aussi veiller à la cohérence avec les autres politiques publiques de l'État - environnement, aménagement du territoire, économie et emploi notamment.

Autres enjeux identifiés : améliorer la qualité et assurer la pérennité des services – j'insiste sur le terme de « services » qui marque une rupture avec l'approche par l'offre - développer la performance des transports en ville en luttant contre la congestion et la pollution, réduire les inégalités territoriales en améliorant l'accès aux petites villes et aux villes moyennes, se doter d'infrastructures, et notamment d'un service de fret, performantes, et placer la France à la pointe de l'innovation en prenant en compte les deux innovations de rupture que sont la décarbonation des transports routiers et la digitalisation, désormais présente dans tous les secteurs de la vie économique et sociale.

Tout cela a un coût considérable. Pour la première fois, le projet de loi d'orientation des mobilités a intégré un volet programmation, une mesure très attendue par votre assemblée et d'autres institutions et groupes d'intérêt. La démarche de programmation a fait ses preuves en Allemagne et en Suisse ; depuis dix ans, l'Union européenne l'impose aux États qui la rejoignent.

Nous avons donc procédé à une évaluation des projets et programmes, en nous appuyant d'abord sur leur évaluation socio-économique monétarisée et l'estimation de leur valeur actualisée nette. Mais nous avons constaté, lors des travaux de Mobilité 21, que cette approche valorisait excessivement certains items comme le temps gagné. À cause de ce critère, dans le classement des 175 projets du SNIT apparaissent d'abord les autoroutes, puis les routes, le ferroviaire et enfin les voies navigables. C'est difficile à entendre ; c'est pourquoi la commission Mobilités 21 avait élaboré une série de critères, en ajoutant notamment le niveau de maturité des projets et programmes, pour éviter des effets d'éviction.

Au terme de cette réflexion, nous avons arrêté trois scénarios. De fait, les premières auditions avaient mis en évidence les contraintes financières à prendre en considération, à commencer par la trajectoire de dépenses d'infrastructures et de mobilité définie par la loi de programmation des finances publiques. Or en nous tenant à celle-ci, nous n'étions pas en mesure de répondre à l'ensemble des besoins.

Le premier scénario est celui qui se rapproche le plus de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, en retenant 48 milliards d'investissements d'infrastructures en vingt ans, à travers une augmentation modérée du financement de l'Afitf. Il ne permet pas d'enrayer la dégradation des grands réseaux routiers et ferroviaires, sans parler de voies navigables en déshérence.

Le deuxième répond à la double commande du Président de la République avec 60 milliards d'euros d'investissements sur deux décennies. Il implique d'augmenter de 600 millions d'euros par an le budget de l'Afitf par rapport au scénario 1.

Enfin, le scénario 3 concilie les objectifs définis et les attentes des territoires et des élus avec 80 milliards d'euros investis en vingt ans, ce qui conduirait à financer l'Afitf à hauteur de 3,5 milliards d'euros par an jusqu'en 2022, de 4 milliards d'euros ensuite, une fois les projets arrivés à maturité.

Longtemps, les déplacements interurbains ont été privilégiés par notre politique des transports, dans le cadre du plan autoroutier puis des lignes à grande vitesse. Le rapport de la commission Mobilité 21 a fait valoir que l'on ne pouvait continuer à construire des infrastructures interurbaines de très haut niveau sans assurer la maintenance de l'existant. Nous nous sommes inscrits dans ce prolongement, en conservant néanmoins trois grandes infrastructures. Les deux premières feraient l'objet d'une rénovation. Il s'agit de la LNPN (liaison nouvelle Paris-Normandie) et de la LNPCA (liaison nouvelle Provence-Côte-d'Azur), cette dernière, l'une des plus délabrées en France, engendrant une forte insatisfaction chez ses usagers. La troisième est la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse. Nous l'avons maintenue d'abord parce que la mise en service de la ligne Tours-Bordeaux a déjà mis en évidence un transfert modal depuis Toulouse ; ensuite parce que Toulouse est une métropole à caractère européen et que toutes les agglomérations de ce type doivent être reliées par la grande vitesse à l'horizon 2030 ; parce qu'il est souhaitable que la France maintienne un savoir-faire industriel dans ce domaine ; et enfin parce que les grandes collectivités d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées avaient été incitées à financer la liaison Tours-Bordeaux contre la promesse d'une réalisation ultérieure du tronçon Bordeaux-Toulouse.

Voilà les grandes lignes de notre approche : rénovations, promotion d'alternatives à la route, prise en considération de l'aménagement du territoire à travers une amélioration du réseau autoroutier au profit des villes petites et moyennes. Dans les années 2000, la Datar avait envisagé la mise en place de liaisons en deux fois deux voies entre l'ensemble de ces

villes ; nous nous contentons de proposer une amélioration de la desserte partout où cela est possible, dans le cadre d'un investissement de deux milliards d'euros sur les dix années à venir.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci. J'invite maintenant M. Jean Abèle, secrétaire général de l'Afitf, à nous présenter la situation financière actuelle de l'agence, tant du point de vue des dépenses que des recettes, et ses perspectives, compte tenu de la programmation financière pluriannuelle prévue par le projet de loi.

**M. Jean Abèle, secrétaire général de l'Afitf.** – M. Christophe Béchu, président du conseil d'administration de l'Afitf, a été retenu et vous prie de l'en excuser.

L'Agence, avec son budget de 2,5 milliards d'euros par an, n'est que l'un des investisseurs dans les transports en France, domaine où le montant global d'investissement, dans les comptes 2017 de la Nation, s'élève à 19,6 milliards d'euros. Ces dépenses d'investissement représentent 12 % de celles de l'État et 17 % de celles des collectivités.

L'Afitf est un établissement public administratif créé par décret en 2004 pour apporter la part de l'État au financement des infrastructures, à la suite du Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (CIAT) de décembre 2003. Initialement, l'horizon retenu était 2025, mais celui-ci relève plutôt, désormais, de la loi d'orientation des mobilités. Les champs d'intervention de l'Afitf se sont multipliés au fil du temps. Cinq élus, une personnalité qualifiée et six représentants de différentes administrations siègent à son conseil d'administration.

L'Afitf emploie quatre personnes, et s'appuie bien sûr dans son action sur les services centraux et le terrain. Outre nos effectifs très modestes, notre originalité consiste à assurer le transfert de recettes du routier vers le ferroviaire, le routier non concédé, les transports en commun d'agglomération, les voies navigables, le maritime et le littoral. Nous assurons ainsi une forme de report modal financier. Cette redistribution, ne le nions pas, est aujourd'hui dans l'œil du cyclone.

L'Afitf offre une transparence complète sur l'origine et l'utilisation des dépenses, et peut prendre des engagements financiers sur le long terme, ce qui sécurise les maîtres d'ouvrage. Nous avons ainsi des paiements prévus jusqu'en 2042.

Au départ, le fonds de l'agence devait être alimenté par les dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes. Les privatisations ont rapporté 4 milliards d'euros. Le socle des ressources de l'agence est constitué de la redevance domaniale et de la taxe d'aménagement du territoire, auxquelles s'ajoutent, depuis 2006, le produit des amendes radars, qui a rapporté environ 1 milliard d'euros en 2019, et 60 millions d'euros de contributions volontaires exceptionnelles des sociétés concessionnaires.

Pour arriver au budget de 2 ou 2,5 milliards d'euros qui a été celui des dernières années, la première idée, faute de ressources plus pérennes, a été de faire contribuer le budget de l'État, à hauteur d'un milliard d'euros. La taxe poids lourds devait prendre le relais à partir de 2015 : elle aurait dû rapporter 680 millions d'euros la première année. Depuis son abandon, c'est une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui apporte ce complément, pour un montant d'un milliard d'euros en 2018 et de 1,2 milliard en 2019 ; c'est ainsi qu'en 2019, malgré l'annulation de l'augmentation

généralisée de la TICPE due aux événements que vous savez, la dotation de l'agence est restée conforme au niveau prévu en loi de finances initiale.

Depuis quelques années, les dépenses de l'agence financent d'abord la maintenance et la sécurisation des infrastructures routières et des voies navigables – SNCF Réseau faisant de même pour le ferroviaire. Elles financent aussi la mise en œuvre des contrats de plan État-régions. Depuis la création de l'agence, 40 milliards d'euros ont été engagés, répartis de la façon suivante : 40 % en faveur du ferroviaire, 40 % en faveur du routier non concédé, environ 12 % pour les transports collectifs d'agglomération – en nette hausse ces dernières années –, et environ 2,5 % pour, respectivement, les voies navigables et les infrastructures maritimes et littorales.

Le budget pour 2019 affiche 2,478 milliards d'euros de recettes, soit 247 millions d'euros de plus qu'en 2018, où le produit des amendes radars a été près de 200 millions d'euros inférieur aux estimations. En dépenses, les crédits de paiements s'élèvent à 2,48 milliards d'euros, ce qui est légèrement inférieur au montant de 2018, mais ce dernier incluait 324 millions d'euros de solde de la dette 'Écomouv' ; en termes de budget opérationnel, nous avons en 2019 235 millions d'euros de plus qu'en 2018 pour investir sur les mobilités. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 1,9 milliard d'euros, soit le niveau de 2017. C'est une mesure de prudence, en prévision de la LOM et de l'accroissement des financements à partir de 2020. Cela ne met pas pour autant en cause les financements de l'année puisque tous les domaines, sauf le maritime qui est en léger recul, sont en augmentation : 1 milliard d'euros sur le ferroviaire, 944 millions d'euros sur le routier, 274 millions d'euros sur les transports collectifs d'agglomération, 107 millions d'euros pour le fluvial – contre 80 millions d'euros l'an dernier, le ministère a donc compris la nécessité de renforcer le volet modernisation –, et 40 millions d'euros pour le maritime et le littoral. À 2,5 milliards d'euros, le budget 2019 ne remet pas en cause la trajectoire LOM, établie pour cinq ans. Le vrai sujet est plutôt de savoir où trouver les ressources supplémentaires à partir de l'année prochaine, qui doivent s'élever à environ 500 millions d'euros – ce qui nous place dans un scénario que l'on pourrait, à la suite de l'exposé de M. Duron, appeler « scénario 2 moins ».

Il est fondamental de conforter ces financements et d'en fixer la destination, pour éviter toute foire d'empoigne. Il serait utile de perpétuer le travail du COI, car le temps est court et ces choix nous engagent pour plusieurs années. Enfin, je pense que même si la trajectoire LOM augmente l'effort de 40 % en cinq ans, cela ne suffira pas : il faut certes travailler sur l'offre, mais surtout sur la demande, *via* l'urbanisme, le logement, l'organisation du temps de travail, les nouvelles technologies, etc.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je cède à présent la parole à M. Yves Crozet, économiste des transports, pour qu'il nous livre son analyse sur cette programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport. Est-elle soutenable financièrement ? Est-elle cohérente avec les priorités affichées par le Gouvernement ?

**M. Yves Crozet, professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Lyon.** – Merci de votre invitation. La LOM ne porte pas que sur la programmation des infrastructures : à preuve, on n'y parle plus tant de transports, de mobilités ou d'infrastructures que de services. Ne nous polarisons donc pas sur ce seul aspect. Cela dit, scénario 2 ou « 2 moins », et quoi qu'il advienne de la taxe carbone, le compte n'y est pas.

Je veux d'abord rappeler que la LOM est une loi absolument nécessaire. L'exposé des motifs – qu'il aurait fallu faire rédiger par un universitaire plutôt que par un cabinet d'avocats... – tourne autour du pot, si je puis dire, à deux égards. La LOM entend d'abord succéder à la LOTI, très grande loi qui a créé le versement transport, les périmètres de transport urbain, les PLU, etc., mais qui a été dépassée par de nombreuses mobilités. La mobilité, c'est le déplacement et la prise en compte de la localisation des activités. Or depuis la LOTI, partout en France, l'étalement urbain a considérablement progressé, en sorte que 80 % des territoires échappent aux gestionnaires des périmètres de transports urbains. L'Insee a enfoncé le clou récemment : à l'exception de la région parisienne, moins de 20 % des actifs utilisent des transports collectifs pour se rendre au travail ; Lyon est plutôt un bon élève avec 15 %, mais ils ne sont que 7 % à Marseille ! Lorsque 90 % des actifs n'utilisent pas les transports collectifs pour se rendre au travail, c'est que la LOTI est un échec. La LOM entend compenser cet oubli de nombreux territoires, cet oubli de l'automobile, cet oubli des financements.

Ensuite, dans les quinze points forts de la loi mis en avant dans les documents de communication du ministère, on peut lire que les trois quarts des investissements du quinquennat iront au ferroviaire : mais il s'agit des investissements de l'État central, dont la moitié proviendront de l'Afitf. C'est oublier que la majorité des investissements sont le fait des collectivités territoriales, et destinés à la route. Je suis surpris que la LOM n'aborde pas cette question. La programmation des investissements ne concerne pas que l'Afitf ! Or les investissements des communes et des départements, sur 98 % du réseau routier français, représentant 60 % des voyageurs-kilomètres – du trafic, si vous préférez – sont tombés de 11 à 8 milliards d'euros en quelques années.

Je suis donc surpris que l'exposé des motifs ne nous dise pas la chose toute simple suivante, certes guère dans l'air du temps : si l'on veut financer les mobilités, programmer les investissements et prendre en compte la transition écologique, il va falloir augmenter les prélèvements publics sur la mobilité, et sans doute les dépenses ! Tous les candidats à la présidentielle promettent de baisser les prélèvements et les dépenses ; c'est pourtant le contraire qui va se produire. Les porteurs de nouvelles mobilités, les opérateurs d'autopartage, Uber, font de moins en moins de *business to customer* car il n'y a pas sur ce créneau de modèle d'affaires concluant – voyez la faillite d'Autolib' à Paris et de beaucoup d'opérateurs de covoiturage – et de plus en plus du *business to administration* : Uber est ainsi devenu membre de l'Union internationale des transports public, gros consommateur d'argent public s'il en est... L'entreprise a en effet bien compris que pour rentabiliser son activité, le client ne suffira pas, il lui faudra de l'argent public.

