

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>9503</b>
• <i>Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>9503</i>
• <i>Deuxième dividende numérique et poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre – Examen du rapport pour avis .....</i>	<i>9517</i>
• <i>Audition de M. Yves Bréchet, Haut-Commissaire à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.....</i>	<i>9521</i>
• <i>Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>9535</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>9539</b>
• <i>Désignation d'un vice-président .....</i>	<i>9539</i>
• <i>Programmation militaire pour les années 2015-2019 et diverses dispositions concernant la défense – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>9539</i>
• <i>Approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9542</i>
• <i>Etat des négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union européenne et les Etats-Unis - Communication.....</i>	<i>9545</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>9545</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>9547</b>
• <i>Certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2014) - Audition de M. Antoine Durrelman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes.....</i>	<i>9547</i>
• <i>Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap – Désignation d'un candidat titulaire.....</i>	<i>9555</i>
• <i>Modernisation de notre système de santé – Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.....</i>	<i>9555</i>

<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>9567</b>
• <i>Commission d'enquête « Service public de l'éducation, repères républicains et difficultés des enseignants » - Présentation du rapport.....</i>	<i>9567</i>
• <i>Deuxième dividende numérique et poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>9573</i>
• <i>Droit des étrangers en France - Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis .....</i>	<i>9589</i>
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	<i>9589</i>
• <i>Organismes extraparlementaires - Désignations.....</i>	<i>9591</i>
• <i>Hadopi - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>9591</i>
<b>COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>9599</b>
• <i>Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen du rapport et des textes de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>9599</i>
• <i>Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Suite de l'examen du rapport et des textes de la commission (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>9599</i>
• <i>Audition de M. Frédéric Saint-Geours, candidat proposé aux fonctions de président du conseil de surveillance de la SNCF.....</i>	<i>9599</i>
• <i>Audition de M. Guillaume Pepy, candidat proposé aux fonctions de président du directoire de la SNCF .....</i>	<i>9604</i>
• <i>Audition de M. Jacques Rapoport, candidat proposé aux fonctions de président délégué du directoire de la SNCF .....</i>	<i>9609</i>
• <i>Votes sur les propositions de nominations du président du conseil de surveillance, du président du directoire et du président délégué du directoire de la SNCF.....</i>	<i>9616</i>
• <i>Transition énergétique – Examen d'un amendement.....</i>	<i>9616</i>
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>9617</b>
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 – Audition de M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor.....</i>	<i>9617</i>
• <i>Diplomatie fiscale de la France en faveur de ses entreprises – Audition de Mme Catherine Henton, directeur fiscal de Sanofi-Aventis, MM. Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF) et Raffaele Russo, chef du projet BEPS, centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE .....</i>	<i>9624</i>

• <i>Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement).....</i>	<b>9634</b>
• <i>Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement).....</i>	<b>9634</b>
• <i>Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<b>9634</b>
• <i>Désignation d'un rapporteur .....</i>	<b>9635</b>
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>9637</b>
• <i>Réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<b>9637</b>
• <i>Réforme du droit d'asile – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<b>9638</b>
• <i>Organismes extraparlementaires – Désignations .....</i>	<b>9642</b>
<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....</b>	<b>9645</b>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (sera publié ultérieurement).....</i>	<b>9645</b>
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DE LA POLLUTION DE L'AIR.....</b>	<b>9647</b>
• <i>Audition de M. Patrick Martin Uzamugura, architecte .....</i>	<b>9647</b>
• <i>Audition de M. Martial Saddier, député, président du conseil national de l'air.....</i>	<b>9651</b>
• <i>Examen du projet de rapport (sera publié ultérieurement).....</i>	<b>9656</b>
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES .....</b>	<b>9657</b>
• <i>Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.....</i>	<b>9657</b>
• <i>Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.....</i>	<b>9664</b>
• <i>Audition de M. Thierry Le Roy, Président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse.....</i>	<b>9672</b>
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS DES ENSEIGNANTS .....</b>	<b>9679</b>
• <i>Échange de vues.....</i>	<b>9679</b>
• <i>Examen du rapport.....</i>	<b>9687</b>

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE ... 9705**

- *Audition de Mme Clotilde Valter, Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la simplification..... 9705*
- *Audition de Mme Catherine Mayenobe, secrétaire générale de la Caisse des dépôts et consignations..... 9709*
- *Audition de M. Stéphane Saussier, professeur de sciences économiques à l'Institut d'administration des entreprises, Université Paris I Panthéon Sorbonne..... 9714*
- *Audition de Mme Florence Parly, directrice générale déléguée chargée de la stratégie et des finances de la SNCF..... 9718*
- *Audition de Mme Emmanuelle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics (sera publiée ultérieurement) ..... 9722*
- *Audition de représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) (sera publiée ultérieurement)..... 9722*
- *Audition de M. Bruno Carrière, Directeur général de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA) (sera publiée ultérieurement)..... 9723*
- *Audition de M. Alain Piquet, Président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment (sera publiée ultérieurement) ..... 9723*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JUILLET ET A VENIR ..... 9725**

## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 7 juillet 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

### Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous poursuivons et terminons l'examen des amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Onze amendements doivent être déclarés irrecevables, en application de la théorie de l'entonnoir. Il s'agit des amendements n°s 21 et 22 de M. Revet, 79 et 80 de M. Kern, 174 de M. Bosino, 229 de M. Courteau et 233, 236, 239, 240 et 242 de M. Cornano.

En outre, en application de la délégation au fond, nous entérinons la décision de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de considérer comme irrecevable, en application de la règle de l'entonnoir, l'amendement n° 238 de M. Cornano.

#### EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

##### *Article 26*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° AFFECO.12 procède à une coordination avec le projet de loi NOTRe.

*L'amendement n° AFFECO.12 est adopté.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

##### *Article 23*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 124 et 204 ont déjà été présentés et rejetés en commission en nouvelle lecture. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 124 et 204.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 126, 191 et 212 mettent en place un dispositif d'acheteur en dernier recours de l'électricité produite par les installations bénéficiant du complément de rémunération. Il s'agirait d'un dispositif de nature assurantielle qui fonctionnerait comme un filet de sécurité sur lequel je vous propose de demander d'avis du Gouvernement pour obtenir des précisions techniques.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n°s 126, 191 et 212.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 53 rectifié subroge le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE) aux producteurs d'électricité renouvelable qui bénéficient du complément de rémunération pour la gestion des garanties de capacité. Avis favorable.

**M. Roland Courteau.** – Ah !

**M. Yannick Vaugrenard.** – Champagne !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – J'entends votre satisfaction.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53 rectifié.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements n°s 81, 205, 11 et 125 reviennent tous les quatre, selon des modalités différentes, sur le délai maximal de dix-huit mois fixé pour la période transitoire entre l'obligation d'achat et le complément de rémunération. Nous avions adopté une position différente en commission. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n°s 81, 205, 11 et 125 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 23 bis**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 222 procède à une correction et apporte un complément bienvenu sur le délai maximal de raccordement d'installations de production d'électricité renouvelable nécessitant des travaux. Avis favorable.

**M. Daniel Gremillet.** – Je m'en réjouis.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 222.*

### **Article 27**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 206, déjà rejeté en commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 206.*

### **Article 29**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements n°s 164 et 165 ont déjà été présentés et rejetés en première lecture au Sénat, après deux avis défavorables de la commission et du Gouvernement. Nous pourrons débattre de l'hydroélectricité. Nous avions trouvé un équilibre qui n'était pas si mauvais ; il sera difficile, en tout cas, d'aller au-delà. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 164 et 165.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 118 qui vise à éléver au niveau du bassin versant le comité de suivi de la concession a déjà été présenté en première lecture et retiré, après une demande de notre commission et un avis défavorable du gouvernement. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 118.*

#### **Article 31 bis B**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 54 qui rétablit une demande de rapport sur les rayonnements ionisants que la commission a supprimée.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 54.*

#### **Article 42**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements n°s 75 rectifié et 207 ont déjà été rejetés en commission. Même s'ils ne sont pas identiques, ils sont tous deux en partie satisfaits par l'article 54 du texte et par le droit en vigueur. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n°s 75 rectifié et 207 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 42 ter**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Nos collègues du groupe CRC estiment que nous sommes allés trop loin dans notre souci de venir en aide aux électro-intensifs. C'est pourtant une volonté largement partagée au sein de la commission. Avis défavorable à l'amendement n° 167.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 167.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 57 rétablit une obligation de résultats de performance énergétique pour tous les électro-intensifs alors que nous l'avons limitée à certaines catégories seulement. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.*

#### **Article 46 bis**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Nos collègues du groupe CRC sont contre l'effacement de consommation d'électricité. Cependant, l'amendement n° 264 a déjà été présenté et rejeté en première lecture au Sénat, après deux avis défavorables de la commission et du Gouvernement. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 264.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Même chose concernant l'amendement de repli n° 168.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 168.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – J'imagine que Mme Jouanno défendra en séance son amendement n° 186, comme elle l'avait fait, longuement, en première lecture.

**M. Bruno Sido.** – Sans aucun doute.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Il déséquilibre l'ensemble du cadre juridique de l'effacement de consommation d'électricité au profit des opérateurs d'effacement. J'aurai l'occasion d'y revenir plus en détail en séance. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 186.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Même avis défavorable à l'amendement de repli n° 187.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 187.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 58 rectifié s'inscrit dans une logique de rejet de la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) que la commission des finances du Sénat a proposée et que nous avons adoptée. Avis défavorable.

**M. Roland Courteau.** – Nous ne sommes pas contre la réforme de la CSPE. Nous admettons qu'elle est urgente. En revanche, nous avons appris que le Gouvernement avait sollicité une mission d'inspection pour proposer, dans le cadre de la loi de finances pour 2016, un projet de réforme qui englobera les énergies renouvelables, les tarifs sociaux, le chèque énergie et les zones non interconnectées. À quatre mois près, nous préférions attendre la loi de finances.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Votre position est logique, tout comme la nôtre.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58 rectifié.*

#### *Article 48*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Je souhaite que M. Gremillet défende son amendement n° 230 en séance, mais j'en demanderai le retrait, ayant reçu une lettre exprimant la position officielle des éleveurs sur les émissions de méthane entérique : la dernière rédaction adoptée à l'Assemblée nationale a leur accord.

**M. Daniel Gremillet.** – Ce n'est pas ce qu'ils m'ont dit.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – La lettre est signée de l'interprofession bétail et viande.

**M. Daniel Gremillet.** – Elle ne représente pas tous les éleveurs.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Un rapporteur est là pour écouter tout le monde. Je vous lis cette lettre : « L'article 48 reconnaît clairement la spécificité des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage de ruminants dans la stratégie

bas-carbone. Cette rédaction convient bien aux professionnels de la filière élevage et viande, conscients qu'elle est la plus à même de prendre en compte les spécificités des émissions de l'élevage de ruminants, tout en respectant les accords de Kyoto qui sont le cadre directeur de ce projet de loi. La rédaction actuelle – adoptée définitivement par l'Assemblée nationale – permet, comme l'a rappelé M. le ministre lors de son audition, le 4 juin, d'exclure le méthane entérique de la stratégie bas-carbone. Une exclusion totale serait dangereuse et risquerait de ne pas être retenue dans le texte final, alors que cette rédaction ne met pas le secteur en porte-à-faux avec le protocole de Kyoto, tout en lui garantissant un traitement spécial similaire à l'exclusion ». Telle est la position officielle des éleveurs, que j'écoute et que j'entends. Je demanderai donc en séance le retrait de l'amendement n° 230.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Et nous reparlerons de la vache verte que les éleveurs ornais ont récemment fait cheminer de Paris à Alençon.

*La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 230.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – En renvoyant au décret le soin de moduler l'analyse des risques liés au changement climatique en fonction de la taille et de l'impact des activités de la société sur ce changement, l'amendement n° 59 précise utilement ce que nous avions voté la semaine dernière. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 59.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 184 de Mme Jouanno qui supprime le rapport sur les tests de résistance aux risques associés au changement climatique. Déjà présenté et rejeté en commission, il est par ailleurs incompatible avec l'amendement n° 275 de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 184.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 215 étend aux établissements de crédit et aux établissements financiers les obligations de « reporting » environnemental applicables aux investisseurs institutionnels. Or ces dispositions, ajoutées en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement, sont déjà la transposition aux investisseurs institutionnels de l'article 224 de la loi Grenelle II visant les gestionnaires d'actifs. Avis défavorable, d'autant que les trois autres dispositifs prévus dans l'article 48 concernent également les obligations des banques.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215.*

#### **Article 48 bis**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Nous avions déjà rejeté en commission l'amendement n° 185 qui demande la suppression du rapport sur le financement de la transition énergétique. Mme Jouanno le redépose. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 185.*

***Article 48 ter***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 95 qui fixe une échéance pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse, à l'horizon 2017.

**M. Roland Courteau.** – Merci.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 95.*

***Article 49***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 119 est le dernier présenté par M. Bertrand à vouloir introduire dans le texte la notion de territoires « hyper-ruraux ». J'ai dit pourquoi cette précision était inutile. Ces amendements ont déjà été rejetés en première lecture, l'avis reste défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 119.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Je propose de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements, identiques sur le fond, n°s 214 et 234, ainsi que sur l'amendement n° 250, qui visent à limiter les effets du seuil de déconnexion des énergies renouvelables intermittentes dans les zones non interconnectées et qui posent plusieurs difficultés.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 214 et 234, ainsi que sur l'amendement n° 250.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Sagesse sur l'amendement n° 244 rectifié bis qui harmonise la dénomination des zones non interconnectées dans le code de l'énergie.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 244 rectifié bis.*

***Article 50***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements n°s 84 rectifié, 60 et 170 s'inscrivent dans une logique d'opposition à la réforme de la CSPE proposée par la commission des finances. Avis défavorable.

**M. Roland Courteau.** – Encore une fois, l'amendement de la commission des finances ne prend en compte ni les zones interconnectées, ni les tarifs sociaux, ni le chèque énergie. Attendons quatre mois.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – J'ai bien compris votre position.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 84 rectifié, 60 et 170.*

***Article 51***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 30 rectifié *ter* et l'amendement de repli n° 31 rectifié *ter* ont déjà été rejetés en commission. RTE est le mieux à même de collecter les données nécessaires à l'établissement d'un registre national des installations de production et de stockage d'électricité, étant techniquement équipé pour. En outre, l'adoption de ces amendements poserait un problème juridique. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n°s 30 rectifié ter et 31 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.*

***Article 55***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 171, qui propose de prendre en compte la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles dans l'autorisation d'exploiter, nos collègues du groupe CRC reviennent à la charge.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – C'est une stratégie !

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 171 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 61 rectifié et 208, qui modifient le plafonnement de la capacité de production d'électricité nucléaire que nous avions porté à 64,85 GW. Nous pourrons en débattre en même temps que de l'article 1<sup>er</sup> sur le passage de 75 % à 50 % de la production d'électricité d'origine nucléaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous aurons toute la nuit de vendredi à samedi pour cela.

**M. Roland Courteau.** – Nous sommes disponibles.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 61 rectifié et 208.*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 209 rétablit un délai maximal de dix-huit mois entre le dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter une centrale et le délai fixé par le décret d'autorisation de création de cette centrale pour sa mise en service. Un tel délai, combiné au plafonnement de la capacité de production, aurait pour conséquence d'anticiper de plusieurs mois le processus de fermeture de la centrale de Fessenheim, qui serait engagé dès octobre 2015. Nous avions déjà supprimé cette disposition. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 209.*

***Article 59***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – La possibilité que les dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies intègrent l'optimisation globale des réseaux électriques et de gaz naturel n'a pas besoin de figurer dans le texte pour être effective. Demande de retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 121.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 121 et, à défaut, y sera défavorable.*

***Article 60***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Les amendements de coordination n°s 62, 63 et 64 s'inscrivent dans une logique de suppression de la réforme de la CSPE. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 62, 63 et 64.*

***Article 60 bis A***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – La question des coupures d'eau a été longuement discutée à l'Assemblée nationale. La solution que celle-ci a adoptée consiste à serrer le robinet pour sanctionner les mauvais payeurs. C'est techniquement envisageable pour 20 % des syndicats d'eau, à savoir ceux qui ont équipé leurs compteurs d'eau de systèmes adéquats. C'est cette solution que les amendements n°s 20 et 78 reprennent. Si nous envisagions de les adopter, il faudrait rectifier le I de la rédaction proposée, en supprimant la fin de la phrase qui mentionne « les branchements alimentant plusieurs logements d'un immeuble collectif d'habitation ». Il faudrait également supprimer le II. Et encore... Peut-on inscrire dans la loi une proposition qui ne concerne que 20 % des Français ?

**M. Martial Bourquin.** – Je doute en effet qu'il soit possible de faire une loi qui ne s'applique qu'à 20 % des Français. Le principe d'égalité des citoyens devant la loi s'y oppose. D'autant que des recours existent contre les mauvais payeurs, comme la retenue sur salaire, par exemple. Nous les pratiquons en tant que maires.

**M. Roland Courteau.** – Je rappelle que depuis que les députés ont adopté cette mesure, le Conseil constitutionnel a validé la loi Brottes qui interdit toute coupure d'eau. Il n'y a pas lieu d'aller plus loin.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – La loi Brottes interdit de couper l'eau, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la réduction de débit. En revanche, Martial Bourquin a raison : on peut s'interroger sur la constitutionalité d'une disposition qui ne s'appliquerait pas à tous les Français. Même avec les corrections que j'ai suggérées, je ne suis pas sûr que la mesure soit constitutionnelle. Avis de sagesse sur les amendements identiques n°s 20 et 78 sous réserve qu'ils soient rectifiés dans le sens que j'ai indiqué.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous propose d'ouvrir le débat en séance.

**M. Jackie Pierre.** – Nous l'avons déjà eu, avec le soutien de Mme Royal.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Mme Royal a changé d'avis. Elle était hésitante au Sénat ; elle a été très claire à l'Assemblée, en se prononçant en faveur de la suppression de l'amendement que nous avions adopté.

*La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n°s 20 et 78.*

### **Article 61**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Je propose de demander l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 243, qui inclut le tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution dans l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) des départements d'outre-mer.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 243.*

### **Article 63 quinquies A**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 211 sur les îles bretonnes a déjà été examiné en commission. Nos collègues persistent. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 211.*

### **Article 65**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 96 qui rétablit un alinéa supprimé par erreur. Je ferai du lobbying auprès des députés pour qu'ils reprennent cet amendement. Je vous rappelle que l'Assemblée nationale pourra faire ce qu'elle veut du texte que nous allons voter : si nous voulons que les députés reprennent certains amendements importants, il faut mener un travail de conviction, notamment auprès du président Brottes et des quatre rapporteurs.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Certaines rectifications s'imposent, qu'ils devront retenir. Nul doute que l'intelligence sera partagée !

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 96.*

*La réunion est levée à 10 h 10.*

*Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.*

<b>Article 23</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MÉZARD	124	Définition de la puissance installée des installations de production d'électricité renouvelable	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	204	Définition de la puissance installée des installations de production d'électricité renouvelable	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	126	Création d'un acheteur en dernier recours de l'électricité produite par les installations bénéficiant du complément de rémunération	<b>Avis du Gouvernement</b>

Mme JOUANNO	191	Création d'un acheteur en dernier recours de l'électricité produite par les installations bénéficiant du complément de rémunération	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. DANTEC	212	Création d'un acheteur en dernier recours de l'électricité produite par les installations bénéficiant du complément de rémunération	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. COURTEAU	53 rect.	Subrogation de RTE aux producteurs bénéficiant du complément de rémunération pour la gestion des garanties de capacité	<b>Favorable</b>
M. PATRIAT	81	Durée de la période transitoire entre l'obligation d'achat et le complément de rémunération	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	205	Durée de la période transitoire entre l'obligation d'achat et le complément de rémunération	<b>Défavorable</b>
M. CARVOUNAS	11	Durée de la période transitoire entre l'obligation d'achat et le complément de rémunération	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	125	Durée de la période transitoire entre l'obligation d'achat et le complément de rémunération	<b>Défavorable</b>

**Article additionnel après l'Article 23**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CORNANO	236	Rapport sur les énergies marines renouvelables	<b>Irrecevable</b>

**Article 23 bis**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GREMILLET	222	Dérogations au délai maximal de raccordement d'installations de production d'électricité renouvelable nécessitant des travaux	<b>Défavorable</b>

**Article 27**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	206	Extension de l'investissement participatif aux projets d'exploitation d'énergie renouvelable	<b>Défavorable</b>

**Article 29**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOSINO	164	Suppression de la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte hydroélectriques	<b>Défavorable</b>
M. BOSINO	165	Majorité publique dans le capital des sociétés d'économie mixte hydroélectrique	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	118	Élévation à l'échelle du bassin versant du comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau	<b>Défavorable</b>

<b>Article 31 bis B</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	54	Rétablissement de la disposition prévoyant la remise, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport sur les modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre d'un environnement physique agressif mentionnés dans le code du travail, des rayonnements ionisants subis le cas échéant par les travailleurs du secteur nucléaire.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 42</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COMMEINHES	75 rect.	Prise en compte de l'efficacité énergétique dans les cahiers des charges des concessions	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	207	Prise en compte de l'efficacité énergétique dans les cahiers des charges des concessions	<b>Défavorable</b>
<b>Article 42 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOSINO	167	Extension des contreparties demandées aux entreprises électro-intensives bénéficiaires de conditions particulières d'approvisionnement en électricité	<b>Défavorable</b>
M. MONTAUGÉ	57	Obligation de résultats de performance énergétique pour tous les électro-intensifs bénéficiaires de conditions particulières d'approvisionnement en électricité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 46 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOSINO	264	Suppression de la réforme du cadre juridique de l'effacement de consommation d'électricité	<b>Défavorable</b>
M. BOSINO	168	Création d'un opérateur public d'effacement	<b>Défavorable</b>
Mme JOUANNO	186	Modifications du cadre juridique de l'effacement de consommation d'électricité	<b>Défavorable</b>
Mme JOUANNO	187	Part du versement aux fournisseurs effacés prise en charge par RTE	<b>Défavorable</b>
M. MONTAUGÉ	58 rect.	Suppression des coordinations avec la réforme de la contribution au service public de l'électricité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 48</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GREMILLET	230	Exclusion des émissions de méthane entérique de la stratégie bas-carbone	<b>Défavorable</b>
M. MONTAUGÉ	59	Modulation de l'analyse des risques liés au changement climatique en fonction de la taille et de l'impact des activités de la société sur ce changement	<b>Favorable</b>

Mme JOUANNO	184	Suppression du rapport sur les tests de résistance aux risques associés au changement climatique	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	215	Renforcement des obligations de reporting environnemental des banques	<b>Défavorable</b>

**Article 48 bis**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	185	Suppression du rapport sur le financement de la transition énergétique	<b>Défavorable</b>

**Article 48 ter**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COURTEAU	95	Fixation d'une échéance pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse	<b>Favorable</b>

**Article 49**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	119	Volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie dédié aux territoires hyper-ruraux	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	214	Relèvement du seuil de déconnexion des énergies fatales à caractère aléatoire dans les zones non interconnectées	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. CORNANO	234	Relèvement du seuil de déconnexion des énergies fatales à caractère aléatoire dans les zones non interconnectées	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. DANTEC	250	Limitation de la part des énergies renouvelables dans les zones non interconnectées	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. CORNANO	244 rect. bis	Harmonisation de la dénomination des zones non interconnectées dans le code de l'énergie	<b>Sagesse</b>

**Article 50**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PATRIAT	84 rect.	Suppression de la réforme de la contribution au service public de l'électricité	<b>Défavorable</b>
M. COURTEAU	60	Suppression de la réforme de la contribution au service public de l'électricité	<b>Défavorable</b>
M. VERGÈS	170	Suppression de la réforme de la contribution au service public de l'électricité	<b>Défavorable</b>

**Article 51**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	30 rect. ter	Établissement par les gestionnaires de réseaux de distribution du registre national des installations de production et de stockage d'électricité	<b>Défavorable</b>
M. MOUILLER	31 rect. ter	Établissement par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution du registre national des installations de production et de stockage d'électricité	<b>Défavorable</b>

<b>Article 55</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOSINO	171	Prise en compte dans l'autorisation d'exploiter de la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles	Défavorable
M. MONTAUGÉ	61 rect.	Rétablissement du plafonnement de la capacité de production d'électricité nucléaire à 63,2 GW	Défavorable
M. DANTEC	208	Rétablissement du plafonnement de la capacité de production d'électricité nucléaire à 63,2 GW	Défavorable
M. DANTEC	209	Rétablissement du délai minimal entre le dépôt de la demande d'autorisation et le délai de mise en service fixé dans le décret d'autorisation de création d'une installation nucléaire de base	Défavorable
<b>Article 59</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MÉZARD	121	Possibilité pour les dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies d'intégrer l'optimisation globale des réseaux électriques et de gaz naturel.	Défavorable
<b>Article 60</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	62	Amendement de coordination avec la réforme de la CSPE à l'article 50	Défavorable
M. COURTEAU	63	Amendement de coordination avec la réforme de la CSPE à l'article 50	Défavorable
M. COURTEAU	64	Amendement de coordination avec la réforme de la CSPE à l'article 50	Défavorable
<b>Article additionnel après l'Article 60</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	229	Remise au Parlement d'un rapport sur les modalités de création d'un service universel de dernier recours pour l'électricité	Irrecevable
<b>Article 60 bis A (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOSINO	174	Interdiction des coupures d'électricité pour tous les ménages tout au long de l'année en cas d'impayés	Irrecevable
M. REVET	20	Possibilité de réduire le débit d'eau servi en cas d'impayés	Sagesse
M. KERN	78	Possibilité de réduire le débit d'eau servi en cas d'impayés	Sagesse
M. REVET	22	Modification de la liste des créanciers privilégiés selon l'article 2331 du code civil	Irrecevable

M. KERN	80	Modification de la liste des créanciers privilégiés selon l'article 2331 du code civil	<b>Irrecevable</b>
M. REVET	21	Remise au Parlement d'un rapport sur le recouvrement des redevances des services publics d'eau potable et d'assainissement	<b>Irrecevable</b>
M. KERN	79	Remise au Parlement d'un rapport sur le recouvrement des redevances des services publics d'eau potable et d'assainissement	<b>Irrecevable</b>

**Article 61**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	243	Inclusion du tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution dans l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de la PPe des départements d'outre-mer.	<b>Avis du Gouvernement</b>

**Article additionnel après l'Article 61**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	233	Proposition d'un tarif réglementé de vente de l'électricité spécifiquement défini pour certains clients des sites isolés de Guyane et de La Réunion	<b>Irrecevable</b>
M. CORNANO	239	Possibilité pour le conseil régional de la Guadeloupe de prendre des dispositions spécifiques en matière de diminution des gaz à effet de serre	<b>Irrecevable</b>
M. CORNANO	240	Établissement d'un plan stratégique par les trois premiers opérateurs de la production d'électricité dans les départements d'outre-mer	<b>Irrecevable</b>
M. CORNANO	242	Modification du crédit d'impôt prévu par l'article 200 <i>quater</i> du code général des impôts	<b>Irrecevable</b>

**Article 63 quinques A (Suppression maintenue)**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	211	Rétablissement de l'article 63 <i>quinquies A</i> dans sa rédaction adoptée par le Sénat en première lecture	<b>Défavorable</b>

**Article 65**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MONTAUGÉ	96	Correction d'une erreur matérielle à l'article 65	<b>Favorable</b>

## **Deuxième dividende numérique et poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre – Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je cède la parole à M. Bruno Sido pour la présentation de son rapport pour avis sur la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre. Il s'agit de la libération de la bande des 700 MHz par les diffuseurs de télévision en vue de son utilisation par les opérateurs de télécommunication. Les conséquences financières de cette opération sont importantes, et le Gouvernement se montre impatient de la mettre en œuvre.

**M. Bruno Sido, rapporteur pour avis.** – Nous examinons donc la proposition de loi sur le deuxième dividende numérique qui encadre la réattribution de la bande dite des 700 MHz – en réalité, des fréquences comprises entre 694 et 790 MHz. Actuellement utilisée par la télévision numérique terrestre (TNT), elle sera progressivement réaffectée aux opérateurs de communications électroniques, au plus tard en 2019.

Notre commission s'est saisie pour avis sur les articles 8, 9 et 10 *ter* de ce texte, alors que la commission de la culture est saisie au fond et la commission de l'aménagement du territoire sur le seul article 8 *bis* relatif à la prise en compte d'un objectif d'aménagement numérique du territoire dans l'attribution des fréquences.

Pourquoi un deuxième dividende numérique ? Le premier, qui concernait la bande des 800 MHz, avait été libéré fin 2011 par l'arrêt de la diffusion hertzienne analogique de la télévision. Cette bande était qualifiée de fréquence « en or » en raison de ses propriétés de propagation particulièrement intéressantes pour les télécoms. Elle avait déjà, à l'époque, été attribuée aux opérateurs de communications électroniques pour qu'ils déplient la quatrième génération de téléphonie mobile – la 4G – sur le territoire. La procédure d'enchères à l'aveugle, c'est-à-dire sous pli cacheté, avait permis à l'État de récupérer 3,6 milliards d'euros de recettes. Seul l'opérateur Free n'avait pas obtenu de fréquences.

Ce deuxième dividende numérique provient d'un changement des normes de compression (passage du MPEG2 au MPEG4) et de diffusion (passage du DVB-T au DVB-T2) de la TNT. Les différentes chaînes de la TNT, aujourd'hui diffusées sur huit multiplexes, devront désormais s'en partager six.

Au printemps 2013, le président de la République avait annoncé que la libération de ces fréquences bénéficierait au secteur des télécoms. Le premier objectif est l'augmentation des débits, avec la 4G+ puis la 5G à l'horizon 2020. Le trafic mobile, on le sait, ne cesse d'augmenter, en particulier pour la transmission de données : en France, il devrait être multiplié par dix-sept entre 2014 et 2019 !

Second objectif, l'amélioration de la couverture mobile et de la qualité de service, puisque les fréquences prochainement libérées couvrent davantage de territoire, s'adaptent mieux au terrain et pénètrent plus aisément dans les immeubles.

Ce transfert de l'audiovisuel aux télécoms s'inscrit dans une tendance générale au sein de l'Union européenne : plusieurs de nos partenaires ont déjà annoncé qu'ils feraient de même. Le transfert devrait s'achever avant 2020, suivant les préconisations de

M. Pascal Lamy dans son récent rapport remis à la Commission européenne. Notre pays sera néanmoins l'un des plus avancés dans cette procédure.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) aura désormais la haute main sur la procédure, prenant le relais du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Un arrêté du 6 janvier dernier prévoit une libération progressive de la bande des 700 MHz entre le 1er décembre prochain et le 30 juin 2019. L'Arcep a déjà préparé un cahier des charges pour la mise aux enchères des fréquences, qui se déroulera à l'automne, cette fois selon la procédure classique. Il devrait être validé très prochainement par un nouvel arrêté ministériel, avant l'attribution des fréquences en décembre prochain. Il y a deux lots de 30 MHz dits « duplex » – l'un montant, l'autre descendant – à pourvoir, l'État conservant le reste pour ses besoins propres. Aucun opérateur ne bénéficiera d'un coup de pouce, contrairement aux souhaits de Free, qui n'avait rien obtenu à l'issue des enchères du premier dividende numérique.

Les fréquences sont un bien public dont l'octroi, toujours temporaire, se concrétise par la vente d'une licence d'exploitation. L'État en attend 2,5 milliards d'euros de recettes, en espérant que Free, l'opérateur le plus intéressé par ces fréquences, assurera la dynamique des enchères. Prudemment, un prix de réserve a néanmoins été fixé à 416 millions d'euros par lot de 5 MHz.

Le transfert effectif des fréquences aura lieu entre le 1er octobre 2017 et le 30 juin 2019, par grandes plaques régionales, sauf quelques zones où il pourrait avoir lieu dès avril 2016 – principalement en Île-de-France où les besoins en matière de débit et d'espace sont plus importants. L'émission de la TNT passera de MPG2 à MPG4 dans la nuit du 5 au 6 avril 2016, rendant ainsi possible la généralisation de la norme HD (haute définition) et, ultérieurement, UHD (ultra haute définition).

Ces termes techniques recouvrent une opération de très grande envergure, puisque 58 % des foyers reçoivent encore la TNT via le canal hertzien, et pour beaucoup d'entre eux grâce à des récepteurs non compatibles avec le format MPG4. Outre la difficulté technique du basculement, qui impliquera notamment un gros travail des diffuseurs, il faudra que l'ensemble des foyers non encore équipés, soit environ 15 millions de postes d'après le CSA, aient changé de téléviseur ou se soient dotés d'un adaptateur MPG4, pour un coût d'une trentaine d'euros, à la date du basculement.

Aussi un vaste programme d'accompagnement des téléspectateurs a-t-il été lancé par les pouvoirs publics et les chaînes concernées. Il se traduira par des aides financières et techniques à l'équipement et à la réception, gérées par l'Agence nationale des fréquences (ANFr), pour un budget de 57 millions d'euros. Il donnera également lieu à une campagne de communication nationale et de sensibilisation, pour un montant de 24 millions d'euros.

Ce transfert pose plusieurs difficultés, en particulier pour le secteur des télécoms. D'abord, l'utilité immédiate de la bande des 700 pour les opérateurs n'est pas évidente, hormis pour Free qui n'avait pas concouru lors du premier dividende. Les auditions ont fait ressortir certaines contradictions sur ce point.

D'un côté, les opérateurs déclarent ne pas avoir besoin de cette bande de fréquences dans l'immédiat, s'estimant capables, hormis peut-être en Île-de-France, de faire face à l'augmentation du trafic avec les fréquences dont ils disposent actuellement ; d'un autre côté, ils se sont alarmés de la sanctuarisation, prévue par l'article 2 de la proposition de loi, de

l'affectation à la TNT des bandes de fréquences de 470 à 694 MHz jusqu'en 2030 avec, il est vrai, une clause de revoyure en 2025 – il y aura donc une loi pour le troisième dividende numérique. Ces fréquences basses peuvent être qualifiées de « plaqué or », car plus intéressantes encore que celles de la bande des 700 MHz, s'agissant de l'adaptation au terrain et de la pénétration des bâtiments.

Nous nous sommes donc interrogés sur le bien-fondé de fixer dès maintenant dans la loi cet horizon de 2030 : ne risquons-nous pas de nous lier les mains pour l'avenir, alors que les États-Unis et le Japon sont en passe de libérer leurs bandes basses pour les télécoms ? Il est vrai qu'il s'agit sans doute de rassurer les radiodiffuseurs et de donner de la visibilité aux éditeurs de service sur la poursuite de la TNT hertzienne, qui est tendanciellement vouée à se réduire au profit des solutions filaires de réception (box par DSL, fibre, câble). Il est vrai, surtout, que nous ne sommes pas saisis pour avis sur cet article, et nous bornons donc à ce constat.

Deuxième enjeu, le coût du basculement est incertain. L'ANFr l'estime à une trentaine de millions d'euros, tandis qu'une étude du Forum HD citée par l'un des opérateurs l'évalue entre 900 et 950 millions d'euros au total, dans l'attente d'une analyse plus pointue. Ces différences d'estimation sont importantes, dès lors qu'il échoit aux seuls opérateurs de supporter ces coûts à travers un fonds de réaménagement du spectre, aux termes de l'article 8 du texte. Aussi ces derniers demandent-ils que ce fonds soit financé par le produit des enchères. Il semble que les opérateurs intègreront leur contribution à ce fonds dans leurs enchères, ce qui revient à peu près au même ; mais ils risquent de réviser leurs enchères à la baisse pour intégrer le risque lié à l'incertitude sur le coût réel du réaménagement.

En outre, ces enchères vont fortement solliciter les moyens de financement des opérateurs, à un moment où il leur est demandé d'investir encore et toujours dans les réseaux fixe et mobile à très haut débit, et alors qu'ils ne disposeront de toutes les fréquences des 700 MHz qu'en 2019 : à une forme de chantage répondent des besoins d'argent importants. Il existe donc un risque de révision des investissements à la baisse, mais aussi de révision des tarifs d'abonnement à la hausse, au détriment des consommateurs.

Or, l'État lui-même est intéressé à la réaffectation, puisqu'un quart de la bande des 700 MHz sera réservé au ministère de l'Intérieur pour la mise en place de systèmes de communication sécurisés. De là la demande de certains opérateurs de faire contribuer, à juste proportion, l'État au financement de ce fonds de réaménagement. Ils font valoir qu'en Grande-Bretagne, le coût des réaménagements est imputé sur le budget de l'État.

J'envisageais de présenter un amendement restreignant la contribution des opérateurs à la seule part des réaménagements de bande les concernant, soit les deux tiers ; mais après avoir consulté l'Arcep et les cabinets ministériels concernés, il est apparu que les opérateurs intégreraient ce coût dans leurs enchères – sans parler de la difficulté pour nous d'évaluer le coût du réaménagement.

Enfin, des brouillages de fréquences sont susceptibles de survenir du fait de la saturation de la chaîne de réception des services télé, mais aussi de la proximité entre bandes mobiles, dont celles des 700 MHz et au-dessus, et bandes télé, en dessous des 700 MHz. Le projet de loi règle la question dans ses articles 9 et 10 *ter*. L'article 9 étend le dispositif de résolution des brouillages existant pour la bande des 800 à celle des 700, en élargissant la taxe qui finance l'intervention de l'ANFr. L'article 10 *ter*, introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, renforce plus spécifiquement les compétences de coordination de

l'ANFr, avant l'implantation ou la modification d'un émetteur. Il l'autorise également à intervenir pour prévenir ou résoudre, avec les acteurs concernés, les situations de brouillage dans la circulation ferroviaire : la SNCF utilise en effet des émetteurs GSMR dont la fréquence est proche des fréquences mobiles de Bouygues Telecom, et estime à 50 millions d'euros le coût du réglage. On aurait pu penser que la SNCF anticiperait ce problème...

Ce dispositif d'anticipation et de résolution des brouillages convient aux opérateurs et à la SNCF, sous réserve du contenu du décret y afférent. Il devrait ouvrir la voie à la réalisation des objectifs de couverture des lignes ferroviaires en téléphonie mobile proposés par l'Arcep. Nous ne voyons pas matière à le modifier.

Voilà les commentaires que m'a inspirés cette proposition de loi, et plus particulièrement les trois articles qui nous concernent. En l'absence d'amendement spécifique et dans l'attente d'éventuels amendements extérieurs, je vous propose de lui donner un avis favorable en l'état, pour les articles dont nous nous étions saisis.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie pour ce travail fort intéressant, qui apporte de nombreuses précisions sur un sujet dont l'impact sur notre vie quotidienne est significatif.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Ce texte implique des changements importants pour les foyers qui ne sont pas équipés d'un poste récent. Vous avez cité le chiffre de 15 millions de postes, j'ai pour ma part celui de 7 millions, sur 50 millions – en tout état de cause, c'est beaucoup. L'adaptation nécessitera l'acquisition d'un boîtier adapté, certes prise en charge à proportion des revenus, mais aussi, dans les zones non couvertes, l'achat d'une parabole qui ne sera que partiellement remboursé. L'État prendra en charge les interventions techniques pour les personnes âgées de plus de 75 ans ou avec un handicap supérieur à 80 %. Au total, c'est un bouleversement du quotidien pour les personnes les plus isolées sur le plan familial ou géographique. Il risque d'y avoir des interrogations, des inquiétudes, des protestations, qu'il faut mesurer en amont.

**M. Bruno Sido, rapporteur pour avis.** – Vous avez raison. Je n'ai aucune intention de botter en touche – du reste, le gouvernement a prévu de communiquer sur ce sujet – mais il appartient à la commission de la culture de traiter la question, car c'est elle qui est saisie de l'article 7 ter.

*Le rapport pour avis de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous entamons jeudi l'examen en séance publique la nouvelle lecture du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Faut-il siéger aussi tard que possible vendredi soir, sachant qu'environ 300 amendements ont été déposés, et qu'en tout état de cause, nous ne pourrons pas achever l'examen du texte avant la semaine suivante ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Nous reprendrons l'examen du projet de loi mercredi 15 juillet, à 16 heures et le soir ; tout le jeudi lui est également consacré. Un grand nombre des amendements déposés ont déjà été rejettés en première lecture, en nouvelle lecture et par la commission : je fais confiance aux auteurs pour en faire une présentation succincte !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous rappelle par ailleurs que nous auditionnons demain M. Yves Bréchet, Haut-commissaire à l'énergie atomique, scientifique exceptionnel, qui nous parlera notamment de l'EPR.

*La réunion est levée à 16 heures.*

**Mercredi 8 juillet 2015**

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

## **Audition de M. Yves Bréchet, Haut-Commissaire à l'énergie atomique et aux énergies alternatives**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Yves Bréchet, Haut-commissaire à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

Nous connaissons le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à travers son administrateur général, puisque nous l'auditionnons préalablement à sa nomination à ce poste et aussi sur les questions relatives à l'énergie nucléaire. Mais le CEA est incarné par deux fonctions : son administrateur général et son Haut-commissaire à l'énergie atomique.

Monsieur le Haut-commissaire, au cours de ces derniers mois, nous avons déjà eu l'occasion d'auditionner à deux reprises le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Nous avions reçu M. Bernard Bigot, administrateur général, dans le cadre de l'examen du projet de loi de transition énergétique ; depuis, M. Bigot a pris la direction générale du projet de réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER). Puis nous avions reçu son successeur, M. Daniel Verwaerde, pour émettre notre avis sur sa nomination.

Or, si les fonctions d'administrateur général du CEA sont bien connues, les attributions tout aussi éminentes du Haut-commissaire, poste que vous occupez depuis 2012, le sont peut-être un moins. Pourriez-vous nous rappeler le rôle du Haut-commissaire et l'originalité de son positionnement au sein du CEA d'abord et dans le paysage de l'organisation nucléaire française ensuite ?

Pourriez-vous également nous présenter un rapide panorama des activités de recherche du CEA, dont je rappelle que le champ s'est élargi, depuis 2010, aux énergies alternatives ? Pourriez-vous en particulier nous faire un point sur vos travaux en matière de stockage de l'électricité ?

Plus généralement, pourriez-vous nous donner votre point de vue sur les grandes évolutions du secteur nucléaire en France et dans le monde ? Je crois pouvoir dire que la majorité de notre commission est, comme vous, convaincue de la complémentarité de ces deux sources d'électricité décarbonée que sont le nucléaire et les énergies renouvelables, et de la pertinence de ce bouquet énergétique dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Les difficultés actuelles rencontrées par les chantiers français et finlandais d'EPR vous semblent-elles de nature à remettre en cause la pertinence de ce choix technologique ?

Enfin, vos fonctions vous permettent-elles de nous dire comment le CEA, qui en est l'actionnaire majoritaire pour le compte de l'État (à hauteur de 54,37 % sur un total de 86,52 % détenu par des actionnaires publics), entend accompagner la restructuration en cours d'Areva ? Quelles sont les relations du CEA tant avec Areva qu'avec EDF ?

**M. Yves Bréchet, Haut-commissaire à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables.** – Je vous remercie de m'accueillir. Je voudrais tout d'abord vous présenter ma fonction, celle d'un scientifique qui doit aider dans le long terme l'administrateur général et le Gouvernement à prendre ses décisions, en particulier dans les domaines de l'énergie et de la dissuasion.