Il était donc nécessaire de faire la transparence sur les prélèvements. Près de 40 milliards d'euros sont prélevés sur la route, sans parler de la TVA. C'est une bonne chose, et l'on pourrait sans doute prélever plus, mais on ne pourra le faire sans davantage de transparence. Savez-vous seulement qu'en 2015 – avant la hausse de TICPE –, d'après les chiffres publiés par le ministère des transports et le Trésor, un véhicule essence ou diesel en interurbain couvrait la totalité de ses coûts externes ? Si on augmente la TICPE qui pèse sur ces automobilistes, on s'expose à quelques problèmes...

M. Duron a bien insisté sur la question des services, qui est un aspect très important de la LOM, mais il existe un autre point aveugle : la question de l'espace. Voyez Londres : le gestionnaire, *Transport for London*, est bien organisé ; l'équivalent du pass Navigo, à Londres, coûte 400 euros par mois ; et dans le centre de commande de Londres, les écrans de contrôle des transports collectifs jouxtent les écrans de contrôle des routes. À

Stockholm, c'est la même chose. Comment imaginer qu'une autorité organisatrice de la mobilité fonctionne en Île-de-France, à Lyon, Toulouse ou Marseille si elle n'est pas aussi en charge de la voirie et des transports publics ? Il faut parler de l'ensemble des voiries, et de leur gouvernance, pas seulement de leurs financements. La LOM prévoit des autorités organisatrices de la mobilité à l'échelon des intercommunalités ; beaucoup n'ont pas de transports collectifs mais s'occupent des routes. J'ai lu que le Sénat proposait un versement transport à hauteur de 0,3 % ; objectivement, la route paie déjà beaucoup. On pourrait affecter une partie des recettes des routes pour entretenir les routes, plutôt que pour payer les dépenses sociales. Ceux qui gèrent l'espace doivent aussi gérer les mobilités. De ce point de vue, la LOM est pauvrement innovante : elle parle de covoiturage, mais pour développer le covoiturage, il faudra réorganiser les voiries, créer des parkings, des voies réservées, des péages, peut-être – mais le péage urbain, qui figurait dans le projet de loi, a été retiré du texte en novembre à la suite des événements que vous savez...

Pour revenir sur la programmation pluriannuelle des investissements, la grande fragilité de la LOM est financière. M. Duron et d'autres ont publié une tribune dans *Les Échos* sur cet aspect. Nous sommes dans le scénario 1 du COI, plutôt que dans le 2 ou le 3. Pour réaliser le scénario 2, qui est souhaitable – et je partage l'avis de M. Duron sur les lignes Paris-Normandie, les améliorations en PACA, et la nécessité d'avoir un TGV entre Bordeaux et Toulouse, mais sans doute pas entre Bordeaux et Dax –, il faudra poser la question de l'augmentation des prélèvements. Pour financer Bordeaux-Toulouse, dont le trafic ne permettra pas de financer l'infrastructure, faudra-t-il pomper l'Afitf, donc prélever des ressources sur d'autres projets ? Faudra-t-il prélever des impôts sur les bureaux et les entreprises avec des systèmes de type Société du Grand Paris ? On n'échappera sans doute pas à une hausse des prélèvements.

Se pose alors la question du versement transport, qui représente déjà 8 milliards d'euros en France, dont 4 milliards en région parisienne ; faut-il l'augmenter, alors qu'il dégage les entreprises de leurs responsabilités ? Dans la plaine de l'Ain, à l'Est de Lyon, où sont concentrés de nombreuses activités de logistique et de nombreux entrepôts, et où beaucoup d'entreprises fonctionnent en horaires décalés, les entreprises paient un versement transport important car elles ont une main d'œuvre abondante, mais l'offre est nulle ; les chefs d'entreprises préféreraient prendre en charge le transport de leurs salariés plutôt que de payer le versement transport ! Le projet de loi initial proposait de développer les taxis amateurs : l'idée a hélas disparu, comme celle du péage urbain. Autre idée disparue, mais que le Sénat défendra peut-être : celle de contrats opérationnels entre les autorités organisatrices et les régions. Bref, arrêtons de chercher des vaches à lait qui s'appelleraient écotaxe poids lourds, TICPE, ou rente autoroutière, et disons aux usagers que, de même que l'eau paie l'eau, la mobilité doit payer la mobilité.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci pour ces propos, qui stimuleront le débat ! Notre rapporteur général, M. Albéric de Montgolfier, et notre rapporteur spécial sur les transports, Mme Fabienne Keller, vont à présent vous poser leurs questions.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il y a quelques années, Christian Eckert, alors secrétaire d'État en charge du budget, se tenait à la place que j'occupe actuellement lorsqu'il a appris, en direct, en lisant le téléphone portable que lui tendait son conseiller, que Ségolène Royal avait annoncé la suppression de l'écotaxe... On a décidé un peu vite de se priver de cette recette et d'accepter un tel coût pour les finances publiques. Peut-on ressusciter une forme de taxe poids lourds ? On invoque souvent les exemples étrangers, allemand ou suisse notamment. Peut-on, d'une façon ou d'une autre, taxer les

camions étrangers qui vont de l'Espagne à la Belgique en passant par notre territoire, ou qui passent par l'Alsace pour éviter l'Allemagne, afin de faire contribuer le trafic de transit au financement des infrastructures tout en évitant de nuire à la compétitivité du transport français ? Un poids lourd espagnol peut traverser la France sans verser un centime !

Sur les radars, M. Abèle est allé un peu vite sur les chiffres. Beaucoup ne sont pas actifs en ce moment... Craignez-vous une baisse du produit des amendes radars ? La direction du budget, invitée, n'a pas daigné venir, ce qui est dommage...

Le Gouvernement a commandé un rapport à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'avenir du réseau routier non concédé, qui n'est toujours pas public – j'en ai demandé une copie. Le réseau autoroutier francilien, en particulier celui que l'on utilise pour aller ou revenir de Roissy ou d'Orly, est insatisfaisant car sale, pas entretenu...

**M. Philippe Dallier.** – Dangereux !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il est en effet mal éclairé, car des câbles ont été volés... Bref, c'est indigne. Comment l'entretenir ? Faut-il étendre le réseau routier non concédé jusqu'aux portes de Paris ? Le réseau concédé est peut-être cher, mais au moins, il est entretenu.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial sur les transports.** – Je remercie les trois intervenants pour leur éclairage.

Le profil de recettes de l'Afitf a été placé par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, afin de le consolider. Monsieur Abèle, pouvez-vous nous indiquer un montant réaliste dès 2019, ou à tout le moins une fourchette ?

Sur les radars, je suis moins pessimiste que le rapporteur général, car des réparations sont en cours, et on ne peut pas souhaiter que les dépassements de limitation de vitesse soient nombreux... Quoi qu'il en soit, on peut espérer que les recettes soient au rendez-vous en 2019.

Le système ERTMS, qui permet de mettre entre 20 % et 30 % de trains supplémentaires sur une ligne, et donc de mieux utiliser des axes ferroviaires saturés, est un investissement intéressant mais compliqué à mettre en œuvre car il concerne à la fois le rail et le train. Est-ce néanmoins un levier intéressant ? Faudrait-il mieux le valoriser ? Je ne crois pas qu'une évaluation ait été conduite à son sujet.

**M. Philippe Duron.** – Notre rapport proposait en deuxième hypothèse de mettre en place non pas une vignette kilométrique, inacceptable politiquement après la crise des bonnets rouges, mais une vignette temporelle et forfaitaire. C'était aussi une contre-proposition de l'organisation des transporteurs routiers européens à l'époque de l'écotaxe.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Selon quel tonnage ?

**M. Philippe Duron.** – Sans doute 3,5 tonnes. Les Allemands, qui ont commencé à 12 tonnes, sont à présent descendus à 3,5 tonnes. Retenir une approche progressive, graduelle, peut être prudent. Ce point n'a fait l'objet d'aucun arbitrage.

La ministre souhaite une taxe qui s'imposerait aux camions étrangers en transit, qui paient peu, ou pas, le coût de l'infrastructure. Pour éviter de créer une discrimination, il faudrait que tous les poids lourds s'en acquittent, mais avec un avantage consenti aux nationaux.

Madame Keller, l'ERTMS est actuellement appliqué en France, dans sa deuxième version, entre Paris et Lyon. Ce système de signalisation embarqué permet des gains de capacité, davantage de trains pouvant passer sur un même sillon, ce qui évitera de créer des lignes nouvelles. La LNPCA en sera également équipée, car elle est saturée. Les Italiens sont plus ambitieux puisqu'ils envisagent d'appliquer ce système, d'ici à 2030, sur plusieurs milliers de kilomètres. ERTMS permettra aussi une interopérabilité avec les trains étrangers qui traverseront notre pays.

Il faut avancer dans cette voie, mais le dispositif est coûteux.

**M. Yves Crozet.** – Le système ERTMS favorise l'ouverture à la concurrence, d'où les retards dans son application en France. Aujourd'hui, un train allemand ne peut pas circuler entre Paris et Lyon, car il n'est pas équipé du système de contrôle de vitesse par balises (KVB). La SNCF et la Deutsche Bahn freinent des quatre fers, tandis que les petits pays, notamment la Belgique, sont tous passés à l'ERTMS.

Vous avez dit, monsieur le rapporteur général, que les réseaux concédés étaient bien entretenus, contrairement aux non concédés. Je plaide pour que la route sorte du système non marchand, à l'instar de ce qui a été fait pour l'eau, la gestion des ordures ménagères et la télévision, pour lesquelles on paie des redevances. Il est surprenant qu'en matière de mobilités, secteur qui influe sur l'environnement, le climat et la vie des générations futures, on ne soit pas capable de mettre en place une tarification.

La TICPE, qui ne concerne ni les véhicules électriques ni les poids lourds étrangers, n'est pas un système d'avenir. Ce qui permet d'entretenir le réseau, c'est la tarification, et non les solutions bancales qui sont envisagées en lieu et place de la véritable solution : tarifier l'usage des routes. La vignette « ancien modèle » est certes un retour en arrière, mais elle a le mérite de permettre une tarification forfaitaire.

L'idée de faire payer les camions en transit me gêne. Les poids lourds représentent 30 % du chiffre d'affaires des sociétés d'autoroute, soit 3 milliards d'euros. Les camions étrangers, qui circulent massivement sur les autoroutes, en paient une grande partie et contribuent donc, d'ores et déjà, au financement des infrastructures françaises *via* les péages.

Je rappelle, par ailleurs, qu'une voiture diesel ou essence qui roule sur une route rurale paie ses coûts externes, ce qui est loin d'être le cas d'un véhicule circulant en zone urbaine. C'est donc d'abord en ville qu'il faut tarifier la route.

Il faut cesser de désigner des méchants et faire payer l'ensemble des véhicules motorisés. Ainsi ne doit-on pas créer une vignette pour les seuls poids lourds, mais aussi, à un niveau faible, pour les voitures. Les émissions de CO<sub>2</sub> ayant augmenté en 2017 et en 2018 malgré la hausse de la TICPE, il convient de serrer la vis en matière de mobilité automobile, d'annoncer la hausse des prélèvements non pas sous forme d'impôt, mais de redevance permettant d'entretenir les routes et de financer des systèmes alternatifs à l'autosolisme, et de tenir un langage d'économiste.

**M. Jean Abèle.** – En 2017, les amendes radars ont rapporté 1,9 milliard d’euros, dont 900 millions d’euros ont été fléchés vers la lutte contre l’insécurité routière, 270 millions vers les collectivités territoriales, 249 millions vers la Délégation à la sécurité routière (DSR), 89 millions vers le désendettement de l’État ; le reste, 405 millions d’euros, a servi à financer l’Afitf. Avec 248 millions d’euros, l’année 2018 fut moins bonne. Le budget prévisionnel pour 2019 est de 226 millions d’euros. Il n’y a donc pas de fuite en avant en termes de ressources.

Madame Keller, la trajectoire générale sur cinq ans se situe entre 13,4 et 13,6 milliards d’euros. Pour financer les projets à venir, une ressource supplémentaire est nécessaire à partir de l’année prochaine ; après une montée en puissance, elle devra atteindre son plein régime à partir de 2021. Un dispositif de vignette serait rapide à mettre en place et concernerait l’ensemble des véhicules, mais il doit être accepté et réellement rentable en rapportant 500 millions d’euros par an au moins.

**M. Jérôme Bascher.** – Je crois beaucoup au report modal s’agissant de la mobilité des marchandises. Pour la réalisation du canal Seine-Nord Europe, il manque 1 milliard d’euros que doit verser l’État et 800 millions destinés à rembourser la dette contractée par la société du canal. L’Union européenne est plutôt favorable au système de financement via une taxe affectée, à condition que celle-ci permette de financer un report modal. Sur ce cas pratique, quelle sont vos suggestions ?

**M. Michel Canévet.** – La Cour des comptes estimait dans son rapport de 2016 que l’Afitf était un opérateur de l’État sans feuille de route ni marge de manœuvre, et recommandait que son conseil d’administration assume pleinement ses responsabilités en hiérarchisant les projets et en garantissant leur conformité à une trajectoire financière explicite. Cette recommandation a-t-elle été mise en œuvre ?

Selon la Cour, le président de l’Afitf n’est destinataire ni d’une lettre de mission ni d’un contrat d’objectifs et de performance. Cette situation a-t-elle changé depuis lors ?

Par ailleurs, surtout considérée comme un instrument de débudgétisation, l’Agence met en œuvre les décisions du ministère et n’a aucune maîtrise sur ses ressources, l’État décidant de tout. Quelle est la réelle utilité de l’Afitf ? Quelle plus-value apporte-t-elle ?

**M. Claude Nougéin.** – De nombreuses communes s’acquittent depuis longtemps d’une taxe transport, destinée notamment à financer le transport par bus de salariés. On constate depuis trois ou quatre ans que de petites communes de 2 000 ou 3 000 habitants sont devenues du jour au lendemain, à la suite de leur adhésion à une intercommunalité, redevables de cette taxe, bien qu’il n’y ait pas de gare ferroviaire ou routière sur leur territoire. Cette charge supplémentaire ne sert donc à rien, ni aux habitants ni aux salariés ; c’est un rapport perdant-perdant ! Ne pourrait-on, dans le cas de ces communes, remplacer cette taxe par une aide au transport versée aux salariés ?

M. Duron connaît bien les problèmes de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). On nous a confirmé qu’une ligne à grande vitesse relierait Bordeaux et Toulouse, tandis que le projet de LGV entre Poitiers et Limoges était abandonné. Il faut aujourd’hui trois quarts d’heure de plus que dans les années soixante – il y avait alors le mythique train Capitole – pour aller de Paris au centre de la France ! Des investissements lourds sont-ils prévus sur cette ligne ? Je rappelle que le tragique accident de Brétigny-sur-Orge était dû au mauvais entretien de la ligne POLT...

**M. Philippe Dallier.** – M. Crozet a eu la franchise de nous dire que, faute de moyens pour réaliser nos ambitions, nous n’aurions pas d’autre solution que d’augmenter les prélèvements sur les usagers et sur les entreprises. Dans la période que nous vivons, avec la sortie de la crise des gilets jaunes, quel gouvernement prendra le risque d’appliquer ce type de solution ? La preuve en est que la possibilité laissée aux collectivités locales de mettre en place un péage urbain a été retirée du texte qui va nous être soumis...

Vous avez expliqué comment il fallait sélectionner les projets, que le coût socio-économique n’était pas le seul critère pertinent et qu’il faudrait ajouter un critère de maturité. Cela vaut pour les projets nouveaux, mais qu’en est-il de l’entretien du réseau ? Le rapporteur général a rappelé quel était l’état des autoroutes non concédées en Île-de-France ; c’est absolument dramatique : il n’y a plus d’éclairage public et les murs antibruit de l’A3 et de l’A1 finiront par tomber sur la chaussée, avec des morts à la clé... Ce n’est pas une caricature !

L’État est incapable de dégager des moyens pour l’entretien courant de ce réseau ainsi que des ponts, ce qui nous inquiète après la catastrophe de Gênes. Quels critères proposez-vous de mettre en place pour traiter l’urgence ?

**M. Emmanuel Capus.** – Je partage l’analyse de Philippe Dallier. La priorité est à l’entretien du réseau et non au lancement de nouveaux projets, notamment de LGV.

S’agissant du financement de l’Afitf, il y a un paradoxe. D’une part, la part qu’elle perçoit des amendes radars – ce qui reste après que les autres soient servis – fluctue chaque année. D’autre part, ces recettes proviennent exclusivement de comportements non vertueux. Financer l’Agence et nos infrastructures de transport par des amendes ou par la TICPE, cela pose un problème de moralité. Ne peut-on procéder autrement ?

M. Didier Rambaud. – Quels prélèvements pour financer la mobilité publique de demain, s’interrogeait M. Crozet. Il a aussi rappelé la faible utilisation des transports publics dans certaines villes françaises, notamment Marseille. Pourquoi ? La gratuité permettrait-elle d’inverser cette tendance ?

Ce que paient les usagers représente 25 % à 30 % des recettes d’un syndicat de transports. Quel est votre avis sur la gratuité des transports publics ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Comment trouver un équilibre entre l’aménagement du territoire, qui correspond à une nécessité d’anticipation des besoins, et l’équipement du territoire, qui englobe les transports du quotidien et répond à un besoin immédiat ? Il ne faudrait pas reproduire le schéma d’une France organisée en étoile non pas autour de la capitale, mais autour de cinq ou six métropoles – Bordeaux, Toulouse, Nantes... –, dans lequel seules compteraient les liaisons entre ces grandes villes.

M. Duron, comment peut-on introduire des projets en cours d’étude dans la programmation ? Je pense notamment à la liaison transversale entre Cholet et Nantes, qui doit permettre de contrer les aménagements en étoile. Un projet de faisabilité lancé par le ministère est à l’étude.

Peut-on envisager de reconcéder des autoroutes d’État gratuites, afin d’assurer leur entretien ?

Je suis surpris par les chiffres annoncés à propos de la ventilation des amendes de radars. Aujourd'hui, 100 % des ressources de l'Afitf proviennent de la route – péages, amendes radars et TICPE –, mais moins de 50 % de ces recettes bénéficient aux infrastructures routières. Cela pose un problème de fléchage et de cohérence.

En 2017, les recettes provenant des amendes de radars ont été supérieures à ce qui était prévu. Dans la loi de finances rectificative pour 2018, le solde a été redistribué au bénéfice de l'Afitf. En 2019, ce sont 500 millions d'euros qui abonderont son budget. Je dispose par ailleurs de chiffres un peu différents des vôtres concernant le désendettement de l'État.

Le système est à revoir, car les amendes de radars ont huit destinations différentes ; c'est confus ! Citons, entre autres, le Fonds de modernisation des établissements de santé public et privés, ainsi que l'a annoncé le Premier ministre en même temps que la limitation à 80 kilomètres à l'heure... Ne faudrait-il pas recentrer le dispositif au lieu de l'étaler ? Par ailleurs, le fléchage de la participation au désendettement de l'État ne correspond pas à grand-chose.

Au lieu de chercher d'autres sources de financement, il faudrait optimiser celles qui existent – amendes de radars, mais aussi redevance domaniale des stations-service.

**M. Marc Laménie.** – Je serai bref sur un sujet qui me passionne de longue date, étant un nostalgique du rail. On ne peut que regretter l'abandon progressif du rail hors TGV.

La fermeture des petites lignes est contradictoire avec les exigences de l'aménagement du territoire. C'est aussi vrai pour les lignes capillaires de fret ferroviaire. Quelle est votre position sur le sujet ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Je suis élu du Lot, un département qui est vierge et tout TGV, et qui le restera longtemps. Monsieur Crozet, pouvez-vous nous confirmer que la LGV Bordeaux-Toulouse ne sera pas rentable ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pourquoi la France n'aime-t-elle pas les trains pendulaires, qui existent en Italie, et qui sont sans doute plus économiques que les TGV ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Ils sont très inconfortables.

**M. Arnaud Bazin.** – Nous espérons dans les jours qui viennent récupérer la quatrième voie sur le viaduc de Gennevilliers, ce qui mettra un terme à plusieurs mois de perturbations, y compris économiques, dans la vie des habitants du Val-d'Oise. Les travaux ont fait suite à l'effondrement d'un mur de soutènement, qui aurait pu être évité grâce à un diagnostic plus invasif en amont. À cet égard, avez-vous toute confiance dans la fiabilité des diagnostics faits sur le réseau ? Vous permettent-ils de bien calibrer les fonds nécessaires aux travaux de rénovation ? J'ai cru comprendre que les ouvrages d'art avaient été mieux diagnostiqués en province qu'en Île-de-France.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – M. Crozet a évoqué les concours substantiels des collectivités locales dans le financement des infrastructures. M. Duron, comment intégrez-vous les programmes d'investissement dans les contrats de plan État-régions en cours ?

**M. Philippe Duron.** – Pour commencer, je vous informe que le canal Seine-Nord-Europe, le Lyon-Turin ferroviaire, de même que le Grand Paris Express ne figurent pas dans le périmètre d'étude du COI, donc je ne suis pas en mesure de répondre à vos interrogations à ce sujet.

L'Afitf a été imaginée lors du CIAT de 2003. Il s'agissait d'une première approche de programmation vertueuse mettant en parallèle les besoins de financement et les recettes. Elle a plusieurs vertus. La première, c'est de sécuriser assez bien un certain nombre de ressources, même si l'épisode de l'écotaxe nous a montré que rien n'était acquis. La deuxième, c'est qu'elle assure de la transparence dans les décisions d'investissement de l'État. Elle permet d'avoir une vision claire sur la trajectoire financière des grands projets, qui s'étalent sur le long terme, mais je pense nécessaire de renforcer son rôle à cet égard. Ainsi, il faudrait peut-être lui confier un pouvoir d'alerte lorsque les financements sont mal assurés.

S'agissant des taxes destinées à financer les transports, il est recommandé de mieux répartir les contributions des usagers et des contribuables. Aujourd'hui, pour un certain nombre de déplacements, la part de l'utilisateur est relativement faible. C'est le cas dans les transports urbains ou régionaux, ou sur les autoroutes non concédées. Pour ces dernières, la part que l'État consacre à leur entretien est notoirement insuffisante. Un audit réalisé par un cabinet suisse a estimé à 1,8 milliard d'euros le besoin de financement des routes et autoroutes non concédées. L'État s'est engagé à y consacrer 1,3 milliard d'euros à l'horizon 2023. La catastrophe génoise nous a montré que cet effort était absolument indispensable.

Certains d'entre vous ont évoqué la problématique de la dégradation de lignes ferroviaires comme Paris-Orléans ou Paris-Clermont, mais également des petites lignes, que l'on appelle les lignes 7 à 9, pour reprendre une catégorisation de l'Union internationale des chemins de fer.

Le rapport du COI préconise de réaliser un effort important, notamment sur la ligne Paris-Limoges, et ce afin d'améliorer l'axe POLT. S'agissant des trains d'équilibre du territoire comme Paris-Cherbourg, Paris-Limoges ou Paris-Clermont, j'avais recommandé l'instauration d'objectifs de performance, avec des voies capables de supporter des vitesses supérieures à 200 kilomètres par heure. M. Gabouty, je dois vous dire que je ne partage pas votre avis sur les trains pendulaires de nouvelle génération. J'observe que les Polonais ont retenu cette technologie pour le Cracovie-Varsovie, qui roulera à 240 kilomètres par heure. Cela me semble une option intéressante, mais Alstom nous dit que c'est impossible.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pourquoi ?

**M. Philippe Duron.** – Je ne suis pas en mesure de vous l'expliquer aujourd'hui.

S'agissant des petites lignes capillaires, toutes ne sont pas dans la même situation. Certaines, comme Lison-Cherbourg, connaissent un trafic quotidien très important. Son arrêt serait problématique pour une agglomération de 90 000 habitants. En revanche, d'autres connaissent très peu de mouvements.

SNCF Réseau a estimé récemment le besoin de financement entre 5 et 6 milliards d'euros, quand le contrat de plan, qui n'est pas encore totalement exécuté, prévoyait 1,5 milliard d'euros.

Il faut se poser la question du modèle économique et du service que l'on veut rendre à la population. Quelle est la façon de rendre le meilleur service au meilleur coût ?

Vous n'êtes pas sans savoir que le Conseil d'État a cassé la DUP pour la LGV Paris-Poitiers-Limoges. C'est le modèle économique qui est en cause.

Yves Crozet a dit tout à l'heure que l'on perdrait de l'argent sur Bordeaux-Toulouse. Permettez-moi d'émettre des doutes. Sur Tours-Bordeaux, les prévisions de la SNCF ont été pulvérisées.

Concernant la fiabilité des diagnostics, je le confirme, nous avons travaillé à dire d'expert, en nous appuyant notamment sur les informations du CGEDD. Il est toujours envisageable de progresser avec de nouvelles technologies, comme des capteurs numériques. Le Sénat est en train de travailler sur le sujet, mais je pense pouvoir dire que nous connaissons bien les ouvrages de l'État. Je suis plus inquiet pour ceux qui dépendent des collectivités locales, notamment celles qui ne sont pas toujours bien dotées en moyens techniques et financiers.

S'agissant du viaduc de Gennevilliers, monsieur Bazin, je n'ai pas d'information particulière.

Quant aux investissements sur les CPER, Mme Borne a dit que l'État respecterait ses engagements.

**M. Philippe Dallier.** – C'est ce qu'il dit toujours !

**M. Philippe Duron.** – Il y aura une procédure de revoyure.

**M. Jean Abèle.** – Pour ce qui est du financement de l'Afitf, un contrat de performance est en préparation, avec une trajectoire sur 5 ans. C'est une agence de financement, et elle doit rester dans ses missions.

S'agissant de la régénération routière, ont été décaissés ou sont prévus : 100 millions d'euros de 2008 à 2014 ; 270 millions d'euros en 2017 ; 370 millions d'euros en 2018 et 446 millions d'euros programmés pour 2019. On constate donc une nette accélération, même si certains pourraient être tentés de voir le verre à moitié vide.

Notre priorité fut d'abord la sécurisation des tunnels après le drame du Mont-Blanc. Une somme de 1,5 milliard d'euros lui a été consacrée. Nous sommes en fin de paiement et se dressent devant nous les ponts. Je suis plutôt confiant dans les analyses qui ont été faites.

Pour le reste, il faut avoir à l'esprit que le réseau national, c'est 12 000 kilomètres sur un total de 1 million de kilomètres de voies. Il convient donc de s'interroger sur la capacité technique et financière des collectivités à supporter l'entretien et la sécurisation de ce réseau.

Vous avez ouvert la question de la redistribution, mais si on arrête, où va-t-on ? Il convient de ne pas déshabiller Paul pour habiller Pierre, mais, à budget constant, l'Afitf a un certain nombre de missions à remplir.

Les LGV, c'est 300 millions d'euros par an, jusqu'en 2024, en application de trois contrats de partenariat. Pour SNCF Réseau, c'est 3 milliards d'euros par an d'investissements sur les voies ferroviaires.

Sur les recettes des radars, on attendait 500 millions d'euros, mais il faudra se contenter de 226 millions d'euros.

**M. Yves Crozet.** – Sur la question des travaux d'entretien des infrastructures, on est sur des logiques de cycles. Pendant un temps on s'occupe d'un type d'équipement, puis on passe à autre chose.