Le CEA est un organisme de recherche dont les missions sont définies par le Gouvernement et qui concernent en premier lieu l'énergie nucléaire de défense ou civile, les énergies alternatives décarbonées non nucléaires, le transfert technologique vers l'industrie, ainsi que l'aide à la réindustrialisation du pays.

Pour remplir ses missions, le CEA se doit de développer un socle de sciences fondamentales et d'ingénierie qui dépasse parfois le périmètre de ses domaines de prédilection, ce qui a parfois pu induire une tentation hégémonique. Le remède à cette tentation est la clarté dans les missions et dans les méthodes.

Le CEA s'intéresse aux énergies alternatives, mais n'en a pas l'exclusivité, tandis que son implication dans la recherche pour le nucléaire le place en position dominante dans le monde académique.

Le CEA doit aussi développer un socle de recherche fondamentale au meilleur niveau. La science fondamentale a vocation à être présente au CEA mais toute la science fondamentale n'y a pas nécessairement sa place.

Enfin, l'implication du CEA dans l'ingénierie lui donne des atouts majeurs dans le domaine du transfert de la recherche vers l'industrie. Cela concerne les technologies de l'information, les technologies des énergies nouvelles et celles de la santé, en particulier l'imagerie médicale.

La clarté dans les missions doit être accompagnée par une marque de fabrique qui est un *continuum* réel et assumé depuis la recherche fondamentale jusqu'au démonstrateur technologique, ce qui suppose une recherche technologique bien en phase avec les besoins industriels, une recherche fondamentale susceptible de guider le ressourcement et une recherche amont capable de faire le lien, d'abstraire des questions posées par les exigences technologiques les challenges scientifiques et d'identifier ceux qui nécessitent de nouvelles recherches fondamentales. Inversement, ce lien organique doit permettre de détecter dans la recherche fondamentale les signes avant-coureurs d'innovations technologiques.

L'ADN du CEA est constitué par la présence d'une mission clairement définie et d'un *continuum* entre recherche fondamentale et démonstrateurs technologiques. S'il oublie sa mission il se disperse, s'il oublie le lien organique entre la recherche fondamentale et les secteurs applicatifs il se dessèche.

La variété des missions confiées au CEA le rapproche de plusieurs ministères de tutelle, c'est pourquoi la lettre de mission de l'administrateur général est signée par le Premier ministre. Cette lettre de mission précise clairement les missions du CEA, recommande une

interaction étroite avec le tissu industriel et avec les partenaires académiques et une coopération renouvelée avec les institutions d'enseignement supérieur.

J'en viens à présent à la question de la dualité entre l'administrateur général et le Haut-commissaire. La légitimité du Haut-commissaire est directement liée au comité de l'énergie atomique où il est distingué par l'exécutif, en tant que personnalité qualifiée, et élevé à la dignité de Haut-commissaire à l'énergie atomique. Il est membre du conseil d'administration du CEA et préside son conseil scientifique. Quant à l'administrateur général du CEA, il fait partie de la trentaine de dirigeants d'organismes de recherches nommés en conseil des ministres et est investi du rôle de manager opérationnel pour la réalisation de programmes orientés par le CEA et évalués par l'exécutif, conformément à son contrat d'objectifs quadriennal, dans le cadre des lois de finances votées par le Parlement.

Au sein de la délégation générale du CEA, le Haut-commissaire peut, en tant que responsable de son système d'évaluation scientifique, contribuer à orienter les actes de recherche de l'organisme en fonction de leur pertinence scientifique et stratégique. C'est donc la fonction d'un conseil sans pouvoir décisionnaire, ce qui en assure l'indépendance et une totale clarté dans ses avis. La fonction de Haut-commissaire a deux facettes : l'une de conseil pour le CEA, l'autre de conseil pour le Gouvernement. C'est cette position particulière qui m'a par exemple permis de diligenter, à la demande du Gouvernement, une étude d'ensemble de la recherche nucléaire de fission mise en œuvre au sein de toutes les institutions (CEA, CNRS, EDF, Areva, IRSN).

Le seul patron du CEA est l'administrateur général, le Haut-commissaire n'est pas un patron opérationnel, il est en quelque sorte la « conscience scientifique » du CEA. J'ai coutume de résumer la situation par un analogue de marine : le CEA est un navire dont le capitaine est l'administrateur général, le Haut-commissaire est la boussole et le Gouvernement l'armateur.

Enfin, je voudrais vous donner quelques exemples caractéristiques des multiples activités du CEA, qui sont explicitement définies par sa lettre de mission.

La dissuasion nucléaire est sa mission historique et permanente. Elle s'est appuyée sur une combinaison entre la recherche fondamentale et le développement de l'application. Depuis l'arrêt des essais nucléaires, les têtes nucléaires sont garanties par le calcul numérique. Cette année nous avons mis en service avec succès deux outils expérimentaux : le Laser Mégajoule (LMJ) qui analyse les interactions laser/matière et le dispositif Epure qui garantit l'implosion d'une sphère dans un métal que vous connaissez sans doute. Ces outils, qui ont donné des résultats spectaculaires, permettent de valider et de soutenir les simulations numériques qui sont l'outil ultime pour valider l'arme thermonucléaire et donc la dissuasion. Cette compétence essentielle du CEA trouve de nombreuses applications dans les branches civiles du CEA, mais aussi dans le monde industriel, ce qui témoigne d'une évolution profonde de la science : les simulations numériques à grande échelle sont en train de révolutionner profondément de nombreuses branches des sciences et de l'industrie.

En ce qui concerne le nucléaire civil, qui est l'une des très grandes réalisations de notre pays depuis les années 70, il fournit à ce jour près de 80 % de notre électricité et permet à la France d'être championne en matière d'énergie décarbonée grâce à l'effort soutenu d'investissements qui ont permis de construire, pendant vingt ans, trois centrales nucléaires par an. Cependant, le parc a vieilli et doit désormais être renouvelé. Pour maîtriser le

vieillissement du parc, il faut disposer à la fois d'outils de caractérisation des propriétés neutroniques (les maquettes critiques) et d'outils de simulation numérique qui permettent d'assurer la sûreté du parc et de construire les réacteurs de nouvelle génération. C'est ainsi que le CEA peut contribuer, avec ses partenaires industriels, à maintenir, développer et exporter un fleuron de la technologie française. Ses compétences lui permettent aussi de développer les outils nécessaires au démantèlement des centrales et aux méthodes de confinement des déchets radioactifs.

On a souvent dit que le CEA portait une croix : celle de ses déchets. Le confinement dans les verres et le stockage géologique profond fournissent une solution fiable pour la gestion de l'aval du cycle. Les déchets fortement radioactifs à vie longue, qui sont les plus encombrants, sont majoritairement composés de plutonium. Avec la future quatrième génération de réacteur Astrid, le plutonium pourra être utilisé comme ressource et non plus comme déchet, et l'uranium appauvri deviendra un combustible pour fournir de l'électricité. Cette quatrième génération de réacteur est une voie vers un nucléaire durable s'appuyant sur une technologie où la France conserve une avance indéniable et une forte reconnaissance internationale.

La rénovation du parc instrumental, le développement des simulations numériques, la maîtrise du vieillissement du parc actuel de réacteurs à eau pressurisée et le développement pour les années futures d'une filière durable sont les grandes lignes de la stratégie du CEA dans le domaine du nucléaire de fission.

À beaucoup plus long terme, le nucléaire de fusion pourrait éventuellement prendre le relais mais la maturité scientifique et technique de cette option est beaucoup moins avancée.

J'en viens à présent au développement des énergies alternatives auquel le CEA contribue, plus spécifiquement pour celles qui nécessitent des compétences scientifiques qu'il a développées par ailleurs. C'est ainsi que le CEA est naturellement impliqué dans le photovoltaïque, dans certains aspects de la biomasse et des biocarburants, dans le stockage chimique et/ou électrochimique (batteries et piles à combustible). En ce qui concerne les énergies alternatives, le lien entre la recherche fondamentale et les démonstrateurs technologiques est beaucoup plus tenu que dans le nucléaire, puisque le tissu industriel est aussi beaucoup plus diffus. Le CEA contribue à la recherche sur les énergies alternatives et aux questions essentielles associées comme le stockage et le transport de l'électricité ou encore l'efficacité énergétique. Le CEA n'a pas vocation à être le seul acteur, et c'est même un domaine où on ne peut que souhaiter, d'une part, une hiérarchisation plus claire des priorités en fonction des intérêts du pays et, d'autre part, une collaboration plus étroite entre les différents acteurs.

Le CEA joue donc un rôle central dans la fiabilité, la rénovation et la préparation du futur du parc électronucléaire, en lien étroit avec ses partenaires industriels, et il joue un rôle important dans le domaine des énergies alternatives (production, stockage, transport, économie) mais qui doit être coordonné avec les autres acteurs académiques.

La recherche fondamentale a toute sa place au CEA, que ce soit en tant que socle pour lui permettre d'accomplir les missions qui lui sont confiées, ou encore pour l'utilisation des compétences qui sont rassemblées et qui rendent le CEA particulièrement performant. Entre la recherche pure et la recherche appliquée, il y a la recherche amont, qui est d'une importance majeure au CEA et en est quasiment la signature. La recherche appliquée aux

technologies est positionnée au plus près des questions d'ingénierie et de réalisation des objets. Les évolutions inéluctables des domaines applicatifs, des cahiers des charges de plus en plus exigeants et la demande d'innovation exigent que nous soyons capables d'identifier les verrous technologiques et scientifiques qui bloquent l'innovation. Il faut ensuite en déduire la science qui sera nécessaire pour augmenter le *corpus* de connaissances nourrissant la recherche appliquée : c'est la recherche amont.

Les sujets de recherche amont permettent de mettre à jour des problèmes que l'on peut traiter de façon incrémentale mais dont les solutions passent par de vraies ruptures. La résolution de tels problèmes nécessite une compréhension fondamentale des phénomènes, qui dépasse de beaucoup la simple motivation applicative.

Cette distinction fondamentale entre les trois formes de recherche – fondamentale, amont et appliquée – n'est pas un simple exercice intellectuel mais est essentielle pour comprendre comment le CEA, qui a des exigences de résultats, se trouve en permanence en train de créer le lien entre la recherche appliquée à l'ingénierie nécessaire aux missions et la recherche fondamentale très éloignée mais qui prépare l'avenir. La recherche amont est indispensable car elle seule permet de formuler les problèmes applicatifs en termes scientifiques et donc de les traduire pour la recherche fondamentale, action sans laquelle la fonction de socle serait inopérante.

Le dernier volet de l'action du CEA est la recherche technologique et la contribution à la réindustrialisation du pays. C'est, là encore, une mission qui découle de son histoire : le cycle du combustible, l'industrie de la gestion des déchets et de l'aval du cycle, la francisation des réacteurs à eau pressurisée sont des conséquences de la valorisation technologique des recherches faites au CEA. Le laboratoire d'électronique et de technologie de l'information (Leti), soutien essentiel à notre industrie micro-électronique, est issu de la nécessité du contrôle-commande des centrales et les recherches dans le photovoltaïque sont héritières des compétences du Leti. De même, le FDSOI (*Fully-Depleted Silicon On Insulator*), qui est actuellement une des options en lice au niveau mondial dans une course technologique âpre, est directement issu des travaux du Leti effectués pour des applications militaires. Ces exemples illustrent bien l'impérieuse nécessité qu'il y a à avoir une vision globale du CEA et non pas de le considérer comme la juxtaposition de différentes parties.

Si le transfert technologique est historiquement dans les missions du CEA, tout le transfert technologique n'est pour autant pas dans ses missions. Les domaines privilégiés lui sont donnés par le Gouvernement : les technologies de l'information et de la communication, les technologies pour l'énergie et les technologies pour la santé. Cette action de transfert est un atout fort pour la réindustrialisation de notre pays.

Ce portrait du CEA n'est évidemment pas exhaustif. C'est en s'inscrivant dans la durée que le CEA peut donner le meilleur de lui-même.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci, Monsieur le Haut-commissaire, pour cette intervention extrêmement riche. Je cède la parole à mes collègues qui souhaitent vous interroger.

**M. Bruno Sido.** – Je vous remercie pour cette présentation particulièrement intéressante et salue notre président, Jean-Claude Lenoir, qui a eu l'heureuse initiative de proposer cette audition.

Dans le cadre des travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), dont j'ai l'honneur d'être vice-président, nous vous avons entendu récemment sur la grave question de la cuve de l'EPR de Flamanville. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) agite le chiffon rouge, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) tempère les inquiétudes, tandis qu'EDF continue imperturbablement à faire son montage. Qu'avez-vous retenu de cette audition de l'OPECST ? Et que pensez-vous de cette question ?

En votre qualité de « boussole » du grand navire CEA, que pensez-vous du projet Syndièse, initié en son temps par M. Bernard Bigot, et qui consiste à transformer de la biomasse en kérósène : est-il viable et à quelle échéance selon vous ?

**M. Roland Courteau.** – Je suis heureux de pouvoir m'adresser à la conscience scientifique du CEA, pour reprendre votre propre expression.

Confirmez-vous que la fusion thermonucléaire pourrait produire une énergie abondante pendant des milliers d'années en utilisant très peu de combustible ? Peut-on espérer un premier prototype d'ici 2050 ?

Les réacteurs de quatrième génération sont attendus et vous avez évoqué une durée indéterminée : où en est-on plus précisément ?

Le CEA est-il capable de démanteler dans son entier un site d'installation nucléaire ? D'autres organismes dans le monde disposent-ils de ce savoir-faire ? Peut-on bâtir une filière sur ce marché et la France peut-elle en être leader ?

Où en est-on des nouveaux tests sur la cuve du réacteur de Flamanville ? Que se passera-t-il si les doutes ne sont pas levés sur la résistance de la cuve ?

**M. Gérard César.** – Je vous remercie pour cet exposé passionnant. J'aimerais connaître votre avis sur le laser Mégajoule, développé par la direction des applications militaires du CEA : pensez-vous qu'il faut poursuivre ces efforts coûteux ou mettre un terme à ce projet ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Avez-vous été consulté par le Gouvernement sur le projet de reprise de l'activité « réacteurs nucléaires » d'Areva par EDF ? Quel est votre sentiment sur ce sujet, en particulier en ce qui concerne la part de cette activité qui doit entrer dans le giron d'EDF ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je vais intervenir avec d'autant plus de modestie et d'humilité que je passe après notre expert Bruno Sido... (*Sourires*). Le CEA doit être un outil d'aide à la décision politique. En tant que « conscience scientifique » de cet organisme – car c'est ainsi que vous vous êtes vous-même défini –, j'ai quelques questions à vous poser.

Tout d'abord, pensez-vous que le choix des énergies renouvelables comme alternative au nucléaire à court et moyen termes soit une option crédible, alors même que les problèmes de stockage ne sont pas résolus ?

Ensuite, le Cotentin continue son développement de l'hydropower au large du Raz Blanchard : les efforts de recherche fondamentale et appliquée dans ce domaine vous paraissent-ils suffisants ?

Enfin, les financements européens en matière de développement des énergies renouvelables sont-ils satisfaisants ou devraient-ils être renforcés ?

**M. Martial Bourquin.** – Nos collègues députés Marc Goua et Hervé Mariton ont rendu un rapport détaillant les risques du projet Areva-EDF : quel est votre avis sur ce document ?

Par ailleurs, la France peine à développer les énergies renouvelables alors que l'Ecosse a doublé sa production d'éoliennes en tout juste un an. Avez-vous une explication sur ce phénomène ?

Enfin, pourquoi ne pas faire l'exemple d'un démantèlement total de centrale nucléaire ? Une telle démonstration prouverait que la France possède une technologie de pointe dans ce domaine.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je reviens sur le problème du stockage de l'énergie et du développement des énergies renouvelables évoqué par Yannick Vaugrenard car le débat à ce sujet a été intense lors de la discussion du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Des perspectives d'application pratique se dessinent-elles ?

**M. Yves Bréchet.** – Je vous remercie pour votre intérêt et cette moisson de questions !

Je souhaite préciser d'emblée que je ne déroge jamais à une règle : on ne commente pas une étude à venir. Il ne peut en ressortir que de l'inquiétude, même si celle-ci n'est pas nécessairement fondée. Par ailleurs, j'ai un rôle de conseil scientifique auprès de l'Administrateur général du CEA et du Gouvernement : j'ai donc un devoir de réserve. Ce n'est pas à moi, mais au récipiendaire de l'avis, de décider de la publicité des informations qui y sont contenues. C'est d'ailleurs ce qui me permet d'être tout à fait franc, et parfois même vif, dans mes propos !

Cela étant dit, il y a un travail scientifique de fond à fournir sur l'EPR de Flamanville. Les calculs de dos d'enveloppe menés laissent à penser que la zone affectée par la ségrégation n'est pas une zone irradiée : la situation actuelle ne pose a priori pas de problème de sûreté. En revanche, la question de nos compétences en métallurgie se pose. Le phénomène de ségrégation est connu mais on a fait comme s'il n'existant pas : ce n'est pas bien ! Encore une fois, si les calculs effectués jusqu'à présent me rendent optimiste, seuls une étude fouillée et des essais pourront nous assurer que les cuves ne présentent aucun danger.

Un autre problème me semble en l'occurrence plus important. Il est indispensable que les opérateurs de sûreté soient absolument convaincus du bien-fondé et de la rationalité des règlements qui sont établis. Si ce n'est pas le cas, les effets à court terme des dispositifs de sûreté seront dommageables. Si l'indépendance de l'ASN est indispensable, elle n'empêche pas un lien étroit avec les opérateurs. Ces échanges sont impératifs pour assurer la crédibilité de la filière nucléaire.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Il a été dit que les cuves de Flamanville respectaient les normes imposées à l'époque de leur fabrication mais que ces normes avaient évolué. Ces propos ont été contestés par la suite. Qu'en est-il exactement ?

**M. Yves Bréchet.** – Quelles qu'aient été les normes à l'époque, si on avait constaté une ségrégation de l'ampleur de celle à laquelle nous faisons face aujourd'hui, cela aurait été considéré comme un problème. Ce n'est pas tant le phénomène, mais l'endroit inhabituel où il est apparu et son ampleur, qui nous ont surpris.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Monsieur le Haut-Commissaire, vous avez utilisé à plusieurs reprises le terme de « ségrégation ». Nous avons certes un expert dans l'assemblée en la personne de Bruno Sido, mais pouvez-vous nous expliquer rapidement en quoi consiste ce phénomène ?

**M. Yves Bréchet.** – Je le fais d'autant plus volontiers que j'ai été maître de conférences, et que j'aime expliquer les choses !

Imaginez une éponge imbibée d'eau : si vous la pressez, vous expulsez un volume d'eau et l'éponge se rétracte. C'est ce qui s'est passé dans les cuves. Le solide étant plus dense que le liquide, vous vous retrouvez avec du liquide flottant entre les parties solides. Ce phénomène de rétraction est donc à l'origine d'un flux de liquide, qui passe d'un endroit à un autre de la cuve. Or, lorsque vous solidifiez un alliage, sa composition change. Sur une petite surface, il est possible de chauffer l'alliage pour rééquilibrer sa composition. Dans le cas des cuves de l'EPR, l'impact de la ségrégation est de l'ordre du mètre : une telle solution n'est plus envisageable. Encore une fois, le phénomène auquel nous sommes confrontés n'a rien de surprenant mais il a impacté une zone plus étendue que prévu. Il me semble que nous ne maîtrisons plus le procédé : nous devons développer, ou redévelopper, certaines compétences en métallurgie. Cette délicescence des savoirs ne touche pas que le nucléaire, mais également d'autres domaines industriels.

**M. Martial Bourquin.** – Tout à fait !

**M. Yves Bréchet.** – Une industrie ne peut se fabriquer qu'à partir d'une matière. À nous de maîtriser cette matière.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Il existe 58 réacteurs nucléaires, et c'est la première fois que nous sommes confrontés à ce problème de cuve : pourquoi s'est-il précisément présenté sur l'EPR ?

**M. Yves Bréchet.** – L'EPR est beaucoup plus gros et requiert l'utilisation de techniques différentes. Nous connaissons ces méthodes ; on les a laissé disparaître, il faut maintenant les réapprendre... L'industrie nucléaire est un bijou : nous n'avons pas le droit de le laisser s'abîmer.

Pour conclure sur Flamanville, je crois qu'il est sage d'attendre le résultat des études scientifiques et techniques pour se prononcer plus avant sur le sujet.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – En attendant, le chantier se poursuit ?

**M. Yves Bréchet.** – Parce qu'il y a bien d'autres choses à faire dans un chantier. Du reste, le problème n'est pas insoluble : au pire, on pourrait remplacer le couvercle même si le coût serait bien entendu très élevé...

Vous m'avez également interrogé sur Syndièse. Je suis extrêmement favorable au développement de la biomasse. Jean Rostan a eu une formule que je trouve particulièrement adaptée aux énergies alternatives : « Une vérité qui fait plaisir doit être prouvée deux fois ».

Au premier abord, c'est une bonne idée mais il faut vérifier la pertinence et le coût de ce choix. Nous devons passer outre les effets d'annonce : attendons les réponses scientifiques aux problèmes de maillage, de capacité et d'industrie, nous prioriserons ensuite.

Sur le principe, la création d'une unité de prétraitement de la biomasse à Bure-Saudron est une bonne idée. Sur le principe, la contribution du CEA à ce projet est aussi une bonne idée. Mais il ne faut pas qu'il soit le seul contributeur ! En matière d'ingénierie des fluides oléagineux, par exemple, l'IFP Energies nouvelles me semble plus à même de développer des solutions techniques que le CEA. Pour fabriquer la biomasse, nous devons donc mobiliser toutes les compétences nationales. Quant à savoir quelle stratégie de développement adopter pour cette énergie, il m'est impossible de vous répondre. Il faudrait réaliser une analyse économique, réunir les acteurs concernés autour d'une même table et mener des études scientifiques. Si les parlementaires me le demandent, je peux lancer un travail sur le sujet : je vous rendrai mon avis et vous décidez si vous souhaitez le rendre public...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Vous insistez sur le terme d'avis. J'ai souvenir d'un dîner au CEA auquel participait un député qui était contre le nucléaire. Il vous a mis au défi de donner votre opinion et vous lui avez répondu « Je ne confonds pas opinion et avis ».

**M. Yves Bréchet.** – C'est essentiel de donner un avis. Surtout pour un scientifique. Une opinion...

Concernant la fusion, je doute qu'elle permette de produire de l'électricité en France d'ici 2050. Mais, encore une fois, il faut mener des études pour le savoir ! Cela va nécessiter une ingénierie qui sera utile dans d'autres domaines. Le problème est plus complexe qu'il n'y paraît. Certains me disent que c'est simple, qu'on met le soleil dans une boîte. C'est vrai... mais on ne sait pas construire la boîte !

Il faut savoir que les équations de physique nucléaire sont des équations linéaires. On peut donc facilement passer d'un prototype de petite taille à des infrastructures plus importantes. Les équations de la fusion ne sont, elles, pas linéaires : un changement d'échelle induit un changement de phénomène. La réalisation d'un prototype ne garantit donc pas la fabrication d'une infrastructure fiable. Il reste de l'espoir mais je ne peux pas promettre qu'un démonstrateur « grandeur nature » verra le jour. Je peux sembler pessimiste, et je m'en excuse, mais les scientifiques ont un devoir d'honnêteté.

Concernant le réacteur à neutrons rapides, il s'agit d'un réacteur à fission, dans lequel nous avons 50 ans d'expérience. S'il n'est pas déraisonnable d'envisager le développement d'un prototype à partir de 2030, il est illusoire d'imaginer remplacer tous les réacteurs à eau pressurisée par cette nouvelle technologie. N'oublions pas que la quantité minimale d'infrastructures pour gérer le parc est déterminée par la physique, et la quantité optimale utile par l'économie. Ces deux facteurs sont indissociables ! Je me répète, mais il faudrait lancer des études... Sachez que le Haut-Commissaire ne rend que deux types de documents : des notules ou des études très conséquentes !

Venons-en aux questions relatives au démantèlement. J'ai justement organisé cette année un colloque à l'Académie des sciences sur le sujet. Les conclusions étaient claires : en conditions normales, nous savons parfaitement démanteler les centrales nucléaires. Nous avons encore beaucoup à apprendre pour la gestion du démantèlement en situation dégradée, lors d'un accident par exemple. Ce constat appelle plusieurs remarques. Pour

commencer, il faut dix fois moins de personnes pour démonter une centrale que pour la faire fonctionner : démanteler est plus facile que construire mais ça ne crée pas d'emplois. Cependant, nous avons tout intérêt, puisque nous savons construire les centrales, à créer une filière technologique du démantèlement à l'export. Cela implique certes d'investir dans la recherche mais nous rendrait concurrentiels sur ce marché si on trouve l'équilibre optimal, celui qui garantit un coût minimal pour une sûreté maximale.

Il n'y a rien d'impossible dans un démantèlement : allez à Brennilis ! Demandez-leur ! On a l'impression que c'est compliqué car jusqu'ici, le CEA n'a démantelé que des moutons à cinq pattes : il fallait, à chaque fois, surmonter des difficultés différentes, uniques. L'avantage de nos 58 centrales, c'est qu'elles ont des réacteurs identiques. Tous fonctionnent à eau pressurisée, comme 80 % des réacteurs nucléaires au monde. Cette décision avait d'ailleurs été source de fâcherie entre Marcel Boiteux et le CEA. Force est de constater qu'aujourd'hui, ce choix s'avère excellent ! C'est idéal pour mettre en place une systématique du démantèlement : nous avons tous les atouts pour créer cette filière technologique.

Le prochain colloque se tiendra début 2016 et portera sur les réseaux et le stockage d'énergie : quelles sciences et quelles conditions pour un parc mixte et stable ?

**M. Bruno Sido.** – Brennilis est un excellent exemple. On sait démanteler les centrales. Mais sait-on également empêcher les recours dilatoires visant à doubler la durée des chantiers de démantèlement ?

**M. Yves Bréchet.** – Hélas non...

Je suis, par ailleurs, extrêmement favorable au laser Mégajoule. La menace nucléaire française repose intégralement sur une simulation numérique : il est important de valider ce modèle purement théorique, et le laser va nous y aider. C'est un énorme progrès, on ne peut pas regretter Mururoa !

Une bombe thermonucléaire repose d'une part sur l'effondrement d'une sphère à plutonium, et d'autre part sur la fusion du tritium. L'utilisation du laser Mégajoule permet de tester la partie « effondrement » et de valider, uniquement par le calcul, la fiabilité du modèle. Cet objet expérimental, prouesse scientifique et technique, est l'exemple réussi d'un développement de longue haleine. Il aura fallu trente ans pour le mettre au point, mais nous y sommes parvenus car la mission était clairement établie, et nous n'avons jamais lâché l'objectif.

Si vous n'avez pas vu le laser Mégajoule, allez-y, c'est très impressionnant !

**M. Gérard César.** – Président, vous savez ce qu'il nous reste à faire... Tous à Bordeaux !

**M. Yves Bréchet.** – La réussite est d'autant plus complète que le laser Mégajoule est à la fois un outil de défense – c'est l'objectif premier de son développement – et un outil de recherche fondamentale pour l'astrophysique de laboratoire, qui permet notamment d'observer... la fusion nucléaire ! Voilà un bon usage des deniers publics !

**M. Marc Daunis.** – J'ai bien compris qu'il était difficilement possible de segmenter la recherche en raison de l'étroite imbrication des différentes technologies mais au vu de l'enjeu colossal que représente la transition énergétique, peut-on vraiment se permettre

cet émiettement ? Il faut s'assurer d'une étroite coordination, d'une active coopération et de réels échanges entre les organismes, sans entrer dans une logique séparatiste comme celle qui prévaut actuellement... C'est vrai pour la biomasse, pour le photovoltaïque, pour le stockage et pour tout le reste !

**M. Yves Bréchet.** – Je suis tout à fait d'accord. Au vu des enjeux colossaux, ces querelles de clocher relèvent de la haute trahison !

J'insiste sur la nécessité de mener une réflexion de fond qui permette de prioriser les développements d'énergies alternatives en fonction de notre capacité d'investissement et de notre situation. Il n'est pas envisageable de sauter de l'avion en étant persuadé qu'on arrivera à créer un parachute avant d'arriver au sol... Malheureusement, nombre de scénarios énergétiques aujourd'hui violent la loi de conservation de l'énergie de Kirchhoff : on peut voter d'autres lois mais ça me semble quand même compromis ! (*Sourires*)

Une chose est sûre : le réchauffement climatique est un problème essentiel et nous devons nous tourner vers des énergies décarbonées. Les particularités de chaque pays fixent des conditions initiales et des conditions limites, cadre de recherche nécessaire pour l'ingénierie. Pourquoi chercher à développer les mêmes techniques aux Pays-Bas et à Singapour ? Si la base est commune – car nous sommes tous d'accord sur une grille de lecture – les solutions peuvent être différentes d'un pays à l'autre. Encore une fois, l'analyse scientifique doit être la première étape de tout développement et de tout choix : les choses doivent être possibles avant de pouvoir être souhaitables...

Par ailleurs, il est invraisemblable d'imaginer que deux centres photovoltaïques, parce qu'ils ne dépendent pas du même organisme, ne communiquent pas ! Je pense à l'institut photovoltaïque d'Île-de-France, géré par EDF, et à celui de Chambéry, sous contrôle du CEA.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Ont-ils accepté de se parler ?

**M. Yves Bréchet.** – Ils commencent à discuter... Ils n'ont pas le choix, je suis têtu ! Et je bénéficie d'un capital confiance de la part de tous les acteurs : c'est l'avantage de ne pas avoir fait carrière au CEA... (*Sourires*) On ne peut plus attendre, il faut accepter de mettre des mouchoirs sur ces divergences qui sont trop souvent des positions de principe. Le cas s'est également présenté avec le CEA et le CNRS concernant le stockage de l'énergie électrochimique. Il y a quelques années, il était inenvisageable de les réunir dans la même pièce. Les choses ont fini par évoluer, même si cela a nécessité l'aide d'une main ferme... L'administrateur général et moi-même sommes tout à fait d'accord pour forcer les choses et aider les lignes à bouger.

Monsieur Poniatowski... Areva + EDF = je pose mon joker ! C'est un projet à l'équilibre politique, économique, et technique fragile. Mon avis est scientifique, il n'a donc aucune utilité. Le Gouvernement a d'ailleurs eu la sagesse de ne pas me le demander !

L'hydraulien, pour sa part, ne me semble pas une solution à développer à grande échelle car il n'est pas pertinent partout. Le problème de fond est bien connu : le métal, l'eau et le sable ne font pas bon ménage. Le choix est donc économique : ne pas payer trop cher les infrastructures et les changer souvent, ou investir lors de la création pour éviter de renouveler le parc trop régulièrement. Il est vrai que l'hydraulien est moins fluctuant que l'éolien, mais je persiste à penser que sa contribution au mix énergétique sera marginale.

Concernant les financements de l'Europe, je n'aurai qu'une remarque : nous avons grand besoin de sa coopération, que j'appelle de mes vœux, d'une vraie réflexion et d'une politique qui ait du sens.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Quel est votre interlocuteur à la Commission européenne ?

**M. Yves Bréchet.** – Je n'en ai pas ! Le conseiller scientifique a été supprimé... Pas physiquement – du moins pas à ma connaissance ! –, mais son poste, lui, a disparu.

**Mme Annie Guillemot.** – Est-ce là un avis ou une opinion, monsieur le Haut-commissaire ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – C'est un constat...

**M. Yves Bréchet.** – Exactement ! Même si par ailleurs j'ai également un avis sur la question !

**Mme Annie Guillemot.** – Avis... Opinion, plutôt ? (*Sourires*)

**M. Yves Bréchet.** – Non non, un avis ! (*Rires francs et partagés dans la salle*) Un point de vue documenté sur la disqualification des experts. Mais ce n'est ni le lieu ni le moment pour aborder ce sujet...

**Mme Annie Guillemot.** – Pardonnez cette boutade, je vous taquine !

**M. Yves Bréchet.** – Monsieur Bourquin m'a interrogé sur le rapport parlementaire. Oscar Wilde disait : « Je ne lis jamais les livres dont j'écris la critique, ça pourrait m'influencer. » Pour vous donner un avis, il faut que je lise le rapport. Pouvez-vous m'en adresser une copie ? Peut-être ne saurai-je pas quoi vous dire mais dans ce cas, je vous répondrai : « Je ne sais pas ».

L'important développement de l'éolien en Ecosse interroge beaucoup. Hé oui... en Ecosse, il y a du vent ! Soyons factuels : à Singapour, le taux de charge est de 60 % ; en France, il est de 20 %. En Allemagne, pour obtenir le même taux de charge qu'à Singapour, il faudrait 20 fois plus d'infrastructures... Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Au risque de me répéter, il faut mener des études sur la stabilité des réseaux, les capacités de stockage, la concentration de la production... Il n'existe pas de réponse générique, il faut sortir des discours de bonne volonté.

**M. Martial Bourquin.** – On comptabilise 300 jours de soleil par an dans le sud de la France. Malgré cela, on y voit peu de panneaux solaires. Ne trouvez-vous pas cela un peu problématique ?

**M. Yves Bréchet.** – Mais non ! Il faut déterminer à quoi serviront les panneaux, si l'électricité produite sera remise sur le réseau ou si elle sera utilisée localement, il y a un ensemble de questions à se poser ! Ce sont des analyses précises, détaillées, prenant en compte les spécificités de chaque projet qui permettent la mise en place de la solution optimale. Gommer ces informations, c'est perdre toute la finesse du problème !

**M. Martial Bourquin.** – C'est votre rôle, de procéder à ces analyses.

**M. Yves Bréchet.** – C'est vrai, et je le fais du mieux que je peux. Et je profite de l'occasion qui m'est offerte pour saluer le travail que fournit également l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Ses membres prennent le temps nécessaire à l'élaboration d'études de qualité, c'est essentiel.

**M. Franck Montaugé.** – Je m'interroge sur le choix qui a été fait de commercialiser à l'étranger des réacteurs de petite capacité. Quel est leur intérêt d'un point de vue technologique et scientifique ?

**M. Yves Bréchet.** – Ce choix relève de la politique économique et commerciale d'Areva et EDF. Au sein même de ces entreprises, les avis sont partagés. D'un point de vue personnel, je dirais que ces petits réacteurs s'adressent à des primo-entrants sur le marché du nucléaire, lesquels attendent un retour d'expérience. Or ceux qui ont déjà fait le choix du nucléaire ont généralement de gros réacteurs, et renâclent à mettre en place un petit réacteur uniquement pour justifier leur fonctionnalité...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Pouvez-vous nous donner des exemples de ce type de petit réacteur ? Quelle est leur capacité ? Le réacteur Atmea fait-il partie de cette catégorie ?

**M. Yves Bréchet.** – Ils sont essentiellement utilisés dans les sous-marins atomiques et ont une capacité d'environ 250 MW. Le réacteur Atmea est complètement différent.

**M. Franck Montaugé.** – Je pensais en fait à des réacteurs d'environ 900MW, qu'on peut donc visiblement considérer comme des réacteurs de taille moyenne. Je pense qu'il y a un réel enjeu sur ce marché.

**M. Yves Bréchet.** – Je suis tout à fait d'accord, c'est un marché à développer.

J'aborde maintenant la question du stockage de l'énergie. Le stockage de masse est une nécessité pour stabiliser le réseau et l'hydraulique est à l'heure actuelle la seule technologie convaincante pour ce faire. Malheureusement, la plupart des développements possibles ont déjà été réalisés. Le stockage par l'hydrogène se développe mais des difficultés techniques, notamment en termes de transport de l'énergie, sont encore irrésolues. En revanche, localement, les piles à combustible, ou encore la coordination d'un ensemble de voitures pour créer un réseau, semblent efficaces.

Il faut identifier les enjeux et les potentiels de chaque territoire au cas par cas. Par exemple, j'aime le principe de la cogénération nucléaire, même si elle ne plaît pas à EDF, car elle diminue le rendement de la production électrique... Toutefois, je trouve ridicule l'idée de créer un réseau de chaleur pour chaque centrale ! Il ne faut pas chercher à généraliser des choix qui devront, par ailleurs, être priorisés par l'État.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Au risque de me répéter, trouvez-vous qu'une alternative au nucléaire est une option crédible à court et moyen termes si la question du stockage des énergies renouvelables n'est pas résolue ?

**Mme Annie Guillemot.** – N'est-ce pas utopique ?

**M. Yves Bréchet.** – Je vais dresser un parallèle géographique. Si vous dites que vous avez besoin d'aller des Houches à Courmayeur, vous ne dites pas pour autant comment vous y allez ! Il faut trouver une technique pour passer d'un côté à l'autre de ce petit détail

qu'est le Mont Blanc, sans quoi vous restez bloqué. Actuellement, bien que des objectifs aient été fixés, nous n'avons pas trouvé les moyens techniques et scientifiques de dépasser les obstacles. Et pour cause : on s'escrime à ne voir que les avantages et on n'a donc pas encore identifié les obstacles à franchir pour y arriver... Il faut investir dans la recherche. Sans stockage, il est illusoire de penser à développer à grande échelle des énergies fluctuantes qui ont besoin d'être stabilisées, comme l'éolien. Le foisonnement n'est pas une solution car pour répondre au problème, il supposerait un maillage du territoire sur plusieurs centaines de kilomètres. Je vous laisse imaginer la mesure des difficultés à lever... Le stockage de masse est essentiel, et pour aller vers des lendemains qui chantent, il faut miser sur la R&D !

Nous n'avons pas non plus abordé le problème sanitaire qui peut se poser si on se repose sur les énergies renouvelables sans avoir une capacité de stockage sûre. En cas de black-out un peu long, comment fait-on pour assurer une fourniture énergétique aux patients qui présentent des difficultés respiratoires, ou qui ont besoin d'une dialyse ? Le risque est trop grand et EDF peut pallier une déficience ponctuelle, mais pas un problème affectant une région entière pendant plusieurs jours ! Il faut donc développer des systèmes de stockage peu chers, qui puissent être distribués à l'ensemble de la population.

**M. Franck Montaugé.** – Beaucoup de particuliers qui ont besoin d'une assistance de ce type utilisent des groupes électrogènes. Ce système ne me paraît ni compliqué, ni dispendieux.

**M. Martial Bourquin.** – L'entreprise Tesla a développé des solutions de stockage domestique sous forme de pile. Qu'en pensez-vous ?

**M. Yves Bréchet.** – La bonne solution est celle qui est disponible pour tous, quel que soit le niveau de revenus. C'est la responsabilité de l'Etat.

Je le répète, le problème du stockage ne me paraît pas insurmontable mais il faut y réfléchir sérieusement.

Quant au stockage des déchets nucléaires, il faut arrêter d'apeurer la population : ce n'est plus un problème majeur. Le problème majeur est aujourd'hui de convaincre la Nation que le stockage des déchets nucléaires n'est justement plus un problème majeur ! Les déchets vitrifiés peuvent être stockés dans de l'argile, et ne présentent aucun risque : encore faut-il faire entendre raison à l'opinion publique...

En Suède, ce type de stockage a été parfaitement accepté par la population. Lorsque j'ai demandé comment cela s'était passé, on m'a répondu : « C'est simple. Pendant quinze ans, trois soirs par semaine, les ingénieurs ont discuté avec la population locale dans de petites réunions d'une vingtaine de personnes. On a répondu à leurs interrogations, et on a fini par les convaincre. » Et pour cause : sur 20 personnes, si 18 sont intéressées et 2 seulement perturbent la réunion, le débat peut avoir lieu. À 200, c'est impossible...

Certes, il a fallu quinze ans. Mais il faut arrêter de confondre l'urgent et l'important. Les déchets nucléaires sont importants ; il est déraisonnable de considérer qu'ils constituent un problème urgent.

Je terminerai en vous racontant une dernière anecdote. Il y a deux ans et demi, je venais alors tout juste d'arriver au CEA, un incendie s'est déclaré à Fessenheim. Mon bistrotier m'a interrogé sur le sujet, et je lui ai répondu : « Je ne sais pas ce qui s'est passé

mais je vais me renseigner. » Il s'est avéré qu'une malheureuse erreur de bidon était à l'origine de l'incendie. Le lendemain, je lui ai donc expliqué cela, et il m'a répondu : « Hier, vous avez reconnu que vous ne saviez pas, j'ai apprécié cet état d'esprit. Finalement, c'était juste un incendie, rien de plus grave : je suis rassuré. Mais c'est quand même étrange que dans une industrie d'une telle technicité, on ne soit pas fichu de distinguer deux bidons... ». Cet incendie a fait les gros titres de la presse nationale mais aucun n'a égalé en justesse et bon sens les propos de mon bistrotier. Il faut vraiment qu'on réapprenne à parler aux gens : ce sera le mot de la fin !

*(Vifs applaudissements dans la salle).*

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Je ne suis pas surpris que vous soyez applaudi de la sorte, monsieur le Haut-Commissaire. C'est la deuxième fois en quatre ans que cela arrive, et à juste titre : vos propos étaient passionnantes et ces problématiques pourtant complexe nous sont apparues clairement.

**M. Daniel Gremillet.** – Mille mercis pour cet échange. Vous donnez une nouvelle dimension au rôle que peut et doit jouer le scientifique auprès du politique. Espérons que cet état d'esprit touche d'autres domaines.

**M. Marc Daunis.** – Vous avez cité Oscar Wilde, permettez-moi d'en faire autant. « Il est stupide de donner des conseils, mais donner de bons conseils est une chose absolument désastreuse ». Voilà qui vous correspond, vous qui ne donnez que des avis !

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Le philosophe Alain, interrogé un jour par un de ses étudiants sur la capacité des éléphants du Laos à marcher sur l'eau, aurait répondu : « Je ne sais pas. Allons voir ! ». C'est votre philosophie, et cette modestie est tout à votre honneur. Merci de votre très éclairante intervention.

*La réunion est levée à 11 h 30.*

**Jeudi 9 juillet 2015**

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

## **Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous devons examiner des amendements déposés ce matin puis en début d'après-midi par le Gouvernement au texte de la commission sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

**Article 5 quater**

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 287 précise que la Caisse des dépôts est habilitée à assurer le préfinancement de l'enveloppe spéciale « transition énergétique ». Les projets qui bénéficieront des fonds affectés à l'enveloppe spéciale « transition énergétique » ont été identifiés. Cet amendement permettra de mobiliser des ressources dès la promulgation de loi. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 287.*

### ***Article 23***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 281 revient sur la création d'un acheteur de dernier recours pour l'électricité produite par les installations bénéficiant du complément de rémunération. Lorsque nous avions examiné hier les amendements n°s 126, 191 et 212 ayant le même objet, nous avions fait état de notre accord sur le principe mais avions néanmoins demandé l'avis du Gouvernement au vu du manque de précisions de ces amendements. Or, cet amendement vient justement apporter des réponses à nos interrogations car il précise le financement du dispositif – les surcoûts seront couverts par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) –, le niveau de décote appliquée à l'électricité rachetée – au plus 80 % de la rémunération issue de la vente directe sur le marché complétée du complément de rémunération – et, enfin, que l'acheteur de dernier recours sera subrogé au producteur pour la valorisation des garanties de capacité et des garanties d'origine. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 281.*

### ***Article 43 bis***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 294 revient opportunément sur le soutien aux cogénérations industrielles introduit par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture mais que les députés avaient conditionné à l'alimentation d'une entreprise ou d'un site gazo-intensif. Or, cela aurait eu pour effet d'exclure les sites industriels n'utilisant pas uniquement du gaz, et n'ayant donc pas le statut de gazo-intensifs, alors même qu'ils se trouvent dans une situation économique comparable à celle des sites éligibles.