À titre d'exemple, voilà vingt ans, l'investissement en Île-de-France, c'était 3 % du total pour 20 % de la population, donc un sous-investissement important. Aujourd'hui, on est à 20 %, mais c'est uniquement grâce au Grand Paris Express. C'est pareil dans le ferroviaire. L'État n'a eu de cesse de se défausser et de se désengager. Pour les routes, on est passé de 12 milliards d'euros à 8 milliards d'euros.

Comment faire pour éviter Gênes en France ? On ne pourra rien faire sans une ressource affectée.

Pour ma part, je suis partisan d'une augmentation de l'intervention de l'État financée non pas par l'impôt, mais par les redevances, avec une agence chargée de la contractualisation, qui serait un peu l'équivalent d'une agence de l'eau.

Imaginez un pays surprenant, un pays fictif, où un Président de la République appellerait de ses vœux une réduction des déficits publics tout en supprimant la taxe d'habitation...

Il faut réhabiliter la dépense publique financée par les redevances, pourquoi pas une vignette mobilité.

Je termine sur la question du report modal et de la gratuité. Excusez-moi d'être brutal, mais il faut en faire le deuil ; cela n'existe pas, ou alors localement, de façon marginale. Un rapport rendu au commissaire européen chargé des transports indique que le partage modal n'a pratiquement pas évolué en Europe de 1996 à 2016. Le ferroviaire n'a pas bougé d'un pouce et la route a légèrement augmenté. En Allemagne, si le fret ferroviaire a augmenté, c'est seulement au détriment du fluvial, le fret routier n'ayant pas bougé. Je le répète, il faut faire le deuil du report modal, et la gratuité n'y fait rien.

Il y a 31 villes en France qui ont des transports publics gratuits, mais c'est parce que les recettes d'exploitation étaient marginales. Aujourd'hui, en France, passer à la gratuité équivaut à abandonner les transports collectifs. Châteauroux a fait le choix de la gratuité et le trafic routier n'a diminué que de 1 %. La gratuité à Paris, ça coûte dix milliards d'euros par an. Pour quel résultat ?

À mon sens, si l'on veut imposer la gratuité des transports collectifs, il faut en même temps faire payer les voitures individuelles, comme à Londres ou à Stockholm, où les autorités organisatrices de transports sont très puissantes. Pour être efficace, il faut jouer sur les deux leviers.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous vous remercions.

*La réunion est close à 16 h 30.*

*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](#).*

**Mercredi 13 mars 2019**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

## **Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne - Communication**

**M. Vincent Éblé, président.** – Les 18 et 19 février derniers, une délégation de la commission des finances s'est rendue à Bruxelles à l'occasion de la conférence interparlementaire semestrielle, appelée « conférence de l'article 13 » du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne. Notre délégation représentant le Sénat français était composée du rapporteur général, Albéric de Montgolfier, de Jean-François Rapin, excusé aujourd'hui, et de moi-même.

L'objectif de ces conférences est, en théorie, de permettre aux parlements nationaux d'exercer un contrôle sur l'application des règles de gouvernance budgétaire et financière au sein de l'Union européenne.

Pour cette édition, la présidence roumaine de l'Union européenne avait inscrit à l'ordre du jour les thèmes suivants : le bilan de la coordination des politiques économiques dans le cadre du Semestre européen, le rôle du cadre financier pluriannuel et les perspectives d'avenir de l'euro. Nous avons également assisté, en format plus restreint, à des échanges portant sur les travaux de la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen relatifs à la fiscalité, à la lutte contre le blanchiment de capitaux, et à l'union bancaire.

Le semestre européen constitue un système de surveillance multilatéral des politiques économiques et budgétaires des États membres, piloté par la Commission européenne. Il s'ouvre chaque année avec une évaluation par la Commission européenne des déséquilibres macroéconomiques au sein de l'Union européenne, et une analyse des perspectives de croissance. Puis la Commission européenne formule des recommandations par pays, sur la base de leur programme de stabilité et de leur programme national de réformes – que nous devrions, je l'espère, recevoir à la mi-avril.

La présence de la commissaire pour l'emploi et les affaires sociales, Marianne Thyssen, a permis d'insister sur l'intégration d'indicateurs sociaux dans l'évaluation du semestre européen, en sus des indicateurs économiques classiques. Plusieurs intervenants représentant les parlements nationaux ont souligné l'importance de l'harmonisation des politiques sociales comme prérequis à la croissance économique, en particulier en matière d'accès à l'éducation et à la protection sociale. Toutefois, si des interventions se sont attachées à décrire l'importance de la coordination budgétaire, un député italien s'est quelque peu distingué en rappelant que la crédibilité du Semestre européen repose sur l'utilisation par la Commission européenne d'indicateurs objectifs et communs à l'ensemble des États membres ; un usage différent, a-t-il poursuivi, pourrait donner un sentiment de traitement favorable réservé à certains États membres. L'allusion au bras de fer budgétaire entre la Commission européenne et l'Italie à l'automne dernier, mais aussi au traitement jugé différent de la situation budgétaire française par la Commission, était à peine voilée.

La session relative au cadre financier pluriannuel a été l'occasion pour le commissaire européen en charge du budget, Günther Oettinger, que nous avons reçu il y a peu, de rappeler les propositions de la Commission européenne pour les années 2021 à 2027, qui ont fait l'objet d'un rapport de contrôle de notre collègue Patrice Joly l'année dernière. Il a également souligné que la Commission européenne a proposé en mai dernier la création de deux instruments budgétaires, au sein du budget de l'Union européenne : un programme d'appui aux réformes et un mécanisme européen de stabilisation des investissements. Toutefois, comme l'a rappelé la députée européenne Pervenche Bérès, ces propositions visent à mettre en œuvre des outils budgétaires de stabilisation de l'économie européenne, en réponse à des chocs asymétriques. Or l'initiative franco-allemande de juin dernier aborde davantage la question d'une capacité budgétaire sous l'angle de la compétitivité. De plus, il existe une divergence entre les États membres qui souhaitent loger cette capacité budgétaire au sein du budget de l'Union européenne à 27 États membres, et ceux qui préféreraient la limiter à la zone euro. En réponse à cette intervention, plusieurs représentants de parlements nationaux ont manifesté leur opposition à toute réforme de la zone euro, en particulier celle qui vise à instituer une capacité budgétaire, quels que soient son mode de gouvernance et son dimensionnement.

Sur l'avenir de notre monnaie commune, l'euro, le président de l'Eurogroupe, Mario Centeno, a déclaré que « la monnaie unique est notre ancre, un phare qui crée de la croissance et de l'emploi ». Après avoir rappelé les apports de la monnaie unique pour renforcer la convergence des économies, il a toutefois concédé que l'euro avait eu des effets inégaux entre les États membres. Il a appelé de ses vœux des progrès rapides sur l'union bancaire, et en particulier sur le système européen de garantie des dépôts. Le commissaire en charge des affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, a insisté sur la robustesse de l'euro face à la crise de 2008 et sur les avancées de ces dernières années en matière d'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Alors que le mandat de l'actuelle Commission européenne arrive à son terme, il a dressé la liste des chantiers à mener à l'avenir tels que la finalisation de l'union bancaire, la réforme du Mécanisme européen de stabilité, et celui de la capacité budgétaire de l'Union européenne pour faire face aux chocs macroéconomiques. Lors des échanges de vues, plusieurs parlementaires eurosceptiques se sont également manifestés, en particulier des représentants du parlement grec et italien qui ont exprimé leurs doutes quant à la capacité de l'euro à contribuer à la croissance économique nationale.

Par ailleurs, Peter Jezek, président de la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude et l'évasion fiscales du Parlement européen, a présenté le bilan de ses travaux en commun avec la commission des affaires économiques du Parlement européen. Selon lui, les dernières révisions de la directive de lutte contre le blanchiment d'argent ont montré que le Parlement européen pouvait être force de proposition en la matière. Un représentant du parlement néerlandais a toutefois souligné que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales relevaient principalement des États membres. Pour y parvenir, une réelle coopération pénale entre les États membres doit être établie. À ce titre, le futur Parquet européen devrait permettre des améliorations.

Enfin, le sujet de la taxation des entreprises du numérique a révélé les profondes divisions entre les États membres. Comme vous le savez, la Commission européenne a présenté en mars 2018 une proposition visant à instaurer une taxation en deux temps. À court terme, il s'agirait d'instaurer une taxe à 3 % sur les recettes brutes de certaines activités numériques. À plus long terme, la Commission souhaite présenter une proposition de directive visant à taxer, non plus le chiffre d'affaires, mais bien le bénéfice des entreprises

grâce à la notion de « présence numérique significative ». Alors que plusieurs interventions ont relayé la nécessité de parvenir à un accord au niveau de l'Union européenne, des parlementaires allemands sont intervenus pour exprimer leurs réserves quant à la taxation des entreprises du secteur numérique, mais surtout leur opposition ferme au passage à la majorité qualifiée, au lieu de l'unanimité en matière fiscale proposée par la Commission européenne. Leur refus est motivé par le fait que la fiscalité serait indissociable des attributs de la souveraineté des États membres.

Pour conclure, en dépit d'un ordre du jour plutôt redondant avec les précédentes conférences interparlementaires, cette édition s'est révélée utile pour évaluer le climat politique au sein de l'Union européenne, à quelques mois des élections. Cette échéance démocratique a été constamment rappelée pour justifier la suspension des réformes de l'Union européenne en attendant de connaître l'issue du scrutin. Toutefois, j'ai été surpris de constater que le Brexit n'avait quasiment pas été évoqué lors des débats, alors qu'il s'agit également d'une échéance cruciale pour l'avenir de l'Union européenne.

J'ai déjà exprimé à plusieurs reprises mes réserves sur la finalité et la portée réelle de cette conférence. Le manque d'interactivité dans les débats et un ordre du jour trop généraliste ne permettent pas d'aboutir à des conclusions opérationnelles. Il faudrait *a minima* que les parlements nationaux soient consultés en amont dans l'élaboration de l'ordre du jour. Néanmoins, je plaide pour une plus grande implication des parlementaires nationaux dans ces rencontres, pour ne pas laisser le libre champ à l'expression des seuls parlementaires européens, notamment eurosceptiques, qui semblent parfois davantage mobilisés.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il faudrait *a minima*, comme l'a dit le président, que les Parlements nationaux soient associés à l'ordre du jour et que les sujets soient plus ciblés sur des thèmes, comme, par exemple, la fiscalité des géants du numérique. L'enchaînement d'interventions de deux minutes sur la relance de la croissance en Europe, avec les déperditions liées à la traduction, a une portée très limitée.

Le déjeuner que nous avons organisé en marge de la conférence était intéressant. Ont participé Stephen Quest, directeur général de la fiscalité à la Commission européenne et chargé à ce titre des douanes, Maria Teresa Fabregas, directrice de la fiscalité indirecte, et Guillaume Drano, conseiller fiscal à la représentation permanente de la France à Bruxelles. Mais leurs propos ne nous ont pas rassurés, les sujets qui nous intéressent n'avancent pas.

Nous avons ainsi tout d'abord évoqué la TVA au sein de l'Union européenne. En 2016, la Commission européenne avait publié son « plan d'action TVA » pour consacrer le principe de destination et instaurer un guichet unique pour simplifier les obligations déclaratives des entreprises ; depuis 2018, la Commission européenne envisage également d'assouplir la possibilité pour les États de fixer des taux réduits de TVA. C'est un enjeu important, on le voit chaque année puisque le sujet revient lors de l'examen du projet de loi de finances. Dans le grand débat national, le Gouvernement ne le dit pas lorsque la TVA à taux zéro est évoquée : c'est impossible en France de le prévoir à l'heure actuelle, puisque les règles européennes ne l'autorisent que dans les États où cela existait déjà avant l'adhésion – c'est notamment le cas du Royaume-Uni. En tout état de cause, toute réforme est très difficile puisqu'en matière fiscale c'est l'unanimité qui prévaut, or il n'y a pas d'accord européen sur ce sujet.

J'ai également interrogé Stephen Quest sur la fraude à la TVA dans le commerce électronique, sur laquelle notre commission, qui s'intéresse au sujet depuis longtemps, a fait

plusieurs propositions, telles que le *split payment* (paiement fractionné). Aucune avancée réelle n'est en vue.

Nos interlocuteurs ont aussi confirmé notre sentiment que les Allemands ne veulent pas entendre parler d'une taxe sur les entreprises du numérique, notamment par crainte de représailles américaines sur leurs exportations automobiles. D'ailleurs, lors de la conférence interparlementaire, des parlementaires allemands ont clairement affiché leur opposition : ils considèrent que la fiscalité relève de la souveraineté nationale. De plus, la Commission européenne estime que l'instauration d'une taxation à l'échelle nationale par des pays comme la France risque de fragmenter le marché intérieur.

Comment mettre fin à l'unanimité en matière fiscale, comme le propose la Commission européenne ? La réponse est dans la question : il faut une décision unanime...

Enfin, nous avons évoqué la question du Brexit. Le directeur général de la fiscalité a estimé que la douane française était parmi les services les mieux préparés ; reste qu'à raison d'une formalité douanière de deux minutes par camion, des queues de 22 kilomètres pourraient se former à Calais.

On m'a enfin indiqué que le montant des fraudes dites « carrousel » à la TVA atteignait 50 milliards d'euros par an au sein de l'Union européenne. Je ne comprends pas le manque d'intérêt du Gouvernement pour cette question. Lors de ma visite à la direction nationale des enquêtes fiscales de Bercy, j'y ai trouvé des fonctionnaires très volontaires mais aussi démunis, ce qui peut les décourager. Plutôt que d'augmenter l'imposition des contribuables, il faudrait commencer par faire rentrer des impôts dus. La fraude carrousel est pratiquée par des organisations criminelles.

Le soir, nous avons également rencontré le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Philippe Léglise-Costa. Nous avons notamment évoqué la politique industrielle, après l'échec de la fusion entre Siemens et Alstom. De nombreux pays interrogent l'objectif de constituer des champions industriels européens, notamment l'Espagne et l'Italie, qui craignent des entraves au libre jeu de la concurrence et une augmentation de prix pour les consommateurs.