Lors de l'examen du texte en commission, nous avions donc jugé nécessaire d'étendre le dispositif à tous les sites industriels consommant de la chaleur en continu. Cependant, nous ne pouvions pas en prendre l'initiative car l'article 40 nous aurait alors été opposé. Par cet amendement, le Gouvernement répond pleinement à cette difficulté et permettra de soutenir toutes les cogénérations industrielles alimentant des sites calo-intensifs. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 294.*

### ***Article 43 bis***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 289 procède à une coordination dans le code de l'énergie pour tenir compte du remplacement de la prime versée aux opérateurs d'effacement par un système d'appels d'offres piloté par l'autorité administrative. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 289.*

### ***Article 49***

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 295 entend décaler de quelques mois l'échéance de publication des deux premières programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE), l'une applicable au territoire métropolitain et l'autre aux zones non interconnectées (ZNI).

En l'état, le texte prévoyait une publication au plus tard fin 2015 et une première période de la PPE couvrant les années 2015 à 2018. Or, il est très peu probable, compte tenu de la date de promulgation du texte qui interviendra, au mieux, dans le courant du mois d'août, que le Gouvernement soit en mesure de respecter ces échéances. En pratique, les deux premières PPE devraient être publiées en 2016. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 295.*

#### *Article 60*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 282 est un amendement de précision. Il indique que le fichier constitué par l'administration fiscale établissant la liste des bénéficiaires du chèque énergie fournira les éléments nécessaires au calcul du montant de l'aide –et non pas le montant de l'aide proprement dit. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 282.*

#### *Article 65*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – L'amendement n° 283 est identique à l'amendement n°96 des membres du groupe socialiste, sur lequel notre commission a émis un avis favorable mardi dernier.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 283.*

*Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.*

<b>Article 5 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	287	Précision selon laquelle la Caisse des dépôts est habilitée à assurer le préfinancement de l'enveloppe spéciale.	<b>Favorable</b>
<b>Article 23</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	281	Création d'un acheteur en dernier recours de l'électricité produite par les installations bénéficiant du complément de rémunération	<b>Favorable</b>
<b>Article 43 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	294	Soutien aux installations de cogénération industrielles alimentant des sites calo-intensifs	<b>Favorable</b>

<b>Article 46 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	289	Coordination	<b>Favorable</b>
<b>Article 49</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	295	Échéance de publication de la première programmation pluriannuelle de l'énergie	<b>Favorable</b>

<b>Article 60</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	282	Précision sur la procédure de détermination du montant du chèque énergie	<b>Favorable</b>
<b>Article 65</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	283	Correction d'une erreur matérielle à l'article 65	<b>Favorable</b>

*La réunion est levée à 17 h 13.*

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

**Mercredi 8 juillet 2015**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures*

### **Désignation d'un vice-président**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, il nous revient de désigner un vice-président centriste au sein du Bureau de la commission, en remplacement de M Aymeri de Montesquiou. Je vous rappelle la procédure prévue par l'article 13 du Règlement du Sénat : seuls les présidents de commission sont élus au scrutin secret, sous la présidence du président d'âge, qui proclame les résultats du scrutin dont le dépouillement est effectué par les deux plus jeunes commissaires présents. Les vice-présidents sont quant à eux désignés par les groupes qui établissent la liste de leurs candidats selon le principe de la représentation proportionnelle. La commission se contente d'en prendre acte. Mes échanges récents avec le Président du Sénat et les Présidents de groupes politiques sur ce sujet m'ont confirmé cette interprétation constante du Règlement.

En conséquence, la désignation du remplaçant de M. de Montesquiou ressortit de la compétence du groupe UDI-UC.

J'ai reçu en date du 30 juin un courrier du Président François Zocchetto indiquant que le groupe UDI-UC « souhaite que Mme Nathalie Goulet accède à la fonction de vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ». Nous prenons donc acte de cette désignation, et Mme Nathalie Goulet est désignée vice-présidente de la commission, sur proposition du groupe UDI-UC, *en remplacement de M. Aymeri de Montesquiou*.

### **Programmation militaire pour les années 2015-2019 et diverses dispositions concernant la défense – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine les amendements au texte de la commission n° 548 (2014-2015) sur le projet de loi n° 494 (2014-2015) actualisant la programmation militaire pour les années 2015-2019 et portant diverses dispositions concernant la défense dont M. Jean-Pierre Raffarin est rapporteur.**

### **TABLEAU DES AVIS**

<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. TRILLARD	12 rect.	base navale à Djibouti.	<b>Favorable</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	14	Recrutement de réservistes opérationnels parmi les Français de l'étranger	<b>Favorable</b>

Mme GARRIAUD-MAYLAM	15	Développement de la réserve citoyenne parmi les Français établis hors de France	<b>Favorable</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	16	Utilisation de la réserve citoyenne pour promouvoir la francophonie	<b>Demande de retrait</b>
M. REINER	7	Prévoir que l'augmentation éventuelle des effectifs du service industriel aéronautique augmente les contingements d'effectifs par grade et échelle de solde.	<b>Favorable</b>

**Article 2**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	18	Suppression de la clause de sauvegarde concernant l'évolution des indices économiques	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	19	Suppression de la clause de sauvegarde concernant les cessions d'immeubles et de matériels	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	24	Maintien de la possibilité d'une décote pouvant aller jusqu'à 100% lors de la vente de terrains de l'Etat mis à disposition du ministère de la défense pour des projets de construction de logements sociaux	<b>Défavorable</b>

**Article 2 bis**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	20	Suppression de l'exonération du ministère de la défense du financement interministériel du "surcoût OPEX" non budgété en loi de finances initiale	<b>Défavorable</b>

**Article 2 ter**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	23	Suppression de la mutualisation interministérielle du financement des "missions intérieures"	<b>Défavorable</b>

**Article 4 ter**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	21	Date de remise du rapport sur la doctrine d'emploi des forces sur le territoire national fixée au 31 mars 2016 plutôt qu'au 31 décembre 2015	<b>Favorable si rectifié</b>

<b>Article additionnel après l'article 4 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>M. de LEGGE</b>	13	Permettre aux commissions parlementaires de demander au ministre la classification d'un document couvert par le secret de la défense nationale en sollicitant l'avis de la CCSDN (Commission consultative du secret de la défense nationale).	<b>Sagesse</b>

<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DEMESSINE	9	Accroissement de la présence des APNM au sein du CSFM.	<b>Défavorable</b>

<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	6	Inclusion des retraités dans les APNM	<b>Défavorable</b>
Mme DEMESSINE	10	Représentativité des APNM en fonction de l'élection au CSFM.	<b>Défavorable</b>

<b>Article 17</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	22	Suppression du financement mutualisé de l'expérimentation du service militaire volontaire	<b>Sagesse</b>

<b>Article 19 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<i>Le Gouvernement</i>	5	<i>Rectification d'erreur matérielle</i>	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après l'article 19 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	1	Extension de l'utilisation des herses par la gendarmerie.	<b>Sagesse</b>

<b>Article 20</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	2	Correction d'une imperfection dans la rédaction de l'article L. 1332-6-1 du code de la défense pour permettre au Premier ministre d'imposer des règles aux sous-traitants des opérateurs d'importance vitale concernant la protection de leurs systèmes d'information critiques.	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après l'article 20</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	3	Extension du dispositif PNR aux vols affrétés en tout ou en partie par un agent de voyage ou un tour opérateur.	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	4	Renforcement de la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion.	<b>Favorable</b>

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -

### **Approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de Mme Demessine et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 562 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.**

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

Cet accord, dit « Tournai II » fait suite à une vague d’agressions à domicile dans la région frontalière belge, dont les auteurs étaient majoritairement issus des agglomérations françaises proches, et qui fut abondamment commentée par les médias et les acteurs locaux. Ces vols avec violence et leurs variantes s’inscrivent dans un contexte de « *persistance de la délinquance relevant de la criminalité organisée et de la délinquance spécialisée* », notamment de trafics de stupéfiants, de véhicules volés et d’armes ainsi que de recel d’or et de bijoux. Dans les neuf départements français de la zone frontalière, la grande criminalité a augmenté de 13,2 % entre 2013 et 2014, tendance qui se confirme sur les premiers mois de 2015.

Le champ d’application territoriale de l’accord Tournai II ou « zone de compétence commune » est plus important que précédemment, puisqu’il couvre l’ensemble

du territoire belge et non plus seulement les quatre provinces limitrophes belges, ainsi que neuf départements français au lieu de cinq : l'Aisne, les Ardennes, la Meurthe-et-Moselle, la Marne, la Meuse, la Moselle, le Nord, le Pas-de-Calais et la Somme.

Le titre I<sup>er</sup> de l'accord est consacré aux centres de coopération policière et douanière, les CCPD.

La compétence territoriale du CCPD franco-belge de Tournai est étendue. Elle couvre les quatre provinces limitrophes belges et les neuf départements français. Le CCPD de Tournai qui fonctionne 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, est composé de 28 personnels français et de 15 personnels belges. Cette différence entre les effectifs ne permet pas, selon le ministère de l'intérieur, « *le fonctionnement le plus efficient* ». Les autorités belges envisagent d'y affecter deux personnels supplémentaires qui viendraient compléter « la cellule analyse ». Nous ne pouvons qu'appuyer cette demande, naturellement.

L'accord prévoit la possibilité de modifier le nombre et la localisation de ces centres, mais à ce stade aucun autre CCPD n'est en projet actuellement, dans la mesure où les autorités françaises estiment que le centre bilatéral de Tournai et le centre quadripartite en cours de création qui associe la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg, sont complémentaires et suffisants pour mener à bien la coopération transfrontalière franco-belge.

Les CCPD n'ont pas vocation à effectuer de façon autonome des interventions à caractère opérationnel. Ils apportent leur appui aux unités et aux services chargés de missions de police et de douane des deux Parties, en facilitant l'échange d'informations opérationnelles ayant un lien avec la zone frontalière et en se livrant à l'analyse de la criminalité transfrontalière, à partir de rapprochements d'informations. La mission de veille et d'anticipation de phénomènes criminels, qui n'est pas encore à la hauteur des attentes pour l'instant, doit être intensifiée.

Le nouvel accord traite aussi, de manière plus détaillée, du cadre légal de traitement et d'échange des données, dans le respect de la législation nationale des Parties, et crée, au sein des centres communs, un traitement automatisé de données à caractère personnel ou « fichier commun ».

Le titre II étend la coopération directe entre unités et services, pour répondre aux nouveaux enjeux de sécurité. Il prévoit plus précisément la possibilité, pour chaque Partie, de détacher des personnels des services compétents ou « agents de liaison », de part et d'autre de la frontière. Leur mission est désormais étendue à la participation à des opérations conjointes et à la surveillance des manifestations publiques intéressant les services de l'autre Partie.

L'accord renforce aussi le dispositif des patrouilles communes dans la zone de compétence commune, en s'inspirant très directement de celui des patrouilles mixtes et des opérations communes du Traité de Prüm. Les agents présents sur le territoire de l'autre Partie peuvent désormais exercer les prérogatives de puissance publique prévues par la législation nationale du territoire en question, sous la direction de l'agent territorialement compétent.

Comme dans le Traité de Prüm, en cas d'urgence ou lors d'accidents graves, l'intervention de la patrouille la plus proche est permise afin d'assurer les premiers secours et de sécuriser le site, avant l'arrivée de l'unité territorialement compétente. En outre, les agents qui exécutent une mission légale sur le territoire de l'autre Partie, se voient reconnaître un pouvoir d'arrestation d'une personne surprise en flagrant délit de commission d'une infraction

punissable d'une peine d'emprisonnement. Ces agents bénéficient de la même protection et assistance dans l'exercice de leurs fonctions que les agents de l'autre Partie et le régime de responsabilité pour le règlement des dommages causés au tiers est précisé.

Le titre III, consacré aux dispositions communes, reprend, en les complétant, les stipulations prévues par l'accord précédent pour le suivi de la coopération, les différents types de coopération ainsi que les modalités destinées à la faciliter. Est notamment mis en place un groupe de pilotage stratégique, composé de représentants désignés par les ministres compétents des Parties et chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord.

La mobilité transfrontalière est facilitée, puisque désormais le véhicule de la patrouille commune est autorisé à intervenir des deux côtés de la frontière, à circuler sur le territoire de l'autre Partie, jusqu'à la prochaine possibilité de faire demi-tour, pour retourner sur son propre territoire et à transiter par le territoire de l'autre Partie, sous réserve de la transmission préalable d'un avis de transit aux centres communs. C'est absolument nécessaire car dans la zone concernée, tout est proche et tout se confond : les communes françaises et belges peuvent parfois être imbriquées les unes dans les autres, ce qui facilite le développement de la criminalité transfrontalière. Une Partie peut également engager des moyens maritimes et fluviaux ainsi que des moyens aériens sur le territoire de l'autre. Bien qu'il n'y ait pas d'accord formel, les services opérationnels disposent déjà de la faculté d'engager des moyens fluviaux sur le territoire de l'autre partie et des échanges et des rencontres régulières ont déjà lieu. Des synergies matérielles et logistiques, notamment par la mise à disposition ou l'acquisition conjointe de véhicules ou d'équipements, sont à rechercher.

Le transfert des détenus et des personnes en séjour illégal est aménagé afin de permettre leur remise par les agents d'une Partie aux agents de l'autre Partie positionnés sur leur territoire.

Tournai II ouvre également la voie à une coordination en matière de mise en œuvre des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, sous la forme d'un échange de bonnes pratiques d'une part, et d'un déploiement coordonné de ces dispositifs d'autre part, afin de permettre une surveillance rationnalisée des axes routiers dans la zone de compétence commune.

Outre les dispositions classiques finales, le titre IV prévoit que « les Parties contribuent conjointement et de manière équitable au financement de la coopération, qui est en principe mise en œuvre dans la limite des dépenses de fonctionnement courant des services concernés ». Le ministère de l'intérieur interrogé a indiqué que « *les Parties s'efforcent de veiller à ce que le financement de la coopération soit globalement équilibré entre elles, sans pour autant qu'il y ait une obligation de stricte égalité des contributions* », ceci s'équilibrant, en général, sur le long terme.

Sous le bénéfice de ces observations, je recommande l'adoption de ce projet de loi.

L'examen en séance publique est fixé au jeudi 16 juillet 2015. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée. Je vous propose, quant à moi, un rapport publié en forme synthétique.

**M. Jacques Gautier, président.** – Je remercie Michelle Demessine d'avoir accepté de préparer ce rapport dans un délai très bref. Sa connaissance du Nord de la France et de la Belgique nous a été très utile.

**Mme Nathalie Goulet.** – Pour avoir habité Douai pendant dix-sept ans, je voudrais faire deux observations. L'Eurométropole qui couvre Lille, Courtrai, Tournai peut nous servir d'exemple à un moment où il est difficile de mettre en place des intercommunalités transdépartementales. Il y a là en effet une vraie cohérence politique, sociale, économique et des populations – Pierre Mauroy a été un précurseur – à tel point que l'on se demande pourquoi il n'y a pas eu d'accord avant. Cette convention est utile, nécessaire et pertinente.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Je veux juste préciser que l'accord, que nous examinons aujourd'hui, a été précédé par un accord dit Tournai I, signé en 2001. L'accord Tournai II est plus précis et plus efficace pour lutter contre la criminalité, qui s'est développée, en raison de la géographie, de façon transfrontalière.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

### **Etat des négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union européenne et les Etats-Unis - Communication**

**M. Jacques Gautier, président.** – Mes chers collègues, la communication que devait nous faire Jean-Paul Emorine ici présent sur l'état des négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union européenne et les États-Unis est reportée, à sa demande, au mois de septembre, pour laisser le temps à la commission des affaires européennes d'adopter son rapport sur le sujet. Vous savez que les aspects de commerce international et de diplomatie économique sont une priorité du président de notre commission ; notre programme pour 2016, qui sera fixé par le Bureau en novembre, comportera sans doute au moins une mission à caractère économique, pour laquelle il faudra mobiliser toutes les compétences de notre commission : l'apport de Jean-Paul Emorine sera à cet égard naturellement très important.

### **Questions diverses**

**M. Jacques Gautier, président.** – En question diverse, nous venons d'apprendre que la prochaine conférence européenne sur la PESD-PSDC aura lieu à Luxembourg les 4 et 6 septembre. Il serait intéressant d'y envoyer une délégation de notre commission. Je rappelle que nous essayons d'y être présents au moins une fois par an : notre commission s'était ainsi rendue à Rome à l'automne dernier, mais n'avait pu aller à Riga compte tenu des dates.

La commission avait décidé de stabiliser la délégation, de manière à avoir un certain suivi. Les participants suivants ont été désignés par leurs groupes respectifs : M. André Trillard, pour Les Républicains, Mme Josette Durrieu, pour le groupe socialiste et républicain, et M. Joël Guerriau pour le groupe UDI-UC.

Lorsqu'ils ne peuvent se libérer aux dates de la conférence, il est fait appel à un remplaçant du même groupe. Je vous propose de reconduire cette délégation et ce mode de fonctionnement. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

*La réunion est levée à 10 h 08.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 8 juillet 2015**

**- Présidence de M. Alain Milon, président -**

### **Certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2014)**

**- Audition de M. Antoine Durrelman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**M. Alain Milon, président.** – Après la communication de notre rapporteur général sur la situation des finances sociales la semaine dernière, nous entendons ce matin, avec à mes côtés Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss, qui co-préside notre réunion, M. Antoine Durrelman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'année 2014.

La certification des comptes est une mission confiée à la Cour par l'article 12 de la loi organique du 2 août 2005. Elle porte sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux et des différentes branches.

Dans ce cadre, la Cour établit chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement, avec ce positionnement équidistant entre législatif et exécutif qui, vous le savez, est tout à fait précieux pour le Sénat.

Ce rapport de certification est distinct de celui sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, qui est, quant à lui, traditionnellement présenté en septembre.

Je profite de votre présence, monsieur le président, pour formuler une requête et vous indiquer tout le prix que notre commission attacherait à ce que le rapport sur l'application des lois de financement puisse être présenté plus tôt dans l'année, à ce moment même où nous débattons des orientations de finances publiques.

J'y verrais un triple intérêt :

- le débat d'orientation de juillet mettrait davantage l'accent sur la situation des finances sociales dont nous avons vu la semaine dernière, avec notre rapporteur général, qu'elles prenaient toute leur part dans le niveau inédit des prélèvements obligatoires dans notre pays ;

- cela nous permettrait de disposer, avec la certification, de l'appréciation de la Cour sur l'objet des dépenses qui sont retracées dans ces comptes et d'en tirer d'éventuelles conséquences lors de l'examen du PLFSS ;

- il viendrait en outre à l'appui d'une proposition de la Cour que notre Commission soutient, d'une loi de règlement ou, à tout le moins, d'un bilan plus approfondi du dernier exercice clos que ne le permet la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Je ne m'ésestime pas les contraintes qui s'imposent au travail de la Cour : des données disponibles tardivement, le temps de la procédure ou encore la disponibilité du tableau patrimonial sur la cohérence duquel la Cour doit se prononcer en application des textes.

Je vous livre simplement cette remarque, monsieur le président, alors que la modernisation que nous devons collectivement impulser au contrôle des comptes sociaux me semble répondre à une exigence démocratique. Les difficultés du retour à l'équilibre, malgré les efforts consentis en termes de recettes, nourrissent en effet l'incompréhension et au-delà, l'inquiétude.

Je vous remercie et vous laisse la parole.

**M. Antoine Durrelman, président de la sixième chambre de la Cour des comptes.** – Vous avez souligné vous-même, monsieur le président, les difficultés d'un changement de calendrier, qui ne tiennent pas tant à l'organisation de la Cour qu'à la mission que la loi lui confie. En application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale de juillet 1996, la Cour se prononce sur les tableaux d'équilibre et en application de celle de novembre 2010, sur le tableau patrimonial. Elle s'exprime sur la cohérence de l'équivalent d'un compte de résultat combiné et d'un bilan combiné des régimes obligatoires de base. La Cour a déjà des difficultés à obtenir de la direction de la sécurité sociale les données nécessaires à la fin du mois de juillet. Début septembre, en fonction des annexes 4 et 9 du PLFSS, elle procède aux ajustements et aux adaptations de ses observations.

Le calendrier est donc largement dans les mains de l'administration. La Cour plaide pour un travail d'anticipation de la certification du régime général et de celle des autres régimes qui est effectuée par des cabinets privés. Les tableaux pourraient être élaborés plus tôt, à partir de ces données.

De ce point de vue, il serait plus clair de distinguer entre la loi de financement de l'automne et une loi de règlement qui pourrait être déposée au début du mois de juin. Cette proposition déjà faite par la Cour suppose des modifications organiques sur lesquelles elle n'a pas de capacité d'initiative.

Pour en venir à la certification, dont c'est le neuvième exercice, je voudrais rappeler dans un premier temps la stratégie d'audit de la Cour avant d'indiquer son opinion sur les 9 ensembles de comptes qui lui sont soumis, correspondant à 4 organismes nationaux et à 5 branches et activités.

Il s'agit de masses financières considérables. 24 % du PIB pour les activités de recouvrement de l'Acoss, 20 % du PIB pour les dépenses.

La Cour a choisi une stratégie d'audit pour certifier que les comptes donnent une image fidèle. Sa mission s'inscrit dans le cadre du système normatif des normes internationales d'audit rappelées dans le dernier chapitre du rapport. Ce référentiel de la communauté de l'audit a des répercussions sur les autres régimes (MSA et RSI) mais aussi sur le système d'assurance-chômage et l'Unédic, dans la mesure où l'Acoss est chargée du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage.

La Cour a une vision des risques liée à la nature même des organismes de sécurité sociale.

Le premier risque est lié au fait que des dizaines de millions d'opérations sont effectuées. La Cour cherche à mesurer ces risques avec la préoccupation première d'éviter tout risque systémique.

Ceci se traduit par l'audit systématique des systèmes d'information des organismes de sécurité sociale, une mission lourde partagée entre les équipes de certification (25 auditeurs sur un an) et des prestataires externes. Le défaut de paramétrage d'un système peut avoir des effets considérables.

La Cour procède à l'audit des dispositifs de contrôle interne et c'est ce que la certification a fait bouger. Le contrôle, qui relevait auparavant de l'agent comptable *a posteriori* est aujourd'hui une mission de l'ordonnateur, du directeur qui doit établir une cartographie des risques. Le contrôle est-il complet, efficace ? Porte-t-il sur les enjeux forts ?

La Cour ne se prononce pas seulement sur les procédures mais aussi sur les résultats en examinant les erreurs résiduelles après contrôle qui peuvent avoir une incidence très forte sur les comptes.

Elle maintient une homologie, une permanence de méthode qui amène les organismes de sécurité sociale à évoluer. La certification a été un enjeu puissant de modernisation de la gestion de la sécurité sociale. L'attention portée à la qualité de la liquidation est un facteur d'économie pour la sécurité sociale et un levier de progrès considérable. Pour autant, les progrès sont inégaux.

Pour la deuxième année consécutive, la Cour a certifié l'ensemble des 9 comptes examinés, certifiés pour la première fois pour l'exercice 2013.

Cela n'a pas toujours été le cas. Dans certains cas, la Cour a été amenée à constater l'impossibilité de certifier.

La branche maladie est plutôt un bon élève de la certification. La Cour a fait le constat de certains progrès et de faiblesses accrues, en particulier sur le contrôle interne des prestations en nature et en espèces.

La Cour a procédé à un test engagé l'an dernier qui consiste dans un contrôle de second niveau. Elle avait constaté l'an dernier un risque d'erreurs et d'anomalies résiduelles supérieur à l'indicateur suivi par la Cnam, avec un risque de 900 millions d'euros.

La caisse est sortie cette année d'une logique de déni et a pris des mesures pour améliorer la qualité de son contrôle interne. Cette année, le test de reliquidation des IJ est entaché d'erreurs et d'anomalies. Ceci est lié aux difficultés de la prise en charge des IJ qui sont d'une extraordinaire complexité, ce qui a des effets sur la qualité.

Comme en 2013, les comptes de la branche maladie ont été certifiés avec trois réserves.

La branche accidents du travail a vu ses comptes certifiés avec réserves en 2013 après une impossibilité de certifier en 2012 et un refus de certifier en 2011.

La Cour constate les mêmes difficultés malgré certains progrès. La branche est en attente d'un dispositif de recensement des contentieux dont le déploiement se décale dans le temps. Le refus de certification a amené la branche-maladie à s'engager.

La branche famille est l'élève qui entend la voix de l'enseignant avec une certaine distance. Après un refus de certification en 2012 et une certification avec réserve en 2013, elle a commencé à se mouvoir lentement.

En 2014, elle a fait des progrès sur la cartographie des risques, le contrôle interne et la mobilisation de son réseau mais les progrès sont restés en deçà des attentes. Comme en 2013, les comptes de la branche sont certifiés avec réserves. Le problème majeur réside dans le contrôle de la liquidation des prestations, un risque stabilisé mais à un niveau élevé qui reste l'objet d'une attention vigilante. La Cour reste en attente de progrès significatifs sinon elle devrait revenir sur son opinion. Elle espère que le message est bien passé et que le contrôle interne sera plus efficace, notamment sur le caractère opérationnel des indicateurs de suivi mis en place par la Cnaf.

La branche vieillesse a longtemps été une branche en souffrance du point de vue de la qualité de ses comptes. Elle a franchi un palier en 2013. En 2014, les comptes de la branche sont certifiés avec 4 réserves, comme en 2013.

L'activité recouvrement est un très bon élève de la certification en raison du caractère financier de son activité mais aussi au fait qu'elle porte une partie de l'endettement du régime général. La certification est pour elle un enjeu de marché et pas seulement de qualité de gestion. De nouveaux progrès ont été réalisés en 2014, qui ont permis de lever 10 points d'audits.

Le progrès majeur est la qualité du recouvrement sur les travailleurs indépendants. La Cour a pointé à plusieurs reprises les conséquences de la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) à partir de 2008. Le rapport sur l'application de la loi de financement de 2012 a souligné l'improvisation de la réforme. Cette année, un cap a été franchi. Le travail de redressement a produit des effets mesurables. Cela ne veut pas dire que c'est la bénédiction mais les commissaires aux comptes ont certifié les comptes du RSI. C'était le dernier régime à ne pas l'être et même la dernière administration publique.

En conclusion, le levier de la certification produit des effets et le jour viendra de la certification sans réserve.

**M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss.** – Je vous remercie pour cette intervention où chaque mot compte. J'avais déjà attiré l'attention de la commission sur les conséquences des refus de certification ou des réserves. Dans le privé, elles se traduisent généralement par la mise en cause directe des dirigeants. Les progrès iraient sans doute plus vite si tel était le cas. Je note que les réserves n'ont pas évolué entre 2013 et 2014.

Ma première question est une question de forme : on nous dit que les déficits baissent, mais par rapport à quel référentiel ?

La Cour fait état de difficultés à liquider les prestations au bon niveau en raison d'une méconnaissance de l'ouverture des droits. En déduisez-vous la nécessité de revoir en profondeur notre modèle de recouvrement pour en faire un recouvrement personnalisé et non plus « en masse » ?

A propos des comptes du RSI nous avons été un peu étonnés par la médiatisation a posteriori de ce dossier alors que les députés mandatés n'ont rien proposé de révolutionnaire. Il ne faut pas mélanger les problèmes administratifs et le niveau des

cotisations qui, il est vrai, se sont alourdies. Or il nous semble qu'il y a cette confusion dans les esprits. Que changerait concrètement une intégration au régime général ?

Enfin, comment améliorer concrètement la qualité des échanges des relations entre l'Acoss et la DGFIP ?

**M. Antoine Durrleman.** – Un mot tout d'abord sur le « nilomètre » des déficits pour lequel nous avons plusieurs référentiels. Il y a tout d'abord une question de périmètre selon que l'on considère le régime général ou les régimes obligatoires de base et que l'on y intègre ou non le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Nous disons que la non-intégration du FSV prive les résultats du régime général de toute signification. Dans la mesure où le FSV se déverse à 90 % sur la Cnam.

C'est la même chose pour les tableaux d'équilibre, qui portent sur les régimes obligatoires de base, le régime général et le FSV dans son superbe isolement. Il faut réintégrer le FSV dans les deux premiers tableaux. La Cour prend en compte ce périmètre.

Il y a ensuite un problème de calage temporel. La loi de financement ne prévoit pas seulement des déficits pour l'année suivante, elle recalcule les prévisions pour l'année en cours. C'est ainsi que, pour l'exercice 2014, des prévisions de déficit ont été faites en loi de financement pour 2014, en loi de financement rectificative pour 2014 et en loi de financement pour 2015. *In fine*, l'exécution est strictement conforme à la prévision de la loi de financement pour 2014. Il est assez curieux de recaler en permanence les prévisions.

Sur la qualité de la liquidation, le système est perfectible. Il y a deux types de travaux à engager. D'une part la formation des liquidateurs à des prestations et une réglementation complexes, singulièrement à la Cnaf où cette complexité est particulièrement forte pour les aides au logement. Les liquidateurs sont dépassés et les systèmes d'information sont vieillissants. La modernisation des chaînes de traitement est un gros enjeu. Il faut maîtriser le risque d'erreur.

Pour ce qui concerne le RSI, l'accord entre le RSI et le régime général a permis de gros progrès. La question est simple : conserve-t-on le faux semblant de l'ISU ou va-t-on vers un vrai interlocuteur social unique ? L'affiliation a fait des progrès et le recouvrement aussi. La question du RSI est aussi celle de l'autonomie de ce régime. La suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés pose des questions fortes et l'intégration des branches dans celles du régime général fragilise le régime.

**M. René-Paul Savary.** – A la lecture des risques résiduels dans la liquidation des prestations par la Cnaf, je suis très inquiet pour les finances des départements.

**M. Yves Daudigny.** – Je me félicite de cette deuxième certification et des progrès réalisés par le RSI. Quel est le coût des délégations de gestion aux mutuelles ? J'ai également lu que le circuit de financement du fonds d'intervention régional (FIR) posait des difficultés.

**M. Olivier Cadic.** – La Cour recommande que les engagements futurs soient inscrits dans les comptes. Combien de temps faudra-t-il pour les obtenir ? Le législateur peut-il intervenir pour établir un cadre ?

**M. Georges Labazée.** – Vous évoquez les risques relatifs au régime agricole dont il me semblait qu'il était bien géré. Comment vont évoluer les comptes du FSV à qui était affectée une partie de la Casa ?

**Mme Nicole Bricq.** – Si l'on considère les progrès faits dans la certification des comptes de l'État, combien de temps devrait prendre la levée des réserves ? Quelles sont les économies potentielles ? Pour ce qui concerne la Cnaf, je voudrais dire qu'on lui demande de plus en plus de choses. Quel sera l'impact du tiers payant à partir de 2017, une amélioration ou non ? Je voudrais également souligner que l'inversion des observations de la Cour a lieu à partir de 2013.

**Mme Corinne Imbert.** – Ma question porte sur l'activité de recouvrement. L'Acoss transfère 7,3 milliards d'euros aux autorités organisatrices de transports (AOT). Quel est l'objet de ce transfert ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Que traduisent les changements d'opinion exprimés par la Cour des comptes d'une année sur l'autre ? Les remarques que vous formulez sont-elles prises en compte par les caisses ? Les réserves sont-elles toujours identiques ou changent-elles d'un exercice à l'autre ? Pensez-vous qu'il est envisageable, à terme, de certifier sans réserves ?

Comment les systèmes d'information sont-ils contrôlés ? Les examinez-vous au niveau de chaque caisse et comment appréciez-vous la façon dont les informations sont ensuite consolidées au niveau national ?

**M. Gérard Roche.** – Le FSV a été un sujet de préoccupation important au moment de l'examen du PLFSS pour 2015. Les informations relatives au déficit de la branche vieillesse sont faussées. Il y a en réalité 4 milliards d'euros de déficit caché. Nous avions porté un amendement visant à relever l'âge légal de départ à la retraite afin de tenir compte de cet élément. Pendant deux ans, la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) est venue alimenter le FSV, mais il s'agissait d'une solution temporaire, en attendant la mise en œuvre de la loi vieillissement. Il n'est pas non plus question de faire porter l'ensemble de cette dette par la Cades. Au final, le manque de transparence dans la présentation du déficit de la branche vieillesse est inquiétant.

**M. Dominique Watrin.** – La Cour demande aux Carsat de poursuivre leurs efforts pour diminuer le nombre et l'impact financier des erreurs de liquidation des pensions de retraite. Elle pointe l'insuffisance des dispositifs de contrôle. Mais ces instructions interviennent dans un contexte de réduction drastique des personnels des Carsat qui, dans le Nord-Pas-de-Calais, dans le Languedoc-Roussillon et ailleurs, est à l'origine de ces difficultés de gestion. La Cour peut-elle ignorer cela dans son rapport ?

**M. Michel Forissier.** – La Cour pointe le manque de fiabilité des systèmes d'information. Ce problème n'est-il pas avant tout le reflet de la complexité des politiques qui sont mises en œuvre ? Je pense en particulier à la branche famille et à la branche vieillesse. Notre système de sécurité sociale s'est construit par strates successives depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'objectif du législateur étant d'assurer un traitement équitable de l'ensemble de la population. Si le système est aujourd'hui trop complexe, l'informatique l'est par définition.

**M. Antoine Durrelman.** – Toutes les difficultés que rencontre la branche famille ne sont pas liées à son organisation interne. Elle est soumise aux variations des politiques mises en œuvre et de la réglementation. En 2013, nous avons d'ailleurs souligné que les délais de prévenance sur lesquels l'Etat s'est engagé et qui sont indispensables à la bonne application par les CAF de la réglementation sont très rarement respectés, contrairement à

l'objectif fixé par la convention d'objectifs et de gestion (COG). Les projets structurants de long terme s'en trouvent décalés en raison des contraintes immédiates qui concentrent l'essentiel des efforts.

Pour autant, la branche famille présente des fragilités qui lui sont propres. S'agissant des systèmes d'information, les efforts, les équipes et les partages de développement sont trop dispersés entre les différents acteurs. Il en résulte un manque de pilotage et de lisibilité des dispositifs. La Cnaf travaille sur ces questions, suivant en cela les recommandations de la Cour des comptes, mais le processus est difficile. La formation des agents constitue une deuxième difficulté propre à la branche famille. Celle-ci privilégie la polyvalence pour la liquidation des prestations familiales. Ce choix n'a cependant de sens qu'à partir du moment où les agents disposent de la même expertise pour toutes les prestations, ce qui n'est pas évident. Cela nous amène à la question de savoir si les CAF doivent avoir pour mission de tout faire, quelle que soit leur taille et leur force d'expertise. On pourrait parfaitement envisager que certaines activités soient mutualisées : des plateformes traiteraient à distance un certain nombre de sujets pour des caisses qui conserveraient leur ancrage territorial. Nous observons de façon plus générale, pour l'ensemble des branches, un manque de vision prospective. La mutualisation s'effectue de façon foisonnante, brouillonne, alors que des progrès considérables seraient possible si elle était concentrée sur les sujets les plus complexes et à fort enjeu.

S'agissant de la détection des erreurs et anomalies, le *data mining* apporte un certain nombre d'enseignements mais il ne peut résoudre à lui seul l'ensemble des enjeux et doit être fondé sur des critères objectifs.

La délégation de la gestion du régime obligatoire d'assurance maladie à des mutuelles peut en effet poser question lorsque ces dernières offrent une qualité de service qui n'est pas équivalente à celle de la Cnamts. C'est pour cette raison que certaines mutuelles sous-traitent leur activité aux Cpam. C'est ce que vient de faire très récemment la Mutuelle des étudiants (LMDE). L'objectif est d'améliorer la qualité de service mais cette forme de « détournement méthodologique » – déléguer à un organisme des missions dont on a au préalable reçu délégation de sa part – ne peut manquer d'interroger.

S'agissant du FIR, nous avons en effet constaté des difficultés. La situation devrait malgré tout s'éclaircir dans la mesure où, depuis l'exercice 2015, les crédits du FIR sont retracés dans un budget annexe à celui des ARS.

Pour ce qui est des prestations en espèces et des engagements pluriannuels, il est nécessaire de clarifier les normes comptables. Le Conseil de la normalisation des comptes publics (CNoCP) a été saisi du sujet il y a deux ans. Il est toujours en train d'y réfléchir. La direction de la sécurité sociale (DSS) s'oppose à toute évolution sur ce point. Elle a le sentiment qu'afficher en engagements hors bilan des charges futures dont le niveau est élevé conduirait à affaiblir le système, en particulier de retraites. La Cour des comptes estime au contraire qu'il serait logique que ce point soit documenté. C'est déjà ce que fait l'Etat avec les pensions de retraite de ses fonctionnaires.

Le versement par l'Acoss de 7,3 milliards d'euros aux AOT est lié au fait que les Urssaf ont en charge le prélèvement du versement transport et sa redistribution auprès des AOT. Cet exemple illustre le fait que les prélèvements réalisés par les Urssaf sont reversés auprès de plus de 900 attributaires, soit un champ qui dépasse très largement celui de la sécurité sociale. Le réseau des Urssaf est le deuxième réseau, après celui de la DGFiP, pour le

recouvrement des contributions auprès des particuliers et des entreprises. Nous étudions actuellement la façon dont pourrait être assuré un meilleur partage des responsabilités entre l'Acoss et la DFGiP. Même si la DFGiP est de plus en plus attentive aux demandes exprimées par la sécurité sociale, il existe encore des marges de simplification.

La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises la nécessité de résoudre le problème du FSV. Des simplifications pourraient intervenir dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale avec l'intégration du FSV dans les comptes de la branche vieillesse. Il n'en demeure pas moins que le FSV reste structurellement déficitaire. Son déficit est repris annuellement par la Cades, avec celui de la branche vieillesse du régime général, dans la limite de 10 milliards d'euros décidée par le Parlement. Nous répétons année après année qu'il faut rééquilibrer le FSV. Si le déficit de la branche vieillesse s'est réduit 2014, celui du FSV a au contraire augmenté.

Les exigences de la Cour en matière de certification conduisent-elles à des retards dans la liquidation des pensions ? Certains responsables de caisse ont avancé cette explication. Nous avons cependant constaté les défauts structurels d'organisation propres à certaines caisses. La situation s'est tendue en 2014 en raison d'une augmentation du nombre de liquidations de pensions de retraite liée à la mise en place du nouveau système de prise en compte de la pénibilité. Le premier président lui-même a pris position sur ce point en indiquant que les allégations avancées sur le fait que la Cour serait responsable des retards pris dans la liquidation des pensions étaient infondées. Je souligne que les erreurs constatées dans les liquidations de pensions s'effectuent tantôt au détriment des finances du régime général, tantôt à celui des retraités eux-mêmes.

La Cour s'inscrit dans une logique d'accompagnement des caisses pour les aider à lever, d'année en année, les points de réserve. Nous avons identifié ceux sur lesquels les efforts doivent porter en priorité. Mais il faut bien être conscient que nous sommes encore dans une phase d'acculturation. Dans les entreprises, la certification se pratique depuis les années 1920. S'agissant des caisses de sécurité sociale, la certification n'a que neuf ans et elle est intervenue dans des institutions qui avaient beaucoup à apprendre en la matière. Pour autant, je crois que la trajectoire suivie est la bonne. Il arrive malgré tout qu'il y ait parfois des régressions, ce qui explique les changements d'opinion de la Cour. Le législateur a souhaité, et je crois qu'il a eu raison, que la certification des comptes de la sécurité sociale aille au-delà du simple constat de la conformité ou non aux règles comptables et de gestion. Le rapport de certification est de ce fait très lu dans les caisses de sécurité sociale.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie pour cette présentation. Nous lisons nous aussi vos rapports avec attention a apprécions la clarté de vos propos.

**Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap – Désignation d'un candidat titulaire**

**M. Alain Milon, président.** – La date de la commission mixte paritaire (CMP) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la ratification de l'ordonnance « accessibilité » ayant été décalée au jeudi 16 juillet, notre collègue Philippe Mouiller, co-rapporteur du texte, pourra finalement y participer. Je vous propose par conséquent de le désigner titulaire en remplacement de notre collègue Patricia Morhet-Richaud.

*M. Philippe Mouiller est désigné candidat en remplacement de Mme Patricia Morhet-Richaud.*

*La réunion est levée à 10 h 50.*

**Modernisation de notre système de santé – Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**

**M. Alain Milon, président.** – Nous avions convenu de cette réunion de travail depuis longtemps, nous l'avons maintenue bien que le débat sur la Grèce mobilise de nombreux collègues, parce que les rapporteurs préparent depuis longtemps le rapport qu'ils nous présenteront le 22 juillet et que le Gouvernement souhaite une discussion à la rentrée, sans doute le 8 ou le 15 septembre.

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Le calendrier ne fait pas bien les choses, mais je comprends que la situation grecque préoccupe les sénateurs. Loin de prendre cela comme un désintérêt pour la santé de nos concitoyens, je ne doute pas que les absents sauront s'exprimer le moment venu.

L'Assemblée nationale a adopté mi-avril le texte dont vous entamez l'examen. Ce projet est nécessaire, monsieur le président : le temps de son examen en séance doit venir -j'aurais souhaité qu'il vienne plus vite. Nous disons souvent que l'examen des textes s'étale trop dans la durée, mais il est aussi nécessaire de conclure un processus engagé il y a longtemps par une concertation sur la stratégie nationale de santé, lancée en 2013 ; plus de 200 réunions ont mobilisé des élus, des professionnels de santé et des représentants des patients. Une urgence a été exprimée lors de cette concertation. Celle des Français ayant des difficultés pour accéder aux soins ; celle des professionnels de santé qui ont besoin de cadres nouveaux pour développer une médecine de parcours ; celle de notre système de santé qui doit être modernisé pour rester performant et accessible à tous.

Ce projet de loi est le fruit d'un long travail, d'une forte concertation. Son objectif est de donner la possibilité à notre système de santé de répondre aux défis qu'il affronte, tels que le creusement des inégalités et le développement des maladies chroniques accompagnant le vieillissement de la population. Il a été largement façonné au sortir de la Seconde Guerre

mondiale. Notre société a changé, comme le quotidien de nos concitoyens et leurs besoins. L'exercice des professionnels de santé a évolué. Ce constat est largement partagé, des changements sont nécessaires.

Premier axe du projet, la prévention doit être au cœur de notre action. Beaucoup de maladies pourraient être évitées. L'idée, simple, est de donner à nos concitoyens les moyens d'accéder à plus d'informations afin d'adopter des comportements favorisant une bonne santé. Il ne s'agit pas d'établir des normes d'en haut mais de leur offrir des outils par des mesures concrètes, nombreuses, et de faire une grande place à la jeunesse.

L'éducation à la santé se fera de la maternelle au lycée. Le projet de loi crée de nouvelles armes contre le tabagisme. Je veux faire de la génération qui naît aujourd'hui la première de non-fumeurs ; le paquet neutre, l'interdiction du fumer en voiture en présence des enfants ont pour but de casser l'attrait du tabac. Le projet de loi lutte aussi contre l'alcoolisation massive en créant un délit d'incitation à la consommation excessive d'alcool. Il favorise le dépistage des infections sexuellement transmissibles. Il lutte contre l'obésité par la mise en place d'un étiquetage clair et lisible. Des salles de consommation à moindre risque accompagneront les toxicomanes les plus marginalisés tout en protégeant les riverains.

Deuxième axe, le développement de la médecine de proximité articulée autour du médecin traitant. Les élus que nous sommes connaissent les difficultés des Français à trouver à proximité le bon interlocuteur dans un délai raisonnable, à se soigner quand on ne peut avancer les frais, à s'orienter dans un système complexe. Les barrières sont géographiques, financières, administratives. Beaucoup renoncent à des soins à cause des frais. La généralisation du tiers payant est une mesure de progrès. Elle renforce la place du médecin généraliste. Contrairement à ce qu'on a pu lire, le tiers payant n'est autorisé pour les patients en affection de longue durée (ALD) ni par la loi, ni par convention de l'assurance maladie.

La mise en place de la lettre de liaison, transmise par l'hôpital au médecin traitant le jour-même de la sortie du patient, améliorera la coordination de la prise en charge. Beaucoup de médecins de ville déplorent l'auto-centrisme de l'hôpital. La création d'un numéro d'appel unique pour joindre un médecin de garde simplifie l'accès au bon interlocuteur. Le but est que les patients ne se rendent pas aux urgences lorsque les cabinets médicaux sont fermés. Avec ce projet de loi, on passe d'une organisation hospitalo-centrée à une organisation dont le centre de gravité est le médecin généraliste.

Troisième axe, le renforcement des droits des patients. La loi Kouchner de 2002 a constitué une avancée considérable en matière de démocratie sanitaire. Nous reconnaissons aux patients de nouveaux droits individuels et collectifs. Le rôle des associations d'usagers est renforcé. Des patients seront représentés dans les organes de gouvernance de toutes les agences sanitaires nationales. Ils pourront faire valoir leurs droits collectivement par l'action de groupe en santé. Le droit à l'oubli mettra fin aux discriminations insupportables dont sont victimes d'anciens malades pour obtenir des assurances ou des prêts bancaires.

La France rejoint le mouvement de l'*open data*. La quantité et la qualité des données collectées par les hôpitaux et l'assurance maladie doivent être valorisées par les chercheurs, les professionnels et les entrepreneurs de *start-up*. Leur utilisation fera progresser nos connaissances dans le strict respect de la vie privée

L'examen par l'Assemblée nationale a répondu à certaines inquiétudes et enrichi le texte. Faire bouger les lignes entraîne nécessairement des interrogations. J'y ai répondu en

réaffirmant que le projet de loi ne remettait pas en cause les principes fondamentaux de la médecine française, dont la libre installation et le libre choix du patient. J'ai clarifié certaines dispositions auprès des médecins libéraux. Le texte identifie plus clairement le médecin généraliste comme pivot du parcours de soin. Il apporte toutes les garanties de fiabilité nécessaires à la mise en place du tiers-payant, un système simple. Le médecin sera payé en sept jours par un flux unique organisé sous le contrôle de l'assurance maladie.

L'Assemblée nationale a aussi ouvert de nouvelles voies, comme la santé environnementale, sur laquelle nous avions d'ailleurs travaillé avec Aline Archimbaud. Nous connaissons les effets de l'environnement, qu'il s'agisse de la pollution de l'air ou des perturbateurs endocriniens. Des mesures fortes telles que l'information du public sur la pollution de l'air et l'expression claire des conséquences sanitaires ont été ajoutées. Un article relatif à la lutte contre le radon, un des polluants de l'air intérieur les plus nocifs, a été adopté. Le concept d'exposome, qui prend en compte l'ensemble des risques, a été introduit. Enfin, le bisphénol A, dont nous connaissons les effets sanitaires, sera interdit dans les jouets.

L'ambition de ce projet est de reconnaître les nouveaux besoins de santé pour y répondre par des mesures concrètes. Les défis sont nombreux, les attentes fortes. Il s'agit de mieux prévenir, de mieux accompagner et de respecter le droit des patients.

**M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a été saisie de seize articles sur la santé et l'environnement, pour l'essentiel ajoutés par les députés, et d'un article relatif à la lutte contre les déserts médicaux. Prendre en compte l'impact environnemental sur la santé suppose un changement de modèle, notre système actuel reposant sur le curatif alors que ces problèmes requièrent une prise en compte préventive. Le texte était relativement faible sur ce volet, que les députés ont enrichi. Le Gouvernement compte-t-il apporter des éléments, sur les cabines UV, l'amiante ou la pollution de l'air par exemple ? En matière d'aménagement médical du territoire, quel bilan tirer du pacte territoire santé depuis son lancement en décembre 2012 ? Quels résultats pour quels moyens ? Suffira-t-il à résoudre le problème des déserts médicaux ? Quel est le but de l'article 12 ter ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Comment le passage de l'Institut des données de santé (IDS) à l'Institut national des données de santé (INDS) s'effectue-t-il ? Quelques inquiétudes ont en effet été exprimées sur les autorisations ponctuelles d'usage des données de santé détenues par la Cnam, lors de cette période transitoire.

Les actions de groupe, jusqu'ici difficiles à mettre en place, ressemblent à un copier-coller de ce qui a été décidé en matière de consommation. Quelle a été la collaboration entre le ministère et la chancellerie ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure.** – Nous menons des auditions depuis plusieurs semaines et le défrichage est difficile. La santé est ce qu'on a de plus précieux. Ce projet de loi est nécessaire et attendu. J'émetts néanmoins quelques doutes sur sa temporalité. Alors que vous travailliez déjà depuis quelque temps sur la stratégie nationale de santé, vous lancerez une conférence nationale dans quelques mois. Celle-ci n'aurait-elle pas dû précéder le texte ? Certains ont déploré une absence de concertation, ou une absence de prise en compte de leurs priorités.

Les Français attendent qu'on réponde à l'objet contemporain : qualité des services de soins et organisation des soins alors qu'existent des déserts médicaux du premier et du second recours. Quels sont les éléments essentiels répondant à l'attente d'une présence médicale et comment donner une impulsion supplémentaire à l'innovation et à la recherche ?

La loi « Hôpital, patients, santé, territoires » (HPST) avait proposé la création des pôles de santé. Plusieurs ont été organisés en Mayenne. On évoque maintenant des communautés professionnelles territoriales de santé. Les citoyens et les professionnels de santé risquent de se perdre. Seront-elles facultatives ? On n'a pas laissé assez de temps aux meilleurs modèles pour essaimer.

**Mme Isabelle Debré.** – A-t-on réalisé une étude d'impact sur la généralisation du tiers payant ? J'ai très peur qu'elle ne déresponsabilise les patients. On constate déjà que des bénéficiaires de la CMU manquent des rendez-vous. Ils s'en moquent puisqu'ils ne paient pas.

J'ai cru comprendre qu'on ne donnerait plus son accord pour le don d'organe. Pourquoi ? Un don implique un consentement. Ne pourrait-on pas l'inscrire sur la carte Vitale, de même que les directives anticipées ?

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – L'insertion de dispositions sur la santé et l'environnement nécessite un changement de paradigme qui provoque des débats. Tout le monde est d'accord pour favoriser la prévention mais les oppositions se lèvent et les lobbys s'expriment lorsque nous introduisons des mesures concrètes. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi définit ce qu'est une politique de santé en introduisant la prévention comme l'un des socles de notre politique. Nous rompons avec la tradition d'accumulation de plans de santé publique. La loi de 2004 en comptait cent : faute de priorité, il n'y avait pas structuration autour d'actions fortes. Nous pouvons bien sûr introduire d'autres éléments. Des éléments ambitieux ont déjà été engagés sur l'amiante. Le texte interdit aussi la vente de cabines UV aux particuliers, qui peuvent les utiliser sans précautions suffisantes. Est-on capable d'aller au-delà ? Je n'en suis pas certaine.

Nous avons la volonté de mettre en œuvre, au-delà de la loi, le Plan national santé environnement 3. La difficulté réside dans le fait qu'on nous dit que les mesures n'existent pas quand elles ne figurent pas dans la loi, et qu'elles ne sont pas de nature législative lorsqu'on les y met. Il s'agit de marquer des orientations sans tout inscrire dans la loi.

Des progrès significatifs ont été réalisés contre les déserts médicaux depuis 2012. Il y a quelques années, nos concitoyens, les élus, ne concevaient pas la remise en cause du modèle consistant à avoir un médecin dans chaque commune, ce qui ne correspond plus aux attentes des professionnels. Ceux-ci ne s'installeront pas si la seule réponse que nous leur apportons est celle d'un travail isolé dans de petits villages. Le pacte territoire santé fait le pari de l'incitation et de l'attractivité renforcée grâce à des mesures concrètes : les maisons de santé pluriprofessionnelles, qui étaient 150 en 2012 et seront 800 à la fin de l'année ; le renforcement du contrat d'engagement de service public, une bourse d'études de 1 200 euros par mois en échange d'une installation dans un secteur sous-doté, pour 1 300 étudiants en médecine et en odontologie, soit déjà l'objectif pour 2016, et pour 1 500 étudiants en 2017 ; l'installation, dès la fin de l'année 2012, du dispositif des praticiens territoriaux de médecine générale, ces contrats spécifiques pour des jeunes s'installant dans des zones sous-dotées. Les 400 postes ouverts sont presque tous pourvus. Nous y ajoutons 200 postes pour des généralistes ou des spécialistes, soit 600 postes. Le Doubs a vu s'installer huit praticiens

territoriaux de médecine générale et il y a aujourd’hui treize maisons de santé pluriprofessionnelles, contre deux en 2012. Les progrès sont là.

Deuxième réponse au besoin de présence médicale, l’organisation de la médecine libérale. Il faut une organisation mieux identifiée, d’où le numéro de téléphone unique et les pratiques médicales avancées, c’est-à-dire une coopération entre les médecins et les autres professionnels de santé. Ainsi, les ophtalmologistes ont décidé de travailler autrement pour pratiquer des bilans oculaires à distance ou les confier à d’autres professionnels. L’expérimentation dans les Pays-de-Loire a réduit les délais d’attente de six mois à quinze jours.

Avec les communautés professionnelles territoriales de santé, des réponses coordonnées existent partout. La forme de la réponse peut varier. Le pôle que vous évoquez, madame Doineau, peut être une maison ou un réseau, pourvu qu’il réponde aux attentes de la population. Le projet exige des réponses, à l’initiative des professionnels, et les ARS s’assurent qu’elles existent. Il ne s’agit nullement de mettre fin à vos initiatives.

Le pacte territoire santé suffit-il, monsieur Longeot ? Il a donné une impulsion très forte. L’article 12 *ter* marque la volonté d’en faire un enjeu national, avec un pilotage national et la définition d’orientations nationales. Ce pacte sera complété par de nouvelles mesures. Nous constatons ce qui marche. C’est le cas des bourses ou des praticiens territoriaux.

La transition de l’IDS à l’INDS se fera après le vote de la loi. La règlementation actuelle demeure en vigueur durant la période transitoire.

Le travail sur l’action de groupe a été mené en lien étroit avec la chancellerie. La décision a été prise en même temps au moment de l’introduction de l’action de groupe dans le secteur de la consommation. Nous avons décidé qu’il ne fallait pas un seul dispositif mais des solutions spécifiques pour l’environnement et la santé, qui n’est pas un bien comme les autres.

Madame Doineau, vous évoquez le manque de concertation. Je suis prête à entendre beaucoup de choses. Une grande concertation, menée pendant un an, a donné ce texte. Les professionnels ne l’ayant pas jugée assez approfondie lors de la rédaction de celui-ci, nous avons organisé entre janvier et mars des groupes de travail sur le tiers payant ; les communautés professionnelles – nous avons totalement réécrit le projet de loi et les professionnels disent qu’il convient très largement – ; les pratiques avancées – nous avons retiré la possibilité pour les pharmaciens de vacciner, ce qui était le plus controversé, même si tout le monde convient que certains actes doivent être portés par d’autres professionnels que les médecins, comme les sages-femmes – ; le service public hospitalier, et des garanties ont été inscrites sur l’absence de conséquence sur les autorisations en matériel de l’appartenance au service public hospitalier. En revanche, celle-ci représente une obligation et des devoirs, une spécificité à reconnaître.

Nous préparons une grande conférence de la santé parce que des inquiétudes ont été exprimées. Elle n’a pas pour objectif de modifier les dispositions de la loi mais d’en tirer des conclusions pour l’avenir, notamment en matière de formation des professionnels. La formation doit être adaptée à l’essor de la coopération entre les professionnels, ce à quoi elle ne forme pas actuellement, de même qu’elle ne prépare pas autant à l’exercice libéral qu’à l’hospitalier. Il n’y a pas de superposition, mais une déclinaison, dans le temps, cohérente.

De nombreuses dispositions en faveur de la recherche sont prévues, telles qu'un nouvel encadrement des essais cliniques, la facilité donnée aux essais thérapeutiques innovants, le contrat unique dans le cadre de la mise en œuvre des essais cliniques dans les hôpitaux. Je serai attentive à vos propositions renforçant la recherche.

Madame Debré, le tiers payant existe dans beaucoup de pays développés, et jamais on n'y a constaté une déresponsabilisation. Il est exact que des patients bénéficiaires de la CMU ne se rendent pas à leurs rendez-vous. C'est aussi le cas de patients sans CMU. Cela s'appelle de la mauvaise éducation et celle-ci n'est manifestement pas liée au niveau de revenus. Les médecins déplorent le comportement des patients, quels qu'ils soient. Certains s'organisent différemment en pratiquant le *surbooking* ou en s'inscrivant sur des sites pour recevoir des personnes ayant besoin d'un médecin d'urgence pendant ces créneaux imprévus.

Depuis la loi Caillavet de 1976 sur le don d'organe, le consentement est présumé. Je ne renverse aucune logique. On part du principe que la personne est donneuse, tout en discutant avec la famille. La rédaction gouvernementale inscrit noir sur blanc la nécessité de discuter avec les familles, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Le besoin de concilier le manque de donneurs et la nécessité de ne pas brutaliser la famille à un moment difficile a poussé au lancement d'un grand débat pour savoir d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017 sous quelle forme exprimer le refus ; un décret interviendra ensuite. Les personnes qui ne veulent pas donner leurs organes doivent le faire savoir. Le registre existant est insuffisamment connu. La question de la carte Vitale sera soulevée, avec ses difficultés : comment mélanger les informations confidentielles et les autres, sur une carte où sont inscrits des ayants-droit ?

**M. Alain Milon, président.** – J'ai écouté avec attention vos réponses. On peut être d'accord avec certaines, pas avec d'autres ; nous en discuterons en séance. En revanche, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que les déserts médicaux ne disparaissent que depuis 2012. Les maisons de santé ont été créées par la loi HPST en 2009, comme les bourses. Les contrats de zones sous-dotées ont été créés par des départements avant 2009, et dès 2005 en Allier, département de Gérard Dériot. Vous avez donné une impulsion forte aux praticiens territoriaux de santé dans le cadre d'un allègement de charges mis en place dès la loi HPST. On a toujours des prédécesseurs, qui ont essayé de faire au mieux. Tous les gouvernements ont des qualités et des défauts.

**Mme Catherine Génisson.** – Certains gouvernements ont plus de qualités et tant mieux si les bonnes mesures font effet dans le temps.

Oui, madame la ministre, ce texte est nécessaire et presque obligatoire. Nous l'attendions depuis longtemps et sommes solidaires de son architecture. Jamais un texte n'a attaché autant d'importance à la prévention. Vous n'avez pas évoqué le sujet de l'hospitalisation, et en particulier les groupements hospitaliers de territoire. Donnez-nous votre appréciation quant à leur articulation avec les communautés professionnelles territoriales de santé, et plus largement, sur le lien entre le monde hospitalier et libéral.

Il existe une différence d'appréciation entre les groupes politiques sur le tiers payant, même si nous sommes obligés de relayer l'inquiétude des médecins qui ont peur de perdre du temps de relation médicale pour du temps administratif.

Nous nous félicitons du traitement de la psychiatrie dans le projet de loi. Vous avez très largement explicité les outils pratiques mis en place, ainsi que la coordination entre l'examen du projet de loi et les rencontres avec les professionnels de santé à partir du mois de

janvier. Quelles sont vos relations avec la ministre de l'enseignement supérieur ? La formation des étudiants ne fait pas suffisamment de place à l'enseignement de la médecine générale. Des stages de médecine générale font aimer cette discipline aux étudiants.

Pourquoi ne pas adopter un numéro unique pour assurer une permanence des soins ? Dans le Nord-Pas-de-Calais, nous nous appuyons beaucoup sur des référentiels pour coordonner la réponse apportée au citoyen. Les groupements hospitaliers de territoire peuvent y contribuer.

Bien connaître le système de santé par *l'open data* est important. Au-delà de l'interrogation de Mme Deroche, comment facilitez-vous l'accès aux données ? La place des communautés d'experts, que vous renforcez, ne pourrait-elle pas rester consultative ?

Je soutiens vos mesures phares de démocratie sanitaire comme l'action de groupe et le droit à l'oubli, quand bien même nous aurons un débat sur ces sujets en séance publique.

**M. Georges Labazée.** – J'ai rédigé un rapport sur la vaccination, et nous avons lu votre position dans *Le Monde*. Nous nous sommes souvent interrogés sur l'avancée des recherches sur l'impact des adjuvants à base d'aluminium, et aussi sur la maladie de Lyme. Que pensez-vous de la recrudescence de la variole tant chez les militaires français en opérations extérieures que dans notre pays où le danger n'est pas écarté ?

Vous êtes très favorable aux communautés professionnelles territoriales de santé. Comment aider davantage les médecins à disposer d'une aide administrative ou d'un secrétariat pour assurer une meilleure permanence des soins ? Vous avez évoqué durant le congrès de la Mutualité en novembre 2012 les frais de gestion des complémentaires santé, dont l'obligation de publication a été reportée d'un an. Qu'en est-il ?

Quel est, compte tenu de la démographie médicale, votre avis sur l'attractivité du secteur libéral auprès des jeunes médecins – notamment des ophtalmologues après douze années d'études ?

**M. Yves Daudigny.** – J'approuve l'intervention de Mme Génisson et salue, madame la ministre, votre ténacité, votre engagement et votre force de conviction. Votre projet ambitieux lutte contre les inégalités de santé, qu'elles soient sociales ou territoriales. C'est la première fois que la place de la prévention est affirmée avec autant de force et qu'un volet si diversifié de mesures est proposé.

Le tabac représente 73 000 décès en France ; un Français sur trois et 40 % des jeunes de 17 ans fument. Ce fardeau de santé publique a un coût de 47 milliards d'euros. Si nous devons prendre à bras le corps la lutte contre le tabagisme, quel intérêt avons-nous à anticiper l'application de la directive européenne, qui placera sur le même plan les buralistes français et les points de vente de tabac de Belgique, du Luxembourg, d'Andorre ? Comment renforcer la lutte contre le commerce illicite de cigarettes, que ce soit la contrebande, la contrefaçon, la fabrication illégale de cigarettes – en dehors des *big four* – et la distribution par des circuits parallèles ? Les achats transfrontaliers représentent au minimum 15 % des achats de tabac français, chiffre s'élevant à 20 à 25 % avec le commerce illicite, soit un manque à gagner fiscal et un risque de mise sur le marché de produits dangereux. Il conviendrait de renforcer le nombre de contrôles. Enfin, quand soumettrez-vous au Parlement le protocole de l'OMS adopté en 2012 ? Nous vous appuierons alors de toute notre force.

Je ne défends pas le lobby des fabricants de tabac mais les buralistes français en grande difficulté, notamment à proximité de la frontière belge et luxembourgeoise.

**M. Michel Forissier.** – Je souscris totalement à votre proposition de commencer la prévention dès la maternelle : à Meyzieu, nous agissons depuis douze ans contre l'obésité : les résultats sont là, cet exemple pourrait servir ailleurs. Nous avons également instauré des ateliers santé pour prévenir les conduites addictives, qui touchent tous les milieux, mais pas pour les mêmes motifs. Ceux qui sont déjà exclus de tout le sont aussi du système de santé, et nous pouvons les toucher par l'intermédiaire de la politique de la ville, au travers une toile efficace qui ne doit pas concerner que le tissu médical, mais tous les niveaux de collectivités responsables d'établissements scolaires. Or cette toile est absente de la loi NOTRe et est perdue dans le système éducatif. Ayons des moyens à la hauteur de nos ambitions ! Pour lutter contre l'obésité, nous devons interpeller les industriels de l'agroalimentaire -qui en sont responsables- et tous les autres lobbys.

En tant qu'élu local, au regard de ce que j'ai réalisé, je suis au bord de l'implosion lorsqu'un homme politique se vante à la télévision de fumer du cannabis. Ce n'est pas parce que l'alcool et le tabac sont en vente libre qu'il faut, au nom de la liberté, oublier de raison garder !

Comment organiserez-vous cette prévention ? Dans le département du Rhône, les mesures que nous avons instaurées pour prévenir les cancers du colon ou du sein ont produit, vingt ans après, des résultats positifs. En tant qu'élu de la métropole de Lyon, je vois que la concentration urbaine rend plus difficile la couverture médicale des zones rurales.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je ne fume pas mais je m'étonne qu'on interdise aux adultes de fumer en voiture en présence d'un enfant alors que celui-ci passe moins de temps dans un véhicule que dans son appartement. Pourquoi alors ne pas interdire de fumer à domicile devant des enfants ?

Les médecins de mon département ont rarement une secrétaire ; certains ont l'intention de se déconventionner si le tiers-payant leur était imposé : ils auraient des patients moins nombreux mais prêts à payer davantage, ce qui rendrait difficile l'accès à certains spécialistes. Enfin, comment éviter les ruptures de droits en cas de changements de régime de sécurité sociale ?

**Mme Agnès Canayer.** – Comment faire œuvre de prévention auprès de personnes très défavorisées ? Il ne suffit pas d'augmenter le nombre de médecins, encore faut-il accompagner ces personnes dans leur parcours de soins ou leurs traitements. Il y a de moins en moins de médecins dans les écoles, de quelle manière y remédier ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je vous félicite de mettre en avant la prévention, ce que nous attendions depuis longtemps. La Caisse nationale d'assurance maladie consacre actuellement 300 millions d'euros aux actions de prévention pilotées par la sécurité sociale. Compte tenu de vos ambitions, envisagez-vous d'augmenter ces moyens, ou d'adopter d'autres mesures ?

J'approuve la politique que vous envisagez sur le tabac, l'amiante – j'ai présidé une commission d'enquête sur ce sujet –, le bisphénol A ou les ultraviolets... Nous sommes tous favorables à des mesures contraignantes dans ces domaines. Cependant, la France a

tendance à aller plus loin que l'Union européenne. N'est-ce pas prendre le risque de pénaliser notre économie ?

Comment expliquer que les lettres de liaison entre l'hôpital et le médecin traitant, pourtant obligatoires, ne soient établies que dans la moitié des cas ? Je vous félicite de rappeler cette obligation ainsi que d'inciter à la dématérialisation de ces lettres. Prévoyez-vous des sanctions si elles ne sont pas réalisées dans un délai raisonnable – en théorie dès la sortie du patient ?

L'article 15 crée un numéro national de permanence des soins. Pourquoi pas le numéro 16 ? Vous proposez de le coordonner avec une plate-forme d'appel, mais il faudrait également inscrire dans la loi la coordination avec les maisons médicales de garde.

Les groupements hospitaliers de territoire (GHT) sont une excellente chose, mais quelle place donnez-vous aux élus, qui ont un rôle éminent à jouer dans l'organisation des territoires, en particulier sur le volet sanitaire ?

**M. Daniel Chasseing.** – J'abonde dans le sens de mes collègues sur le sujet du tabac. Beaucoup de confrères médecins appliquent le tiers payant depuis cinq ans. Laisser le tiers payant à la demande des patients aurait réglé la question. Il est important que les élus soient présents dans les GHT, notamment lorsque les maisons de santé verront partir un médecin. Les praticiens de second recours ou les cliniques devraient y être représentées.

Il faut poursuivre, au sein du pacte territoire santé, la distribution de bourses, et augmenter le *numerus clausus*, en échange d'une obligation, pour certains étudiants, de travailler à la campagne durant dix ans.

**M. Alain Milon, président.** – M. Reichardt souhaitait poser la même question que Mme Deroche sur les actions de groupe.

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Nous avons tous des prédécesseurs. La majorité précédente ayant porté le projet des ARS, je m'étonne d'entendre ceux qui l'ont voté les contester... Je n'ai jamais dit qu'aucune mesure n'avait été prise avant le pacte territoire santé : j'avais institué dans mon département des bourses pour les praticiens territoriaux. Les maisons de santé, pensées comme devant être portées par les élus, n'ont fonctionné que lorsqu'elles ont été créées à l'initiative des professionnels de santé, mais l'essentiel du Pacte territoire-santé ne tient pas à une telle mesure, qui ne résorbe pas le problème de la désertification médicale. La nouveauté, c'est un ensemble de mesures volontaristes et coordonnées, avec un pilotage et une évaluation nationale : maisons de santé, bourses... La loi inscrit la lutte contre la désertification médicale comme une priorité d'envergure nationale. Souvent les élus veulent fermer des hôpitaux de proximité par mesure d'économie, mais je veux maintenir des établissements – certes pas à n'importe quelles conditions – pour éviter que le choix se résume aux médecins libéraux.

Mme Génisson évoquait les GHT, mesure structurante pour réorganiser notre système public de santé afin que les hôpitaux, centrés sur eux-mêmes, adoptent une organisation davantage coordonnée et territorialisée de manière à pallier les déserts médicaux. Les inquiétudes des professionnels ont été progressivement levées par la mission Martineau-Hubert. Les CHU ont la responsabilité de former les médecins et de garantir un exercice partagé de la médecine ; à nous de nous concerter pour organiser le travail, notamment en mutualisant les fonctions supports. Il n'est pas normal que différents systèmes d'information

coexistent sur un même territoire. Comment, au XXI<sup>e</sup> siècle, assurer une prise en charge optimale sans un même système informatique ? Des remarques similaires valent pour la blanchisserie... Les GHT s'inscrivent dans ce projet médical. La loi prévoit que les communautés territoriales d'élus évaluent la politique du groupement et formulent des propositions – un droit de suite a bien été prévu.

J'entends les inquiétudes des médecins sur le tiers payant généralisé, qui est un droit pour les patients – celui qui ne souhaite pas en bénéficier peut s'en dispenser. Cette généralisation s'effectuera assez vite parce que le système est techniquement simple. Voyez les pharmacies : elles ne souhaitent plus gérer de paiement en espèces. Le système qui sera généralisé n'extrapolera pas l'actuel, ce sera un nouveau système, intégrant le flux du paiement tant de l'assurance maladie de base que de la complémentaire santé. Madame la rapporteure, les complémentaires santé et l'assurance maladie me proposeront un système simple avant le 31 octobre, ce n'est pas si tardif !

**Mme Catherine Procaccia.** – Pour l'examen du PLFSS au Sénat !

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Je ne crois pas aux déconventionnements, qui affecteront peut-être quelques médecins, dans certains territoires, mais les patients n'accepteront pas de ne jamais être remboursés par la sécurité sociale. Cette solvabilisation collective extrêmement large est la force du système français, attractif pour tous les acteurs professionnels, dont ceux de l'industrie du médicament.

Nous favoriserons les stages en médecine générale et ambulatoire. Presque tous les étudiants de deuxième cycle bénéficient d'un stage en médecine ambulatoire, et nous devons faire reconnaître l'enseignement en milieu ambulatoire. Les maisons pluriprofessionnelles de santé pourront être labellisées universitaires. Je doublerai le nombre de chefs de clinique de médecine générale pour atteindre le chiffre de 80 en deux ans, avec des financements de l'assurance maladie.

Sur les données de santé, les acteurs ont été associés à l'élaboration de l'article 47, avec une réunion chaque semaine durant huit mois. Leur indépendance sera garantie par rapport au futur INDS même s'ils lui sont rattachés pour des raisons administratives.

Mon engagement fort en faveur de la vaccination ne doit pas occulter les inquiétudes en matière de santé. Nous attendons pour 2017 les résultats des études menées en totale transparence par l'Inserm et financées par l'Agence nationale de sécurité du médicament. Mme Sandrine Hurel, à laquelle j'ai confié une mission sur la vaccination, rendra ses préconisations au début de l'automne, avant un grand débat national avec les professionnels de santé. Le ministère doit indiquer les grandes orientations avec fermeté, ce dont ont besoin les professionnels et les chercheurs. Demain, je visiterai avec mon homologue mexicaine les laboratoires de Sanofi-Pasteur à Lyon, qui élaborent un vaccin contre la dengue, maladie contaminant des millions de personnes dans le monde. Au Mexique, on ne se pose pas la question de la vaccination, contrairement à notre pays où certaines maladies ont quasiment disparu. Mais comment expliquer des épidémies de rougeole, des décès même, ou encore la réapparition de la tuberculose ? L'enjeu est important. Le Haut conseil de la santé publique, saisi sur la maladie de Lyme, a publié ses recommandations, et des travaux ont été engagés sur la fiabilité des tests biologiques.

J'ai pris une mesure pour généraliser la rémunération, à titre expérimental, de 250 équipes médicales, avant d'atteindre mille équipes d'ici 2017, et davantage si nécessaire.

Les financements ne sont pas négligeables : quarante à cinquante mille euros, selon la taille de la maison médicale, ce qui permet de payer un secrétariat.

L'attractivité de la médecine libérale est un sujet essentiel pour certains spécialistes comme les ophtalmologues dont les délais d'attente sont importants dans certaines régions, dont la mienne. L'IGAS, que j'ai saisie, rendra son rapport sur ce thème durant l'été.

Est-il nécessaire d'aller plus loin que la directive européenne sur le tabac ? Celle-ci fixe un cap, ouvre des possibilités et mentionne le paquet neutre – explicitement encouragé par l'OMS. Je suis régulièrement interrogée par des collègues européens souhaitant mettre en œuvre le paquet neutre. Après le Royaume-Uni et l'Irlande, la France est le troisième pays à le décider. D'autres pays y réfléchissent, comme la Norvège, la Suède, les Pays-Bas et le Luxembourg – qui attend la fin de sa présidence de l'Union européenne pour lancer les travaux. Le 20 juillet prochain, des ministres européens de la santé se réuniront à Paris sur ce thème : la France n'est pas isolée ! Nous devons bien sûr lutter contre les trafics et le protocole de l'OMS, examiné en Conseil des ministres, pourra être présenté au Parlement. Je n'élude pas la question des buralistes, mais comment vendre autant de tabac si l'on veut en diminuer la consommation ? La vraie question, c'est quel modèle économique voulons-nous pour les buralistes ? Ils doivent se diversifier vers d'autres activités.

**Mme Catherine Génisson.** – Il faut aussi lutter contre la contrebande !

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Nous le faisons. Les plans cancer lancés par les précédents présidents et poursuivis par François Hollande constituent un modèle copié et envié de lutte intégrée contre le cancer. Les cancers évitables – dus à nos comportements : tabac, alcool, alimentation... – doivent faire l'objet de toutes nos attentions. Le tabagisme des femmes a triplé en vingt ans, nous devons agir. La voiture est un espace confiné, dans lequel le tabagisme passif est beaucoup plus fort que dans un restaurant ou même un appartement.

**Mme Catherine Procaccia.** – Un enfant ne passe pas sa vie en voiture !

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Je ne vais pas envoyer un policier toutes les deux heures dans les domiciles, espaces privés !

**M. Alain Milon, président.** – Vous n'auriez plus de chômeurs...

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Je n'ai jamais dit que toutes les catégories sociales faisaient face aux mêmes enjeux. A dix ans, un enfant d'ouvrier a dix fois plus de risques d'être obèse qu'un fils de cadre. La prévention est essentielle pour rééquilibrer la situation au travers de stratégies, de messages ciblés pour aller vers ces publics précarisés et mal informés plutôt que d'attendre qu'ils viennent vers nous. Comment, par exemple, persuader plus de femmes d'aller se faire dépister du cancer du sein ?

Je partage votre avis, monsieur Forissier, sur le cannabis : je ne peux pas être crédible sur le tabac si nous ne reconnaissons pas les effets du cannabis sur la vigilance, la mémoire et le comportement, prouvés par les dernières études.

Le projet ne porte pas sur l'organisation de la sécurité sociale, il ne comprend rien sur les changements de régime. Des mesures législatives ne sont peut-être pas nécessaires, et au besoin nous pourrons les inscrire dans le PLFSS. Des travaux concrets doivent être menés, notamment pour certains métiers ou des personnes relevant de différentes caisses : ainsi, les

artisans relevant du RSI puis d'autres caisses de sécurité sociale peuvent choisir leur caisse de rattachement.

Le parcours éducatif de santé à l'école ne relève pas principalement des professionnels de santé ; la santé devient comme un fil rouge au sein des activités scolaires : se laver les dents, travailler sur un texte de français relatif à l'alimentation, multiplier des poires... Cela favorise le repérage et facilite l'accès à des professionnels de santé. La santé scolaire relève non du ministère de la santé mais de celui de l'éducation nationale, de même que les médecins du travail relèvent du ministère du travail.

Les objectifs de santé publique, définis par le ministre, doivent être repris par les professionnels de santé, même quand ils ne dépendent pas du ministère de la santé. Ainsi, un monde sans tabac, objectif national, doit être enseigné comme tel à l'école, et le médecin du travail doit savoir si un salarié fume ou non.

L'objectif premier est de donner des outils à nos concitoyens. Ils pourront ainsi se positionner grâce à l'étiquetage nutritionnel sur les produits. La création d'une grande agence de santé publique placera la France parmi les pays les mieux équipés. Nos agences, quoiqu'excellentes, ont des missions éparpillées, ce qui nuit à leur efficacité. La nouvelle structure intégrera l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). Quant au fonds d'intervention régional (FIR), ses moyens dédiés à la prévention sont maintenus à niveau constant.

La lettre de liaison est indispensable si nous voulons que la médecine ambulatoire occupe sa juste place. Elle servira d'indicateur, lorsque les agences régionales de santé signeront leur contrat avec les établissements, et les agences pourront prononcer des injonctions à l'encontre de ceux qui ne s'y plieraient pas dans des délais raisonnables.

Le numéro unique contribue à valoriser les maisons de garde. Il est plus facile d'obtenir que les professionnels libéraux adhèrent à la permanence des soins, dans les départements où la régulation ambulatoire existe. Certains médecins m'ont assuré qu'ils exerceraient plus volontiers en zone rurale, s'ils n'étaient pas contraints d'y habiter, et à condition d'être dispensés des permanences un soir sur deux. Le numéro unique évite des déplacements inutiles, lorsqu'il s'agit par exemple de prescrire simplement un doliprane.

Le *numerus clausus* a été revalorisé jusqu'à 8 000 places en 2015, doublant ainsi par rapport à la décennie précédente. Le principal enjeu est moins dans le nombre des médecins que dans leur répartition sur le territoire. Lorsqu'avec le Premier ministre nous avons rencontré les professionnels de santé, les représentants des jeunes nous ont dit que ce qui comptait surtout pour eux, c'était que l'on rende le métier attractif dans les zones peu denses.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie, madame la ministre. Je suis intervenu parce qu'il me semblait important de préciser que l'on avait agi contre les déserts médicaux bien avant 2012 et que ce mouvement continue. Pour répondre à Mme Génisson, je siège au Parlement depuis 2004 et, durant toutes ces années, j'ai pu constater la qualité de tous les ministres de la santé qui se sont succédé.

*La réunion est levée à 18 h 40.*

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

**Mercredi 8 juillet 2015**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Commission d'enquête « Service public de l'éducation, repères républicains et difficultés des enseignants » - Présentation du rapport**

**La commission entend la présentation du rapport de la commission d'enquête « Service public de l'éducation, repères républicains et difficultés des enseignants », par M. Jacques Gosperrin, rapporteur.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre ordre du jour appelle la présentation du rapport de la commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession par son rapporteur, Jacques Gosperrin, et sa présidente, Françoise Laborde, que je remercie de cette heureuse initiative. Elle est actuellement retenue par un petit déjeuner prévu de longue date du groupe d'amitié France-Irlande qu'elle préside et nous rejoindra très rapidement.

C'est la première fois qu'une commission d'enquête rend compte de ses travaux à ce que je qualifierais de « commission de rattachement », avant même leur présentation à la presse.

Il ne s'agit évidemment pas de refaire ici le débat que ceux d'entre vous qui appartenaient à la commission d'enquête ont eu lors de l'adoption du rapport. Il ne nous appartient pas davantage de donner une appréciation de ses conclusions ni d'autoriser la publication de son rapport.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Le 1<sup>er</sup> juillet, la commission d'enquête m'a fait l'honneur d'adopter mon rapport. L'embargo de six jours prévu par l'instruction générale du Bureau étant expiré, j'ai maintenant la possibilité, et le plaisir, de vous présenter nos conclusions.

L'idée de cette présentation à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication revient à Mme Laborde, et je l'ai trouvée d'autant mieux fondée qu'à la fin de nos travaux, nous recommandons que le Parlement soit mieux associé aux décisions stratégiques intéressant l'enseignement, notamment par un débat qui serait organisé sous l'autorité de votre commission.

Dans l'avant-propos de mon rapport, j'ai résumé les deux maîtres mots qui m'ont guidé tout au long de ce travail :

- sortir du déni, face à un ensemble de problèmes et de difficultés connus depuis longtemps, mais face auxquels les pouvoirs publics n'ont pas vraiment réagi ;

- libérer la parole, à commencer par celle des personnels de l'éducation nationale qui vivent ces difficultés au quotidien.

Nous avons fait un travail en profondeur, sans exclusive ni esprit partisan.

Dès le départ, plusieurs membres de la commission d'enquête avaient rejeté par principe cette formule, mais cela n'a pas empêché d'avancer les uns et les autres pour, au bout du compte, parvenir à trois constats que mettent clairement en évidence nos auditions, nos visites et le témoignage vécu de la quasi-totalité des personnes entendues.

Premier constat : les incidents de janvier 2015 ont été un nouveau révélateur. Il y a eu des incidents dans de nombreuses écoles lors de la « minute de silence » en janvier, mais les services de l'éducation nationale ont été incapables d'en quantifier le nombre. Le ministère a parlé d'environ 200 incidents. Nos décomptes ont abouti à plus du double, mais sont eux-mêmes sans doute fortement sous-évalués, car une proportion significative d'incidents ne remontent pas. La ministre, lors de son audition du 2 juin, a quant à elle fait part de 816 signalements, mais il s'agit des faits de radicalisation qu'il ne faut pas confondre avec les incidents dont on parle.

Bref, une chose est certaine : cette hésitation sur les chiffres met en évidence la faiblesse de l'appareil statistique du ministère de l'éducation nationale, alors que cette question devrait faire l'objet d'une attention renforcée. C'est d'ailleurs l'objet d'une des propositions du rapport.

Avec le recul, la minute de silence partait sans doute d'une bonne intention, mais elle a souffert d'une totale impréparation. Ce genre d'exercice n'était pas approprié pour traiter de la question : comme l'a dit un de nos interlocuteurs, la compassion ne se décrète pas ! Dans tous les cas, la minute de silence aurait dû être précédée « d'une heure de parole », pour reprendre l'expression de Mme Laborde.

Mais l'essentiel est ailleurs : car si les incidents de janvier n'ont pas affecté de manière grave le service public de l'éducation, ils ont révélé un état d'esprit, et même un malaise profond que le rapport de M. Jean-Pierre Obin, il y a dix ans, avait déjà parfaitement diagnostiqué.

Deuxième constat : le délitement du sentiment d'appartenance. Le malaise de l'école est en bonne part lié au délitement du sentiment d'adhésion de beaucoup de jeunes à des valeurs qu'ils ne connaissent pas bien ou - pour certains - qu'ils rejettent.

De quelles valeurs parle-t-on ? Pour faire simple, j'ai gardé l'expression de « valeurs républicaines » mais il serait plus judicieux de parler des « valeurs de l'école républicaine », sur lesquelles devraient s'accorder tous les membres de la communauté éducative. Elles incluent la laïcité et la neutralité des enseignements, l'égalité de tous sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance, une stricte égalité entre les filles et les garçons, la conviction que l'émancipation de chacun passe par le savoir plutôt que par les dogmes, le respect mutuel entre tous les membres de la communauté éducative, ainsi que le crédit attaché à la parole de l'enseignant. Cette liste n'est bien sûr pas figée, et ces valeurs se déclinent au quotidien à tous les instants de la vie scolaire. La laïcité reste la première de ces valeurs, car c'est par la laïcité que l'école parvient à assurer le vivre ensemble, sans distinction d'origine ou de confession religieuse, et la neutralité des enseignements.

Nos travaux ont aussi montré, chez certains jeunes, une difficulté à se reconnaître membre à part entière de la communauté nationale, au profit d'autres repères identitaires comme le quartier, le « groupe ethnique », la « communauté religieuse », la « nationalité des parents », etc... Le problème est que ces groupes ont leurs propres lois, leurs codes, leurs repères, leur croyances, ce qui place les élèves en porte-à-faux. Mais en tout état de cause, je considère que ces « valeurs particulières » ne doivent pas prendre le pas sur celles de la République, car la République est la seule à garantir à tous l'égalité devant ses lois, sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance.

Méconnaissance des valeurs de la République, voire rejet de ces valeurs : pourquoi ? Parce que, d'avis presque unanime, le mode actuel de transmission de nos valeurs nationales par l'école laisse fortement à désirer... Les enseignants sont les premiers à le déplorer et ont un besoin de soutien dans cette mission essentielle. Mais gardons bien à l'esprit que l'école n'est pas responsable de tout, et ne peut pas tout.

Il est évident que la précarité économique et sociale des quartiers, le chômage et les phénomènes de ghetto ne facilitent pas l'adhésion aux valeurs traditionnelles prônées par l'école. Les enseignants eux-mêmes subissent une dégradation constante de leur statut, à la fois matériel et social. Aujourd'hui, la parole du professeur est de plus en plus concurrencée : généralisation du relativisme, envahissement du « bruit numérique », travail de sape des théories du complot...

Certes, le temps des fameux « hussards noirs de la République » est derrière nous, mais leur mission de transmission des valeurs demeure pleinement légitime. Si elle veut contrer les dérives et restaurer les canaux de transmission du sentiment d'appartenance, l'école doit redonner à ses enseignants confiance en eux-mêmes ; c'est la première des priorités pour qu'à leur tour, les professeurs soient à nouveau en mesure de transmettre des valeurs qui soient perçues, non pas comme des contraintes imposées, mais comme des facteurs d'émancipation et de libre-arbitre.

Troisième constat : la « perte des repères » résulte d'un certain nombre de fragilités structurelles. Nos travaux ont mis en évidence un certain nombre de fragilités structurelles largement détaillées dans mon rapport écrit, et auxquelles nous devons apporter des solutions ambitieuses. Sans les énumérer toutes, je crois indispensable de pointer celle qui me paraît la plus grave : aujourd'hui, nombre d'élèves ne maîtrisent pas le socle commun requis à leur niveau, en particulier en ce qui concerne le français. Ce problème a été soulevé par de très nombreux enseignants lors des auditions, et il apparaît clairement dans les grandes enquêtes internationales sur les résultats de notre système d'enseignement.