**M. Éric Bocquet.** – En janvier dernier, Pierre Moscovici avait évoqué une remise en question de la règle de l'unanimité en matière de fiscalité. Parlait-il en son nom propre ou en celui de la Commission européenne ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour mettre fin à l'unanimité, il faut l'unanimité. Certains pays estiment que la fiscalité relève de la souveraineté. De plus, plusieurs petits pays ont d'autres intérêts, notamment ceux où beaucoup d'emplois sont liés aux GAFAs. Je suis assez dubitatif quant à la possibilité de passer à la majorité qualifiée en matière fiscale.

**M. Vincent Éblé, président.** – L'intention exprimée par Pierre Moscovici s'est concrétisée dans une proposition de la Commission européenne présentée en janvier.

**Mme Nathalie Goulet.** – J'ai interrogé le ministre Gérald Darmanin sur le système de détection précoce à la fraude à la TVA carrousel, utilisé par la Belgique et une dizaine de pays européens. Ne peut-on avoir une recommandation de la Commission

européenne en ce sens ? Le ministre a fait valoir qu'il existait un logiciel développé par l'administration, mais il semble qu'il n'obtienne pas les mêmes résultats.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il me semble préférable de rencontrer directement les services fiscaux belges. La DGFIP a déjà beaucoup de mal à envisager qu'une bonne idée puisse venir d'ailleurs que de ses bureaux... À nous de voir ce qui fonctionne mieux et d'interroger le Gouvernement à ce sujet. N'attendons pas une recommandation de la Commission européenne.

### Questions diverses

**M. Michel Canévet.** – Je porte à votre attention que j'ai été nommé, avec Sophie Taillé-Polian, au conseil d'orientation de Bpifrance... qui n'a tenu aucune réunion depuis.

**Mme Christine Lavarde.** – Il en va de même pour le conseil d'orientation de l'intermodalité, où j'ai été nommé en septembre 2017.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je suggère que nous fassions remonter ces informations, pour que l'on nous épargne ces représentations inutiles.

**M. Roger Karoutchi.** – Je souhaite revenir sur l'application de l'article 40 au Sénat et à l'Assemblée nationale. De plus en plus d'amendements déposés et débattus à l'Assemblée sont considérés au Sénat comme irrecevables. On fait valoir que les amendements acceptés par l'Assemblée nationale sont plus souvent censurés par le Conseil constitutionnel ; c'est possible mais on ne peut plus débattre. À ce compte-là, on pourrait déclarer systématiquement irrecevables les demandes de rapport, puisque faire un rapport coûte de l'argent. L'article 40 est nécessaire, mais n'allons pas à l'extrême. J'ai vu certains amendements retoqués au motif que, sous une certaine interprétation, ils pourraient représenter un coût...

**M. Vincent Éblé, président.** – Je m'inscris en faux contre ces affirmations. Nos décisions sur la base de l'article 40 de la Constitution sont fondées sur les plans technique et juridique. Si vous contestez certaines analyses, je vous invite à me les soumettre. Notre collègue Laurence Rossignol a fait valoir, à juste titre, que l'un de ses amendements jugé irrecevable par notre commission avait été débattu à l'Assemblée nationale. Contactés, nos homologues ont expliqué qu'ils n'avaient pu se saisir de l'amendement en question et reconnu qu'il aurait dû être déclaré contraire à l'article 40. La commission n'a fait que son travail, qui est d'appliquer cet article. De plus, un amendement jugé irrecevable peut être présenté sous la forme d'une proposition de loi, qui n'est pas soumise au même filtre.

Je considère, pour ma part, l'article 40 comme idiot. Comme plusieurs de mes prédécesseurs, je serais très heureux de le voir disparaître. Jean Arthuis et Didier Migaud l'avaient proposé à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008. Le sujet a également été discuté à l'Assemblée nationale l'an passé lors des premiers débats sur la réforme constitutionnelle.

Les parlementaires ne peuvent qu'être favorables à sa suppression, *a fortiori* le président de la commission des finances à qui revient la tâche de brider ses collègues

parlementaires. Je propose, pour ma part, que l'article 40 soit évoqué en séance par le Gouvernement. Ce n'est pas à nous de le faire !

**M. Roger Karoutchi.** – Il y a quelques années, il était fréquent que le représentant de la commission des finances reçoive en séance l'analyse de ses services ; il pouvait alors invoquer l'article 40 et mettre fin au débat, mais l'amendement était présenté.

**M. Vincent Éblé, président.** – Le Conseil constitutionnel s'est clairement prononcé contre cette pratique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Un débat sur l'article 40 est indispensable, notamment au vu des divergences d'approche avec l'Assemblée nationale. Le Sénat devra émettre des propositions, qu'il s'agisse d'une suppression de l'article 40, de l'introduction de la possibilité d'une compensation du surcroît de dépenses ou encore de la possibilité pour le Gouvernement de l'invoquer en séance.

**M. Philippe Dominati.** – Des amendements portant sur la durée de la concession d'Aéroport de Paris ont été discutés à l'Assemblée nationale ; ceux que j'ai déposés sur le même sujet au Sénat ont été retoqués au titre de l'article 40. J'en ai été particulièrement choqué et frustré ; le Parlement doit pouvoir débattre de la durée de la concession.

**M. Vincent Éblé, président.** – Le problème est dans l'existence de l'article 40, pas dans la manière dont il est appliqué. L'Assemblée nationale est libre de sa manière d'appliquer la Constitution.

**M. Jérôme Bascher.** – Pour les propositions de loi (PPL), j'entends bien que l'article 40 ne s'applique pas, mais il y a parfois des articles fiscaux, et je ne suis pas sûr qu'on nous saisisse toujours comme il faut. Ainsi, la semaine dernière, il y avait une PPL, et un article relevait de la fiscalité : je n'ai pas eu l'impression que notre commission des finances avait été saisie.

**M. Vincent Éblé, président.** – Sur les propositions de loi, la commission des finances n'examine que les amendements de séance.

**Situation et perspectives de l'économie française - Audition commune de Mme Agnès Bénassy-Quéré, professeur d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et MM. Didier Blanchet, directeur des études et synthèses économiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**

**M. Vincent Éblé, président.** – Depuis quelques mois, un ralentissement de la croissance est observé à l'échelle mondiale. Il semble particulièrement marqué en Europe, comme tendent à le confirmer les nouvelles prévisions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque centrale européenne révélées la semaine dernière. Après 2,5 % en 2017 et 1,8 % en 2018, la croissance de la zone euro se limiterait ainsi à environ 1 % en 2019. Une récession est même attendue en Italie.

La croissance française devrait s'établir – une fois n'est pas coutume – à un niveau un peu supérieur à la moyenne de la zone euro, soit 1,3 %. Cela reste néanmoins

sensiblement inférieur à la prévision gouvernementale de 1,7 % sur laquelle a été bâti le projet de loi de finances.

Dans ce contexte, il nous a semblé utile de réunir ce matin plusieurs économistes pour décrypter les facteurs conjoncturels et structurels à l'origine de ce ralentissement, apprécier les risques qui pèsent aujourd'hui sur l'économie et dresser des perspectives. Nous avons donc le plaisir d'accueillir Agnès Bénassy-Quéré, professeur d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Didier Blanchet, directeur des études et synthèses économiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Je vous remercie tous les trois de votre présence et cède la parole à Didier Blanchet, qui reviendra sur les tendances de la croissance et du pouvoir d'achat depuis la crise, ainsi que sur les perspectives de l'économie française à court terme.

**M. Didier Blanchet, directeur des études et synthèses économiques de l'Insee.** – D'une crise à l'autre, on distingue quelques tendances. Les effets sur le PIB provoqués par les crises de 1975 et 2009 sont comparables, mais ont été plus fortement ressentis en 2009. En 2009, le rebond du taux de marge des entreprises a été plus rapide. Le pouvoir d'achat des ménages a d'abord bien résisté mais a globalement stagné depuis dix ans.

Ainsi, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) global a bien résisté puis s'est mis en phase avec reprise de la croissance du PIB ; en revanche, rapporté au niveau individuel – le pouvoir d'achat du RDB par unité de consommation – il n'est revenu qu'en 2017 à son niveau de 2007.

J'aborderai maintenant les perspectives à court terme, qui feront l'objet de la prochaine note de conjoncture de l'Insee à paraître le 19 mars. Depuis la dernière note, en décembre 2018, la conjoncture n'a pas significativement évolué. Après le retour à une meilleure performance en 2017, 2018 a été moins dynamique. Le regain temporaire d'inflation et un profil infra-annuel chahuté pour les prélèvements et les transferts ont pesé sur le ressenti du pouvoir d'achat et de la consommation, ainsi que sur le climat général des affaires. Les stimulations annoncées en 2019 devraient profiter à la consommation et à la croissance.

Le climat des affaires reste au-dessus de sa moyenne, malgré un récent décrochage. Pour les ménages, la confiance a décroché depuis fin 2017, avec une accélération en décembre 2018, avant de repartir.

Le regain d'inflation de 2018 est surtout dû à la hausse du prix de l'énergie : alors que l'inflation sous-jacente tend vers 1 %, l'inflation observée a connu un passage en tendance à 2,3 %.

L'Insee avait anticipé dans sa note de décembre 2017 un décrochage du pouvoir d'achat au premier trimestre 2018, qui s'est vérifié sous les effets combinés des mesures fiscales et des hausses des prix de l'énergie. Notre prévision d'un retour à la hausse du pouvoir d'achat au cours de l'année s'est également révélée correcte, mais elle ne s'est pas répercutée dans la consommation. Dans la note de décembre 2018, nous avons prévu une

nouvelle hausse, en tenant compte des mesures d'urgence annoncées à la mi-décembre et d'une diminution assez progressive du taux d'épargne.

La croissance a été de 2,3 % en 2017, de 1,5 % en 2018. Nous avons anticipé une croissance de 0,3 % au premier trimestre et 0,4 % au deuxième, avec un acquis de croissance de 1 % pour 2019, si la croissance devait s'interrompre aux deux derniers trimestres. Dans une hypothèse de prolongation de la croissance de 0,4 % sur les trimestres 3 et 4, la croissance atteindrait 1,3 %, légèrement au-dessus de la moyenne européenne. Il est difficile de se prononcer sur la durabilité de ce phénomène. À court et à long terme, les incertitudes et les problèmes structurels persistent, notamment en raison de l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires et du déficit de compétitivité.

Enfin, le contexte international est particulièrement brouillé. Le climat des affaires mondial est en repli. La zone euro a décroché et fait face à une forte augmentation des tensions sur l'offre. La part des entreprises qui déclarent des difficultés à produire davantage, soit faute de main d'œuvre, soit faute d'équipement, est très élevée. Le premier facteur est passé devant le second, en France comme en Allemagne.

**M. Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE.** – L'OFCE publiera, pour sa part, ses prévisions de croissance le 15 avril. Les chiffres que je vous présente ne sont pas définitifs mais vous donneront une idée de la conjoncture.

L'économie française est confrontée à une série de chocs : choc pétrolier, choc de compétitivité, budgétaire, monétaire, cycle mondial, effets du Brexit, *etc.* Le premier défi consiste à évaluer correctement ces chocs et leur impact sur l'économie, le second à déterminer à quel taux de croissance ils doivent être appliqués. En d'autres termes, quel aurait été le sentier de croissance sans l'intervention de ces chocs ? Cela nous renvoie à la question de la croissance potentielle et du supplément d'écart de production (*output gap*). Y a-t-il encore, en France, des marges de production supplémentaires sur lesquelles s'appuyer ?

Aujourd'hui, on s'accorde à évaluer la croissance potentielle à 1,2 ou 1,3 % en 2019. Au cours des années précédentes, elle aurait pu atteindre environ 1,6 % mais a été grevée par les chocs budgétaires entre 2014 et 2016, et par le choc pétrolier en 2017 et 2018.

Pour 2019-2021, le débat porte moins sur la croissance potentielle que sur l'*output gap*. Pour la plupart des institutions, il s'est résorbé. Au contraire, pour l'OFCE, il reste un point d'*output gap* négatif en 2018, ce qui signifie des marges supplémentaires par rapport à la croissance potentielle de 0,3 % à 0,4 % par an sur trois ans. Entre son point haut de 2007 et aujourd'hui, l'*output gap* a baissé, selon nos estimations, de deux points de PIB. Toutes les institutions conviennent que l'économie française reste en-deça de son potentiel de production d'il y a dix ans. Nous sommes par conséquent convaincus de la possibilité d'avoir un taux de croissance au-dessus du potentiel de production sans tensions inflationnistes. Nous pouvons donc maintenir une hypothèse de croissance de 1,6 % hors chocs.

Il faut maintenant anticiper les chocs qui peuvent affecter l'économie française, à commencer par le choc pétrolier. Un prix du baril en hausse de 20 euros ampute de 0,3 % la croissance de l'économie française. Néanmoins, le prix du baril s'est stabilisé entre 60 et 70 dollars, et nous n'anticipons pas de surcroît d'inflation lié à une forte augmentation à l'horizon 2021.

Plus inquiétantes sont les perspectives du commerce mondial : le ralentissement chinois, la guerre commerciale, ou encore les événements qui affectent les pays émergents présagent d'un effondrement. La part de la croissance tirée par l'extérieur devrait donc être très faible.

L'atonie de la croissance en zone euro est tout aussi préoccupante : l'Allemagne et l'Italie, première et troisième économie de la zone, sont proches de la récession. Il y a des raisons conjoncturelles, comme les nouvelles normes écologiques sur l'automobile en Allemagne, mais aussi structurelles : l'économie allemande semble arriver à la fin d'un cycle. Par conséquent, la demande en provenance de ce pays devrait diminuer au cours des prochaines années.