Pour y remédier, la commission d'enquête suggère de travailler dans deux directions, vers les élèves d'un côté, vers les enseignants de l'autre. Concernant les élèves, trop de jeunes arrivent en 6<sup>ème</sup> sans maîtriser les français : comment, dans ces conditions, leur faire passer utilement le message des valeurs, dans une langue qu'ils ne comprennent même pas ? C'est pourquoi une de nos propositions fortes consiste en un investissement massif sur l'apprentissage du français au primaire et au collège, et ceci dès la maternelle. Dans mon esprit, une maîtrise suffisante du français en fin de CM2 doit devenir une condition pour l'accès en 6<sup>ème</sup>.

Concernant les enseignants et l'institution scolaire, la priorité la plus flagrante est de revoir la formation, car les professeurs ne sont pas correctement préparés à transmettre les valeurs : formation initiale inappropriée, et formation continue en totale déshérence. Par

ailleurs, il faut permettre à l'école républicaine de pratiquer de manière tangible et au quotidien les valeurs qu'elle est en charge de transmettre, notamment en favorisant certains « rituels républicains ».

Loin de moi l'idée d'imposer une sorte de catéchisme laïc ! Il s'agit simplement de marquer un certain nombre de repères bien visibles favorisant l'émergence du sentiment d'adhésion. Je crois indispensable d'associer et de responsabiliser les parents à cet effort, car l'éducation ne s'arrête pas à la sortie de l'école, et les familles sont entièrement partie prenante de ce processus.

Vous noterez que nous ne proposons pas de réforme institutionnelle majeure : l'idée n'est pas de revenir sur la loi d'orientation du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école de la République, mais simplement de faire en sorte que cette loi s'applique mieux et qu'elle favorise une authentique transmission des valeurs de la République.

En revanche, il a semblé à beaucoup d'entre nous que le Parlement n'est pas assez associé à la définition des choix stratégiques qui organisent l'école et qui, comme tels, déterminent la formation des citoyens de demain. Certes, les assemblées votent des lois comme celle de juillet 2013, et chaque année, nous avons un débat sur les crédits de l'enseignement, mais est-ce suffisant ? Sur un thème aussi fondamental, nous avons jugé souhaitable que les représentants de la nation puissent débattre plus régulièrement et dans un cadre mieux adopté : c'est l'objet d'une de nos principales propositions.

Mes chers collègues, je ne veux pas allonger cette présentation. Vous trouverez la liste de nos propositions dans le document qui vous a été distribué, organisées en quatre axes prioritaires : favoriser le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté ; restaurer l'autorité des enseignants et mettre en place une vraie formation à la transmission des valeurs ; mettre l'accent sur la maîtrise du français et veiller à une meilleure concentration des élèves ; mieux responsabiliser tous les acteurs.

Dans mon rapport écrit, figure un certain nombre d'autres propositions et recommandations que je qualifie de « mesures d'accompagnement », comme par exemple encourager, là où c'est possible, l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

Telles sont les orientations générales du rapport de notre commission d'enquête. J'en retire au moins deux certitudes :

- la première est que nous avons dressé un constat général objectif qui, à mon avis, ne peut qu'être partagé par tous ceux qui ont participé à nos travaux ;
- la deuxième est que notre travail était attendu, et qu'il ne restera pas vain.

La défense de l'école républicaine et la promotion des valeurs de la République sont un combat de tous les instants. Votre commission de la culture et de l'éducation y est en première ligne, et en tant que rapporteur de la commission d'enquête, j'ai été fier d'y participer.

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

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je m’interroge sur le format de cette présentation, notamment l’absence de débat sur les propositions que vient de nous présenter le rapporteur.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je trouve également surprenant que nous ne puissions avoir un échange sur ces propositions, à mon sens graves et dangereuses.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, je vous rappelle que la commission d’enquête n’est pas - à la différence d’un groupe d’études - rattachée à notre commission. Nombre d’entre vous ont participé aux travaux de la commission d’enquête et ont pu débattre de ces propositions au sein de celle-ci.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Pourquoi alors faire une communication devant nous ? Nous aurions pu nous contenter d’un dépliant. À partir du moment où celle-ci a lieu, il faut que nous puissions nous exprimer sur la question.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – L’ordre du jour de notre réunion est très chargé. Nous devons examiner le rapport sur la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique et entendre les conclusions de la mission d’information sur la Hadopi. J’invite néanmoins ceux qui le souhaitent à s’exprimer brièvement sur la communication du rapporteur de la commission d’enquête. Par ailleurs, nous pourrions demander à la Conférence des présidents l’organisation d’un débat en séance plénière sur ses conclusions, à la rentrée.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je ne reviendrai pas sur ce qui a déjà été dit au sein de la commission d’enquête ; la présidente a tout à fait raison, il ne s’agit pas de raviver ce débat.

Le rapporteur nous fait part de fragilités que nous connaissons déjà et qui pour beaucoup trouvent leur origine dans les politiques éducatives qui ont été menées ces dix dernières années. C'est le cas notamment de la formation des enseignants, de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, des moyens de remplacement ou encore de la baisse des heures d'enseignement dans le primaire du fait du passage à la semaine de quatre jours. Je rappellerai d'ailleurs que ce n'est pas la gauche qui a étouffé le rapport de Jean-Pierre Obin.

Qui, ici, peut soutenir que certaines des propositions que vous faites ne sont pas des provocations ? C'est le cas notamment de la création d'établissements pour élèves perturbateurs, assurément un moyen de ségrégation sociale, ou encore le retour de la loi Ciotti, qui avait fait la preuve de son inefficacité et qui avait été abrogée par la précédente majorité sénatoriale. Vous nous proposez un triptyque pour nous inacceptable : la répression, la sanction et la coercition.

De plus, le ministère a déjà pris de nombreuses mesures, qui vont pour beaucoup dans le sens de celles que vous prônez, mais qui ne peuvent donner leur plein effet en quelques mois. Vos autres propositions ne nous conviennent absolument pas.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – La commission d'enquête aurait gagné à s'interroger sur le bien-fondé de l'organisation de la minute de silence et de ses modalités. Vous avez dénombré plus de quatre cents incidents : il y a soixante-quatre mille établissements, ne dramatisons pas ! Elle aurait également dû réfléchir sur les causes des phénomènes sur lesquels elle enquête : pourquoi une partie de la jeunesse est-elle en rupture

de ban avec les institutions de la République, dont l'école? Comment l'école fait-elle vivre concrètement les valeurs de la République et comment la République traite-t-elle les élèves ?

Je ne partage pas du tout vos propositions. Il est étonnant de lire que vous proposez de restaurer la formation des enseignants, provenant d'une formation politique qui l'a supprimée.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Si certaines de vos propositions ont un fort potentiel polémique, je suis rassurée de constater que sur vingt, dix au moins sont déjà mises en œuvre ou ont déjà été annoncées. D'autres sont intéressantes mais impossibles à droit constant, telles que l'allocution hebdomadaire du chef d'établissement, qui peut fonctionner dans l'enseignement privé, mais ne correspond pas forcément « aux habitudes » de l'enseignement public.

Quel sens y a-t-il à imposer une minute de silence à des enfants sans leur en présenter les enjeux ? Tous les éducateurs - de droite comme de gauche - vous diront qu'il s'agit d'un exercice inadapté. Si je dois retenir une leçon de votre rapport, c'est que la minute de silence n'est pas appropriée et que l'institution scolaire doit viser à libérer la parole des élèves dans une optique éducative. Je rappelle que l'adhésion aux valeurs de la République ne se décrète pas, elle se vit.

**M. Jean-Claude Carle.** – Je salue le geste de courtoisie du rapporteur et de la présidente, qui ont tenu à ce que les conclusions de la commission d'enquête soient présentées devant nous aujourd'hui, avant la conférence de presse. Cela ne devrait pas se retourner contre eux.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – M. Magner, je rappelle que les réflexions que vous avez formulées sont incluses dans le rapport. Notre rapport conclut que la minute de silence n'est pas un exercice approprié dans le cadre scolaire et qu'à tout le moins il aurait dû être précédé « d'une heure de parole », pour reprendre l'expression de Mme Laborde. Pour ce qui est de libérer la parole, je considère que nos travaux ont permis de libérer celle des enseignants et des personnels de l'éducation nationale et de sortir du déni.

**Mme Françoise Laborde, présidente de la commission d'enquête.** – Je remercie la présidente de nous avoir permis de nous exprimer devant vous. Je souligne l'importance du travail qui a été accompli durant ces cinq mois. Au-delà du caractère polémique de certaines propositions, je vous invite à lire attentivement les deux tomes du rapport. Comme la présidente de la commission l'a évoqué, nous demanderons à la Conférence des présidents l'organisation d'un débat en séance plénière à la rentrée. Le rapport préconise également l'organisation d'un débat annuel sur les orientations stratégiques de la politique éducative, considérant qu'au regard de l'importance du budget de l'enseignement scolaire, le temps qui lui est consacré dans la discussion budgétaire est bien trop réduit.

- Présidence de M. Jean-Claude Carle, vice-président -

## **Deuxième dividende numérique et poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine ensuite le rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élabore le texte de la commission sur la proposition de loi n° 544 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.**

### **EXAMEN DU RAPPORT**

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui a une apparence, celle d’un texte essentiellement technique destiné à accompagner une évolution technologique qui nécessite de mettre à disposition des opérateurs de téléphonie mobile davantage de fréquences pour répondre à l’accroissement de l’usage de l’Internet mobile et de regrouper les chaînes de télévision sur une partie plus restreinte du spectre grâce aux progrès réalisés dans la compression des données.

Mais, comme souvent, il convient de ne pas s’attarder uniquement sur les apparences pour rechercher la vérité des choses. Quelle est-elle cette vérité ?

Oui, les opérateurs de télécommunication auront besoin de fréquences nouvelles pour répondre à l’accroissement du trafic sur Internet... mais pas avant plusieurs années.

Oui, il est possible de regrouper les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT) sur une partie plus restreinte du spectre mais outre le fait que toutes les chaînes, si elles passent à la haute définition, risquent d’être un peu à l’étroit sur six multiplex, des doutes existent sur la possibilité de développer la ultra haute définition (UHD) sur une zone de fréquences toujours plus réduite à l’avenir.

La modernisation de la diffusion audiovisuelle constitue un objectif auquel notre commission est attachée, voilà pourquoi on ne peut que regretter qu’une étape aussi importante pour son avenir que l’arrêt de la norme de compression MPEG-2 couplé à la généralisation du MPEG-4 et à une réorganisation des multiplex soit réalisée dans la précipitation, sans s’entourer de toutes les précautions tant en ce qui concerne le débat parlementaire que le calendrier de mise en œuvre. Nous nous sommes à plusieurs reprises émus de ce problème sur lequel nous avons alerté, avec la commission de l’économie, le Gouvernement.

Pourquoi cette précipitation ? Alors qu’une très grande majorité de pays a décidé de ne procéder au transfert de la bande des 700 MHz aux opérateurs de télécommunication qu’entre 2018 et 2022 selon les recommandations du rapport de M. Pascal Lamy à la Commission européenne, que nous avons entendu la semaine dernière, la France est le seul parmi les pays qui recourent à la TNT par voie hertzienne pour une part significative de la réception télévisée à engager ce transfert dès 2016 en Île-de-France. L’Allemagne ne recourt

que très marginalement à la TNT hertzienne qui plus est pour un nombre limité de chaînes, la situation entre les deux pays est donc différente.

La raison en est simple et tient essentiellement à des considérations budgétaires. Alors que de nombreuses études économiques démontrent que le prix des fréquences de la bande des 700 MHz devrait être plus élevé en 2020 lorsque les opérateurs en auront besoin, le Gouvernement français s'apprête à les céder en 2015 à un moindre prix afin de boucler le financement de la loi de programmation militaire.

On ne peut que regretter que la cession d'un actif public ne fasse pas l'objet d'une étude objective pour déterminer la date la plus opportune pour procéder à la vente. Mais, comme me l'a indiqué le président de la commission des participations et des transferts, que nous avons également entendu la semaine dernière, celle-ci n'est pas compétente pour se prononcer sur le meilleur moment pour vendre un actif mais seulement sur le fait de savoir ce qu'on peut en attendre à un moment donné. C'est pourquoi elle a préconisé un prix de réserve de 416 millions d'euros pour chacun des six lots qui seront mis aux enchères.

Le Gouvernement vend donc « un bijou de famille ». Et il le fait au plus vite en voulant absolument procéder aux enchères cette année. Voilà pourquoi la date de l'extinction du MPEG-2 a été fixée au 5 avril 2016 ainsi que le transfert de la bande des 700 MHz en Île-de-France. Tout report en 2017 ou au-delà aurait, certes, eu pour conséquence d'arranger les différents acteurs qu'il s'agisse des diffuseurs, des éditeurs de programmes ou des opérateurs de télécommunication, que nous avons également entendus, et qui auraient pu s'organiser de façon plus efficiente mais il aurait surtout eu pour effet de faire encore diminuer le prix des fréquences en introduisant un délai entre la date des enchères et la mise à disposition des fréquences. Il faut donc aller vite et les différents acteurs sont invités à presser le pas pour que tout soit prêt dans sept mois.

Or, comme l'ont reconnu les acteurs du monde de l'audiovisuel que j'ai auditionnés lors d'une table ronde le 30 juin dernier, le risque que des millions de Français se retrouvent avec un écran noir lors d'une des nombreuses étapes de cette transition ne peut plus être écarté car le travail de préparation n'a toujours pas commencé : il dépend, en particulier, du vote de cette proposition de loi.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), par exemple, a besoin de pouvoir disposer d'un certain nombre de nouveaux pouvoirs pour pouvoir engager la recomposition des multiplex. L'article 3 de la proposition de loi doit ainsi lui permettre de recomposer les chaînes de la TNT sur six multiplex au lieu de huit au moment de la généralisation du MPEG-4, le 5 avril 2016. L'article 4 supprime l'obligation pour les services de télévision en clair qui diffusaient en MPEG-2 avant 2007 de maintenir une diffusion au niveau standard. Sans le vote de cette proposition de loi, impossible donc d'arrêter la double diffusion standard et haute définition qui est très coûteuse pour les chaînes.

Le temps est donc compté d'ici au 5 avril 2016 et on peut déplorer que le Gouvernement n'ait pas présenté ce texte au Parlement l'année dernière s'il était si pressé d'engager le transfert de la bande des 700 MHz aux opérateurs de télécommunication. Le choix du recours à une proposition de loi doit également nous interroger puisqu'il fait peu de doute que celle-ci a été inspirée par le ministère de la culture et de la communication. Avec quels résultats ? L'absence d'avis du Conseil d'État et d'étude d'impact rendent incertaine la compréhension de certaines dispositions, qui n'ont fait l'objet que d'un examen sommaire à l'Assemblée nationale.

J'en veux pour preuve l'article 7 de la proposition de loi qui propose de supprimer cinq articles de la loi du 30 septembre 1986 au motif qu'ils seraient obsolètes, sans plus de précisions. Est-ce bien le cas ? L'article 96-2 de la loi de 1986, dont on nous propose la suppression, prévoit par exemple que « *les éditeurs de services nationaux de télévision en clair diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique assurent la diffusion de leurs services par voie hertzienne terrestre en mode numérique auprès de 95 % de la population française selon des modalités et un calendrier établis par le Conseil supérieur de l'audiovisuel* ». Le même alinéa prévoit aussi que « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel a compétence pour assurer une couverture minimale de la population de chaque département par voie hertzienne terrestre en mode numérique* ». En quoi ces deux dispositions seraient-elle obsolètes ? Ces suppressions « à la hussarde » n'ont-elles pas plutôt pour effet de fragiliser la couverture du territoire par la TNT ? Faute de véritable débat à l'Assemblée nationale, nous n'en savons rien.

Face à une telle situation, quelle doit être la ligne de conduite du Sénat ? Bien sûr, nous ne pouvons que déplorer cette précipitation et le préjudice financier qui ne manquera pas d'en résulter pour les comptes de l'État. Mais nous savons également qu'une fois qu'une décision est prise, il est important de l'accompagner et c'est aussi la responsabilité du Sénat que d'essayer d'améliorer un texte dont nous partageons au moins l'un des objectifs : moderniser la plateforme de la TNT.

Aujourd'hui, les acteurs de l'audiovisuel sont inquiets.

L'absence de dispositions dans la proposition de loi prévoyant la possibilité d'une indemnisation des sociétés de diffusion du fait des ruptures à venir des contrats qui les lient aux éditeurs de programmes est aujourd'hui devenue un facteur de blocage dans le processus de préparation au basculement de la bande des 700 MHz puisque deux des trois sociétés de diffusion (Towercast et Itas-Tim) ont décidé de ne plus participer aux réunions de travail du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), mettant ainsi en péril le bon déroulement de l'opération. Le choix du Gouvernement de confier une mission d'expertise à l'Inspection générale des finances (IGF), qui devra rendre son rapport d'ici un mois, apparaît, certes, utile pour expertiser le montant des préjudices encourus mais trop tardif pour rassurer les diffuseurs et les convaincre de participer à la préparation de la généralisation du MPEG-4 et à la réorganisation des multiplex. Le calendrier est donc extrêmement tendu.

Le plan d'accompagnement des foyers préparé par le Gouvernement prévoit, certes, une aide à l'équipement pour les foyers dépendant exclusivement de la télévision numérique terrestre (TNT) et non encore équipés, une aide à la réception versée sans condition de ressources ainsi qu'une assistance technique pour les téléspectateurs âgés ou handicapés. Mais il ne prévoit cependant aucune aide pour le million de foyers qui reçoit la TNT par satellite et qui va être impacté par le passage au MPEG-4. Alors que ces foyers, souvent situés en zone rurale ou de montagne, ont été incités à recourir à la réception satellitaire en MPEG-2, ils risquent d'être pénalisés au seul motif que le basculement vers le MPEG-4 a été décidé par leur opérateur satellite et non par la puissance publique, ce qui constitue, à l'évidence, une rupture d'égalité entre les Français selon leur mode de réception de la TNT qui est le plus souvent déterminé par des contraintes techniques.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, le contexte dans lequel s'inscrit le projet de transfert de la bande des 700 MHz manque de sérénité. Des clarifications sont nécessaires. Au-delà des réserves sérieuses que m'inspire cette proposition de loi, l'esprit de

responsabilité qui nous anime doit nous amener à rechercher le moyen de réussir cette transition dans l'intérêt tant du secteur audiovisuel que du secteur des télécommunications.

Voilà pourquoi j'ai engagé un dialogue avec la ministre de la culture et de la communication, Mme Fleur Pellerin, pour lui indiquer que la recherche d'une voie de compromis lors du débat au Sénat nécessitait au moins trois évolutions.

Le choix de la date du 5 avril 2016 pour l'arrêt du MPEG-2, tout d'abord, apparaît trop incertain pour ne pas faire l'objet, le cas échéant, de perspectives d'aménagement. Il serait dans ces conditions plus raisonnable de prévoir que l'arrêt du MPEG 2 aura lieu entre les mois d'avril et de septembre 2016 à l'issue d'une véritable concertation, qui doit notamment associer les parlementaires dans le cadre de la Commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle (CMDA).

Ensuite, le principe d'une indemnisation des sociétés de diffusion doit être établi non seulement parce qu'il est équitable que les acteurs économiques ne supportent pas seuls le poids de décisions prises par l'État mais également parce qu'il est indispensable de rétablir la confiance entre ces acteurs et l'État. Compte tenu du fait que le rapport de l'IGF ne sera disponible que dans un mois et que le montant des crédits dévolus à cette indemnisation aura vocation à figurer seulement en loi de finances, j'ai proposé que le Gouvernement s'engage sur un calendrier précis vis-à-vis des sociétés de diffusion ainsi que sur des principes d'indemnisation de nature à les rassurer ;

Enfin, le principe d'une aide sociale aux foyers qui reçoivent la TNT par satellite me semble correspondre également à un principe d'équité sachant que le montant de 25 euros prévu pour les foyers recevant la TNT hertzienne ne couvrira que partiellement l'effort que devront réaliser les foyers concernés, qui s'élève plutôt à 90 euros. Là encore, il me semblait judicieux que le Gouvernement s'engage à étendre son plan d'aide à ces foyers qui ne doivent pas être victimes d'un changement de norme dont ils ne sont pas responsables.

Comme je l'ai indiqué à la ministre de la culture et de la communication, des avancées sur ces trois sujets me semblaient de nature à permettre la recherche d'un accord au Sénat.

Compte tenu du délai limite de dépôt des amendements lundi dernier, j'ai néanmoins déposé plusieurs amendements qui reprennent ces trois préoccupations.

L'amendement COM-1 prévoit que dans un délai d'un mois, la CMDA rend son avis sur la date choisie pour procéder à tout changement de standard de diffusion des services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique. Cette consultation de la CMDA sur la date d'arrêt du MPEG-2 doit permettre de s'assurer que le délai retenu par le Gouvernement est bien tenable compte tenu des contraintes techniques et de l'état d'avancée des travaux.

Les amendements COM-2 et COM-5 prévoient le principe d'une indemnisation des éditeurs de programmes télévisés et des sociétés de diffusion suite à la rupture des contrats qui les lient dans le cadre de la réorganisation des multiplex.

L'amendement COM-4 prévoit, pour sa part, que le Gouvernement remettra au Parlement dans les trois mois qui suivront la promulgation de la loi un rapport sur l'éligibilité à l'aide à l'équipement des foyers dégrevés de la contribution à l'audiovisuel public.

Enfin, un cinquième amendement, COM-3, complète le dispositif en supprimant l'abrogation de deux articles qui semblent comporter encore des dispositions nécessaires concernant la couverture territoriale par la TNT.

Vous aurez compris que le dépôt de ces amendements constituait une mesure de précaution dans l'attention de la réponse de la ministre et du débat qui va s'engager dans les jours à venir. Au final, nos positions ne sont pas si éloignées. Mais une distance subsiste qui est la même que constatent les acteurs de l'audiovisuel et qui explique leur inquiétude à l'égard du processus de transfert de la bande des 700 MHz.

**M. Jean-Claude Carle, président.** – Merci de ces éclairages sur un sujet qui est autant technique que politique.

**M. Claude Kern.** – Mes félicitations à notre rapporteure pour son excellente présentation. Je ne m'engagerai pas dans l'épineuse question de l'affectation de la ressource. Je m'interroge, en revanche, sur le choix de calendrier du Gouvernement, qui ne me semble pas stratégiquement judicieux. Qu'arrivera-t-il si le prix de réserve n'est pas atteint lors de la vente ? Vendre si tôt ne fait-il pas perdre des dizaines de millions d'euros ? Le choix du Gouvernement n'est-il pas dicté par une démarche purement politique, qui consiste à s'emparer de dégager une ressource « *one shot* », quitte à faire perdre beaucoup d'argent à la collectivité ?

**M. David Assouline.** – L'argument financier compte pour l'État, personne ne peut le nier, mais au-delà, ce texte répond à un nécessaire objectif de modernisation. L'enjeu est de diffuser des programmes au bénéfice d'un plus grand nombre, dans des normes techniques de meilleure qualité, et d'accompagner un besoin croissant de bonne réception en mobilité. L'Europe ne raisonne pas autrement quand elle demande une harmonisation des normes d'ici à 2017.

Le produit de la mise aux enchères, évalué à 2,5 milliards d'euros ne sera pas de trop, alors que l'Etat a besoin de ressources, notamment pour des dépenses fondamentales - celles de notre armée. N'allons pas chercher dans cette opération des raisons politiciennes en disant que l'on se précipite pour vendre avant les prochaines échéances présidentielles, alors même qu'il n'a jamais été envisagé, quelles que soient les hypothèses, de vendre après 2017.

La Commission de modernisation de la diffusion audiovisuelle, qu'a évoquée Mme Morin-Desailly, est une commission composée de parlementaires. J'y siège, ainsi que M. Retailleau...

**M. Bruno Retailleau.** – Qui ne manquera pas de s'exprimer à son tour.

**M. David Assouline.** – ...aux côtés de deux sénateurs de la commission de l'économie et de quatre députés issus des mêmes organes de l'Assemblée nationale. Nous avons tous deux été confrontés, dans le passé, à un autre basculement, de l'analogique vers le numérique, et savons que rien n'est simple : délais, information assurée en amont, garanties réclamées par les diffuseurs, risque à prévenir de l'écran noir sont autant de questions que s'est posée la CMDA. Le travail sur ce sujet n'a pas commencé avec les auditions de notre rapporteure, qui pose des questions certes légitimes, mais auxquelles nous apportons des réponses. J'ajoute que l'on ne pourra engager ce que vous appelez de vos vœux que si l'on vote ce texte. La campagne d'information à l'intention des citoyens ne pourra commencer

qu'une fois la loi promulguée. Tout est prêt, nous sommes dans les *starting blocks*. Aurions-nous pu nous y prendre dès l'an dernier ? Mais on nous aurait plus encore reproché de nous précipiter ! Et la CMDA avait besoin de travailler sur le sujet.

Autant sur toutes les problématiques soulevées par notre rapporteur, je conviens qu'il nous faut être vigilants, autant j'estime que rien ne justifie de différer, alors que c'est en votant la loi sans tarder que l'on se mettra en mesure de résoudre les difficultés. Vous ne nous proposez, certes, que d'amender ce texte, mais vous savez bien que cela revient à différer sa mise en œuvre. Il y a eu unanimité à l'Assemblée nationale et, au Sénat, la commission des affaires économiques – saisie pour avis – s'est également prononcée à l'unanimité pour l'adoption de la proposition de loi sans modification. Vous ne proposez, dites-vous, que de donner un peu de marge, entre avril et septembre 2016. Faut-il vous rappeler qu'en d'autres circonstances, alors que la majorité était passée à droite, nous avons voté d'un seul bloc, sans nous engager dans des joutes politiciennes, parce qu'il y allait de l'intérêt national.

Au cas présent, soyez assurée que le Gouvernement fera tout pour que le basculement se passe dans les meilleures conditions. S'il devait se poser un problème d'écrans noirs en avril, il sait bien qu'on le lui reprocherait d'autant plus que l'on ne sera plus très loin de l'Euro 2016, qui doit débuter en juin. C'est d'ailleurs une raison de plus de ne pas se montrer pusillanimes : retarder le processus au risque de devoir basculer en plein Euro 2016 ne serait pas raisonnable.

Vous dites n'être pas pleinement satisfaite de vos échanges avec la ministre, mais il y a pourtant des réponses aux questions que vous posez dans vos amendements. Rien n'interdit de l'interpeller, en séance, pour obtenir des garanties sur tous ces points - délais, consultation sur l'indemnisation des diffuseurs, aide à l'équipement. Nous savons combien, en période de fin de session, la navette peut être sujette à aléas. C'est en se contentant d'une lecture que l'on pourra aller de l'avant, sans prendre le risque de compliquer le calendrier.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je ne reviens pas sur les aspects techniques, car la question de fond est pour nous la suivante : dans quelles conditions procéder aux évolutions nécessaires ? Les fréquences sont une ressource rare, qui appartient au domaine public, c'est à dire à l'État. Il y a là un enjeu stratégique important. Est-il légitime de mettre ces fréquences aux enchères ? Telle est la première question que nous nous posons. Sans compter que le produit de ce transfert au privé - vous avez évoqué le chiffre de 2,5 milliards d'euros - est d'ores et déjà affecté au ministère de la défense.

Se pose, ensuite, la question de l'indemnisation des opérateurs de l'audiovisuel pour rupture anticipée de leur contrat de diffusion. Nous rejoignons là-dessus, vos interrogations. Quel sera l'impact de ces modifications sur les opérateurs ? Nous sommes également sensibles à la situation des foyers qui reçoivent les programmes par satellite. Bref, nous comprenons le sens de vos amendements et réservons notre vote pour la séance publique.

**M. Bruno Retailleau.** – Nous ne faisons pas une question politique de cette proposition de loi. Je félicite notre rapporteure d'avoir défriché un terrain très aride mais où poussent à foison les acronymes, qui sont autant d'obstacles à la compréhension de qui n'est pas averti. Mais sous ces dehors techniques, le sujet, au fond, ne l'est pas. La plate-forme TNT est la pointe de diamant qui donne voix à la diversité culturelle et à la création audiovisuelle et cinématographique. Y toucher serait saper le socle de la création en France.

L'autre question, nécessairement chère au Sénat, haut conseil des territoires, est celle de la couverture du territoire. Pourquoi sortir cet objectif de la loi, à l'heure où nos concitoyens se sentent trop souvent abandonnés de la République ?

Se pose, enfin, une question de justice. Lorsque l'on a basculé de l'analogique vers le numérique, on a obligé un certain nombre de foyers à acheter des paraboles. On ne peut pas, aujourd'hui, les laisser sans réponse.

Si le sujet n'est pas technique, il ne mérite pas non plus de devenir un enjeu de politique politique. Je suis le sujet depuis 2007, moment de la bascule vers la télévision du futur. Le mobile du texte qui nous est soumis remonte à un peu plus d'un an, quand le Gouvernement recherchait des recettes exceptionnelles pour la défense - après avoir heureusement renoncé à l'idée des sociétés de projet, qui étaient, à notre sens, des machines à fabriquer de la dette, dessaisissant de surcroît le Parlement de son pouvoir de contrôle. Mais ce mobile n'existe plus, puisque le Gouvernement nous soumet un projet de loi actualisant la programmation militaire, dans lequel il a réexaminé les besoins de la défense et rendu ses arbitrages.

Cela étant, ce n'est pas moi qui vous dirai que l'on n'a pas besoin de la ressource, au service de la mobilité, ainsi que l'a rappelé M. Assouline, et alors que se multiplient les objets connectés et que le trafic double tous les dix-huit mois. Mais les opérateurs en ont-ils besoin à échéance si précipitée ? Hormis Free, qui a fait le choix de ne pas acheter de fréquences sur la bande des 800 MHz, les autres opérateurs ont les moyens d'attendre jusqu'à 2018, voire 2020. Tout ce qu'ils devront y consacrer dans l'immédiat, alors qu'ils n'en ont pas besoin, sera soustrait au développement de la fibre. Ils devront payer cher et vite des fréquences dont ils n'ont pas besoin, au détriment de l'investissement utile.

J'ajoute que l'on va prélever un tiers de la ressource hertzienne du secteur audiovisuel, qui est en droit d'émettre quelques objections. Les contrats vont s'arrêter deux ans avant le terme prévu. Prévoir une indemnisation dans cette loi nous est impossible, en vertu de l'article 40, mais il nous faut des garanties. Certes, l'IGF a été saisie et rendra sa copie dans quelques semaines, mais cela ne nous interdit pas d'inscrire dans la loi le principe d'une indemnisation. C'est une question de justice. Certaines chaînes pourraient s'estimer lésées, et engager des procédures. Le risque d'écrans noirs ne peut être écarté. Quelques-unes l'estiment à 20 %.

Une échéance si proche pose également problème pour les téléspectateurs. La bascule aura lieu en pleines vacances, hypothèse que nous avions formellement écartée lors de la bascule de l'analogique au numérique. Cette opération porte la marque d'un grand amateurisme. Et ce n'est pas une remarque partisane, car il m'est arrivé d'en juger de même au sujet de mes propres amis politiques.

Pour 1,7 million de foyers, soit 6 % d'entre eux, ce sera la double peine. Alors qu'on leur a imposé de s'équiper pour le satellitaire, est-il normal de ne pas les accompagner pour acquérir un adaptateur ? Si la gauche estime que ces foyers démunis peuvent passer par pertes et profits, nous lui en laissons la responsabilité.

**M. David Assouline.** – C'est moi qui ai soulevé le problème devant la commission de modernisation !

**M. Bruno Retailleau.** – C'est moi qui, en 2007, ai porté l'objectif d'une couverture d'au moins 95 % de la population, avec possibilité pour le CSA de prévoir une couverture par département. Pourquoi veut-on ici supprimer cet objectif ? Je ne suis pas d'accord. N'oublions pas que la TNT, c'est la diffusion gratuite. Si vous souhaitez reculer, libre à vous, mais nous ne sommes pas prêts à vous suivre.

Sur le premier dividende numérique, c'est le rapport parlementaire qui a éclairé le Gouvernement, et nous n'avons pas été soumis à un tel rythme. Alors que cette recette n'est plus indispensable à la défense, donnons-nous un peu de temps !

**M. David Assouline.** – Vous préférez que l'on bascule en juin, au moment du coup d'envoi de l'Euro 2016 ?

**M. Bruno Retailleau.** – On va dans le mur depuis le départ. La plupart des opérateurs techniques estiment que retenir la date du 5 avril, c'est prendre des risques. Pour quels avantages ?

**Mme Corinne Bouchoux.** – La question est à la fois technique et politique. Je suis toujours embarrassée d'entendre dire que nous ne pouvons pas comprendre, et que parmi les parlementaires, il faut laisser le champ à ceux qui savent. Nous devrons tous, dans nos territoires, expliquer ce qu'il en est à nos concitoyens.

Ce texte répond à une triple préoccupation. Il fallait, tout d'abord, des crédits pour l'armée, et le deuxième dividende numérique offrait une opportunité intéressante ; il fallait, pour les mobiles, parvenir à couvrir équitablement le territoire, sans laisser de zones d'ombre ; il fallait, enfin, offrir aux téléspectateurs la qualité maximale, à laquelle ils ont droit, sans léser pour autant les ménages les plus modestes.

C'est un bien commun que l'on va transférer à quelques-uns, ce qui pose la question de ses modalités et son opportunité. Les opérateurs ne sont pas unanimes ; l'un d'eux est plus pressé que les autres. Les écologistes prendront leur décision à la veille du débat public. J'observe que nos collègues de l'Assemblée nationale, qui ne sont jamais d'accord sur rien, sont parvenus au consensus. La Haute Assemblée, dans sa sagesse, devrait parvenir à faire de même. Cela étant, nous devons être vigilants sur la façon dont on expliquera le processus à nos concitoyens. L'équipement d'une armée dans un contexte difficile est certes crucial mais, alors que le monde culturel manque de tout, ce texte ne résout pas la question des moyens dont il a grand besoin.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Nous sommes d'accord sur l'ensemble des objectifs. Il faut un cadre juridique pour les atteindre. Il s'agit de poursuivre la modernisation de la TNT ; assurer de meilleures normes de diffusion, pour des images de qualité plus parfaite ; répondre au besoin des opérateurs de disposer de plus de fréquences d'ici à 2020, pour répondre à l'évolution des usages. Autant d'objectifs qui participent d'une même logique de développement, selon un équilibre qui doit également être atteint au niveau européen, ainsi que le soulignait Pascal Lamy.

Il nous appartient de vérifier que toutes les conditions de la réussite sont remplies pour ces deux chantiers successifs que seront le basculement, prévu le 5 avril 2016 et la libération des fréquences. Nous devons nous poser les bonnes questions. Je m'étonne de m'entendre dire que mes amendements vont mettre en péril ce processus. Le droit d'amendement fait partie de nos prérogatives. Il n'est pas question d'y renoncer au motif que

cela perturberait le calendrier arrêté par le Gouvernement. C'est, à l'inverse, au Gouvernement de répondre à nos interrogations, pour nous rassurer quant à la faisabilité d'un tel calendrier.

M. Retailleau nous a rappelé que les opérateurs du secteur ne sont pas demandeurs avant 2020 et ont apporté des réserves quant à la pertinence du calendrier. Sur le prix de réserve et la possibilité que tous les lots ne trouvent pas preneurs, monsieur Kern, nous avons interrogé le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui ne nous a pas apporté de réponse. Les acteurs, cependant, jugent que l'estimation étant bradée, les opérateurs feront nécessairement des offres. Une vente plus tardive, madame Gonthier-Maurin, aurait sans nul doute rapporté davantage. Quant à la compensation du préjudice lié à la rupture des contrats multiplex, deux diffuseurs nous ont dit qu'ils risquaient la faillite si elle n'avait pas lieu.

M. Assouline nous assure que le Gouvernement est dans les *starting blocks* pour engager la campagne de communication. L'Agence nationale des fréquences (ANFR) nous a en effet confirmé que l'appel d'offre européen pour le choix de l'agence de communication qui pilotera la campagne était lancé, mais, alors que les chaînes estiment que cette campagne devrait être lancée dès septembre, le directeur général de l'ANFR a précisé que le prestataire ne sera choisi qu'en septembre, pour un lancement en novembre. Preuve qu'il y a de réelles interrogations quant à la pertinence du calendrier. Il faut en outre s'assurer qu'un nombre suffisant d'adaptateurs seront disponibles le moment venu, pour que la diffusion de l'Euro 2016 se déroule dans de bonnes conditions. Ces équipements sont fabriqués en Chine, avec un délai de fabrication de quatre mois. Or, alors que ce marché ne concerne aujourd'hui que quelque 500 000 adaptateurs chaque année, il en faudra bientôt des millions.

**M. David Assouline.** – D'où vous viennent ces chiffres ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – De l'ANFR.

**M. Bruno Retailleau.** – Il n'en faudra pas seulement pour 1,7 million de foyers équipés de paraboles.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Il faut aussi prendre en compte les dix à quinze millions de postes secondaires.

**M. David Assouline.** – On ne peut pas tout mettre dans le même paquet. L'objectif, c'est que tous les foyers y aient accès. Autre chose est de prendre en compte tous les téléviseurs dont disposent certains foyers.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – On se heurte néanmoins à un problème très concret de fabrication.

Notre souci, au total, est d'obtenir des garanties sur les questions légitimes que nous nous posons.

Les acteurs considèrent qu'un report du basculement de la bande des 700 MHz à fin 2017 réduirait le préjudice des diffuseurs, qui pourraient amortir leurs investissements, ce qui éviterait à l'Etat d'avoir à les indemniser dans la précipitation.

Nous avons eu, monsieur Assouline, des échanges utiles avec la ministre, mais les engagements pris ne sont pas assez précis. Sur la question du calendrier, elle a accepté de

réunir une nouvelle fois la CMDA, pour faire le point, mais sans mentionner explicitement la possibilité de repousser de quelques semaines l'arrêt du MPEG-2, alors que nous estimons qu'il faut prévoir un peu de souplesse, en cas de nécessité. Elle n'envisage pas expressément à ce stade de prévoir une indemnisation des éditeurs de programme et des diffuseurs, dans le cadre du projet de loi de finances, si un préjudice sérieux est constaté. Enfin, elle reste sur sa position défavorable en ce qui concerne l'accompagnement des foyers équipés en satellitaire. En ce qui nous concerne, l'abandon de la ruralité reste un souci constant, et on ne saurait imposer la double peine à ces foyers, qui devront être contributeurs, à hauteur de 90 euros, à un changement qu'ils n'ont pas demandé.

Le débat en séance plénière sera déterminant. Ce que nous voulons, c'est que soit retenu le calendrier le plus opportun, pour assurer les conditions de la réussite.

**M. Michel Savin.** – Nous avons un devoir de solidarité à l'égard des populations et des territoires, notamment les territoires de montagne, qui ont dû, au moment du passage à la TNT, s'équiper de paraboles. Les obliger à changer à nouveau sans compensation, c'est leur imposer la double peine. C'est une question d'équité non seulement à l'égard des populations mais aussi des territoires, qui vivent déjà, comme cela est le cas en montagne, une situation difficile. Nous déposerons un amendement pour que la situation de ces foyers soit prise en compte.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'article 40 interdit de prévoir une prise en charge. C'est pourquoi j'ai proposé, sur cette question, un amendement renvoyant à un rapport.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Je me pose une question technique qui concerne les zones frontalières. L'Allemagne a retenu une norme différente - la MPEG-5 - si bien que lors du basculement, 7 millions de foyers frontaliers perdront la possibilité de recevoir les chaînes allemandes, et inversement, de l'autre côté de la frontière. Y a-t-il une possibilité de compatibilité avec le MPEG-4 ?

**M. Jean-Claude Carle, président.** – La question vaut aussi pour les chaînes suisses.

**M. Alain Vasselle.** – Le problème de la compensation pour les foyers équipés de paraboles ne concerne pas les seules zones de montagne, mais aussi les zones rurales. Je suis maire d'une petite commune rurale où l'on n'a pas accès au haut débit et aucun opérateur n'est prêt à y investir, car le nombre de clients potentiels est trop faible. La solidarité nationale doit primer et venir compenser les concours financiers qu'apportent les collectivités territoriales. Le département de l'Oise s'est engagé dans le très haut débit et les ruraux subissent la double peine : non seulement les foyers doivent apporter une contribution mais le conseil général, à l'époque socialiste, a décidé de ponctionner plusieurs millions d'euros sur l'enveloppe destinée au financement des équipements des collectivités. L'amendement identique que je comptais déposer va sans doute être déclaré irrecevable au regard de l'article 40. Qu'il y ait au moins, grâce à l'amendement de notre rapporteure, un appel solennel au Gouvernement à ne pas oublier la solidarité en cette période de vaches maigres.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Nous y veillerons. C'est un point pour nous important, mais sur lequel la ministre tient ferme, nous objectant qu'il n'y a pas eu de prise en charge au moment du premier dividende numérique. Il est clair, pourtant,

que les départements ont vu leurs conditions se dégrader. L'abandon des services dus à la population rend la situation extrêmement délicate.

J'ai cité, monsieur Kennel, le travail de Pascal Lamy, parce que nous devons, en effet, trouver une stratégie européenne pour coordonner la réaffectation de la bande des 700 aux services mobiles et le développement durable de la plate-forme TNT. L'Allemagne privilégie plutôt le câble mais il est vrai qu'en cette période de transition, il risque d'y avoir des problèmes aux frontières, y compris des risques de brouillage. L'ANFR nous a dit avoir engagé des échanges avec les opérateurs des pays frontaliers. Face à ce problème de coordination, Pascal Lamy a ouvert des perspectives très ciblées dans le cadre du plan « 2020-2030-2025 ». On voit qu'au regard de ce calendrier, nous sommes en avance, il nous faut la garantie que ce choix est tenable.

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS**

**Mme Françoise Laborde.** – Je n'ai pas encore examiné précisément le texte de la proposition de loi. Le groupe du RDSE ne prendra donc pas part, pour l'heure, au vote.

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

#### **Article 2**

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Mon amendement COM-1 vise, indirectement, à introduire de la souplesse, le cas échéant, dans le calendrier. Il prévoit que la CMDA rendra son avis sur la date choisie pour procéder à tout changement de standard de diffusion des services nationaux de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique.

**M. David Assouline.** – J'aimerais vous convaincre de le retirer. Vous demandez un avis consultatif de la CMDA sur la date de basculement. Mais la CMDA a déjà délibéré sur le calendrier. Je comprends que vous craignez le *bug*, dont on n'est jamais à l'abri, mais la ministre s'est engagée à réunir à nouveau la CMDA, à la fin de l'année, pour faire le point. On verra, à ce moment-là, si cela est ou non jouable.

Je ne peux laisser croire, comme vous semblez le suggérer, que la CMDA ne s'est pas prononcée sur le calendrier. Elle l'a fait lors de sa dernière réunion, au cours de laquelle elle a voté une résolution sans aucune voix contre. Et il y aura un point d'étape. Que voulez-vous de plus ?

**M. Bruno Retailleau.** – Si j'ai demandé à ne pas participer au vote lors de la dernière réunion de la CMDA, c'est en mettant explicitement en cause le calendrier. Je rappelle que dans ses conclusions, la Commission « *attire l'attention sur le caractère exigeant de l'ensemble du calendrier arrêté, comme sur les conditions nécessaires à sa mise en place* ».

Pourquoi, surtout, s'accrocher à cette date fétichiste du 5 avril 2016, en pleine période de vacances ? Quel technocrate a bien pu imaginer pareille chose ? Le seul motif qui justifiait cette urgence était la nécessité de mobiliser des recettes exceptionnelles pour la défense, ce qui n'a plus lieu d'être, puisque le Gouvernement propose désormais d'autres voies de financement.

Pour les téléspectateurs, pour les chaînes, pour les opérateurs, pour la bonne valorisation du patrimoine de l'État, ce qui est ici proposé est la plus mauvaise solution.

**Mme Dominique Gillot.** – Et vous parlez de manœuvre politique ! Si c'est la date du 5 avril qui vous dérange, monsieur Retailleau, présentez donc un amendement en proposant une autre. Si vous préférez le 1<sup>er</sup> mai, je serai prête à le voter !

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Je rappelle que le choix de la date est d'ordre réglementaire. S'interroger sur le caractère soutenable de la date retenue par le Gouvernement relève du simple bon sens.

**M. David Assouline.** – Que faites-vous de l'avis de la CMDA ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Loin de moi l'idée que la CMDA n'aurait pas travaillé. Nous sommes d'accord, cependant, sur la nécessité d'un point d'étape. Ce qui suppose que, le cas échéant, cette date puisse être revue. La ministre craint qu'à ouvrir trop largement le calendrier, on ne démobilise les acteurs. Mais ils sont totalement sous tension ! S'ils savent qu'un petit décalage est éventuellement possible, ils n'en seront que plus à l'aise.

*L'amendement n° COM-I est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 3, 4 et 5 sont successivement adoptés sans modification.*

#### *Article additionnel*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – La libération de la bande des 700 MHz en vue de son utilisation par les opérateurs de communications électroniques nécessite la réduction du nombre de multiplex et donc l'abrogation des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique dont ils sont titulaires. Ces abrogations sont susceptibles de causer aux éditeurs de service de télévision un préjudice de nature à ouvrir droit à indemnisation selon les principes généraux de la responsabilité administrative.

L'objet de mon amendement COM-2 est de faire supporter le coût de cette indemnisation aux opérateurs de communications électroniques qui bénéficient de l'usage des fréquences de la bande des 700 MHz. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités de calcul de ce coût et les modalités d'indemnisation des opérateurs de diffusion.

**M. David Assouline.** – Question majeure, mais à laquelle le Gouvernement a apporté une réponse très claire. Il a confié une mission d'expertise à l'Inspection générale des finances (IGF) sur l'impact du passage à la nouvelle norme et la fin de deux multiplex. L'analyse permettra de déterminer s'il est nécessaire, en amont de la réparation naturelle du préjudice par le juge. On peut d'ailleurs s'interroger sur la possibilité juridique de porter la charge de l'indemnisation éventuelle sur une catégorie particulière d'acteurs, les opérateurs mobiles, alors que le préjudice, s'il existe, relèverait de la responsabilité du fait des lois, donc, de l'État. Ne confondons pas les dispositifs visant à faire porter la charge des travaux de réaménagement sur les bénéficiaires de ces travaux et la réparation du préjudice né de l'application de la loi. Il y a là confusion ou du moins imprécision.

En l'absence de connaissance précise des contrats liant opérateurs de multiplex, donc éditeurs, et leurs prestataires techniques de diffusion, il n'est pas possible de déterminer si une éventuelle indemnisation devrait concerter les opérateurs ou leurs prestataires. Pour ces raisons, nous ne pouvons vous suivre sur cet amendement, ce qui ne veut pas dire que nous nous opposons au principe de l'indemnisation : attendons le rapport de l'IGF.

**M. Bruno Retailleau.** – Il faut en effet distinguer la contribution des opérateurs aux travaux de réaménagement – ce qui a été le cas pour la bande des 800 MHz - de l'indemnisation résultant d'une décision de l'État - le préjudice étant estimé dans une fourchette de 30 à 90 millions d'euros. Ce que j'observe, c'est que même si l'on retient l'hypothèse haute, on reste très largement en deçà du prix de réserve, fixé à 2,5 milliards d'euros. Je voterai donc cet amendement, même si j'aurais préféré le voir sous-amendé, pour acter le principe de l'indemnisation sans cependant le faire supporter par les opérateurs de télécommunication.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Je souscris pleinement à ce qui vient d'être dit. C'est en réalité à l'État de porter ce préjudice, et non aux opérateurs. Mais nous nous heurtons au couperet de l'article 40.

**M. David Assouline.** – C'est bien pourquoi il vaudrait mieux ne pas présenter cet amendement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Il ne vise qu'à mettre l'État devant ses responsabilités. D'ailleurs, on peut se demander pourquoi on a tant tardé à demander cette étude à l'IGF, alors que le projet a été annoncé par le Président de la République il y a deux ans. Même si l'objectif est louable, le problème de méthode est indéniable.

**M. David Assouline.** – Mais le fait est que votre amendement prévoit une indemnisation des éditeurs à la charge des opérateurs du mobile. Or, c'est bien l'État qui est responsable, comme vient de le rappeler M. Retailleau. C'est une drôle de façon de légiférer que de maintenir un amendement dont vous admettez qu'il est bancal au motif de soulever le débat.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Il reviendra au Gouvernement de modifier sa rédaction en séance. Lui seul peut mettre en place l'indemnisation des diffuseurs. J'attire en outre votre attention sur le fait que si l'on s'en tient à mon amendement, le coût de l'indemnisation sera pris en compte par les opérateurs dans le montant de leurs enchères.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Le groupe écologiste s'abstiendra.

*L'amendement n° COM-2 est adopté et devient article additionnel après l'article 5.*

*L'article 6 est adopté sans modification.*

### **Article 7**

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – M. Retailleau a fait état des travaux auxquels il a participé, et qui ont conduit à fixer dans la loi un objectif de couverture du territoire. L'obligation de couverture par la TNT à 95 %, et le correctif départemental de

91 % ne sont pas obsolètes et il apparaît risqué de supprimer ces dispositions législatives pour leur préférer des dispositions conventionnelles comme le fait l'article 7. Mon amendement COM-3 y remédié.

**M. David Assouline.** – Nous souscrivons pleinement à cet objectif de couverture territoriale. Mais c'est encore un amendement d'appel, qui ne vise qu'à engager un débat. Les articles 96-2 et 97 de la loi du 30 septembre 1986 visés dans cet article ont été introduits par la loi du 5 mars 2007, qui organisait l'extinction anticipée de la diffusion hertzienne analogique des services de télévision. Ils visaient à garantir une couverture géographique de la TNT. L'article 96-2 concernait les services nationaux de télévision en clair diffusés en mode analogique, c'est à dire TF1 et M6. Les éditeurs avaient l'obligation de couvrir 95 % du territoire, en contrepartie de quoi cet article prorogeait leur autorisation de cinq ans. L'article 97 concernait les nouvelles chaînes nationales de la TNT de l'époque, ainsi de Canal+ qui, en contrepartie d'un engagement de couverture précisé par décret pouvaient bénéficier d'une prorogation de leur autorisation allant également jusqu'à cinq ans. Ces chaînes ont choisi de prendre un engagement de couverture à 95 % et obtenu une prorogation de cinq ans. Ces deux articles ont donc trouvé leur application à cette époque. Les obligations de couverture ont été traduites par le CSA dans des conventions des éditeurs de services. Toutes les autorisations en cause ont été prorogées de cinq ans. Depuis cette époque, pour tous les nouveaux entrants de la TNT, le CSA a, de lui-même, repris les dispositions permettant de maintenir cette double obligation de couverture, au niveau national et départemental. Il a donc apporté des garanties devenues indépendantes de ces articles, aujourd'hui obsolètes. Cette abrogation n'a donc aucun effet en droit. On ne cesse de clamer vouloir s'employer à élaguer tout ce qui est inutile ou obsolète dans la loi, pour la rendre lisible...

**M. Claude Kern.** – Ces objectifs sont donc obsolètes ?

**M. David Assouline.** – Ces articles concernaient certaines chaînes. Depuis, le CSA a entrepris de lui-même de fixer les mêmes règles pour les nouvelles. Ce n'est pas en maintenant ces articles que l'on garantira par la loi une couverture de l'ensemble du territoire pour toutes les chaînes.

**M. Bruno Retailleau.** – Je préfère faire confiance à la loi, et aux objectifs que nous votons, qu'à une quelque autorité de régulation que ce soit. Cet objectif n'est pas devenu obsolète. J'étais corapporteur, à l'époque, avec Louis de Broissia, et puis témoigner que sans ces articles, les choses auraient autrement tourné. Je tiens à affirmer qu'il faut les maintenir, en votant cet amendement.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Il s'agit de garantir un objectif. L'inscrire dans la loi a eu des résultats, mais rien n'indique, si on l'en retire, que les opérateurs ne reculeront pas.

*L'amendement n° COM-3 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 7 bis et 7 ter sont successivement adoptés sans modification.*

### *Article additionnel*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Mon amendement COM-4 vise à prendre en compte la situation des foyers qui ont dû s'équiper d'une parabole satellitaire lors du passage au numérique. Il prévoit que « *dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'éligibilité à l'aide à l'équipement des foyers dégrevés de la contribution à l'audiovisuel public et ne recevant les services de télévision en clair que par la voie satellitaire sans abonnement* ».

**M. Michel Savin.** – Dans l'objet de votre amendement, vous indiquez qu'« *il est important que l'ensemble des foyers impactés, directement ou indirectement, par la décision du Gouvernement puisse bénéficier d'un traitement équitable de la part de l'État* ». Serait-il possible de viser, outre les foyers, « *les zones du territoire géographiquement isolées* » ?

**M. David Assouline.** – Ce Gouvernement ne fait que reconduire à l'identique un dispositif imaginé par M. Retailleau, et mis en place par le Gouvernement de l'époque, après que nous l'avions voté. Quand quelque chose fonctionne, nous nous y tenons, même si cela est venu de la droite.

Cette proposition de loi vise à permettre le changement de norme des services de diffusion par voie hertzienne. Les opérateurs du câble et du satellite recourent aux normes qu'ils souhaitent, en toute liberté. Afin d'optimiser leurs coûts de diffusion, les distributeurs d'offre satellitaire avaient d'ailleurs déjà exprimé, depuis plusieurs mois, leur intention d'arrêter la diffusion en MPEG-2, avant même que le Premier ministre ne confirme, en décembre 2014, la date d'arrêt. Ces distributeurs s'apprêtent à engager leurs propres actions de communication auprès de leurs téléspectateurs. Ils ne proposent d'ailleurs déjà plus de décodeur satellitaire non compatible MPEG-4. L'arrêt du MPEG-2 sur les satellites n'est donc pas une conséquence de l'arrêt du MPEG-2 sur la TNT. La proximité temporelle de ces opérations ne tient à rien d'autre qu'à un choix de ces distributeurs satellitaires. Il en va de même pour le câble. Le modèle économique des distributeurs d'offre gratuite par satellite repose sur des bouquets payants, voire d'autres services à valeur ajoutée qu'ils proposent également à leurs téléspectateurs. L'État n'a donc pas à intervenir via un nouveau dispositif d'aide. Je suis donc défavorable à cet amendement. M. Retailleau sait fort bien de quoi je parle et c'est pourquoi il n'a pas proposé, à l'époque, un dispositif tel que celui qu'il soutient aujourd'hui.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Je souscris au souhait de M. Savin de voir compléter l'objet de mon amendement, pour y mentionner les zones isolées et non couvertes du territoire.

À M. Assouline, je réponds qu'en cinq ans, les conditions économiques ont évolué. La ruralité est en souffrance. Le sentiment de relégation est aggravé, notamment par la baisse des dotations aux collectivités. Devant ces difficultés, il convient d'affirmer un principe d'équité. Car les inégalités se sont accrues entre territoires connectés et non connectés, entre zones urbaines et zones rurales. Cela mérite une réponse concrète.

*L'amendement n° COM-4 est adopté et devient article additionnel après l'article 7 ter.*

*Les articles 7 ter et 7 quater sont successivement adoptés sans modification.*

*L'article 8 est adopté sans modification.*

#### *Article additionnel*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mon amendement COM-5 est le pendant du COM-2 relatif aux éditeurs de services télévisuels. Il concerne les opérateurs de diffusion, dont deux, notamment, pourraient être mis en difficulté par l'abrogation des autorisations d'usage - d'autant qu'ils ont investi pour assurer le déploiement des multiplex -, qui pourrait leur faire subir un préjudice de nature à ouvrir droit à indemnisation. L'objet de cet amendement est de faire supporter le coût de cette abrogation aux opérateurs de télécommunications électroniques, qui vont bénéficier de l'usage de la bande des 700 MHz. C'est un amendement important, parce qu'encore une fois, les opérateurs sont mis en difficulté.

**M. David Assouline.** – Lesquels ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Towercast et Itas-Tim.

**M. David Assouline.** – On en revient au même sujet que tout à l'heure, où M. Retailleau m'a donné raison sur le plan juridique. Encore une fois, une mission d'expertise a été confiée à l'IGF, qui rendra son analyse sous un mois. J'ajoute que l'on peut s'interroger, ici encore, sur la possibilité juridique de faire porter la charge de l'indemnisation éventuelle sur une catégorie d'acteurs particulière, alors que le préjudice relèverait de la responsabilité du fait des lois, donc de l'État. Le même raisonnement que ci-devant vaut ici, je n'y reviens pas.

Même si cet amendement soulève une problématique à laquelle nous sommes tous attentifs, il ne tient pas juridiquement. C'est bien pourquoi nous attendons le rapport de l'IGF.

Pour conclure, je veux dire à Mme Morin-Desailly et à la majorité parlementaire que beaucoup des préoccupations qui les animent n'exigent pas que l'on modifie cette proposition de loi. J'entends, cependant, qu'il leur est nécessaire de recevoir des engagements nets de la ministre, et j'espère que les débats en sa présence, en séance plénière, permettront de lever leurs doutes. Puissions-nous, dans un esprit constructif, arriver à un vote unanime sur ce texte.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – On ne peut pas accuser cet amendement de n'être pas juridique. Vous estimatez que ce n'est pas aux opérateurs de porter la charge de l'indemnisation ? Que le Gouvernement propose une solution effective ! Nous n'attendons pas autre chose. J'ajoute, encore une fois, que les opérateurs pourront déduire les coûts de l'indemnisation du prix des enchères.

*L'amendement n° COM-5 est adopté et devient article additionnel après l'article 8.*

*Les articles 8 bis, 9, 10, 10 bis, 10 ter et 11 sont successivement adoptés sans modification.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis d'un seul article. Je vous remercie

de votre invitation et me ferai l'écho, lors de sa réunion de la semaine prochaine, de la teneur de ces débats animés.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Droit des étrangers en France - Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 2189 (AN, XIV<sup>e</sup> légis.) relatif au droit des étrangers en France (sous réserve de sa transmission) et désigne M. Guy-Dominique Kennel rapporteur pour avis sur ce texte.*

### **Nomination de rapporteurs**

*La commission nomme :*

- *M. Michel Savin rapporteur sur la proposition de loi n° 489 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale ;*
- *M. Dominique Bailly rapporteur sur la proposition de loi n° 531 (2014-2015) de M. Dominique Bailly et plusieurs de ses collègues relative à la représentation des supporters ;*
- *M. Claude Kern rapporteur sur la proposition de loi n° 564 (2014-2015) de M. Claude Kern, visant à développer l'entrepreneuriat étudiant.*

**M. Jean-Jacques Lozach.** – En ce qui concerne la désignation du rapporteur sur la proposition de loi sur les sportifs de haut niveau, on se retrouve dans la même situation que pour la proposition de loi sur le deuxième dividende numérique : il s'agit d'une proposition de loi d'inspiration gouvernementale, qui a fait l'objet d'un vote unanime à l'Assemblée nationale, et qui ne devrait donc pas faire l'objet de polémiques politiciennes. En outre, des parlementaires ont travaillé depuis longtemps sur ce sujet, en parallèle au rapport présenté par M. Jean-Pierre Karaquillo. Pourtant, ce ne sont pas eux qui sont nommés rapporteurs. On peut se demander s'il s'agit d'une volonté dissimulée de détricoter ce texte qui, je le rappelle, a été adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'écoute avec attention votre argument. Parce qu'un texte serait adopté à l'unanimité à l'Assemblée nationale, le Sénat ne devrait plus y toucher ? Dans ce cas, autant dire que le Sénat ne sert à rien. Je trouve assez choquant cette idée que le Sénat devrait s'autocensurer. Le fait d'examiner avec attention un texte ne signifie nullement qu'on l'aborde de manière politique ou même qu'il va être modifié. Toutefois, dans la mesure où il existe une majorité différente à l'Assemblée nationale et au Sénat, il me paraît normal que ce dernier puisse faire entendre son point de vue dans le cadre de la navette parlementaire.

Regardez les travaux que nous avons réalisés sur la proposition de loi portant diverses dispositions sur la modernisation du secteur de la presse. On nous a reproché, sous

prétexte que c'était le député Michel Françaix - appartenant au groupe socialiste - qui en était l'auteur, que le texte soit ensuite examiné au Sénat sur le rapport de M. Philippe Bonnecarrère. Cet examen par un membre de la majorité du Sénat a permis d'améliorer considérablement le texte et d'aboutir à un large accord lors de la commission mixte paritaire. C'est d'ailleurs ce qui se passe dans les autres commissions. Je vous rappelle que j'attache une grande importance à ce que les travaux de contrôle soient confiés conjointement à deux membres de notre commission - l'un appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition -, ce qui permet au Sénat de travailler de manière constructive. En revanche, pour l'examen des textes de loi, il me paraît normal que les majorités - différentes - du Sénat et de l'Assemblée nationale puissent s'exprimer par le biais de la navette parlementaire.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Je ne fais pas de procès d'intention à qui que ce soit et ne préjuge pas des résultats de l'examen de ce texte. Pour autant, j'estime qu'un représentant de notre groupe pouvait légitimement prétendre être nommé rapporteur.

**Mme Françoise Cartron.** – Je soutiens les propos de M. Lozach dans la mesure où il s'agit de reconnaître le travail qu'il a mené de longue date sur ce sujet. Au nom d'un partage équitable des travaux de commission tel qu'il a pu exister un temps dans cette commission, il pourrait apparaître légitime que la personne la plus engagée dans le secteur soit nommée rapporteur. J'avais déjà fait cette remarque lors du refus de nommer Mme Dominique Gillot comme rapporteur sur le projet de loi relatif à l'université des Antilles. Il ne faut ensuite pas s'étonner de certaines crispations.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je rappelle la difficulté d'exister lorsqu'on est un petit groupe et revendique donc la possibilité de conduire des travaux au sein de cette commission.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – À cet égard, je vous rappelle que vous avez été désignée par le Bureau pour animer un groupe de travail relatif à la culture et au handicap conjointement avec M. Vasselle.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Nous avions évoqué cette possibilité mais je ne sais pas où en est la procédure et j'en profite donc pour vous demander comment seront réparties les compétences entre les deux rapporteurs.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous rappelle également qu'un membre du votre groupe a été nommé au conseil national du livre.

**M. Michel Savin.** – Je remercie Mme la Présidente de me faire confiance pour rapporter sur cette proposition de loi. Mon but n'est pas de détricoter le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. En revanche, je ne peux pas accepter l'idée que seuls ceux qui se sont déjà investis sur un dossier doivent nécessairement être nommés rapporteurs des textes de loi qui le concerne. Cela signifierait que les autres sénateurs ne pourraient pas s'impliquer sur ces sujets alors qu'il est important que plusieurs parlementaires, quel que soit le groupe politique auquel ils appartiennent, s'investissent sur la même question.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Pour répondre à Mme Cartron, je reprendrai l'exemple de la proposition de loi sur la vente à distance de livres : Mme Khiari a été nommée rapporteur alors que le rapporteur pour avis des crédits des industries culturelles était M. Legendre. De même, alors que M. Leleux était le rapporteur budgétaire pour le

cinéma, c'est M. Marie - devenu sénateur deux mois plus tôt seulement - qui a été rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à l'artisanat.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Un tableau retraçant les différentes désignations de rapporteurs ainsi qu'au sein des organismes extraparlementaires (OEP) depuis un an permettrait de disposer d'un bilan objectif.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je suis tout à fait d'accord et on pourrait même élargir ce tableau à la mandature précédente afin d'avoir une vue plus globale. Je comprends votre déception, qui vient du fait qu'on doit renoncer à un certain nombre de rapports quand on passe dans l'opposition. J'ai connu cette dure loi au cours de la mandature précédente, je n'ai jamais eu de rapport mais cela ne m'a pas empêchée de travailler sur les sujets traités par la commission.

## **Organismes extraparlementaires - Désignations**

*La commission propose à la nomination du Sénat, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, la candidature de Mme Dominique Gillot pour siéger au sein du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche et de M. François Commeinhes pour siéger au sein du Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.*

*En outre, la commission désigne, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, M. Claude Kern au Conseil supérieur des programmes.*

## **Hadopi - Présentation du rapport d'information**

**Puis, la commission entend la présentation du rapport d'information sur la Hadopi, par M. Loïc Hervé et Mme Corinne Bouchoux.**

**Mme Corinne Bouchoux, co-rapporteur.** – À titre liminaire, je souhaite remercier les circonstances qui m'ont permises d'être co-rapporteur d'une mission qui ne m'était initialement pas destinée et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication de m'avoir donné l'occasion de travailler sur un sujet aux multiples enjeux.

Concept plusieurs fois centenaire, le droit d'auteur « à la française » peut être défini par le fait d'accorder, par le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire, une garantie contre la concurrence déloyale et la contrefaçon pour les éditeurs et les producteurs, une reconnaissance de la création d'œuvre originale pour les auteurs, ainsi que des droits voisins pour les prestations des artistes et interprètes.

Le numérique a profondément modifié les pratiques culturelles et déstabilisé les modalités d'application des droits d'auteur comme de financement de la création. Il a également permis une circulation des œuvres dans un espace géographique infini et avec une rapidité jamais égalée. Dès lors, une adaptation du droit d'auteur à cette nouvelle réalité s'est imposée, non sans difficultés.

Quelque deux ans après l'adoption de la loi 1<sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, dite DADVSI, dont les débats ont vu s'opposer vivement deux conceptions antagonistes quant aux solutions à apporter à la lutte contre le piratage et à la rémunération des créateurs, le Parlement est ainsi saisi, à l'automne

2008, du projet de loi favorisant la diffusion et la création sur Internet. Après plusieurs mois de discussions plutôt houleuses et une censure éclatante du Conseil constitutionnel, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) est créée par les lois du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la création sur Internet et du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet.

Avec la Hadopi, le gouvernement d'alors avait cru imaginer la solution au piratage, à l'époque dominé par les réseaux « peer to peer ». Hélas, le bilan que nous allons vous présenter est mitigé. Il faut dire que la Hadopi, née dans la douleur, n'a jamais fait l'objet d'un consensus, ni politique, ni social. Est-ce là la cause de son échec relatif et, surtout, de sa mise à l'écart progressive des politiques de lutte contre la contrefaçon sur Internet ? Serait-ce plutôt les évolutions technologiques qui auraient rendu l'instrument obsolète ? Au contraire, bien pensé, le mécanisme n'aurait-il souffert que de l'opprobre général ?

En remontant aux origines de la Hadopi et en dressant un bilan de son action, nous avons essayé, de façon posée, de répondre à ces questions et d'imaginer un avenir à une institution décriée. Au fil des auditions menées, comme de nos déplacements à Bruxelles et dans les locaux de la Hadopi, il nous est en effet apparu combien le débat entre les « pros » et les « antis » était par trop simpliste. Il est nécessaire de le dépasser.

La Hadopi ne peut en aucun cas être considérée comme le remède absolu au piratage massif des œuvres. Mais sa disparition constituerait un message démissionnaire incompréhensible à l'heure où les pouvoirs publics et les titulaires de droits renforcent leur mobilisation dans un contexte européen et international tendu pour le respect du droit d'auteur et le financement de la création.

Les missions de la Haute Autorité sont triples. Elle est d'abord chargée d'encourager le développement de l'offre légale et d'observer l'utilisation licite et illicite des œuvres auxquelles est attaché un droit d'auteur ou un droit voisin sur Internet. Il lui revient de publier des indicateurs du développement de l'offre légale, d'attribuer un label permettant aux internautes de l'identifier, d'en gérer un portail de référencement, d'évaluer les expérimentations conduites dans le domaine des technologies de reconnaissance de contenus et de filtrage, mais également d'identifier et d'étudier les modalités techniques permettant un usage illicite des œuvres protégées.

La Hadopi a également une mission de protection de ces mêmes œuvres par le biais de la réponse graduée. Ce système a été conçu comme un outil pédagogique d'avertissement destinée à rappeler aux titulaires d'un abonnement à Internet utilisé pour télécharger ou mettre à disposition une œuvre protégée leur obligation de surveillance de cet accès. En cas de manquement réitéré, après l'envoi, par courrier électronique puis par courrier recommandé, de deux recommandations, la Commission de protection des droits de la Hadopi peut saisir le Procureur de la République au titre de la contravention de 5<sup>e</sup> classe de négligence caractérisée. L'amende encourue peut s'établir à 1 500 euros, mais le juge peut également prononcer une peine complémentaire de suspension de l'accès Internet pour une durée maximale d'un mois, sanction jamais appliquée puis supprimée par décret en date du 8 juillet 2013, suivant une proposition de la mission confiée à Pierre Lescure par Aurélie Filippetti, alors ministre de la culture et de la communication.

Enfin, la Hadopi doit réguler et assurer une veille dans le domaine des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres protégées par un droit d'auteur ou un droit voisin.

Structurellement, la Hadopi se divise en deux organes distincts :

- le Collège, composé de neuf membres nommés par le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, les ministères concernés et le Parlement, renouvelés par tiers tous les deux ans, et présidé, depuis l'installation de la Haute Autorité, par Marie Françoise Marais, magistrat de la Cour de Cassation, également présidente de la Hadopi. Le Collège a la charge de mettre en œuvre les missions confiées par la loi à l'institution, à l'exception de la réponse graduée ;

- la Commission de protection des droits, présidée par Mireille Imbert-Quareta et composée de trois magistrats respectivement issus de la Cour de Cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Elle a, indépendamment du Collège, la responsabilité de la réponse graduée.

Pour mener à bien ses missions, la Hadopi emploie aujourd'hui 52 agents, contractuels ou fonctionnaires détachés, pour un plafond d'emplois de 71 équivalents temps plein. Exception notable au sein d'une autorité publique : près des deux tiers des agents sont des femmes et la moyenne d'âge s'établit à 36 ans.

**M. Loïc Hervé, co-rapporteur.** – Je tiens pour ma part à rappeler que ni Corinne Bouchoux ni moi n'étions sénateurs à l'époque des débats ayant présidés à la création de la Hadopi. Cette virginité nous a permis d'aborder nos travaux avec recul, sans *a priori* et avec un vif intérêt.

Missions et structures de la Hadopi ayant été rappelées, il convient de dresser maintenant le bilan des presque cinq ans d'action de l'institution. S'il peut apparaître en demi-teinte - et il l'est effectivement - la Hadopi est loin d'être la seule à blâmer.

La réponse graduée tout d'abord : dispositif pédagogique progressif contre le piratage « pair à pair » et pour la sensibilisation aux droits d'auteur, elle représente le cœur symbolique de l'institution. Au 31 mai 2015, le bilan de cette mission s'établit, pour un total d'environ 37 millions de saisines par les ayants droit, soit une moyenne de 70 000 par jour, à 4,6 millions de premières recommandations envoyées, 458 000 secondes recommandations, 2 117 délibérations de la Commission de protection des droits, 313 transmissions aux procureurs de la République et 49 décisions de justice.

Le caractère particulièrement régressif de ce résultat conduit l'efficacité de la réponse graduée à constituer un sujet de débat permanent. En réalité, il est difficile d'en dresser un bilan évident, tant le mécanisme pâtit d'une ambiguïté de départ, sorte de malentendu originel entre les espoirs répressifs des titulaires de droits et le choix de ne pas (ou peu) sévir fait par la Commission de protection des droits, qui privilégie systématiquement la pédagogie sans éviter pour autant d'irriter certains internautes.

S'agissant de l'offre légale, après les errements du label PUR et de la plateforme associée, dont il faut rappeler, avant de les railler, que leur création constituait une obligation législative, la Hadopi a modifié son approche en créant le site [www.offrelegale.fr](http://www.offrelegale.fr) et un service de signalement des œuvres introuvables. Trop tard, cependant, pour rattraper son

retard en la matière : l'initiative du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) pour les œuvres audiovisuelles, louable par ailleurs, est déjà installée et la musique a su proposer seule une offre légale diversifiée et accessible. Qu'on le qualifie ou non de camouflet pour la Hadopi, nous avons choisi d'en prendre acte.

La Haute Autorité peine également à s'imposer en matière d'information et de sensibilisation au droit d'auteur. Faute de moyens et de partenariats, son action demeure limitée à des interventions ponctuelles dans des établissements scolaires.

La mission de régulation des mesures techniques de protection, parfaitement utile et justifiée demeure, pour sa part, rarement mise en oeuvre, en raison de la méconnaissance, par les acteurs concernés de son rôle dans ce domaine. Cette méconnaissance a également des conséquences dommageables sur la reconnaissance de la validité des avis rendus par les professionnels comme par le public.

Pour ce qui concerne enfin la mission d'observation et de veille, l'expertise largement reconnue de la Hadopi l'a conduite à produire des travaux de grande qualité, reconnus comme tels en France comme à l'international. Malheureusement, certains errements, et notamment l'étude controversée relative à la rémunération proportionnelle du partage, ont rendu cette mission douteuse pour les ayants droit comme pour de nombreux chercheurs.

Devant ce bilan on ne peut plus mitigé, l'erreur serait de conclure à la nécessaire suppression d'un outil décevant et impopulaire. Ce serait oublier que la Hadopi n'a jamais bénéficié d'un soutien politique à la hauteur des enjeux - on se souvient des menaces répétées de suppression ou de transfert - et que son asphyxie budgétaire progressive a été programmée dès 2012.

Ce serait également oublier que sa disparition serait malvenue au moment où le Gouvernement s'engage avec détermination dans la lutte contre le piratage mafieux sur Internet.

Il nous a donc semblé qu'il convenait plutôt d'en rénover les missions et la gouvernance pour rendre l'institution plus crédible et son action plus efficace. En effet, l'institution, ni défendue par ses fondateurs ni supprimée par ses détracteurs, doit se réformer : améliorer, par une procédure de sanction administrative plus systématique, l'efficacité de la réponse graduée ; renforcer ses actions pédagogiques dans le cadre de nouveaux partenariats ; réservier ses interventions en matière d'offre légale et d'études aux domaines où n'interviennent pas d'autres acteurs.

Vous trouverez dans la synthèse qui vous a été distribuée la liste exhaustive de nos propositions. Pour limiter la durée de cette présentation, nous ne vous les présentons pas ici en détail mais nous nous tenons à votre disposition, au cours du débat qui suivra, pour vous apporter toutes les précisions que vous souhaiteriez obtenir et répondre à vos interrogations.

Cette réforme ne pourra, en outre, faire l'économie d'une modification substantielle de sa gouvernance et une simplification de son organigramme autour d'un nombre limité de directions. Un changement de nom, aussi symbolique qu'indispensable au renouveau de l'institution, devra également être envisagé.

Au total, nous avons estimé à environ 10 millions d'euros et à une soixantaine d'agents les ressources nécessaires au fonctionnement d'une Hadopi ainsi modernisée, soit l'équivalent des premières années de dotation. Cette somme ne prend toutefois pas en compte l'éventuel remboursement aux fournisseurs d'accès à Internet de leur tâche d'identification des adresses IP au sujet duquel plusieurs contentieux sont en cours, malgré l'absence de base légale à la prise en charge financière de cette mission.

Une Hadopi rénovée et au champ de compétences mieux défini ne pourra, et nous en sommes convaincus, en être que mieux respectée des internautes comme des pouvoirs publics. Dès lors, ces derniers devront sortir d'une attitude, encore maintenue entre la critique et l'indifférence, pour intégrer l'institution à la mise en œuvre des politiques de lutte contre la contrefaçon sur Internet, notamment s'agissant du suivi de la stratégie « follow the money » en cours d'installation et des mesures de blocage des contenus illicites. La tâche est aussi vaste qu'ardue et l'expertise de la Hadopi dans le domaine de l'Internet ne peut ni ne doit être mésestimée pour les services qu'elle pourrait ainsi accomplir.

Il n'en demeure pas moins que, selon nous, le curseur de la politique culturelle doit se déplacer de l'obsession de la défense du droit exclusif, quand bien même il demeure nécessaire de le protéger, vers des impératifs de facilitation de l'accès du plus grand nombre à la culture et d'éducation de tous, notamment au sein des établissements scolaires, aux bons usages du numérique.

Les enjeux essentiels que représentent la protection des artistes et des œuvres, comme l'objectif d'un meilleur accès de tous à la culture, nous obligent moralement tous à engager une réflexion sur ce que sera la vie culturelle de demain, dans le respect d'un juste équilibre entre les intérêts des auteurs, des industriels et des citoyens.

Dans ce cadre, une Hadopi modernisée, plus crédible et plus efficace, a indiscutablement un rôle à jouer, aux côtés d'autres outils et d'autres partenaires. Ni solution ultime ni ratage absolu, la réalité de la Hadopi nous est, en effet, apparue plus complexe à l'issue de ces quatre mois de travaux. Il est, selon nous, temps, en conclusion, de dépasser l'opposition entre le monde de la culture et les citoyens internautes. Tiers de confiance, la nouvelle Hadopi devra y contribuer.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci à vous, chers collègues, pour cet exposé très clair. N'ayant pas participé aux débats antérieurs, vous apportez un regard distancié enrichissant sur le sujet. Je soumets maintenant vos propositions au débat.

**M. David Assouline.** – Il était effectivement judicieux de confier ce rapport à des parlementaires qui n'ont pas participé aux débats par le passé. Le sujet de la Hadopi était alors miné par les malentendus et par la panique engendrée par le piratage, avec la conscience de légitérer à contretemps face à l'évolution rapide des pratiques. Au moment de l'adoption de la loi DADVSI, le secteur cinématographique ne se sentait pas tellement concerné car il fallait alors trois jours pour télécharger un film. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas et le piratage des œuvres est devenu massif. Nous sommes face à de nouvelles problématiques, notamment avec le développement du *streaming*. Le Sénat avait, lors des discussions relatives aux lois Hadopi, dépassé les clivages du débat entre droit à la culture et droit de la culture, jugeant que l'absence de protection des créateurs réduirait l'offre de créations au détriment du consommateur.

Je soutiens deux propositions fortes de votre rapport. Sur le plan politique, je suis partisan du changement du nom de la Haute Autorité. Elle doit regagner en crédibilité. Par ailleurs, vous avez raison, il est nécessaire d'en finir avec la sanction judiciaire. En particulier, il faut réduire le montant de la peine, qui paraît décalé par rapport à la gravité du délit et, dès lors, est rarement appliqué. Or, l'absence de réponse à un manquement revient à l'encouragement ; c'est l'inverse de la pédagogie, qui comporte une part de sanction. Je pense que l'amende systématique - telle que prévue dans votre proposition n° 1 - au bout d'un troisième rappel, serait plus adaptée que le système actuel.

J'approuve également les propositions n°s 2 et 3 de votre rapport : l'essentiel de la lutte contre le piratage doit porter sur les sites contrefaisants. Pour cela, doit être levé un obstacle juridique. Aujourd'hui, lorsqu'on ferme un site, il réapparaît dans les heures qui suivent. Votre proposition consistant à créer une injonction de retrait prolongé éviterait de relancer les procédures de fermeture à l'encontre d'un site contrefaisant et permettrait ainsi une vraie dissuasion. Je vous félicite pour ces décisions de bon sens.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Ce rapport est très opportun et bienvenu. J'ai soutenu la création de l'Hadopi et je la soutiens encore. Cette institution n'est pas la seule à blâmer, dites-vous, de son bilan en demi-teinte. J'irai plus loin : je la félicite. Certes, les technologies et les comportements des internautes ont évolué. Mais il n'en reste pas moins que cette initiative française a inspiré d'autres pays. Nous savions, lors de l'élaboration du texte, qu'il s'agirait d'une première étape, qui devrait faire l'objet d'un bilan comme celui que nous dressons aujourd'hui. Elle permet de mettre l'accent sur la pédagogie afin d'ancrer le concept de droit d'auteur dans les esprits. En ce sens, l'Hadopi a fait œuvre utile, bien qu'elle n'ait pas tout réussi.

L'heure est venue aujourd'hui de réorienter, comme vous le proposez, l'action de l'institution vers une protection plus large du droit d'auteur. La répartition des tâches en matière de lutte contre le piratage entre les différents organismes mérite également d'être précisée. Certains ont voulu la fin d'Hadopi. Au contraire, une clarification des rôles est nécessaire.

Je reviens sur un détail qui n'en est peut-être pas un. Vous évoquez le changement de nom de l'Hadopi. J'émets des réserves à ce sujet. Il est vrai que les jeunes internautes n'aiment pas cette institution, pour autant c'est sans doute l'une des rares qu'ils connaissent.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je vous remercie pour ce travail. On ne soulignera jamais assez combien Internet constitue désormais une condition d'accès à la culture et aux œuvres au plus grand nombre. Vous soulignez l'impopularité de l'Hadopi mais vous proposez de la faire évoluer sans aller jusqu'à sa suppression. Je salue ce choix.

Lors du démarrage d'Hadopi, nous nous étions inquiétés de faire peser injustement le poids de la culpabilité sur les internautes, notamment parce que ceux susceptibles d'être sanctionnés étaient probablement ceux qui ne disposaient pas de la capacité de masquer leur adresse IP, donc les populations les plus fragiles. C'est pourquoi votre proposition n° 1, relative au passage d'une sanction judiciaire à un système d'amende administrative, me convient. Je soutiens également votre proposition n° 2 sur l'élargissement des compétences de l'Hadopi en matière de lutte contre le piratage.

Je vous remercie pour ce travail, qui fait avancer notre réflexion quant à l'évolution de cette autorité.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je remercie M. Hervé et Mme Bouchoux pour leur présentation. Le regard neuf qu'ils apportent est précieux.

Je ferai deux observations. Tout d'abord, je soutiens votre première proposition. Les chiffres que vous donnez - 37 millions de saisines en cinq ans - sont impressionnants, mais ce sont des volumes que le système judiciaire est incapable de traiter. Je dresserai une comparaison entre la notion de saisine par les ayants droit à l'égard de l'Hadopi et les procès-verbaux qui peuvent exister à l'intention des parquets. Selon les chiffres clés de la justice, en 2012, environ 4,2 millions de procès-verbaux ont été établis, ce qui représente un peu moins de cinq millions de saisines. Vous voyez immédiatement l'ordre de grandeur. Seul le nombre des procès-verbaux en matière de stationnement est comparable à celui qui résulte de l'activité de la Hadopi. Face à une telle masse, le juge judiciaire est manifestement inadapté. Le problème ne peut être abordé que par le biais de la sanction administrative. Je me permets de vous suggérer seulement de veiller à ne pas reporter les contentieux sur les tribunaux administratifs.

Je ne partage pas, par ailleurs, complètement votre point de vue sur les propositions n°s 4 et 7. Vous nous avez expliqué que le combat de l'Hadopi est dépassé au regard de l'offre diversifiée qui s'est développée. Je ne comprends donc pas la raison qui vous pousse à maintenir une direction « études et développement de l'offre légale ». Par ailleurs, vous proposez qu'une direction de l'Hadopi « prévention, information et formation » soit chargée d'organiser des modules de formation à la protection des droits sur Internet dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). Je crains qu'une dispersion des missions à travers la multiplication des directions soit contreproductive, même si cette proposition part d'une bonne intention.

**Mme Corinne Bouchoux, co-rapporteur.** – La loi fixe déjà à la Hadopi une mission de formation au sein des ÉSPÉ. Il en est de même en ce qui concerne les études et la promotion de l'offre légale. Nous nous contentons en réalité de proposer que l'Hadopi limite cette dernière mission au secteur public. La France a une vision latine de la protection des droits ; elle passe par un appel à la vigilance des parents quant aux éventuels mauvais comportements de leurs enfants : il s'agit d'une pédagogie privative. Or, il convient de remarquer que de nombreux téléchargements illégaux ont lieu sur le lieu de travail. L'Hadopi a mis l'accent sur l'usager et l'internaute, mais n'a peut-être pas assez insisté sur la prévention en milieu professionnel alors que les responsabilités sont partagées.

Dans d'autres pays, on a choisi d'autres modes de pédagogie. En Allemagne par exemple, à la suite de téléchargements d'images pornographiques, tous les ordinateurs des « députés » et de leurs collaborateurs ont été vérifiés et des chargements illégaux ont été observés chez les uns et les autres. Nous sommes donc tous collectivement concernés, et non pas simplement quelques adolescents aux mauvaises manières.

Par ailleurs, il nous semble indispensable de sensibiliser l'ensemble des enseignants à l'enjeu que représente la propriété intellectuelle. L'Hadopi est donc nécessaire même si elle est dépassée : c'est un totem en matière de lutte contre le piratage.

**M. Loïc Hervé, co-rapporteur.** – Je suis d'accord avec les remarques de M. Assouline relatives aux évolutions technologiques, concernant notamment le développement du *streaming*. L'Hadopi doit s'interroger sur les nouvelles techniques de téléchargement illégal d'œuvres.

Je tiens également à rassurer M. Leleux. Il n'est pas question de supprimer l'Hadopi. Son changement de nom constitue une simple suggestion ; elle ne figure toutefois pas parmi les propositions. Cette réflexion résulte de l'évolution de ses missions institutionnelles.