Le Brexit aura également un impact sur l'économie française. Le Royaume-Uni est la sixième destination pour nos exportations, et l'un des deux seuls pays avec lesquels nous avons un excédent commercial significatif.

Il faut enfin prendre en considération les facteurs endogènes : l'économie française a ralenti à peu près au même rythme que dans l'ensemble de la zone euro, pour une moitié en raison des facteurs exogènes déjà énumérés, et pour l'autre moitié en raison du calendrier fiscal évoqué par Didier Blanchet, des grèves des transports et de la crise sociale de fin d'année qui a affecté la consommation des ménages.

Les dernières mesures budgétaires sont une bonne nouvelle, alors qu'une politique d'austérité était plutôt attendue. Didier Blanchet a mentionné le rebond de la confiance des ménages, peut-être lié à ces mesures. Les entreprises disposent de liquidités abondantes, les taux de marge se redressent. La rentabilité du capital est extrêmement élevée, ce qui devrait favoriser les investissements des entreprises. La consommation des ménages se redresse légèrement, la production industrielle a cessé de baisser et l'indice de production dans les services s'est stabilisé à un niveau élevé. Le ralentissement est peut-être en phase de résorption.

Au total, la vision de l'OFCE est légèrement plus optimiste que celle de l'Insee : nous prévoyons 0,42 et 0,46 % de croissance pour les deux prochains trimestres, et une croissance de 1,5 % en fin d'année. Le choc budgétaire positif attendu est évalué à 0,5 point, ce qui équivaut à l'impact négatif du contexte économique mondial.

La grande inconnue reste le Brexit, sachant que notre prévision de 1,5 % est bâtie sur l'hypothèse d'un Brexit se déroulant dans de bonnes conditions...

Le ralentissement de l'économie française sera modéré en 2019, mais il devrait se poursuivre jusqu'en 2021. Ainsi le nombre de créations d'emplois, compris entre 300 000 et 350 000 en 2017, devrait descendre à environ 100 000 en 2021, mais cette tendance sera compensée par le ralentissement de l'augmentation de la population active. Le taux de chômage devrait ainsi passer de 8,8 % aujourd'hui à 8,5 % en 2021, soit une baisse très modérée.

Le déficit public devrait s'aggraver en 2019, à 3,2 % du PIB, notamment en raison de la transformation du CICE en baisse de charges. Ensuite, la baisse sera très progressive : 2,2 % du PIB en 2020 et 1,7 % du PIB en 2021. La dette publique devrait elle aussi diminuer mais dans des proportions qui sont de l'ordre de l'épaisseur du trait, de 98,6 % du PIB en 2018 à 97,4 % du PIB en 2021.

**Mme Agnès Bénassy-Quéré, professeur d'économie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.** – N'étant pas conjoncturiste, j'inscrirai davantage ma présentation dans le moyen et le long terme. Au niveau international, européen et national, nous nous trouvons face à une bifurcation.

Au niveau international, nous sommes confrontés à une forme de désintégration dont l'élément le plus saillant est le risque d'un Brexit « dur » qui affectera le commerce des biens et services. Le Royaume-Uni importe 53 % de ses biens de l'Union européenne et en exporte 44 %. Il perdra également le bénéfice des quarante accords commerciaux passés par l'Union européenne. Le Brexit représentera donc un coût en termes de droits de douane et surtout de barrières non tarifaires, sans compter les coûts micro-économiques liés aux formalités pour les entreprises. Au total, ce coût statique a été estimé entre 2 % et 3 % de croissance sur dix ans.

C'est donc un impact relativement modéré, auquel s'ajoutent des effets dynamiques beaucoup plus importants. L'investissement a baissé au Royaume-Uni en raison des incertitudes, de plus ce pays cesse d'être la porte d'entrée de l'Union européenne. On peut également anticiper une baisse de la productivité, de l'immigration qui a dynamisé l'économie britannique, du pouvoir d'achat liée à la chute de la livre sterling, ainsi que des effets sectoriels dans l'automobile, la finance, la chimie, secteurs traditionnellement exportateurs de l'économie britannique, et dans les services médicaux, l'agriculture, l'hôtellerie et autres secteurs importateurs de compétences.

La période de transition est elle aussi porteuse d'incertitudes même si les inquiétudes relatives au secteur financier ont été quelque peu apaisées.

La Banque d'Angleterre avait été sévèrement critiquée pour avoir envisagé une baisse de 10,5 % du PIB par habitant à long terme en cas de Brexit dur. Or des études économétriques montrent que le PIB du Royaume-Uni serait de 10 % inférieur à son niveau actuel s'il n'avait pas adhéré à l'Union européenne. Cela semble donc plausible.

Quant à l'impact d'un Brexit dur sur l'économie française, il est estimé à 1 point de croissance. Un rapatriement des activités financières à Paris, objet de tous les fantasmes, ne produirait que 0,1 point de croissance ; de plus des activités comme l'agriculture ou la pêche sont particulièrement exposées. Les effets locaux du Brexit pourraient excéder les effets macro-économiques.

Autre risque majeur, la guerre commerciale, qui pourrait porter les droits de douane à 30 points, contre 4,5 points aujourd'hui et provoquer une baisse du PIB mondial de 3 %, autant que la crise financière de 2008. D'aucuns estiment que l'appréciation du dollar provoquée par la hausse des tarifs américains annulera les effets négatifs sur la compétitivité de nos produits. En théorie, 10 points de droits de douane supplémentaires aux États-Unis entraînent une appréciation de 10 % du dollar. Ce ne sont pas nos conclusions : une hausse de dix points, qui est déjà une réalité, devrait être compensée par une appréciation du dollar de 90 %. C'est une perspective irréaliste. Même si le taux de change se comportait de manière conforme à la théorie, ce qui n'est généralement pas le cas, nous ne serions pas protégés.

La réponse optimale de l'Union européenne, outre des rétorsions proportionnées dans le cadre de l'OMC, serait une politique monétaire expansionniste à court terme, et à plus long terme le développement d'accords régionaux et bilatéraux. En cas de guerre commerciale internationale, la valeur du marché unique augmente.

Quant à la zone euro, elle n'est pas encore guérie malgré les efforts engagés après la crise, notamment la mise en place du mécanisme européen de stabilité, les initiatives en matière de politique monétaire, notamment les protections créées par la Banque centrale européenne contre l'éclatement de la zone euro, et enfin l'union bancaire.

Le premier dysfonctionnement est la persistance de la boucle banque-souverain. Les gouvernements ne sont plus supposés financer les banques, mais les banques financent les gouvernements ; ainsi une crise souveraine entraîne automatiquement une crise bancaire. Nous l'avons constaté en Italie. Les banques du pays achètent des obligations souveraines, ce qui est une solution stabilisatrice à court terme mais met en difficulté la zone euro à long terme : en cas de perte de valeur de ces obligations, la capitalisation des banques chute, provoquant un problème de liquidité à court terme, puisque les banques utilisent ces obligations comme collatéral pour obtenir de la liquidité auprès de la BCE. Ajoutons à cela qu'il n'y a plus d'actifs sûrs dans la zone euro.

Deuxième problème : les outils de stabilisation macroéconomiques sont faibles, parce que les États ont accumulé une dette importante et que les politiques monétaires n'ont pas été normalisées. Ainsi, nous serions privés de munitions en cas de nouvelle crise. Les marchés de capitaux restent fragmentés : en cas de crise, comme en Italie, l'État et les entreprises italiens se financent auprès d'acteurs bancaires italiens, ce qui aggrave la situation. Il faudrait qu'ils puissent s'adresser par exemple à des acteurs allemands.

Troisième problème : les trous dans la raquette de la protection contre les crises. Les programmes du mécanisme européen de stabilité sont impopulaires, à la fois chez les créanciers et les débiteurs. Il est aujourd'hui en chômage technique car très impopulaire. Il n'y a pas d'outil de stabilisation au niveau de la zone euro même si des dispositifs très modestes sont envisagés. Les lignes de précaution du MES constituent un progrès : les pays peuvent se pré-qualifier pour, en cas de crise, y recourir de manière inconditionnelle. Tout est cependant dans les détails : le recours sera-t-il vraiment inconditionnel ? Enfin, le fonds de résolution des banques est sous-calibré.

Dernier problème, la convergence macro-économique est difficile, faute d'inflation suffisante dans la zone euro : de ce fait, les pays qui ont besoin de faire baisser leurs prix relatifs n'ont pas de marge pour cela. Il s'opère alors un ajustement asymétrique portant sur les pays en déficit, comme à l'époque de l'étalon-or. C'est déplorable. Rappelons que si la course à la productivité est un jeu à somme positive, la course à la baisse du coût du travail est à somme négative. Si le coût du travail baisse dans l'ensemble de la zone euro, l'euro s'ajustera et l'on n'aura gagné que de la déflation.

Enfin, le problème fondamental de la zone euro n'est pas réglé : nous avons des règles de non-monetisation et de non-restructuration de la dette publique, et de non-renflouement par les États. Pour sortir de la dette, les seules solutions sont la croissance et l'inflation. En l'absence de l'une et de l'autre, j'estime qu'il faut permettre les restructurations de dette publique à l'intérieur de la zone euro.

Je terminerai par la situation de la France, qui bénéficie en quelque sorte de ses faiblesses, notamment une situation budgétaire qui ne s'améliore pas sur le long terme et un problème de compétitivité. De ce fait, la croissance française est moins dépendante du commerce. Autre bonne nouvelle : une relance budgétaire inopinée.

Cela ne doit pas masquer les risques spécifiques. D'abord, face au Brexit, comme nous l'avons vu, la France est en deuxième ligne. Ensuite, la croissance du crédit peut être considérée comme positive puisqu'elle favorise l'investissement, mais l'endettement des entreprises, qui n'est plus limité aux grands groupes, prend des proportions inquiétantes. La dynamique immobilière ne faiblit pas. Enfin, les taux d'intérêt ne vont pas augmenter immédiatement, ce qui est une bonne nouvelle pour les entreprises non financières mais une mauvaise pour les banques, dont la rentabilité est faible.

Restent les faiblesses structurelles : qualifications professionnelles, retard des PME en matière numérique, la diffusion du progrès technique étant trop lente, distorsions dans l'allocation du travail et surtout du capital – qu'il s'agisse de transmission d'entreprise, de fiscalité, de règles de la faillite, d'arriérés de paiement qui pèsent sur les PME, il y a beaucoup à faire pour optimiser l'allocation du capital.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci à nos trois intervenants.

Vous connaissez la formule, les météorologistes ont été inventés pour que les économistes se sentent moins seuls... Et aussi, le pire n'est jamais certain ! Quoi qu'il en soit, le différentiel de croissance entre la France et les autres pays est généralement en notre défaveur. La tendance semble s'inverser. L'Allemagne a revu à la baisse sa prévision ; la France, non, si bien qu'elle se trouverait très au-dessus de la moyenne de la zone euro : est-ce sérieux ? Et si oui, n'est-ce pas en raison d'une moindre exposition, hélas, à la conjoncture internationale et au commerce extérieur ? Est-ce l'impact des mesures en faveur du pouvoir d'achat décidées en loi de finances ? Comment expliquer cette inversion des croissances comparées ?

La croissance aux États-Unis se maintient à 3%. Le marché intérieur est solide. Y a-t-il d'autres facteurs pour expliquer le différentiel ?

J'aimerais aussi que vous nous apportiez d'autres précisions sur le risque italien, qui contrairement au cas grec, semble constituer une menace systémique.

Enfin, à quel niveau voyez-vous l'élasticité des recettes ? Ces dernières étaient particulièrement dynamiques au début du quinquennat, avec une élasticité élevée. Je m'interroge également sur les manifestations actuelles et leurs conséquences sur la consommation et les recettes fiscales.

**M. Vincent Éblé, président.** – S'agissant du marché de l'emploi, le différentiel est lourd entre la France et ses principaux partenaires européens. Malgré les réformes pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, notre taux de chômage reste fixé à 8,5 ou 9 % de la population active. François Mitterrand avait-il raison de dire que « dans la lutte contre le chômage, on a tout essayé » ? Que manque-t-il à la France pour parvenir comme ses voisins au quasi-plein emploi ?

Des économistes de premier plan comme Olivier Blanchard ou Larry Summers ont estimé que les pays comme la France pouvaient, grâce à leur crédibilité sur le plan budgétaire, laisser le ratio d'endettement décroître naturellement, sans forcer le mouvement par des plans d'assainissement budgétaire drastiques. Le Gouvernement, confronté à une crise sociale, a lâché du lest sur les comptes publics pour répondre aux revendications. Quel est votre point de vue ?

**Mme Agnès Benassy-Quéré.** – En Italie, si rien ne change, tout changera, il y aura une grave crise - budgétaire, donc financière et bancaire. La prévision budgétaire italienne, aujourd'hui, n'est plus réaliste. Cependant, un changement de gouvernement est annoncé. La droite viendra aux affaires prochainement, alors que le gouvernement actuel prétend à la fois baisser les impôts et augmenter les dépenses. Pour une fois, c'est la politique qui va sauver les équilibres économiques ! Il est exact que l'Italie représente un risque systémique. Elle ne fera pas appel au mécanisme européen de stabilité, trop limité du reste pour être ici efficace. Les banques ont beaucoup d'obligations publiques en portefeuille. Et la banque centrale européenne sera cette année en transition vers une nouvelle présidence : on ne peut prédire ce qu'elle ferait. Le risque à court terme est supérieur à celui du Brexit ; mais à long terme, il est moins important.

Vous évoquez la possibilité de relâcher la pression sur les finances publiques parce que les taux d'intérêt sont inférieurs au taux de croissance. Olivier Blanchard parle des investissements, pas du financement de dépenses sociales... On pourrait revoir la règle d'or et extraire les investissements du périmètre de la dette, lorsque leur taux de retour est connu et supérieur au taux d'intérêt de l'emprunt correspondant. Mais en France, une grosse part des investissements sont réalisés au niveau local, sans contrôle sur leur rendement. Si le taux de retour d'un investissement est supérieur au taux d'intérêt, alors il faut investir. La règle d'or cependant concerne l'investissement physique – les ronds-points, sans mauvais jeu de mots – et non le capital humain, qui a pourtant un rendement social plus important, même si l'on a du mal à le mesurer. Je le répète, avec des taux d'intérêt durablement bas, il est pertinent d'augmenter la dette, mais uniquement pour financer des investissements rentables.

**M. Vincent Éblé, président.** – C'est ce que font les collectivités locales, au contraire de l'État, qui paie les salaires avec la dette.

**M. Didier Blanchet.** – Le différentiel de croissance entre les États-Unis et l'Europe s'explique par le contexte budgétaire et par de nombreux autres facteurs. Quant à la comparaison avec l'Allemagne, ne nous emballons pas au motif que la France dépasse sa voisine. Des facteurs tels que les nouvelles normes dans la production automobile ont davantage freiné la croissance de notre partenaire... conjoncturellement.

**M. Éric Heyer.** – Pour répondre, il faut se pencher sur la croissance potentielle, et ensuite seulement s'intéresser aux politiques conjoncturelles qui ont une incidence sur la croissance réelle. La croissance potentielle dépend de la progression de la population et de l'évolution de la productivité. Ce sont ces deux facteurs qui assurent aux États-Unis une croissance potentielle naturellement supérieure à celle de l'Europe : 2 %, hors choc, hors décisions politiques. L'économie française se situe à 1,2 % ; l'Italie a en tendance, à moyen terme, une croissance potentielle nulle parce que sa population n'augmente pas et que sa productivité est négative. C'est cela qui pose problème : les taux d'intérêt les plus bas seront toujours plus élevés que la croissance potentielle. La France, avec une croissance potentielle de 1,2 % et une inflation à dix ans de 2 %, atteint 3 % de croissance nominale à dix ans, or les taux d'intérêt sur cette maturité se situent à 0,56 % : bien sûr qu'il faut en profiter et investir ! En Italie, les taux à dix ans s'établissent à 3 %, la croissance à 0 % : ce pays est dans une spirale problématique pour l'emploi et les finances publiques, sans rapport avec la situation française ou allemande. L'Allemagne n'a pas une croissance potentielle nettement supérieure à la nôtre, faute d'évolution démographique favorable - en dépit d'un appel à l'immigration et d'une augmentation des taux d'activité. Nos croissances économiques potentielles sont similaires. Les différences à court terme tiennent aux politiques économiques, transitoires.

Connait-on aujourd'hui une situation nouvelle, dans laquelle notre pays aurait de meilleures performances ? Entre 2008 et 2012, le chômage était bien moindre en France qu'en Espagne ; notre pays a traversé une année de récession, l'Espagne, quatre, avec un taux de chômage allant jusqu'à 25 %. Notre voisin rebondit plus fortement, mais après et avant la crise, la France était mieux placée, dans le peloton de tête, bien que derrière l'Allemagne.

Un décrochage est intervenu chez nous à partir de 2013. Le précédent gouvernement a choisi globalement une politique de l'offre, financée par une politique de demande : les 40 milliards d'euros du CICE et du pacte de responsabilité transférés aux entreprises ont été financés par une hausse de 40 milliards d'euros de prélèvements obligatoires sur les ménages. Le choc de demande est immédiat, violent, mais ponctuel. Le choc d'offre est pérenne dans le temps mais long à se diffuser. Les effets en sont apparus au début du quinquennat en cours.

L'élasticité est le cauchemar du Haut Conseil des finances publiques ! On ne sait pas du tout prévoir l'élasticité des recettes à l'évolution du PIB. Le plus prudent est de retenir une élasticité à 1 ; selon les années, celle-ci est inférieure ou supérieure à 1... La recherche économétrique n'a pas résolu cette question.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'Insee fait-elle des prévisions d'élasticité ?

**M. Didier Blanchet.** – L'INSEE ne fait pas de prévisions de finances publiques dans les notes de conjoncture.

**M. Éric Heyer.** – « On a tout essayé », disait effectivement François Mitterrand, qui ajoutait : « rien n'a fonctionné ». Mais l'efficacité dépend aussi du contexte ! La défiscalisation des heures supplémentaire, mise en œuvre dans une situation proche du niveau de chômage structurel, pouvait avoir son efficacité en 2007, lorsque le taux de chômage était tombé de 9 à 7 % de la population active : elle l'a perdue avec la crise de 2008, lorsque le chômage a augmenté à nouveau. Elle coûtait cher aux finances publiques mais n'avait plus d'effet. « On a tout essayé », faudrait-il dire, « mais cela n'a pas fonctionné à un certain moment »... De même les emplois aidés sont utiles lorsque le chômage est fort, pour que les jeunes connaissent autre chose, en débutant leur carrière professionnelle, qu'une période de chômage ; mais durant l'ère Jospin, la croissance économique était soutenue et le chômage se résorbait spontanément. Cette politique a été arrêtée sous le mandat de Jacques Chirac, alors que la croissance ralentissait ; elle a été reprise ensuite, à l'instigation de Jean-Louis Borloo, tandis que la croissance repartait...

Lorsque le chômage structurel se maintient à 7,5 %, donc très au-dessus de 5 %, il faut mener une politique de formation, de renforcement des compétences. Ce qui n'exclut pas les politiques conjoncturelles : stimuler la croissance permet en outre de faire baisser le chômage.

**M. Gérard Longuet.** – La tentation existe lors de telles tables rondes d'évoquer de nombreux sujets en les abordant de façon générale, alors que notre commission étudie ses sujets principaux de manière très précise. Je ne résiste pas à cette tentation ! Ma première question concerne les capacités en main d'œuvre : la France en a-t-elle suffisamment pour accompagner sa croissance, alors que le taux de chômage structurel est élevé et que les entreprises ne trouvent pas de personnel ?

Les réponses de bon sens se heurtent à des politiques structurelles de très long terme. Pourquoi la formation est-elle inefficace ? Parce qu'elle est trop éloignée de l'emploi. Il y a également un problème de mobilité, l'emploi tertiaire se concentrant dans les métropoles ; et un problème de motivation insuffisante : quelle est la sincérité des employeurs qui expriment des velléités d'embauche mais n'embauchent pas ? Quant aux candidats, certains cherchent une situation, non un travail : ils sont souvent déçus lorsqu'ils acceptent un poste. En France, la population active représente 40 % du total de la population, contre 50 % aux États-Unis : l'écart est considérable. Quant à la progression démographique, elle est déclinante, complexe, géographiquement mal répartie : il est dès lors difficile de mobiliser les emplois disponibles.

Ma seconde question concerne le taux de marge des entreprises non financières, qui semble s'être redressé et se situerait désormais dans la moyenne européenne, voire serait comparable à celui des Allemands. Ai-je bien compris ?

**M. Marc Laménie.** – J'ai regretté, en entendant les trois intervenants, de ne plus être étudiant !

**M. Gérard Longuet.** – On étudie toute sa vie.

**M. Marc Laménie.** – Et on apprend à tout âge, certes. Quel est votre sentiment concernant le déficit du budget de l'État, et l'endettement du pays ? Quelles hypothèses d'évolution privilégiez-vous ? Les manifestations des samedis sont une source d'inquiétude pour le monde économique. Les PME sont très affectées, les salariés s'interrogent. Avez-vous mesuré les effets de ces événements pour les commerçants, les artisans, les moyennes et grandes surfaces ? Quel est le coût pour le budget de l'État, pour les collectivités, pour les compagnies d'assurance qui remboursent les dégradations ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – M. Longuet s'interroge sur les employeurs qui cherchent peut-être un mouton à cinq pattes et refusent d'investir dans la formation. Ne vaut-il pas mieux calibrer la formation initiale et continue au regard des besoins et des évolutions à moyen et long termes dans les divers secteurs ? On investit peu dans les universités, et plus dans des actions de très court terme, destinées à répondre aux besoins urgents mais ne prenant pas en compte les évolutions à venir sur la durée des carrières professionnelles.

La dette privée est peu évoquée au niveau européen. Or nombre d'économistes considèrent qu'elle est largement à l'origine de la crise de 2008. Quelle est la situation actuelle ?

**M. Philippe Dallier.** – La prévision de croissance est plus élevée en France qu'en Allemagne. Mais il en allait pareillement lors de la crise de 2008, au point qu'un journaliste américain avait vanté le modèle social français amortissant les chocs et limitant les inégalités... Oui, mais dix ans plus tard, c'est l'Allemagne qui croule sous les commandes, qui se désendette et qui engrange un excédent commercial record. Et nous ? Si un gouvernement souhaite relancer le pouvoir d'achat, voire l'investissement public, jusqu'où peut-il aller avant d'être rattrapé par les conséquences ? Les taux d'intérêt restent historiquement bas, mais pour combien de temps encore ?

**M. Didier Blanchet.** – Nous avons tenté de chiffrer l'impact des manifestations, comme nous l'avons fait pour les grèves du deuxième trimestre 2018. L'ordre de grandeur reste limité à 0,1 % ou 0,2 % de PIB, mais il est très difficile à estimer.

Je vous ai présenté l'évolution des comptes des ménages et des entreprises depuis 2008. L'État est effectivement le troisième acteur important. La crise a conduit à une hausse de l'endettement, qui limite aujourd'hui les marges de manœuvre. L'exception française, c'est la dette des entreprises et des ménages, qui continue à connaître une évolution dynamique. Mais un dossier récent que nous avons consacré à l'endettement des entreprises aboutissait à une conclusion rassurante : les entreprises ont à la fois une dette importante et beaucoup de liquidités - surtout, au plan microéconomique, ce sont les mêmes entreprises qui ont du *cash* et de la dette. Il en va de même pour les ménages. C'est tout de même un point sur lequel il faut rester vigilant.

Dans les comparaisons internationales, il convient effectivement de prendre en compte les données démographiques, et de bien distinguer croissance globale et croissance par habitant. La croissance peut augmenter globalement mais les ménages ne pas le percevoir, parce qu'il en va différemment si l'on raisonne « par tête ».

Quant au système éducatif, je n'en suis pas un spécialiste, mais je partage vos interrogations.

**M. Éric Heyer.** – Un des drames, à la source du chômage de masse, est la situation des jeunes qui sont sortis du système scolaire sans rien. Ils sont inemployables, faute de connaissances de base. Une étude du Collège de France estime leur nombre à 150 000 par an et indique qu'on saurait à 80 % détecter les futurs décrocheurs dès le cours préparatoire. Les dépenses d'éducation sont pourtant en France au même niveau que celles des autres grands pays. Mais l'effort porte essentiellement sur le secondaire, et nous sommes en retard sur le primaire et le pré-primaire, sur lesquels une politique de long terme devrait se focaliser. Ce n'est pas le quotient intellectuel mais les conditions sociales qui sont en cause. Les politiques de logement, en particulier, jouent un rôle fondamental, car le lien entre le mal logement et l'échec scolaire, la mauvaise intégration sur le marché du travail ou la maladie est manifeste. L'une des meilleures politiques en faveur de l'emploi serait une politique du logement qui tendrait à donner à chacun un logement de qualité.

**M. Philippe Dallier.** – Elle n'est pas dans l'air du temps...

**M. Vincent Éblé, président.** – Elle coûte « un pognon de dingue »...

**M. Éric Heyer.** – Un mot sur les offres d'emploi non pourvues : nous sommes là en plein théorème du lampadaire ! Il y en aurait aujourd'hui 300 000. Mais 100 000 ne sont pas de réelles offres d'emploi – des entreprises susceptibles de remporter un marché réfléchissent à un recrutement, puis omettent de préciser à Pôle Emploi qu'elles retirent leurs propositions de postes. Sur ces 300 000, également, 40 000 offres seront pourvues, mais sont comprises dans le total en raison du délai de recrutement, compris entre trois semaines et quatre mois – en cas de difficulté à recruter. Restent 160 000 offres, dont 135 000 pour lesquelles les chefs d'entreprise reçoivent en entretien entre trois et cinq candidats, qui ne correspondent pas aux attentes : soit l'entreprise recherche le mouton à cinq pattes, pour reprendre votre terme, soit Pôle Emploi lui adresse des candidats mal sélectionnés. Cela concerne surtout des PME, et les auteurs de l'étude concluent qu'elles ont une vision peu réaliste du marché du travail, recrutent peu, s'aperçoivent tard qu'un smic ne peut suffire pour attirer des candidats dotés d'une formation solide, parlant des langues étrangères, *etc.* Enfin, 30 000 offres ne reçoivent aucune réponse. Mais ce n'est pas en réglant le problème de ces 30 000 offres infructueuses que l'on résorbera un chômage qui touche 3,5 millions de personnes.

Toutes les crises économiques sont nées d'un surendettement. Encore faut-il préciser sa nature. Les historiens ont observé que dans les pays développés, les grandes crises financières n'ont jamais été le fruit d'un surendettement public, toujours d'un surendettement privé, des ménages surtout. Car ces États s'endettent dans leur monnaie et les banques centrales peuvent, temporairement, créer de la monnaie et assouplir les conditions de refinancement. Dans les pays émergents, qui s'endettent en dollar, le risque de faillite est plus élevé.

La dette privée est actuellement en baisse dans les pays développés ; celle des ménages se situe 40 points en deçà du niveau de 2007. Le surendettement des ménages comme de tous les acteurs économiques est une réalité mais le risque est dix fois inférieur à ce qu'il était avec les *subprimes*. L'essentiel des crédits étudiants aux États-Unis, qui concentre les inquiétudes, sont garantis par le Gouvernement fédéral. Si effondrement il y avait, il serait plus restreint qu'en 2007.