La déjudiciarisation de la sanction nous apparaît inévitable. Cela ne doit pas être la priorité des parquets. Elle prendrait la forme d'une amende administrative mais n'aboutirait pas à un transfert vers la juridiction administrative, puisque les appels se feraient devant la Cour d'appel.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie pour ce travail remarquable. C'est un sujet qui me tient à cœur. C'est également un thème sensible que personne n'osait plus aborder, mais il était important de réaliser ce travail de fond avec un regard neuf. Plusieurs parmi nous ont participé aux débats des lois dites Hadopi 1 et 2, ainsi qu'à la discussion de la loi DADVSI. À l'époque, nous avions une vision assez idyllique d'Internet. Depuis, nous en avons analysé les menaces, les rapports de force et avons constaté la nécessité d'une régulation. J'émettrais juste une réserve sur l'assouplissement de la chronologie des médias. Celle-ci permet de financer la création ; il convient donc d'être prudent, d'autant que nous l'avons déjà assouplie. La réflexion doit être poursuivie tout en prenant garde de ne pas remettre en cause les mécanismes de financement de la création. Nous avons également un important sujet de réflexion à venir : il s'agit de l'absence de neutralité des moteurs de recherche et des plateformes, qui bride la circulation des œuvres.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

*La réunion est levée à 12 h 20.*

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

**Mardi 7 juillet 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

### **Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen du rapport et des textes de la commission (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Mercredi 8 juillet 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

### **Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Suite de l'examen du rapport et des textes de la commission (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Jeudi 9 juillet 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

### **Audition de M. Frédéric Saint-Geours, candidat proposé aux fonctions de président du conseil de surveillance de la SNCF**

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous recevrons successivement MM. Frédéric Saint-Geours, candidat proposé aux fonctions de président du conseil de surveillance de la SNCF, Guillaume Pepy, candidat proposé aux fonctions de président du directoire de la SNCF et Jacques Rapoport, candidat proposé aux fonctions de président délégué du directoire de la SNCF. Ces auditions, prévues par l'article 13 de la Constitution, sont ouvertes au public et à la presse. Elles seront suivies d'un vote à bulletin secret, sans délégation de vote. Les auditions ont eu lieu hier matin à l'Assemblée nationale ; le dépouillement sera effectué simultanément dans nos deux assemblées. Les nominations ne peuvent avoir lieu si l'addition des votes négatifs des députés et des sénateurs représente au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

La loi du 4 août 2014 a mis en place un groupe public constitué de trois établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic) : SNCF Mobilités, chargé de l'exploitation des services de transport, SNCF Réseau, qui regroupe des équipes auparavant dispersées entre Réseau ferré de France (RFF), SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires, et l'Epic de tête SNCF, qui assume des missions transversales pour l'ensemble du groupe. La SNCF est dotée d'un conseil de surveillance qui arrête les grandes orientations du groupe et en approuve les comptes consolidés et d'un directoire à deux,

composé du président du conseil d'administration de SNCF Mobilités, qui en est le président, et du président du conseil d'administration de SNCF Réseau, qui en est le président délégué. La loi organique du 4 août 2014 a prévu l'audition, en application de l'article 13 de la Constitution, du président du conseil de surveillance de la SNCF, du président du directoire de la SNCF, qui est aussi président du conseil d'administration de SNCF Mobilités, et du président délégué du directoire de la SNCF, également président du conseil d'administration de SNCF Réseau.

Monsieur Saint-Geours, vous avez été désigné président par intérim du conseil de surveillance de la SNCF le 15 décembre dernier. C'est donc sur la confirmation de cette nomination que nous devons nous prononcer aujourd'hui. Après une carrière au ministère des finances et dans les cabinets ministériels, vous avez exercé pendant quinze ans d'importantes fonctions au sein du groupe PSA, vous avez présidé l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), avez été président du Groupe des fédérations industrielles et administrateur de BPI France. En quoi ce parcours vous prépare-t-il aux fonctions que vous sollicitez ? Quel regard portez-vous sur la situation actuelle et l'avenir du groupe SNCF ? Quelles orientations préconisez-vous pour ce groupe ? Comment allez-vous faire respecter le principe de la séparation entre les activités de gestionnaire de l'infrastructure et celles de transporteur, tout en assurant une meilleure cohérence entre les deux entités ? Que pensez-vous de la situation financière du groupe ? Quelles seront les conséquences de la libéralisation du transport par autocar dans les prochains mois et, plus généralement, de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs ? Quelles sont les perspectives du fret ferroviaire ?

**M. Frédéric Saint-Geours, candidat proposé aux fonctions de président du conseil de surveillance de la SNCF.** – Merci de votre accueil. C'est la première fois que je me présente devant vous. Après une carrière dans la fonction publique, au ministère des finances, au cabinet du ministre de l'équipement et des transports, à celui du président de l'Assemblée nationale puis comme directeur de cabinet du secrétaire d'État au budget, j'ai rejoint le groupe PSA-Citroën où je suis resté pendant 27 ans, exerçant plusieurs métiers : directeur financier, directeur général de la marque Peugeot, membre du directoire pendant plusieurs années... Je me suis aussi beaucoup impliqué dans le développement international de ce groupe. Élu fin 2007 à la présidence de l'UIMM, je me suis efforcé de tout y remettre à plat, qu'il s'agisse des processus de décision, de la gouvernance ou de la transparence financière, pour en faire une organisation professionnelle moderne et ouverte au dialogue social. Je suis donc familier des problématiques industrielles, commerciales, financières et sociales, et j'ai appris à fonctionner dans le cadre d'un dispositif comportant conseil de surveillance et directoire.

La loi du 4 août 2014 et ses textes d'application créent les conditions d'une évolution favorable du système ferroviaire français pour trois raisons essentielles. D'abord, son organisation est simplifiée. Autrefois, les relations entre le gestionnaire des infrastructures et la SNCF étaient contre-productives, y compris pour les parties prenantes locales. Avec la constitution, avec SNCF Réseau, d'un gestionnaire d'infrastructures unique et intégré et celle, avec l'Epic de tête, d'un centre de services partagés, le dispositif est plus rationnel et engendrera des économies. En prévoyant des contrats décennaux entre l'État et le groupe public ferroviaire, la réforme donne une visibilité de long terme indispensable à la performance industrielle et à la constitution d'un véritable écosystème ferroviaire en France. Ainsi, les processus de production pourront être profondément transformés et des partenariats avec les entreprises de la filière ferroviaire pourront être développés, ce qui facilitera, entre autres, le développement international. Enfin, l'amélioration de la disponibilité des

infrastructures fera que l'accroissement des performances bénéficiera à toutes les parties prenantes : clients, chargeurs, autorités organisatrices, collectivités publiques...

Le conseil de surveillance est un organe de gouvernance interne, qui n'a pas vocation à s'occuper de management opérationnel, celui-ci relevant de la responsabilité exclusive du directoire. Il décide des grandes orientations stratégiques, économiques, sociales, techniques et financières, et contrôle leur mise en œuvre. Il a aussi un rôle d'interface entre le groupe et les pouvoirs publics. Enfin, il conseille, comme son nom l'indique, le directoire. Ses membres seront des personnes qui sont parfaitement capables d'exercer ces trois fonctions.

La priorité absolue, pour le groupe public ferroviaire, est la sécurité de ses clients et de ses collaborateurs. Cela implique une action déterminée et coordonnée entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau, qui détiennent les certificats attachés à leur activité. La sécurité n'étant jamais un acquis, il s'agit d'adopter une culture de l'amélioration permanente et de la vigilance. Les principes de *management* que nous adoptons sont au service de cette exigence. Nous tirons toutes les conclusions des accidents du passé, en toute transparence.

Deuxième enjeu : la trajectoire financière. Le but de la réforme ferroviaire est le redressement du groupe. Nous bâtonnons un plan de performance ambitieux pour stabiliser la dette. Pour établir des gains de productivité, SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont en première ligne, mais l'Epic de tête n'est pas en reste ! Troisièmement, nous devons améliorer la qualité du service rendu à toutes les parties prenantes. Un défi majeur est de remettre en état le réseau en minimisant les conséquences des interventions sur les circulations de passagers et de marchandises, afin d'accroître la fiabilité et la régularité du trafic, surtout en zones urbaines, périurbaines et sur les principaux axes. Un meilleur dialogue entre l'opérateur et le gestionnaire d'infrastructures s'impose. SNCF Mobilités déploiera, grâce à la numérisation de son offre, de nouveaux outils pour améliorer sa relation avec ses clients.

Le classement du Boston Consulting Group (BCG) en 2015 place la France parmi les pays les plus performants d'Europe en matière ferroviaire. Notre ambition commune est d'améliorer encore notre rang !

**M. Louis Nègre.** – Nous sommes heureux de vous recevoir. Quel humour de citer ce rapport du BCG ! J'ai demandé à auditionner le rapporteur, pour comprendre d'où viennent ces conclusions : nous le recevrons, avec M. Filleul, dans le cadre du groupe de travail « transport et mobilités. Si tout allait bien, pourquoi avons-nous créé un directoire, un conseil de surveillance ? Un article de presse paru récemment, dans ma région, notait : « Trop larges, les nouvelles rames TER sont aussi trop hautes chez nous »... Vous avez du travail ! Il n'est pas mauvais d'avoir été directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé du budget pour s'occuper d'un groupe qui a accumulé plusieurs dizaines de milliards d'euros de dette. Vous avez tout remis à plat à l'UIMM. C'est ce que nous attendons de vous ici...

La Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut) m'a envoyé une pétition appelant à la mobilisation pour sauver nos trains, qui sont en danger. Venant de l'industrie automobile, par quoi avez-vous été le plus surpris ? Quelle est la trajectoire financière de la SNCF ? *Quid* du contrat de performance ? Que faire pour que la dette ne dépasse pas 60 milliards d'euros ? Que pensez-vous de l'ouverture à la concurrence et des conditions du cadre social harmonisé ? Comment comptez-vous améliorer la qualité de service ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je suis heureux de vous rencontrer. Comme M. Nègre, je souhaite que notre système ferroviaire soit le meilleur possible. J'ai été stupéfait par le classement du BCG. Nous savons pourtant qu'il y a beaucoup à faire. J'ai été déçu par les propositions du Gouvernement sur les trains d'équilibre du territoire. Il faut aller plus vite et plus loin dans l'achat de matériel : 1,5 milliard d'euros, c'est insuffisant. Je sais qu'il y a 510 milliards d'euros de commandes en cours. Nous avons besoin d'un saut quantitatif et qualitatif pour que la SNCF soit concurrentielle. Vous avez remis à plat l'UIMM ; qu'allez-vous remettre à plat dans le système ferroviaire ? Je me réjouis que vous puissiez prendre appui sur la réforme de 2014, que j'ai tant souhaitée. Grâce à vous, l'Epic de tête pourra jouer le rôle que nous lui avons assigné. Comment réduire la dette ? C'est en partie une dette d'État. Son montant est actuellement de presque 48 milliards d'euros. C'est un étouffoir ! Comment envisagez-vous l'ouverture à la concurrence ?

**M. Rémy Pointereau.** – Vous aurez un rôle de coordinateur et de stratège. Comment comptez-vous donner aux voyageurs l'envie de reprendre le train ? Sécurité, confort, régularité, tarifs laissent à désirer aussi bien sur les lignes à grande vitesse que sur les autres. La SNCF doit-elle développer des activités de transport routier ? Et le fret ferroviaire ne décolle pas...

**M. Louis Nègre.** – Il baisse !

**M. Rémy Pointereau.** – Pourtant, nous avons un maillage extraordinaire ! La SNCF a investi dans des sites Internet de covoiturage, elle organisera du transport par autocar sur les autoroutes...

**Mme Évelyne Didier.** – Nous attendons tous beaucoup de la SNCF, dont la gouvernance a été défaillante pendant des années. Résultat : une dette considérable, dont mon groupe demande qu'elle soit reprise par l'État. Vous devrez convaincre les Français et leurs représentants. L'industrie ferroviaire souffre de l'affaiblissement de son lien, autrefois naturel, avec la SNCF. Comment le renforcer ? Les gains de productivité obtenus récemment ne sont pas sans limite. Comment faire face à la dette ? Accroître la qualité du service rendu implique de renforcer la sécurité. Y a-t-il une réflexion sur la résistance de vos outils aux pics de chaleur ? Comment faire en sorte que les salariés restent fiers de travailler pour cette entreprise et contribuent à son amélioration ?

**M. Charles Revet.** – Pouvez-vous préciser la répartition des rôles entre le directoire et le conseil de surveillance ? RFF n'offrait-elle pas plus de garanties d'impartialité, notamment dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, qu'une structure présidée par un membre du directoire ? Que pensez-vous du rapport de M. Duron ? Seuls 4 % des conteneurs acheminés par nos grands ports maritimes sont transportés par la SNCF, et cette proportion diminue. Comment comptez-vous développer le fret ferroviaire ?

**M. Didier Mandelli.** – Il y a une trentaine d'années, vous étiez membre du cabinet du ministre de l'équipement et des transports. En 2014, après une carrière assez exemplaire dans le secteur privé, avez-vous retrouvé des points de blocage que vous aviez identifiés alors ? Existe-t-il encore des freins à l'évolution de l'entreprise ?

**M. Louis-Jean de Nicolaï.** – Les sous-traitants de rang 1 ou 2 ont parfois du mal à s'y retrouver. Quelle est la politique de la SNCF en matière de gares ? Le TGV s'éloigne de la capitale. S'articule-t-il mieux avec les TER ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Ces nombreuses questions témoignent de l'attachement que nous avons tous pour la SNCF, comme de notre inquiétude sur sa dette et la dégradation de son niveau de prestations. Comment redresser la barre ? En êtes-vous capable ? C'est un défi immense...

**M. Frédéric Saint-Geours.** – La SNCF jouit d'une culture d'entreprise très forte, qui suscite un engagement important de tous. Il me semble toutefois que la recherche des bonnes pratiques y est insuffisamment développée : il n'existe pas de dispositif interne pour les détecter et les répandre et, comme dans d'autres entreprises, on a tendance à considérer que ce qui se fait ailleurs est moins bon. Pourtant, en généralisant les meilleures pratiques à tout le groupe, on peut progresser très vite.

Nous sommes en train de bâtir des plans de performance qui stabiliseront la dette, non certes à son niveau actuel – car sa croissance annuelle atteint les trois milliards d'euros – mais avant qu'elle ne dépasse les 60 milliards d'euros. Nous disposons déjà de plans pour améliorer les *process* industriels au sein de SNCF Réseau : d'importants travaux de régénération du réseau, facilités par la suppression des tensions entre RFF et SNCF Infra, aideront au changement tout en réduisant le coût de la maintenance. Avec le regroupement, la capacité d'achat est améliorée. La digitalisation de SNCF Mobilités accroîtra sa performance tout en approfondissant la relation avec les clients. La stabilisation de la dette est donc possible. Mais pour l'heure, les 1,5 milliard d'euros de frais financiers à payer chaque année alourdisseront considérablement le pilotage. J'espère que le rapport sur la dette, commandé pour 2017, abordera ce problème.

Comme je l'ai déclaré devant l'assemblée générale de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), la concurrence est déjà partout et elle est féroce : autocars, covoiturage, *low-cost* aérien... Certes, cette concurrence n'est pas ferroviaire, mais les coûts d'entrée y sont beaucoup plus faibles ! Loin de nous l'idée de refuser la concurrence ferroviaire. Mais nous devons avoir une idée précise du moment où elle sera lancée, afin de gérer la transition. L'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET) est l'État, mais le financement incombe à la SNCF. Il serait bon que vous en parliez avec le ministère !

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Nous le faisons.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – La répartition des rôles entre le directoire et le conseil de surveillance est claire. Le président du directoire est président de SNCF Mobilités, le président délégué est président de SNCF Réseau. Leurs décisions pour l'Epic de tête seront donc cohérentes avec celles prises pour SNCF Mobilités et SNCF Réseau. Le législateur a fort bien fait de créer cette cohérence. L'indépendance de SNCF Réseau est garantie car son président est protégé par les textes. De plus, le directoire ne peut prendre de décision qu'unaniment. Il est prévu qu'en cas de désaccord le président du conseil de surveillance tranche, mais cela est fait pour ne pas servir ! Le conseil de surveillance ne se mêle pas de direction opérationnelle : il n'est ni un recours, ni un arbitre, mais un décideur stratégique.

Je suis convaincu que les progrès d'efficacité et de performance nécessiteront des partenariats avec les autres entreprises ferroviaires, françaises ou étrangères. Les contrats décennaux que la loi prévoit avec sagesse nous donnent la possibilité d'établir des partenariats de moyen terme. C'est l'occasion de bâtir un écosystème ferroviaire français, pour le matériel, les travaux ou le marketing, afin d'en faire un atout dans la compétition nationale : la SNCF a

pour objectif que la part de son activité internationale passe de 25 % à 50 %. Nous devrons opérer un rééquilibrage entre dépenses de développement et dépenses de régénération.

Pourquoi la SNCF s'occupe-t-elle d'autre chose que du ferroviaire ? Chaque parcours est multimodal. Il est fondamental d'amener les passagers au train, par d'autres moyens de transport, y compris le covoiturage. Sinon, ils resteront en voiture jusqu'au point d'arrivée ! Concernant l'autocar, qui prendra comme en Allemagne très rapidement une part du marché, nous devons être présents avec une offre alternative.

Le cadre social comporte plusieurs étages, décret socle, qui ne dépend pas de nous, convention collective de branche et accord d'entreprise. Pour négocier la convention, nous devons convaincre les autres entreprises ferroviaires de nous confier mandat. Ce n'est qu'ainsi que nous créerons les conditions d'un écosystème ferroviaire, qui a besoin d'une convention collective plutôt que d'un décret plus étendu.

Le problème, c'est le temps. Vous nous avez fixé à juste titre juillet 2016 comme délai – nous ne devrons pas chômer. Nous ne pouvons pas être les seuls à la manœuvre pour l'interpénétration entre les différents modes de trains, puisque l'autorité organisatrice est l'État pour les TET, la SNCF pour les TGV, les régions pour les TER. Une vue globale est indispensable, notamment face à la concurrence d'autres modes de transport. Un investissement de 2,5 milliards d'euros est prévu pour faire des gares un outil d'aménagement urbain, un lieu d'offre de train et un lieu de vie pour les clients. Un rapport nous dira ce qui est préconisé en cette matière.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie. Tous nos vœux de réussite vous accompagneront si vous êtes nommé, car nous sommes très attachés à la SNCF.

### **Audition de M. Guillaume Pepy, candidat proposé aux fonctions de président du directoire de la SNCF**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir M. Pepy, candidat au poste de président du directoire de la SNCF.

Vous êtes bien connu dans cette maison. Le hasard veut que l'actualité ferroviaire soit riche : utilisation du 49-3 pour valider la loi Macron, qui soumet le transport ferroviaire à la concurrence de l'autocar ; non-annonces du gouvernement sur les suites du rapport Duron ; mise en place des grandes régions ; situation sociale de l'entreprise ; évolution du fret. Au-delà, les usagers du train que nous sommes ont parfois le sentiment que la qualité des prestations n'est pas à la hauteur des attentes des voyageurs – le tout dans le contexte financier que l'on sait. Comment envisagez-vous d'améliorer la situation et de relever les défis qui vous attendent ?

**M. Guillaume Pepy, candidat proposé aux fonctions de président du directoire de la SNCF.** – Je suis intérimaire et pressenti pour être président-directeur-général de SNCF Mobilités et président du directoire. Un mot d'abord sur les trois responsabilités qui incombent au premier, sous réserve des décisions du conseil de surveillance.

La première priorité est de remettre à niveau les transports de la vie quotidienne. Nous avons déjà démarré : il y a beaucoup de travaux sur le réseau, la situation du RER s'améliore et la stabilisation de la facture TER pour les régions est entamée. Mais il faut aller

plus loin. Je proposerai au conseil de surveillance de prendre la lutte anti-fraude à bras-le-corps, d'accélérer le développement des nouvelles technologies et de faire un nouvel effort de productivité pour baisser la facture des régions, qui ne peuvent plus payer autant. C'est sur les transports de la vie quotidienne que la SNCF est au cœur de la vie des gens, et qu'elle est attendue par les élus et les territoires.

Deuxième priorité, le train pour tous et le porte à porte. Le train est vécu comme trop cher, alors même que la collectivité prend en charge 70 % des coûts du TER et du Transilien. Il faut donc baisser les coûts pour baisser les prix, comme nous l'avons fait pour les Intercités et les TGV avec Ouigo, sans perdre d'argent. Le porte à porte existe déjà dans le fret et la logistique, d'usine à centre de stockage ou à point de vente. Pour les voyageurs, c'est une nouveauté ; ils veulent désormais être transportés non plus de gare en gare mais d'adresse à adresse. Notre métier s'étend, même si son cœur reste le ferroviaire. La SNCF n'est plus seulement le train, mais aussi les vélos en libre-service, le covoiturage, la location de voiture entre particuliers, les voitures électriques en gare, etc. Les mobilités partagées représentent 15 % des kilomètres parcourus, mais passeront à 30 % d'ici 2025. Le voyage connecté sera la capacité à combiner les différentes offres, avec un pass unique sur smartphone, pour tous les modes de transport, dont le bus.

La troisième priorité, c'est l'international. La SNCF est déjà un groupe d'envergure internationale, qui réalise y 30 % de son activité : cela nous rapporte de la croissance, de l'emploi et du bénéfice. Nous pouvons faire mieux, notamment en matière d'ingénierie, en faisant de notre filiale commune avec Systra le leader mondial ; accélérer au Moyen-Orient, où nous travaillons avec Alstom, Faiveley et des ETI françaises, mais aussi aux États-Unis, où il faut être présent pour être à la hauteur de nos concurrents allemands. L'objectif est de réaliser d'ici une dizaine d'années 50 % de notre chiffre d'affaires à l'international. Pour les activités fret, nous sommes déjà à 40 % ; notre premier client, Arcelor Mittal, nous voit comme un opérateur européen.

J'en viens aux principaux problèmes à résoudre. D'abord, améliorer la qualité de service avec un tel niveau de travaux sur le réseau. Nous avons assaini le fret ferroviaire, au prix de cinq années d'efforts et de 6 000 suppressions de postes ; nous devons maintenant repartir en conquête, car c'est un secteur d'avenir. Sur l'ouverture à la concurrence, nous n'avons pas changé de position. Le pire service à nous rendre serait de nous faire basculer dans la concurrence du jour au lendemain, sans qu'aient été tranchées au préalable les questions de la régulation, du régime social des salariés, de l'expérimentation, de l'introduction progressive de la concurrence... Bref, ne réitérons pas l'expérience du fret !

Passons aux responsabilités du président du directoire. Depuis la loi du 4 août, nous avons beaucoup travaillé sur la mise en œuvre de la réforme, en veillant à respecter les règles européennes sur la non-discrimination et les facilités essentielles du gestionnaire d'infrastructure. Rappelons que l'Allemagne est le pays où le chemin de fer est le plus intégré – avec non pas trois mais un seul patron, Rüdiger Grube – mais aussi le plus ouvert à la concurrence : 30 % du trafic TER ne revient pas à la Deutsche Bahn.

Nous devons rénover le pacte social d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2016 : cela suppose un décret, une convention collective, un projet d'entreprise. L'objectif est de rendre le rail plus compétitif et d'éviter que la SNCF ne décroche vis-à-vis du secteur privé. C'est un enjeu vital, l'avenir de la SNCF s'y joue. Nous avons trois sujets de négociation avec les syndicats : les métiers, aujourd'hui trop cloisonnés, et qu'il faut conserver tout en introduisant de la

polyvalence ; l'accord sur les 35 heures, ce qui n'est pas facile ; la réorganisation du travail sur le terrain, pour gagner en compétitivité. Et tout cela, d'ici juillet 2016 !

**M. Louis Nègre.** – Nous vous connaissons. Entré à la SNCF en 1989, vous y êtes toujours ; j'en déduis que vous êtes un homme de grande qualité. Vous avez pourtant évoqué des difficultés, comme le besoin d'avoir une meilleure qualité de service. J'ai ici une pétition de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut), pour sauver le train. Les usagers se plaignent des infrastructures et des matériels, en particulier dans ma région, avec les naufragés du TER. Je cite *Nice-matin* : « trop larges, les rames sont aussi trop hautes pour les tunnels » ! Il y a beaucoup de travaux, c'est vrai, mais nous avons dépensé plus de 150 millions d'euros pour une troisième voie entre Antibes et Cagnes-sur-Mer qui devait tout changer, or le service fonctionne aujourd'hui beaucoup moins bien, avec moins d'arrêts qu'avant en gare de Cagnes... Difficile, dans ces conditions, d'atteindre une qualité de service satisfaisante.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous étions convenus de ne pas parler de nos gares.

**M. Louis Nègre.** – Je ne fais que citer une gare des Alpes-Maritimes.

On sait depuis 1991 que l'ouverture à la concurrence est une réalité dans le paysage européen, or nous en sommes encore à dire : « Encore un instant, monsieur le bourreau ! » Comment la SNCF s'y prépare-t-elle ? Êtes-vous prêt ?

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Vous avez présenté, avec le talent qu'on sait, les ambitions du président du directoire par intérim. J'y suis plutôt favorable. Vous n'avez cependant pas parlé de la dette. Qu'envisagez-vous pour réduire ce poids terrible ? Autre problème majeur : la sécurité. Je ne parlerai pas des gares et des lignes de la région Centre...

J'ai travaillé sur la convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET), ce qui m'a beaucoup marqué. Le ministre nous a fait connaître ses ambitions mardi, mais j'ai été déçu par la faible ampleur des commandes de matériel. Je le dirai au gouvernement : il faut un programme interministériel plus ambitieux, la SNCF y trouvera son compte. Face à l'explosion des modes de transport concurrents, il faut des outils performants pour attirer les utilisateurs. Quelles seront vos exigences dans le cadre de votre convention avec l'autorité organisatrice de transports qu'est l'État ?

**M. Rémy Pointereau.** – Nous connaissons vos qualités et votre parcours. Je vous repose la question que j'ai posée à M. Saint-Geours : comment redonner aux voyageurs le goût du train ? Vous avez parlé de diminuer les coûts. Allez-vous vous contenter de réduire les coûts de fonctionnement ou augmenter votre capacité d'investissement ?

La suppression de lignes de TET, préconisée par le rapport Duron, se traduira par une baisse du nombre de voyageurs et des inégalités croissantes entre territoires, au détriment des plus ruraux : baisse des cadencements, absence de travaux sur les lignes, tout cela contribue à détourner les voyageurs du train. Au bout du compte, on ferme les lignes, faute de voyageurs. C'est une spirale infernale. Remettons plutôt des voyageurs sur les lignes et modernisons-les !

Il y a un manque de volonté de développer le fret, alors qu'il serait un mode idéal pour transporter des céréales, par exemple, préférable à la multiplication des semi-remorques.

Enfin, question plus iconoclaste : vous êtes entré à 31 ans à la SNCF ; quelle est votre motivation à y rester ?

**M. Charles Revet.** – Vous serez président de SNCF Mobilités, mais aussi du directoire : quelle est la part de chacune des deux entités dans ce directoire ? Vous dites que 70 % du coût des TER est assuré par les collectivités, mais aussi que 30 % de l'activité et une bonne part des bénéfices de la SNCF se font à l'international. Les collectivités participent-elles dans les mêmes proportions à l'étranger ? Comment expliquer ces bénéfices ?

Sans parler de ma gare, je parlerai de ce que j'y ai vu ce matin : mon train était à 7 h 18 ; trois minutes avant, on annonçait 20 minutes de retard – et on voyait passer deux TER, à quelques minutes d'intervalle, qui faisaient exactement le même trajet...

**Mme Évelyne Didier.** – La concurrence est-elle véritablement honnête ? Est-il vrai que les concurrents de la SNCF utilisent des tractions thermiques sur des lignes électrifiées ? Et la SNCF ? A l'approche de la COP 21 ? Cela me paraît une question importante.

Au cours de la canicule, le matériel a souffert, les trains étaient en panne de climatisation. Y a-t-il une fragilité particulière ? Que prévoyez-vous pour y remédier, sachant que ces situations sont appelées à se reproduire ?

Le développement du fret ferroviaire en France est-il une réalité ? Le système du wagon isolé a été cassé et il sera difficile d'y revenir, malheureusement.

Enfin, nous avons vu circuler un document de travail de la SNCF sur les TET, encore plus radical que le rapport Duron : avez-vous demandé beaucoup pour obtenir un peu ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Ces questions traduisent notre attachement à la SNCF, mais aussi nos inquiétudes. Nous avons souvent une vision trop hexagonale de cette grande entreprise internationale ; merci de nous rappeler cette dimension.

Permettez-moi une question impertinente : lorsqu'on change une structure, ne faut-il pas changer aussi son président ?

**M. Guillaume Pepy.** – Sur les 5 950 000 trains qui circulent chaque année en France, la régularité est de 91 %, toutes catégories confondues. On peut regretter que 560 000 trains aient un retard – ou se réjouir que 4,6 millions de trains arrivent à l'heure. Il faut savoir résister aux choses : la part de notre chiffre d'affaire réalisée à l'international est passée de 12 % dans la période 2005-2007 à 30 %, et nous prévoyons d'atteindre 35 % d'ici 2017. C'est grâce à son image d'excellence que la SNCF remporte autant de marchés. La capacité française à s'auto-flageller et à flageller ses industriels confrontés à une concurrence féroce est délétère. Dire que les trains d'Alstom ou de Bombardier sont trop larges, trop hauts, quand ils ne sont pas tordus, affaiblit l'industrie ferroviaire française sur les marchés mondiaux.

L'ouverture à la concurrence relève d'abord du Parlement français : puisqu'il faut faire évoluer la loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) pour la mettre en place. Un responsable d'entreprise publique n'a pas à faire de la politique. Nous faisons simplement observer que ne rien faire jusqu'à la date de l'ouverture, comme on a procédé pour le fret, est le pire service à rendre à une entreprise qui vous appartient, à vous représentants de la Nation.

Expérimentation, progressivité, peu importe, il faut que le débat s'instaure et que l'on cesse de se voiler la face.

La concurrence ne peut pas être pure et parfaite en matière ferroviaire : nous ne vendons pas des yaourts. Il faudra donc qu'il y ait une régulation, et fixer les règles. Aura-t-on le droit de ne prendre que les liaisons rentables, fera-t-on des lots de liaisons, reprendra-t-on ou non les personnels ? Nous souhaitons que ces questions soient mises à l'examen car il est crucial que nous disposions d'un calendrier.

Dans la loi du 4 août, la dette de SNCF Réseau et la dette de SNCF Mobilités ne sont pas consolidées, il n'y a pas addition des deux dettes. La loi est volontariste : au lieu de demander un simple rapport sur le traitement de la dette, elle prévoit que le gouvernement fera des propositions. Il y travaille.

Je rappelle que ce n'est pas le président du directoire qui détermine la stratégie de la SNCF, mais le conseil de surveillance, qui incarne l'ensemble des parties prenantes, dont l'État stratège. L'État a souhaité être lui-même autorité organisatrice pour les TET. Il décide donc des arrêts, des fréquences, du matériel – comme le fait le Conseil régional pour les TER desservant Cagnes-sur-Mer. Nous sommes ravis de faire des trains Intercités, mais avec quel argent ? Ils ne peuvent être financés par les seuls voyageurs. Le système actuel d'économie circulaire ne tiendra pas longtemps : le gouvernement nous donne d'une main ce qu'il nous prend de l'autre. Il faudra trouver un nouveau mode de financement. *Idem* pour le matériel ; si l'État décide d'acheter deux fois plus d'Intercités, nous assurerons ce service avec plaisir.

Les trafics ne baissent pas ; ils sont même légèrement à la hausse.

**M. Rémy Pointereau.** – Y compris sur les lignes à grande vitesse (LGV) ?

**M. Guillaume Pepy.** – Oui, la hausse est d'environ 1 %, contre 3 à 4 % il y a quelques années. Pour redonner le goût du train, j'identifie deux leviers : améliorer le rapport qualité-prix et faire circuler de nouveaux matériels sur les Intercités et en région Île-de-France. Des trains qui ont quarante ans ne sont pas attractifs. Dans la plupart des pays, en Asie notamment, les trains sont climatisés...

Concernant le fret et le transport des céréales, Jacques Rapoport vous répondra sur les lignes capillaires.

Quelle est ma motivation pour un second mandat de cinq ans ? Certains choisissent de faire une grande partie de leur carrière dans une même entreprise : personne ne reprocherait à Jean-Louis Beffa d'être resté 33 ans chez Saint-Gobain. En toute humilité, je me situe dans cette logique de fidélité à l'entreprise. Dix ans, deux mandats permettent de faire ses preuves. Mais j'estime qu'il ne faut pas aller au-delà.

Merci, monsieur Revet, d'évoquer le changement de gouvernance. Le contrôle du conseil d'administration sur le PDG était une plaisanterie : c'est moi qui le présidais ! Ce n'est pas le cas dans le nouveau système, à l'allemande. La direction dirige, le conseil de surveillance détermine la stratégie et contrôle la direction. Ce système redoutable a fait ses preuves : en Allemagne, le tout-puissant président du directoire de la Deutsche Bahn est interrogé par le conseil de surveillance tous les deux mois, pendant une journée entière.

Madame Didier, la restructuration du fret porte ses fruits. Les pertes ont été réduites des quatre cinquièmes. Nous repartons à la reconquête d'un marché où nous sommes

en concurrence avec dix-huit opérateurs. Le wagon isolé n'a pas été abandonné : lorsqu'Arcelor Mittal va chercher des marchandises à Saint-Chély d'Apcher, c'est par wagons isolés. Mais les modes de production ont changé, il n'y a plus de gigantesques triages. Nous devons nous développer à l'échelle européenne.

La règle à la SNCF est que le bénéfice réalisé à l'étranger doit être au moins égal à la proportion du chiffre d'affaires : les activités à l'étranger doivent être au moins aussi rentables que les activités en France. C'est le cas aujourd'hui. Nous sommes présents dans les pays du Golfe, aux États-Unis, en Australie, en Chine, en Inde, où l'expertise française est bien rémunérée. Le système de financement dépend partout largement des collectivités locales. Certains pays financent l'infrastructure, comme l'Allemagne, d'autres, comme le Royaume-Uni, subventionnent l'opérateur ferroviaire, qui rémunère à son tour le gestionnaire du réseau. De manière générale, l'infrastructure routière – hors autoroutes – est financée à 100 % par l'argent public, alors que l'infrastructure ferroviaire l'est à 70 % par la collectivité et à 30 % par les usagers. Sur un billet de TGV à 100 euros, 38 euros vont au gestionnaire de l'infrastructure.

Dans la future convention entre l'État et la SNCF sur les TET, nous poserons trois conditions : qu'elle soit équilibrée financièrement, avec un financement sain et non circulaire – je ne connais pas de délégation de service public financée en fin de compte par le délégataire ! Il faut également un plan de renouvellement du matériel, sans lequel nous ne pourrons pas redonner le goût du train. Nous voulons enfin une autorité organisatrice forte, comme le sont les régions, qui connaissent vraiment les sujets. L'État doit se donner les moyens de ses ambitions.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie et vous souhaite bon courage, dans l'hypothèse où vous seriez renouvelé.

### **Audition de M. Jacques Rapoport, candidat proposé aux fonctions de président délégué du directoire de la SNCF**

**M. Hervé Maurey, président.** – M. Jacques Rapoport est candidat aux fonctions de président délégué du directoire de la SNCF et de président de SNCF Réseau, c'est-à-dire de la structure qui compte le plus de défis à relever, à commencer par le vieillissement du réseau qui pose parfois des problèmes de sécurité. Vous avez à réunir au sein de SNCF Réseau plusieurs activités menées auparavant par RFF, SNCF Infra ou la Direction de la circulation ferroviaire, ce qui constitue une complication supplémentaire. Quelles sont vos priorités pour SNCF Réseau ? Que changeront-elles à vos relations avec SNCF Mobilités ? Quelles sont les conséquences des mesures législatives en cours d'adoption telles que la libéralisation des autocars et qu'en est-il de la présentation du rapport Duron ? Comment s'articuleront SNCF Réseau et l'EPIC de tête dont vous serez président délégué du directoire ? Convainquez-nous que vous êtes l'homme de la situation...

**M. Jacques Rapoport, candidat proposé aux fonctions de président délégué du directoire de la SNCF.** – Vous me lancez un défi redoutable. Je suis candidat aux postes de président délégué du directoire de la SNCF et président de SNCF Réseau. Bien que l'histoire ait abondamment montré que changer les organisations pouvait déplacer les problèmes mais les réglait rarement, notre ambition est de redresser la qualité de service pour les usagers, passagers ou chargeurs, et de rétablir une situation financière très périlleuse. La solution de la loi est de remettre à l'endroit une organisation renversée par la séparation de la

roue et du rail, ce qui n'était pas pertinent pour un transport guidé de bout en bout. Le métier des infrastructures était également coupé en trois, ce qui avait des conséquences négatives.

En tant que candidat au poste de président délégué du directoire, je dirai que la mise en place du groupe, lancée dès le vote de la loi, se passe bien. Cela n'avait rien d'évident. Beaucoup de fusions échouent à cause de différences de culture, qui sont ici considérables. L'opérateur historique est pétri de traditions, dans ce qu'elles ont de positif – un savoir-faire irremplaçable – et de moins positif – une réticence à l'adaptation. Il fusionnait avec un établissement tout récent, âgé de 17 ans, composé de jeunes diplômés à l'esprit de transformation beaucoup plus poussé mais aux compétences techniques bien moindres. Moins d'un an après le vote de la loi et une semaine après sa mise en œuvre, c'est un succès. Les différences s'additionnent et se complètent au lieu de s'opposer.

Il est trop tôt pour que les parlementaires en recueillent les fruits. Néanmoins, en matière de sécurité, les plans d'action établis après l'accident de Brétigny-sur-Orge sont complètement dynamiques. L'organisation précédente aurait rendu impossible la construction des plans intégrés entre différents métiers du ferroviaire.

Guillaume Pepy et moi-même nous sommes félicités ce matin avec deux organisations syndicales signataires de l'accord d'intéressement pour tout le groupe, qui s'appliquera dès 2015. Les débats à ce sujet avaient débuté en 2005 et échoué jusqu'à présent. Un des défauts du système précédent était la coupure dans les affaires immobilières, qui intéressent beaucoup les élus.

**M. Hervé Maurey, président.** – Ne provoquez pas les élus, à qui on a demandé de ne pas parler de leurs gares...

**M. Jacques Rapoport.** – En matière de gares, le groupe parle désormais d'une seule voix, ce qui facilite les choses. Les premiers éléments révélant la création de valeur de la constitution unique de ce groupe commencent à se manifester. Tout se fait dans le parfait respect de l'égalité d'accès, sous le contrôle de l'Araf, qui ne nous a adressé aucune critique à ce sujet. Bref, ce qu'a voté le législateur se met en place.

L'état technique du réseau ferré et son état financier, dégradé, sont des sujets difficiles. Si le législateur a décidé d'une réforme, c'est parce que le système marchait mal.

Le fil rouge des rapports, depuis celui de l'École polytechnique fédérale de Lausanne en 2005 jusqu'au tout dernier après Brétigny, en passant par celui que le Sénat avait commandé à la Cour des comptes, est que le réseau a anormalement vieilli. Environ 15% des 14 000 kilomètres les plus empruntés, soit la moitié du réseau, sont considérés hors d'âge. Sans être dangereux, ils auraient dû être renouvelés plus tôt. Il en est résulté une hausse des ralentissements d'un tiers depuis quatre ans. La situation est plus difficile encore sur les voies régionales. Les minutes perdues du fait des incidents ont augmenté de 40 %.

Le réseau ferré national étant un monopole naturel, il ne sait pas se comparer à l'extérieur, ce qui est indispensable. Il existe cependant une plateforme européenne des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires, PRIME. L'âge moyen des voies et des aiguillages est de 33 ans en France contre 20 ans en Allemagne. Nous investissons 2,5 milliards en renouvellement contre 3,5 milliards pour les Britanniques dont le réseau est plus petit d'un tiers. Les Allemands, dont le réseau est légèrement plus grand, viennent d'obtenir l'augmentation de ce budget de 3 à 4 milliards par an. La contrepartie est une moindre

maintenance courante : 1,7 milliard par an, contre 2 milliards en France. Le vieillissement du réseau dégrade la qualité et la productivité en accroissant le coût de la maintenance. Dernier élément du diagnostic : au total, nous investissons plus que les Allemands dans le réseau ferré puisque notre volume de développement, qu'il s'agisse des quatre LGV en construction ou des contrats de plan État-région (CPER), représente 3 milliards par an contre 1 à 1,5 milliard par an en Allemagne.

Ces projets de développement ont pour conséquence la saturation de l'appareil de production de travaux. Augmenter les effectifs ou la sous-traitance est faisable pour la construction de nouvelles lignes, mais plus délicat en maintenant la continuité du service sur un réseau marqué par cent ans de strates technologiques successives. Le savoir-faire des cheminots est sans équivalent. L'augmentation de la sous-traitance, dont je suis partisan, ne peut être que progressive. La nécessaire création d'un tissu industriel d'entreprises compétentes en travaux ferroviaires sur réseau exploité demande du temps. Les effectifs, eux, augmentent depuis quatre ans, mais les temps d'acquisition des compétences sont longs, en raison de ces strates technologiques. Enfin, notre réseau ferré, en étoile, compte très peu de voies d'évitement en cas de travaux et il est compliqué de couper des lignes très empruntées.

Vous pensez sans doute, après ce diagnostic, que je n'ai plus que mes yeux pour pleurer ? À moyen terme, la mise en place d'un groupe public ferroviaire offre les moyens de répondre à cette situation. Nous devons donner la priorité au renouvellement. Nous ne sommes pas hostiles au développement, mais il n'est pas possible de tout mener de front. Il faut une politique industrielle dynamique, ce que SNCF Réseau rend possible avec l'industrialisation des travaux, le développement d'un savoir-faire externe, le déploiement des innovations, notamment numériques. Si la situation est délicate, les solutions existent à condition d'avoir de la visibilité à moyen terme, ce que vous avez prévu dans la loi, avec le contrat de performance pour lequel mon impatience est grande...

Le redressement financier, ensuite. Notre dette explose depuis 2011, à un rythme de 3 milliards d'euros par an. C'est simple : quand on dépense plus que ses recettes, on s'endette. La dette est due à une très forte croissance des investissements techniques, en raison de ressources d'investissement trop faibles pour l'accélération du renouvellement et le grand nombre de projets de développement. La situation, sur le papier, n'est pas mauvaise. Les péages étant relativement élevés en France, les recettes commerciales couvrent totalement les dépenses de fonctionnement : nous atteignons le petit équilibre. La redevance d'accès de l'État et du Stif, fournit 2 milliards d'euros d'autofinancement, ce qui n'est pas suffisant. Cette somme, tout de même très importante, est malheureusement consommée par les frais financiers. L'autofinancement net des investissements est de quelques centaines de millions d'euros pour des investissements de six à sept milliards d'euros par an. La dette vient polluer un système de financement assez sain.

Nous avons trois solutions. La première est la règle d'or inscrite dans la loi ferroviaire et la loi Macron : en imposant que l'investissement de développement soit financé par ceux qui le demandent, elle supprime 1,5 milliard de dette supplémentaire par an.

La deuxième est d'améliorer la productivité. Je me suis engagé sur 500 millions d'euros de gains de productivité au cours des cinq premières années de SNCF Réseau. Nous allons les faire, parce que maîtriser complètement son activité offre au gestionnaire d'infrastructure une visibilité autorisant des plans industriels d'efficacité – la situation de Nantes-Saint-Gilles et Nantes-Pornic ne se reproduira plus dans un système intégré. Dans la

deuxième moitié du contrat décennal, la productivité sera différente puisque les dépenses de maintenance auront baissé.

La troisième solution, sans parler de la réinternalisation des résultats de SNCF Mobilités, est de régler le problème de la dette. Nous sommes en mesure de stabiliser la dette en 2025. D'ici là, elle augmentera à un rythme plus lent, en raison des investissements forts.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci pour cette présentation très complète.

**M. Louis Nègre.** – Vous avez rappelé les rapports sur l'état catastrophique du réseau. La situation à laquelle vous essayez de faire face est très difficile. Vous dites que le gestionnaire unifié des infrastructures est positif. Notre soutien est unanime, comme il l'est à la priorité que vous donnez au renouvellement plutôt qu'au développement.