Jusqu'où aller dans l'endettement public ? On a vécu dans le passé et on a fait Maastricht avec une dette publique de 60 % du PIB. Après la crise, un article des économistes Reinardt et Rogoff dans la très prestigieuse *American Economic Review* plaçait à 90 % la limite acceptable de dette. Il est apparu par la suite que cette étude, qui émanait pourtant de deux grands économistes, avait été un peu trafiquée... Il n'existe en fait pas de seuil maximum pertinent en la matière. En outre, le problème dans ces calculs est que l'on rapporte un stock – la dette, qui est l'addition de tous les déficits – à un flux annuel. Le ratio déficit sur PIB a un sens. Quant à la dette, si sa maturité est de 7,5 ans, comme en France, il faudrait rapporter la dette à 7,5 ans de PIB. De la même manière, une hausse d'un point de taux d'intérêt produit un effet dilué sur cette durée, et non concentré la première année.

L'autre erreur consiste à raisonner en dette brute, à comparer les situations nationales sans prendre en compte les actifs respectifs des administrations publiques. Certains pays ont déjà privatisé tout leur patrimoine ! L'Insee calcule du reste chaque année le patrimoine des ménages, celui des entreprises, celui des administrations publiques. Ce sont les dettes nettes qu'il convient de comparer. La privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) réduit la dette brute, mais aussi le patrimoine public. Réduire la dette brute sans toucher aux actifs est une autre démarche. Ce sont en tout cas les chiffres de dette nette qu'il faut prendre en considération.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Il faut aussi considérer le stock d'épargne : il est chez nous équivalent au stock de dette, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci aux trois intervenants, dont les propos passionnants sur la situation économique stimulent notre réflexion.

*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 DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET  
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 12 mars 2019**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes - Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Aucun amendement n'a été déposé sur le texte de la proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes, adopté par notre commission dans le cadre de la procédure de législation en commission.

**Proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations – Examen des amendements au texte de la commission**

**EXAMEN DE MOTIONS**

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Concernant l'exception d'irrecevabilité n° 1, quelques remarques. Je m'étonne que le président de la République ait annoncé son intention de saisir le Conseil constitutionnel de cette loi, alors même que le Parlement n'a pas encore terminé son examen. Même si le président de la République a la faculté de saisir le Conseil constitutionnel, je regrette que l'exécutif intervienne au cours du processus législatif. Notre collègue Jérôme Durain défendra cette motion en séance.

**M. Loïc Hervé.** – Je m'interroge moi aussi sur la déclaration du porte-parole du Gouvernement hier annonçant la saisine du Conseil constitutionnel par le président de la République au titre de l'article 61 de la Constitution, alors que le texte n'a pas encore été examiné en deuxième lecture par le Sénat. Il ne nous appartient pas de commenter cette décision qui relève d'une prérogative du président de la République, mais cela signifierait-il qu'il estime que ce texte comporte des mesures dont la constitutionnalité serait douteuse ? En outre, le président de la République se donne le beau rôle en matière de protection des libertés publiques en intervenant au cours du processus législatif.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Je pense que nous avons besoin d'outils juridiques nouveaux pour prévenir les infiltrations d'éléments violents dans les manifestations. Ce texte ne porte pas atteinte au droit de manifester et les mesures de police administrative resteront sous le contrôle du juge administratif. Il ne laisse donc pas de place à l'arbitraire.

Le recours du président de la République donnera au Conseil constitutionnel l'opportunité, si l'urgence est demandée, de se prononcer dans un délai de huit jours, ce qui évitera d'éventuelles questions prioritaires de constitutionnalité ultérieures.

Avis défavorable sur cette motion.

*La commission émet un avis défavorable à l'exception d'irrecevabilité n° 1.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Même avis défavorable sur la question préalable n° 2.

*La commission émet un avis défavorable à la question préalable n° 2.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

##### *Article 1<sup>er</sup> A*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 3 modifie le délai de déclaration d'une manifestation. Une telle mesure rendrait plus contraignantes les modalités de déclaration, alors que nous avons souhaité les assouplir : avis défavorable.

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 10 oblige les organisateurs à informer les manifestants des règles relatives aux sommations. La solution proposée ne semble pas appropriée : avis défavorable.

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 11 impose aux organisateurs d'informer les manifestants des règles de dispersion. Même avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.*

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 19.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 12 propose que les contrôles lors des manifestations soient effectués par des agents de police municipale. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

##### *Article 2*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 13 et 20.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 16 réduit le champ d'application de l'interdiction administrative de manifester. Une telle proposition serait plus

restrictive que le texte de l'Assemblée nationale et elle ne permettrait plus de viser les meneurs. Avis défavorable.

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 6 supprime la possibilité pour un préfet de prononcer une interdiction individuelle de manifester lorsque la manifestation n'est pas déclarée. Avec cette disposition, nombre de gilets jaunes n'auraient pu être touchés par cette interdiction puisque la plupart des manifestations n'étaient pas déclarées. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 4 précise le périmètre géographique de l'interdiction de manifester. Au Sénat, nous avons exclu du périmètre des interdictions le domicile et le lieu de travail de la personne. Mme Carrère souhaite l'étendre au domicile des membres de la famille. Conformément à la décision du 9 juin 2017 du Conseil constitutionnel, cette précision n'est pas nécessaire pour garantir le droit à une vie familiale normale. Avis défavorable.

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 5 et 7 qui suppriment le cinquième alinéa de cet article.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 5 et 7.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 8 supprime la possibilité de notifier un arrêté d'interdiction de manifester moins de 48 heures avant le début de la manifestation. Le dispositif de l'Assemblée nationale répondant à un impératif opérationnel, l'avis est donc défavorable.

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 9 prévoit l'avis préalable du procureur avant toute interdiction de manifester prononcée à l'encontre d'un mineur. S'agirait-il d'un avis simple ou d'un avis conforme ? Pour ma part, je suis défavorable à cet amendement.

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

### **Article 3**

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

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 21 modifie le fichier national automatisé des empreintes génétiques. Cet amendement ne présentant aucun lien direct avec les dispositions qui restent en discussion, il convient de le déclarer irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement n° 21 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 3 bis**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 23.*

**Article 4**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 14, 17 et 24.*

**Article additionnel après l'article 4**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 25 prévoit une enquête administrative après toute violence commise par une personne dépositaire de l'autorité publique.

Je rappelle tout d'abord que nos services de police et de gendarmerie travaillent sous le contrôle de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Ces deux corps d'inspection reçoivent par Internet les signalements de nos concitoyens en cas de manquement aux règles de déontologie.

En tout état de cause, cet amendement est irrecevable car seuls les amendements en relation directe avec un article restant en discussion sont acceptables en deuxième lecture. Contrairement à ce que prétendent ses auteurs, cet amendement est très éloigné de l'article 3 bis, qui ne prévoit que la remise annuelle d'un rapport au Parlement.

*L'amendement n° 25 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 6**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 26.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 18 prévoit de réduire la durée maximum d'interdiction de manifester à une année, au lieu de trois. Comme nous souhaitons donner aux autorités administratives et judiciaires de nouveaux moyens d'action, l'avis est défavorable.

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

**Article 6 bis**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 15 et 27.*

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 28 confie au juge des libertés et de la détention le pouvoir d'interdire une manifestation. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.*

**Article additionnel après l'article 6 bis**

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – L'amendement n° 29, qui traite des conditions de travail des journalistes lors des opérations de maintien de l'ordre, est bien éloigné des dispositions restant en discussion. Il est donc irrecevable faute de lien suffisant avec le texte en deuxième lecture.

*L'amendement n° 29 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 7**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 30.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous en avons terminé avec l'examen de ces amendements.

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité</b>		
M. KANNER	1	<b>Défavorable</b>
<b>Motion tendant à opposer la question préalable</b>		
Mme ASSASSI	2	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> A</b> <b>Modalités de déclaration d'une manifestation</b>		
Mme Maryse CARRÈRE	3 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	10	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	11	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Contrôles lors des manifestations se déroulant sur la voie publique</b>		
Mme ASSASSI	19	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	12	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester</b>		
M. DURAIN	13	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	20	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	16 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	6 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Maryse CARRÈRE	4 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	5 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	7 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	8 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	9 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b> <b>Inscription au fichier des personnes recherchées des mesures d'interdiction de participer à une manifestation</b>		
Mme BENBASSA	22	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	21	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Évaluation et contrôle parlementaires des mesures de contrôle judiciaire et d'interdiction administrative de manifester</b>		
Mme ASSASSI	23	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Délit de dissimulation du visage dans une manifestation</b>		
M. DURAIN	14	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	17 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	24	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 4</b>		
Mme ASSASSI	25	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 6</b> <b>Peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et élargissement des peines complémentaires applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation</b>		
Mme ASSASSI	26	<b>Défavorable</b>
Mme Maryse CARRÈRE	18 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6 bis</b> <b>Interdiction de manifester dans le cadre d'un contrôle judiciaire</b>		
M. DURAIN	15	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	27	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	28	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 6 bis</b>		
Mme BENBASSA	29	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 7</b> <b>Responsabilité civile pour les dommages causés lors d'une manifestation</b>		
Mme ASSASSI	30	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 14 h 20.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE  
SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE :  
OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT**

**Mardi 12 mars 2019**

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**Audition de M. Sébastien Guérémy, conseiller Industrie et Innovation au  
cabinet du ministre de l'économie et des finances (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 15 h 50.*



**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS  
SEXUELLES SUR MINEURS**

**Mercredi 13 mars 2018**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 5.*

**Audition conjointe de M. André Peyrègne, président de la Fédération française de l'enseignement artistique (FFEA), M. Maxime Leschiera, président des Conservatoires de France (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*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.*

**Audition de Mes Sophie Ferry-Bouillon, avocate au barreau de Nancy, élue, Dominique Attias, ancienne vice-bâtonnière du barreau de Paris, et Josine Bitton, membre du groupe « mineurs », du Conseil national des barreaux (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*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.*

**Audition de Me Alex Buchinger, administrateur du Consistoire de Paris et du Consistoire central israélite de France ; M. Jérémie Haddad, président, et Mme Karen Allali, commissaire générale, des Éclaireuses et Éclaireurs israélites de France (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*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.*

**Audition de M. Anouar Kbibech, vice-président du Conseil français du culte musulman (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*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.*

**Audition de Mme Agnès Saal, haute fonctionnaire à l'égalité, la diversité et la prévention des discriminations auprès du secrétariat général, et Mme Florence Touchant, adjointe au sous-directeur de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche de la direction générale de la création artistique (DGCA), du ministère de la culture (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*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 18 h 30.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 18 MARS ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 20 mars 2019**

*à 9 heures*

Salle Médicis

- Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence, sur l'action récente de l'Autorité de la concurrence, notamment à l'égard des problématiques du numérique et de la distribution (Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo).

- Examen du rapport de M. Henri Cabanel et Mme Anne-Catherine Loisier et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 322 (2018-2019) de Mme Marie-Pierre Monier et plusieurs de ses collègues portant diverses dispositions relatives aux mentions et signes de la qualité et de l'origine valorisant les produits agricoles ou alimentaires, ainsi que sur la proposition de loi n° 231 (2018-2019) de M. Gilbert Bouchet et plusieurs de ses collègues tendant à abroger la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur de l'aire délimitée ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :  
Lundi 18 mars 2019, à 12 heures

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 20 mars 2019**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

*à 9 h 30 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

. le projet de loi n° 273 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République dominicaine relatif à l'emploi des conjoints des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre, et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Nicaragua relatif au libre exercice des activités professionnelles salariées des membres des familles du personnel diplomatique, consulaire, administratif et technique des missions officielles (Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 324 (2014-2015) autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (M. Edouard Courtial, rapporteur) ;

. le projet de loi n° 314 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à leur coopération dans le domaine de la mobilité terrestre (CAMO) (M. Olivier Cigolotti, rapporteur).

à 10 h 15 :

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. le projet de loi n° 340 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord-cadre relatif à la coopération en matière de sécurité sanitaire entre le Gouvernement de la République française et la Principauté de Monaco et de l'accord relatif à la coopération en matière de transfusion sanguine entre le Gouvernement de la République française et la Principauté de Monaco ;

. le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (sous réserve de son dépôt).

- Audition de M. Daniel Pécaut, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), sur la Colombie (captation vidéo).

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 20 mars 2019**

à 9 h 30

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de M. Jacques Toubon, défenseur des droits, sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services public.

à 11 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 331 (2017-2018) présentée par Mme Françoise Férat et plusieurs de ses collègues relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection (Mme Elisabeth Doineau, rapporteure).

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 18 mars 2019 à 12 heures

### **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 19 mars 2019**

à 13 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi, modifié par lettre rectificative, n° 157 rect. (2018-2019) d'orientation des mobilités (M. Didier Mandelli, Rapporteur).

**Mercredi 20 mars 2019**

*à 9 h 30*

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein, d'une part, de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi n° 376 (2018-2019), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et, d'autre part, de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique n° 377 (2018-2019), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

<p>- Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi, modifié par lettre rectificative, n° 157 rect. (2018-2019) d'orientation des mobilités (M. Didier Mandelli, Rapporteur).</p>
---

### **Commission des finances**

**Mercredi 20 mars 2019**

*à 10 h 30*

Salle demi-Clemenceau côté écran

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Christian Charpy, conseiller maître à la Cour des comptes, et Julien Dubertret, inspecteur général des finances, sur le rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

### **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Mercredi 20 mars 2019**

*à 11 heures*

Salle n° 216

- Désignation d'un membre du Bureau.

- Audition de M. Jacques Toubon, défenseur des droits, sur son rapport annuel d'activité pour 2018.

**Commission des affaires européennes**

**Mardi 19 mars 2019**

*à 15 heures*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Réunion conjointe avec une délégation du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, en présence du groupe interparlementaire d'amitié France-Allemagne.

**Jeudi 21 mars 2019**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol : communication de M. Jacques Bigot.

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises**

**Mercredi 27 mars 2019**

*à 14 h 30*

Salle n° 216

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de MM. Jean-François Husson, Michel Canevet et Mme Élisabeth Lamure, rapporteurs, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 25 mars 2019 à 12 heures.