Vous, qui êtes inspecteur général des finances, dites que la dette sera stabilisée dans dix ans. Jusqu'où augmentera-t-elle encore ? Quel est son montant actuel ? J'ai entendu le chiffre d'environ 45 milliards d'euros. Les frais financiers de 1,5 milliard par an plombent les comptes.

Le ministre n'est pas pressé que le marché soit ouvert à la concurrence. Les opérateurs de fret alternatifs se plaignent toujours de la difficulté à accéder au réseau. Quel est l'avenir du fret, ouvert à la concurrence il y a dix ans ? De nombreux travaux dégradent la qualité de service, qui ne s'améliore pas lorsqu'ils sont terminés. Dans ma région, la troisième voie a coûté 150 millions, le service n'est pas à la hauteur. Enfin, qu'entendez-vous faire dans le domaine du grand plan de modernisation du réseau (GPMR) ? L'industrie française en attend beaucoup.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Votre présentation maîtrisée a répondu par avance à nombre de questions. Quels sont vos rapports avec l'Araf ? Vous avez évoqué la mise en place de la nouvelle organisation. Nous avons reçu beaucoup d'informations sur les refus du président de l'Araf, mais pas sur d'éventuelles acceptations. En avez-vous ? L'interopérabilité des réseaux européens est-elle réalisée ou reste-t-il beaucoup à faire ? Quant à la sécurité, le ministre avait expliqué en début d'année que l'essentiel des moyens d'investissement seraient déployés sur le réseau francilien. Les avez-vous reçus ?

**Mme Évelyne Didier.** – Avez-vous des objectifs en prévision de la COP21 ? Faites-vous en sorte que des machines électriques, et non diesel, circulent sur le réseau électrifié ?

**M. Gérard Miquel.** – Votre projet de gains de productivité de 500 millions d'euros n'est possible qu'avec l'assentiment des personnels. En avez-vous parlé avec les syndicats ? L'accident de Brétigny a démontré des défaillances dans la maintenance du réseau. Le risque existe-t-il toujours sur certains points du réseau ?

**M. Rémy Pointereau.** – Quelles sont vos solutions pour un fret ferroviaire plus actif, plus efficace ? C'est très demandé au cœur de notre pays. Quel est votre point de vue sur l'aménagement du territoire ? Les opérateurs de télécommunication s'installent là où ils seront rentables. Ferez-vous de même, laisserez-vous tout un territoire isolé du ferroviaire ? Qui décidera demain de la faisabilité des projets ? Vous avez la main lors du débat public, puis pour le choix proposé. Quelles relations souhaitez-vous entretenir avec les collectivités

territoriales ? On a parfois l'impression que RFF a déjà arrêté son idée et que le débat public n'est organisé que pour la forme, sans que les élus soient entendus.

**M. Charles Revet.** – Les affiches vantaient jadis un trajet de deux heures entre Étretat et Paris ; Le Havre est maintenant à deux heures dix de Paris. On parle depuis des années de la LGV Normandie. Peut-on imaginer des voies dédiées utilisant les gares de triage ?

On voit l'hôpital de Caen de la tour du Havre, mais en train, il faut passer par Rouen... Pourrait-on construire un tunnel sous l'estuaire ? J'ai été le rapporteur de la loi sur les ports maritimes. Ne pourrait-on mieux utiliser les gares de triage où l'on voit rarement des trains, notamment en direction de la région parisienne ?

**M. Didier Mandelli.** – Sénateur de la Vendée, j'ai noté que vous avez cité l'exemple des lignes Nantes-Pornic et Nantes-Saint-Gilles-Croix-de-Vie, belle station balnéaire dont la population passe de 8 000 à 70 000 habitants l'été. La restauration de 86 kilomètres de cette ligne a coûté 108 millions, dont la moitié pour les collectivités territoriales. L'inauguration, fixée le 5 juillet – les cartons étaient arrivés ! – a été reportée au mois de septembre pour des raisons clairement présentées par SNCF Réseau. Les trains circulaient à moins de 60 au lieu de 140 kilomètres heure. Ce retard met en difficulté les communes accueillant des touristes. Comment éviter ce type de désagréments ?

**M. Jacques Rapoport.** – La dette de SNCF Réseau est de 37 milliards d'euros. Celle de SNCF Mobilités est une dette industrielle normale : un opérateur dégageant 30 milliards d'euros de chiffre d'affaires finance une partie de ses investissements par de la dette. Le total, de 44 milliards d'euros, est juste arithmétiquement, mais pas économiquement. La dette de SNCF Réseau est maastrichtienne à hauteur de 10 milliards d'euros. Elle est autant une dette de l'État qu'une dette ferroviaire.

**Mme Évelyne Didier.** – Surtout d'État !

**M. Jacques Rapoport.** – Elle est née du fait que nos investissements n'ont pas de ressources...

**Mme Évelyne Didier.** – Eh oui...

**M. Jacques Rapoport.** – ...alors qu'ils sont subventionnés dans les autres pays d'Europe.

Les deux milliards d'euros de redevance d'accès équivalent, économiquement parlant, à une subvention d'investissement, mais les trois quarts sont consommés par les frais financiers. De fait, les investissements sont financés par de la dette. Celle-ci sera de 51 milliards d'euros en 2025. Les 14 milliards supplémentaires viennent d'abord des quatre LGV en construction, de la suspension des paiements de certains financeurs, à commencer par l'Afif (Agence de financement des infrastructures de transport de France). Le retard de paiement s'élève à 400 millions d'euros pour Strasbourg et Tours-Bordeaux. Une collectivité m'a même assigné en remboursement des sommes déjà réglées. Nous proposons au gouvernement, dans le cadre du projet de performance, un transfert partiel des investissements du développement vers le renouvellement. Le budget d'investissement de SNCF Réseau doit baisser de 7 milliards d'euros à 5,5 ou 6 milliards d'euros, dans un budget qui baisse globalement. Le renouvellement n'étant pas autofinancé, il génère mécaniquement de la dette.

Il peut arriver que la qualité de service ne soit pas au rendez-vous ; gardons-nous d'en faire une généralité. L'entreprise n'ayant pas investi sur le réseau pendant vingt-cinq ans. Elle a perdu son savoir-faire industriel. Nous avons piétiné pendant un an pour le plan rail Auvergne, qui représentait 800 millions d'euros d'investissement, avant de nous remettre à niveau. Nous devons retrouver notre savoir-faire industriel. C'est la mission du président de SNCF Réseau.

Toutes les leçons de Brétigny ont été tirées en matière de sécurité. Les Suisses, les meilleurs d'Europe, ont subi en dix-huit mois quatre accidents impliquant des victimes physiques. En la matière, la première qualité est l'humilité, avec la vigilance absolue. La sécurité est inscrite dans les gènes des cheminots. Personne ne s'en désintéresse.

La situation du fret est difficile. Le niveau de péage payé par les entreprises de fret est plutôt compétitif à l'échelle européenne. Nous sommes en haut de la fourchette pour les voyageurs, dans la moyenne voire un peu en dessous pour le fret. Le premier problème est le réseau en étoile et l'augmentation de l'offre TER, qui nous impose des travaux de nuit, c'est-à-dire lorsque les trains de fret circulent. La solution est l'industrialisation des travaux, la coactivité, la réalisation de plusieurs chantiers en même temps. Le capillaire fret n'est pas non plus accessoire : 30% du fret commence ou s'achève sur un capillaire. Le réseau est en très mauvais état. Les solutions ne seront trouvées que localement. Au niveau national, ce serait la guerre des principes des uns contre ceux des autres. Le ministre a dégagé 30 millions d'euros sur trois ans, soit un gros tiers de la remise à niveau, qui nécessite 20 à 25 millions d'euros par an. Les chargeurs doivent aussi participer. Les péages fret couvrent 15% du coût. Un train-kilomètre coûte 15 euros à SNCF Réseau, le péage n'étant que d'1,70 à 1,80 euro. On nous a reproché d'envisager un renouvellement trop cher. Nous l'estimons à 300 000 euros par kilomètre de capillaire – contre 1,5 million d'euros sur le réseau principal. On nous rétorque qu'il est possible de baisser ce coût à 100 000 euros. Nous travaillons avec Colas et Europorte. La différence vient de la pérennité attendue. Pour des voies fiables pendant quinze ans, le tarif de 300 000 euros ne suffirait même pas. Je suis partisan de *joint ventures* avec les industriels pour avancer dans ce domaine.

Le GPMR et la relation avec les industriels sont au cœur de notre projet réseau 2020, qui repose sur l'industrialisation, l'externalisation et l'innovation. Les compétences pour les travaux sur réseau exploité n'existent pas à l'extérieur, actuellement : vous aurez du mal à trouver un opérateur extérieur pour remettre à niveau la ligne Toulouse-Tarbes. Nous devons, avec le contrat de performance, voir l'avenir plus clairement pour entrer dans un dialogue partenarial avec des industriels qui acquerront des compétences. Les Chinois ne sont pas intéressés par nos TGV. En revanche, ils sont intéressés par le vieillissement, dont ils n'ont pas l'expérience.

La notion d'État-stratège est inscrite dans la loi. Le rôle d'un opérateur comme SNCF Réseau est d'aider les pouvoirs publics à préparer les décisions stratégiques puis de les mettre en œuvre. Nous apportons une expertise. Les élus peuvent considérer que nous en avons un quasi-monopole. Mais de grandes sociétés d'ingénierie, pour la plupart publiques, peuvent challenger notre expertise. Le Stif le fait et j'ai suggéré à l'Association des régions de France (ARF) de créer son bureau d'études. J'en serais ravi, même si elle débauche nos ingénieurs, parce que cette concurrence est une façon de progresser.

M. Mandelli a cité nos difficultés. Il est insupportable de planter des lignes desservant des stations balnéaires à la veille de la saison estivale. Je me suis immédiatement rendu sur place. Nous avons diligenté un audit et garanti la prise en charge de la totalité des

coûts. L'indignation des élus est parfaitement légitime. Nous aurons à résoudre une par une d'autres vieilles affaires nées de la guerre entre RFF et la SNCF : comme je l'ai dit devant l'ARF, il y a des cadavres dans les placards. Il n'y en aura plus.

La COP 21 offre une occasion unique de valoriser le transport public et le mode électrique. Nous veillerons à transporter tous les acteurs de cette conférence : vous verrez, madame Didier, une SNCF déterminée et active...

**Mme Évelyne Didier.** – Très bien !

**M. Jacques Rapoport.** – ... mais non triomphante. L'interopérabilité est un sujet fondamental. L'Europe du rail n'existe pas, parce que pour des raisons de sécurité et de défense nationale, chaque pays avait choisi un système non compatible avec celui de ses voisins. L'interopérabilité commence à exister, même si chacun a une version différente du système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS). Nous allons, à la demande du gouvernement, l'implanter sur le corridor fret qui va du Luxembourg à la Suisse ; la dépense est évaluée à 250 millions d'euros, mais il peut y avoir des surprises – nous rendons des financements sur la LGV-Est ! En outre, l'ERTMS est un système de contrôle de la vitesse des trains ; or toutes nos lignes, sauf la ligne de la Roya, sont équipées d'un contrôle de vitesse. Qui finance ? Jusqu'à présent, la dette de SNCF Réseau.

Nos relations avec l'Araf sont de deux ordres. Pour les péages, elle nous met l'épée dans les reins à propos des sillons. En principe, certains sont fermes et d'autres à l'étude, mais il arrive que les fermes ne le soient pas complètement, de sorte que les menaces de pénalités sont utiles à la qualité du service. À partir de cette année, le régulateur donne, par ailleurs, son avis sur les enjeux financiers de SNCF Réseau ; je suis ravi qu'il regarde notre dette, le financement des investissements, l'équilibre maintenance courante-renouvellement. Nous commençons avec le budget 2016 que nous ne pourrons adopter définitivement qu'après l'avoir transmis à l'Araf.

Quant à la productivité, les 500 millions d'euros de gains seront réalisés grâce à la mise en place du gestionnaire d'infrastructure unifié, à conditions de travail inchangées. Au demeurant, les cheminots, qui ont la culture du travail, ne comptent pas leurs heures et sont les premiers à souffrir des dysfonctionnements.

**Mme Évelyne Didier.** – Tout à fait !

**M. Jacques Rapoport.** – Il n'y a aucune résistance sociale, au contraire, à des relations de long terme avec les fournisseurs, à une meilleure organisation des chantiers, ou à l'introduction du numérique. La question du cadre social et de la convention collective est différente.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il ne me reste qu'à vous remercier de vos réponses avant de vous raccompagner et d'ouvrir le vote.

**Votes sur les propositions de nominations du président du conseil de surveillance, du président du directoire et du président délégué du directoire de la SNCF**

*La commission procède aux votes sur les candidatures de M. Frédéric Saint-Geours, proposé aux fonctions de président du conseil de surveillance de la SNCF, de M. Guillaume Pepy, proposé aux fonctions de président du directoire de la SNCF, et de M. Jacques Rapoport, proposé aux fonctions de président délégué du directoire de la SNCF, en application de l'article 13 de la Constitution.*

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Voici les résultats du scrutin. Pour la candidature de M. Saint-Geours : 11 voix pour et 1 abstention ; pour celle de M. Pepy : 12 voix pour et pour celle de M. Rapoport : 12 voix pour.

*La réunion est close à 17 h 35.*

**Vendredi 10 juillet 2015**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président-

**Transition énergétique – Examen d'un amendement**

*La réunion est ouverte à 10 h 48.*

**M. Hervé Maurey, président.** – J'ai demandé une suspension de séance pour que la commission puisse statuer sur l'amendement n° 279 du Gouvernement, très proche d'un amendement que nous avons déclaré irrecevable il y a quelques jours au titre de la règle de l'entonnoir.

*La commission a déclaré irrecevable l'amendement n° 279 du Gouvernement en application de l'article 48 alinéas 5 et 6 du Règlement.*

*La réunion est close à 10 h 48.*

## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2015**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

### **Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 – Audition de M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor**

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre cycle d'auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de règlement s'achève avec celle de Anthony Requin, que nous n'avons pas encore eu l'occasion de recevoir depuis sa prise de fonction comme directeur général de l'Agence France Trésor (AFT), le 6 mars.

En 2014, les dépenses au titre de la charge de la dette ont été inférieures à la prévision initiale, dans une conjoncture de taux très bas mais aussi grâce à la politique de gestion active de la dette de l'État par l'AFT. Cette charge étant très sensible au niveau des taux, il est particulièrement intéressant de vous entendre dans le contexte actuel de la zone euro.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Anthony Requin cherche des investisseurs prêts à acheter nos emprunts au prix le plus bas possible, mais il n'est responsable ni de l'inflation, ni de la croissance, ni des taux d'intérêt. Il hérite d'une situation de plus en plus difficile, qu'il ne maîtrise pas. Quel niveau de taux d'intérêt peut-on supporter ? La hausse d'un point entraîne une hausse de dépense de 2,4 milliards d'euros en 2015 et jusqu'à 7 milliards d'euros en 2017, ce qui est considérable. Quel est le niveau de croissance indispensable ? La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a emprunté 18,2 milliards d'euros en 2014 pour financer les déficits accumulés de la Sécurité sociale. Est-ce raisonnable ? Nous laissons la dette s'accroître, par l'augmentation continue du déficit budgétaire et des emprunts, qu'il faut ensuite rembourser. Nous vivons aux crochets des autres. Nous serons perdus le jour où ils ne répondront plus à nos émissions.

Les emprunts effectués en 2007 et 2008, d'un montant important, devront être remboursés en 2015 et 2016, ce qui augmentera nos emprunts et explique peut-être la hausse de 50 milliards d'euros de la dette.

Le Gouvernement continue d'augmenter les dépenses – nous évoquions le droit d'asile tout à l'heure – et ce, sans aucune efficacité. Nous n'avons plus d'argent, mais nous nous endettions, sans écouter les recommandations de la Cour des Comptes, de la Banque de France ni de l'Union européenne. La situation est grave. Chaque année le budget est construit sur des recettes trop élevées et les réductions de dépense trop faibles.

Quelles seraient les conséquences d'une sortie de la Grèce de la zone euro ? Ne risque-t-on pas une hausse des taux d'intérêt de nos emprunts, menant à une cessation de paiement ? Nous sommes soumis à la bonne volonté des emprunteurs étrangers.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je pose la même question que le rapporteur spécial, Serge Dassault, sur la sortie de la Grèce de la zone euro. Le stock de dette a augmenté de 50 milliards d'euros en trois mois, ce qui la porte à 2 088 milliards

d'euros. En politique d'émission, existe-t-il un phénomène de saisonnalité ? Emprunte-t-on plus au premier trimestre ? Est-ce lié à une situation d'opportunité ? Comment la politique d'émission de dette indexée sur l'inflation est-elle déterminée ? Il est paradoxal d'emprunter à taux variable alors qu'une hausse de l'inflation est annoncée.

La CADES emprunte parfois en devises, contrairement à l'Agence France Trésor. Pourquoi ?

Les collectivités territoriales risquent de se désengager de l'investissement public en raison de la baisse de leurs dotations. Ne pourrait-on pas dégager une marge de manœuvre en favorisant l'emprunt à de meilleures conditions ? Celles-ci, aujourd'hui, sont plus défavorables pour les collectivités territoriales que pour l'État alors que leur situation est souvent plus saine. Le stock de dettes des collectivités est de 170 milliards d'euros, contre plus de 2 000 milliards d'euros pour l'État. Or elles assurent les deux tiers de l'investissement public civil.

**M. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor.** – Pour ce qui est de la sensibilité de la charge de la dette à une hausse des taux d'intérêt, je vous renvoie à l'analyse que nous produisons dans le cadre de la préparation de la loi de finances, et qui analyse l'impact d'une hausse des taux de 1 % au 1<sup>er</sup> janvier. Une augmentation de cent points de base par rapport à notre scénario de référence entraîne, la première année, un alourdissement de la charge de la dette de 2,4 milliards d'euros, en comptabilité maastrichtienne. Cet alourdissement est en partie imputable à la dette de court terme. Ce cas est très théorique, mais donne un ordre de grandeur. Sur les emprunts de moyen et long terme, la maturité moyenne de la dette française étant de sept ans, l'impact se fait sentir progressivement, au fil des renouvellements.

Les chocs de taux ne sont pas si brutaux, même si, entre avril et mai, la hausse a été voisine de 100 points de base. La transmission de ce choc de taux est généralement progressive, avec un décalage d'un an, notamment sur la partie moyen et long terme de la dette. C'est pourquoi la hausse est assez sensible dès la deuxième année, à 5,3 milliards d'euros, au moment où les coupons des titres à moyen et long terme émis en 2015 sont payés, avec une augmentation de cent points de base.

**M. André Gattolin.** – À inflation constante ?

**M. Anthony Requin.** – Sans hypothèse particulière sur l'inflation. En étudiant l'évolution des taux à dix ans entre janvier et avril 2015, on constate que, s'agissant de la France, les taux ont d'abord baissé d'environ 0,55 %, jusqu'à 0,33 % (point atteint le 16 avril) avant de remonter. Ils sont actuellement stabilisés autour de 1,20 %.

En allongeant la période de référence au 1<sup>er</sup> janvier 2014, on relativise cette hausse des taux : nous sommes revenus aujourd'hui aux niveaux connus avant le discours de M. Mario Draghi à Jackson Hole annonçant la mise en place par la Banque centrale européenne (BCE) du *quantitative easing*, programme d'achats de titres du secteur public (PSPP). Les conditions de taux sont équivalentes à celles qui prévalaient au moment de la construction du budget 2015.

Si l'on recule plus encore la période de référence, pour mettre en perspective les conditions de taux actuelles au regard de celle prévalant en 2007, que constate-t-on ? En 2007, le niveau des taux était de 4 à 4,5 %. Depuis, nous bénéficions de conditions extrêmement

favorables, et les hypothèses de la loi de finances initiale pour 2015 ne devraient pas être démenties. Grâce à des taux plus faibles que prévu en début d'année, il est encore possible de réaliser la prévision du Gouvernement établie dans le cadre du programme de stabilité de 1,2 milliard d'économies sur la charge de la dette moyen long terme. Il n'y aura pas de mauvaise surprise. En 2015, grâce à une inflation plus faible que prévu, nous économiserons environ 1,5 milliard d'euros sur la charge de la dette.

Je suis extrêmement prudent au sujet de la Grèce. Il est délicat de prévoir la réaction des marchés. Celle-ci est, à ce stade, modérée et sans panique. Lundi, à l'ouverture des marchés, en raison d'un mouvement de fuite vers la qualité, l'écart de taux a augmenté de 8 points de base entre la France et l'Allemagne, et de 35 à 40 points de base entre l'Allemagne et l'Italie ou l'Espagne. En fin de journée, ces hausses s'étaient réduites à 4 points de base pour la France et environ 20 pour l'Italie et l'Espagne.

En revanche, le niveau absolu des taux a baissé. Le taux d'emprunt à dix ans de la France a perdu 4 à 5 points de base. Sa dette reste perçue comme solide. Si les marchés se montrent calmes c'est aussi peut-être parce que la BCE peut intervenir à tout moment via les programmes PSPP et les opérations monétaires sur titres (OMT), et parce qu'ils avaient déjà intégré l'aggravation de la situation en Grèce.

Une partie de la hausse du stock de dette au premier trimestre résulte du déficit, 74 milliards d'euros pour 2015, qu'il faut financer. Le cycle infra-annuel de trésorerie explique aussi une part de la hausse, car nous accumulons une encaisse. Ce cycle n'est pas propre seulement à l'État mais aussi aux autres entités publiques. La CADES, par exemple, exécute l'essentiel de son programme annuel de financement au premier semestre, ce qui pèse dans le niveau de dette brute émise. D'importants amortissements de l'État sont intervenus fin avril – 34 milliards d'euros d'amortissements de dette (capital et intérêt) dont 15 milliards de coupons d'intérêts devaient être versés – et d'autres auront lieu fin juillet. Aussi doit-on prévoir une encaisse de trésorerie. Il ne s'agit pas d'un dérapage de l'endettement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Comment l'endettement de l'État a-t-il progressé de plus de 50 milliards d'euros en un trimestre ?

**M. Anthony Requin.** – Ce chiffre concerne l'ensemble des administrations publiques, ce qui comprend les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La part des collectivités territoriales est très faible.

**M. Anthony Requin.** – Les administrations de sécurité sociale dont la CADES et l'ACOSS représentent 16 milliards d'euros et l'État 37 milliards.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Une dette arrivée à maturité financée par une autre dette ne se traduit pas par une augmentation.

**M. Anthony Requin.** – Le programme d'émission est linéaire tout au long de l'année, mais il faut bâtir une encaisse de trésorerie pour le mois d'avril. Les 50 milliards d'euros doivent se trouver sur le compte du Trésor à cette date, ce qui suppose d'émettre davantage. Le delta entre la fin du premier trimestre et la fin de l'année précédente correspond à la dette brute supplémentaire de l'État.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – La hausse de 50 milliards d'euros n'est-elle pas due aux remboursements et aux coupons ?

**M. Anthony Requin.** – Il n'y a pas de dérive de la charge de coupons ou de principal à rembourser. Je vous renvoie à notre rapport annuel, dans lequel est détaillé le cycle infra-annuel de trésorerie de l'État. Les points hauts et bas dépendent du rythme d'encaissement des impôts, des dépenses et des amortissements sur la charge de la dette. Il n'est pas nécessaire de disposer de grosses encaisses de trésorerie en fin d'année puisqu'aucun amortissement de coupon ou de principal n'est effectué en janvier. Les premiers ont lieu fin février.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Quel sera le niveau de la dette à la fin de l'année ?

**M. Anthony Requin.** – À la fin du premier trimestre, elle s'élevait à 2 089 milliards d'euros.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Et à la fin de l'année ?

**M. Anthony Requin.** – Je ne dispose pas de ce chiffre précis avec moi mais la projection de dette sur PIB devrait être respectée.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La dette diminuera-t-elle en fin d'année ?

**M. Anthony Requin.** – Elle devrait représenter 96,3 % du produit intérieur brut (PIB) en fin d'année, toutes administrations publiques confondues. En revanche, les rebasages de niveau de PIB par l'Insee peuvent augmenter légèrement. Il s'agit de la seule variable de nature à modifier l'objectif.

S'agissant de la dette indexée, la France émet des titres indexés sur l'inflation française depuis 1998, et sur l'inflation européenne depuis 2001. Cela représente aujourd'hui 170 milliards d'euros d'encours. Elle possède le marché le plus profond en titres indexés, avec un objectif de 10 % de l'encours total de la dette. Ces titres ont un intérêt particulier pour certains investisseurs qui ont besoin de se couvrir contre le risque d'inflation. Tous les gestionnaires de livrets bancaires et livrets A en achètent ; les fonds de pension néerlandais par exemple en sont friands également, comme les investisseurs de très long terme. L'intérêt de l'État est de capturer la prime d'inflation que les investisseurs sont prêts à payer, afin d'émettre à un coût moindre et de diversifier la base d'investisseurs.

Enfin, l'effet contracyclique est intéressant pour le budget de l'État. En cas de ralentissement de la croissance, celle-ci provoque une baisse des recettes fiscales, mais également un ralentissement de l'inflation. On retrouve pour partie en moindre charge ce qu'on perd en recettes fiscales. La charge d'intérêts de l'État a ainsi été amoindrie de 1,9 milliard d'euros en 2014 par l'indexation d'une partie de la dette sur l'inflation, et de 1,5 milliard d'euros en 2015.

La CADES émet un tiers environ de son programme en devises diverses (dollar, yen, franc suisse, dollar australien, dollar canadien) afin de profiter d'opportunités et de taux d'intérêt attractifs. Elle couvre le risque de change en swappant ses émissions en euros. L'État émet exclusivement en euros, de trois mois à cinquante ans, de façon prévisible et transparente. Émettre en devises, ce serait rompre avec la régularité, réaliser des coups en

opportunité, sans pouvoir garantir un volume d'émissions à venir dans cette devise, ni couvrir toutes les maturités. Il s'agirait d'un changement complet d'attitude et de stratégie.

L'État et la CADES se répartissent les univers d'investisseurs. Les États-Unis émettent en dollars américains, la Chine en renminbis, et non dans une autre monnaie. L'Allemagne n'a réalisé qu'une seule opération en devises, en 2009. La France n'a pas ce projet, à ce stade.

Les collectivités territoriales n'ont pas toutes la même notation que l'État. Elles émettent à des coûts plus importants car leurs opérations sont petites et ponctuelles, contrairement à l'État qui est un émetteur régulier, entretenant une courbe des taux entière, avec des souches extrêmement liquides, ce qui est un grand avantage. Une cinquantaine de collectivités se sont rassemblées pour attirer des investisseurs par des émissions groupées à travers l'Agence France Locale. Les taux d'intérêt, la qualité du crédit et la liquidité de la dette attirent les investisseurs.

**M. Claude Raynal.** – La qualité du travail et le professionnalisme de l'Agence France Trésor lui confèrent une excellente image à l'extérieur ainsi que sur les marchés financiers. L'opinion des banques spécialistes en valeur du Trésor est extrêmement positive, en partie parce que l'action de l'agence est prévisible et rassurante. Son efficacité réduit de quelques points de base le coût de l'emprunt pour la France.

On dit que la dette très importante du Japon n'est pas grave puisqu'elle est financée par l'épargne japonaise. On dit aussi que les Français épargnent beaucoup et qu'une grande partie de la dette française est étrangère. Quel en est le ratio, et est-il important que l'épargne française couvre la dette de la France ?

**M. Philippe Dallier.** – Le secrétaire d'État au budget Christian Eckert nous a rassurés il y a quelques semaines en déclarant que le budget de l'État était à l'abri d'une évolution défavorable des taux d'intérêt puisque la quasi-totalité du programme était déjà réalisé. Le confirmez-vous ? À partir de quel niveau de taux la prévision budgétaire des intérêts à payer serait-elle dépassée ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – La part des collectivités territoriales est stable. Elle ne devrait pas être agrégée avec celle de l'État, les deux n'ayant aucun rapport. La première correspond à de l'investissement, la seconde à du déficit. C'est insupportable. Je ne suis pas du tout certaine que cet agrégat pénalise l'État. Il serait important de pouvoir constater ce qu'apportent les collectivités territoriales dans la trésorerie. On leur en demande trop.

**M. Vincent Delahaye.** – Quel est le montant de la dette en valeur absolue ? Les 96,3 % du PIB de fin de l'année signifient-ils un montant supérieur aux 2 089 milliards d'euros cités plus tôt ? La hausse de 1 % des taux en 2015 ajoute 2,4 milliards d'euros de charge d'intérêts. Sur quel taux d'intérêt moyen vous êtes-vous appuyés pour conclure à 1,2 milliard d'euros d'économies ?

**M. Maurice Vincent.** – J'ai noté que la prévision 2017 montre l'amorce d'une décrue du rapport entre la dette publique et le PIB. Nous sommes proches de 100 %. Cela inquiète nos concitoyens et il faut effectivement une décrue. L'évolution n'est pas liée à une surestimation de l'évolution du PIB, ni volontaire et ni involontaire d'ailleurs. J'imagine donc

qu'elle repose sur des hypothèses de taux d'intérêt et de réduction des déficits publics. Comment arrive-t-on à ce recul du ratio d'endettement public ?

**Mme Fabienne Keller.** – Quel est l'impact de l'évolution des taux d'intérêt sur la charge de la dette, qui a été réajustée à la baisse, à 43 milliards d'euros cette année ? Quelle est votre évaluation de l'évolution de la charge de la dette des trois ou cinq prochaines années en cas de hausse de 1 % des taux d'intérêt ?

**M. Richard Yung.** – Votre prévision d'une montée modeste mais régulière des taux est liée à la politique de la BCE. Quelle est votre hypothèse quant à la *Federal Reserve*, pour 2015-2016 ? Elle danse un tango, je n'ose pas dire argentin mais américain depuis six à huit mois, l'annonce d'une hausse du taux de base n'étant jamais suivie d'effet.

**M. François Marc.** – La France tire profit de la fuite vers la qualité, dites-vous. Cela flatte l'ego national. Mais pour combien de temps ? Quelle est la définition de la qualité ? Depuis 2007, 54 pays émergents ont fait l'objet de 189 relèvements par les différentes agences de notation. Le risque émergent devient de plus et plus acceptable. Les hiérarchies peuvent-elles s'inverser, et quand ?

**M. Éric Doligé.** – Il faut distinguer entre l'endettement pour investir et l'endettement pour combler le déficit. L'État rembourse la charge, les collectivités territoriales remboursent la charge et le stock. Il serait intéressant d'établir des comparaisons. Avez-vous une solution pour que les collectivités ne remboursent plus que la charge ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit que les États-membres transmettent leur programme d'émissions de dettes à la Commission européenne afin que celle-ci en assure la coordination. Comment cette coordination se traduit-elle concrètement ?

**M. Anthony Requin.** – Notre dette est détenue à 64 % par des non-résidents. Les 35 % restants sont détenus par des résidents à hauteur de 20 % environ par les compagnies d'assurance, à 10 % par les institutions bancaires, le reste l'étant par des gestionnaires d'actifs, selon des données de la Banque de France. Sur les 65 % détenus par des non-résidents, à travers des enquêtes du FMI, on peut estimer que la moitié l'est par des investisseurs de la zone euro. Les autres appartiennent à des catégories et des zones géographiques diverses. Depuis 2007, la moitié des achats nets de dette française environ est réalisée par des banques centrales, qui ont accumulé d'importantes réserves qu'elles se soucient de ne pas placer uniquement en dollars, et qui recherchent des dettes de qualité, liquides et offrant un rendement. Assez peu sensibles au niveau des taux d'intérêt, elles ont tendance à détenir la dette jusqu'à son échéance, ce qui en fait des détenteurs peu volatils. Ainsi, en 2011, alors que des résidents ont pu vendre notre dette, les banques centrales du monde entier continuaient à en acheter.

Au Japon, l'épargne des ménages est très élevée et supérieure à l'endettement public. Elle finance aisément des déficits importants à des taux d'intérêt très faibles.

Le taux d'exécution de notre programme s'établit aujourd'hui à 68 %, soit un taux d'exécution en ligne avec les années précédentes. La charge de notre dette en 2015 est quasiment fixée, puisque ce n'est qu'à l'année n+1 qu'il faut s'acquitter du coupon plein de la dette émise l'année n. Comme a pu vous l'indiquer Monsieur Eckert, nous sommes en 2015 dans une situation confortable. Comme la charge d'indexation est déterminée par l'évolution

des prix de mai à mai, il n'y a plus d'aléas liés à l'inflation pour le reste de l'année. De plus, cette évolution a été significativement inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale : en France, 0,3 % au lieu de 0,8 %, et 0,2 % au lieu de 1 % en Europe. Nous économisons environ 1,5 milliard d'euros. La remontée des taux longs ne devrait pas avoir d'impact sur la charge budgétaire, car nous avions prévu un niveau plus élevé qu'il ne l'a été fin 2014 et début 2015, et leur hausse actuelle n'aura un plein impact que dans un an. Aussi la charge budgétaire de la dette en 2015 ne pourrait s'accroître que sous l'effet d'un choc très violent sur les taux courts. Notre dette à moyen ou long terme s'élève environ à 1 400 milliards d'euros, et notre endettement à court terme à 170 milliards d'euros. Les bons du Trésor à trois, six ou douze mois subiraient de plein fouet l'effet d'une hausse des taux courts. Cependant, celle-ci ne semble pas devoir se produire. Actuellement, nous empruntons même à des taux négatifs : environ – 0,19 % pour les emprunts à trois, six ou douze mois, au lieu des 0,05 % prévus au moment de la loi de finances.

C'est la comptabilité maastrichtienne qui agrège l'ensemble des dettes publiques, y compris celles des collectivités territoriales. La loi prévoit qu'en dernier recours, c'est l'État qui est d'une certaine mesure garant en dernier ressort les dettes des collectivités territoriales, c'est pourquoi elles sont incluses dans le périmètre.

Le rapport entre dette et PIB devrait atteindre en 2016 un maximum de 97 %, si l'on tient compte des opérations de soutien aux États de la zone euro, dont la Grèce. Puis il baissera légèrement, à 96,9 %, en 2017. La France a présenté aux autorités européennes sa trajectoire budgétaire, qui repose sur des hypothèses de croissance relativement prudentes : 1 % cette année et 1,5 % l'an prochain, quand l'OCDE, l'Union européenne ou le FMI tablent respectivement sur 1,2 % en 2015 et entre 1,5 et 1,8 % en 2016. Quant aux projections de taux d'intérêt présentées dans le programme de stabilité, elles prévoient, sur les OAT à dix ans, une augmentation des taux longs de 90 points de base en 2016, puis en 2017 et encore 50 points de base l'année suivante. Nous prévoyons un relèvement des taux d'intérêt courts de la Banque centrale européenne (BCE) à la fin des mesures d'assouplissement quantitatif, à partir de septembre 2016. Dans ce scénario, l'augmentation de la charge de la dette serait compensée par la hausse de la croissance et de l'inflation.

Quant à la mesure de la sensibilité de la dette, je vous renvoie aux chiffres mesurant l'impact d'une hausse de 1 % sur la charge de la dette de l'État, puisque celle-ci représente 80 % de la dette publique.

La hausse des taux de la Fed est intégrée dans nos hypothèses d'évolution des taux longs (90 points de base). Le relèvement interviendra-t-il en 2015, en 2016 ? Quelles annonces seront faites ? Quel sera le rythme et l'ampleur du relèvement ? Nous étudierons attentivement les prochaines communications de la Fed, afin d'en tenir compte dans le projet de loi de finances pour 2016.

Combien de temps durera la fuite vers la qualité ? Aussi longtemps que nous tiendrons nos engagements, les marchés continueront à nous faire crédit. Les hiérarchies se transforment lorsque les agences de notation modifient leurs notes ou lorsque les politiques économiques s'infléchissent.

Dans le programme de financement de l'État, sur les 187 milliards d'euros d'émissions à moyen long terme prévus en 2015, 74,4 milliards couvrent le déficit budgétaire, et 116 milliards amortissent la dette de moyen long terme. Comme les collectivités territoriales, l'État doit régulièrement amortir ou « roller » des encours de dette. Si sa

comptabilité n'est pas soumise aux mêmes règles que celles d'une collectivité territoriale, il doit cependant respecter les traités européens.

La France communique chaque année en décembre son programme d'émission aux marchés ainsi qu'à la Commission européenne, comme les autres États membres. Nous précisons ensuite chaque trimestre les dates d'adjudication et l'ampleur des émissions que nous entendons réaliser. L'Allemagne annonce avec une grande précision le type d'émission qu'elle réalisera ; nous annonçons simplement aux marchés que, chaque premier jeudi du mois, nous émettrons des titres de maturité comprise entre sept et cinquante ans, et chaque troisième jeudi des titres entre deux et sept ans ainsi que des titres indexés sur l'inflation. Une semaine avant l'émission, nous choisissons la maturité des titres émis, après écoute des recommandations des Spécialistes en Valeurs du Trésor, afin de coller aux besoins du marché et émettre ainsi à meilleur prix.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci. Ces questions nous intéressent, et nous aurons l'occasion de vous entendre à nouveau dans l'avenir !

**Diplomatie fiscale de la France en faveur de ses entreprises – Audition de Mme Catherine Henton, directeur fiscal de Sanofi-Aventis, MM. Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF) et Raffaele Russo, chef du projet BEPS, centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE**

**Mme Michèle André, présidente.** – L'audition de ce matin est consacrée à la diplomatie fiscale de la France en faveur de ses entreprises. Le sujet revêt une importance particulière à l'heure où l'OCDE prépare, dans le cadre du projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), une série de propositions visant à lutter contre les transferts artificiels de bénéfices. Il s'agit concrètement d'identifier les principales « failles » de la fiscalité internationale qui permettent aux grandes entreprises de minorer leur résultat et de réduire ainsi leur impôt. Ces travaux, auxquels la France prend une part active, seront présentés au G20 de novembre prochain à Antalya en Turquie.

Nous débattons des grands principes de ce projet depuis plusieurs années, et nous parvenons aujourd'hui à la phase de travaux pratiques. Ainsi, les entreprises découvrent concrètement ce qu'impliqueraient pour elles les règles imaginées par l'OCDE, et notamment les nouveaux modes de calcul des « prix de transfert » – ces transactions qui ont lieu entre les entités d'un même groupe et qui déterminent la localisation de la base taxable. L'obligation de « déclaration pays par pays » des bénéfices réalisés et des impôts payés est une autre mesure phare dont il faut étudier les modalités d'application.

Au-delà du seul projet BEPS, la question se pose de savoir si la France dispose d'une doctrine en matière de conventions fiscales, notamment lorsqu'il s'agit de négocier telle ou telle clause applicable aux entreprises. En un mot, la France mène-t-elle une diplomatie fiscale cohérente, active et efficace ?

Afin de nous éclairer sur ce sujet, nous avons le plaisir de recevoir : Catherine Henton, directeur fiscal de Sanofi-Aventis ; Raffaele Russo, chef du projet BEPS au Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, dirigé par Pascal Saint-Amans que nous avons déjà entendu plusieurs fois ; et Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des

relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF). Cette audition n'est pas ouverte à la presse.

Je passe la parole à Catherine Henton, directeur fiscal de Sanofi-Aventis. Ce groupe pharmaceutique fait partie des entreprises les plus concernées par le projet BEPS : il réalise près de 90 % de son chiffre d'affaires à l'international, et la rémunération des brevets et autres incorporels représente pour lui un enjeu crucial.

**Mme Catherine Henton, directeur fiscal de Sanofi-Aventis.** – S'il a réalisé, en 2014, 93 % de ses ventes hors de France, le groupe Sanofi-Aventis est, contrairement à d'autres groupes, ancré dans notre pays : 27 000 de ses 110 000 employés y travaillent, parmi lesquels 6 000 chercheurs, ce qui fait de lui le premier investisseur français en recherche et développement (R&D) en France. En 2013, il a été le quatrième exportateur français, après Airbus et l'industrie automobile, contribuant positivement à notre balance commerciale à hauteur de 5 milliards d'euros.

Sanofi-Aventis est concerné au premier chef par le projet BEPS, puisque les brevets sont, en pharmacie, le nerf de la guerre. Garantissant l'exclusivité sur un marché pendant quelques temps, ils incorporent une valeur considérable. Notre groupe est non seulement très diversifié – vaccins, santé animale, médicaments avec ou sans prescription ou et médicaments hospitaliers – mais aussi très intégré, de la R&D jusqu'à la fabrication, et s'occupe donc de chimie, de pharmacie, de biotechnologies, contrairement à certains groupes qui ont choisi un modèle de développement « sans usines ».

Nous sommes un groupe français, dont le siège est en France, tout comme celui du pôle vaccins et santé animale. Notre groupe s'est beaucoup construit par des acquisitions, d'abord françaises dans les années 1980 et 1990, puis internationales. C'est pourquoi nos brevets ne sont pas tous en France : lorsque nous avons acheté le groupe Genzyme, ses brevets sont restés aux États-Unis. Déplacer de tels incorporels, qui intègrent une telle valeur, coûte cher.

J'illustrerai la problématique des prix de transfert par un exemple.

Nous nous apprêtons à obtenir une homologation d'un vaccin contre la dengue, maladie transmise par le moustique et répandue essentiellement dans l'hémisphère Sud. Si la recherche a été conduite en France, il a fallu effectuer les tests de performance et d'innocuité là où sont les patients, c'est-à-dire à l'étranger. L'Europe ne permet pas de breveter le vivant, mais certains brevets de fabrication sont déposés en France. L'action 5 du projet BEPS, qui conditionnerait l'obtention d'un régime favorable sur un brevet à la réalisation en France de l'intégralité des opérations de R&D, ne manquerait pas de causer des difficultés.

Pour vendre ce vaccin au Brésil, nous devrons d'abord le vendre à notre filiale, le Brésil exigeant – comme de nombreux pays – un interlocuteur local. À quel prix de transfert ? Le vaccin sera réalisé en France, dans une usine que nous avons dû construire avant d'obtenir l'homologation, et qui représente un investissement de 300 millions d'euros. Les dépenses de R&D, elles, se sont étalées sur 20 ans, pour un total d'environ 600 millions d'euros. Si le prix de vente au Brésil est de 100, le prix de revient de 50 et les coûts de commercialisation de 20, le profit consolidé sera de 30. Un prix de transfert de 50 facturé à notre filiale serait inacceptable, car il ne permettrait pas de financer notre R&D. Comment déterminer le bon niveau ? Du point de vue français, cette innovation majeure qui résout un problème de santé publique a une valeur élevée : 70, ou 75. À quoi le Brésil rétorquera que c'est son marché qui

paie le médicament, et qu'il a droit, sur un profit de 30, à une base taxable de 20. Les prix de transfert ne sont donc pas des mesures d'optimisation : ce sont des prix de cession, souvent difficiles à fixer.

Jusqu'alors, les principes de l'OCDE, s'ils ont été difficiles à déterminer, l'avaient été dans un consensus. La nouveauté, avec BEPS, est que l'on sort de cette logique consensuelle. Ce n'est pas grave, pourvu que les grands pays acceptent les nouveaux principes, afin d'éviter la double imposition. Il faut se souvenir que BEPS est né du scandale des GAFA (Google, Apple, Amazon, Facebook), qui ont logé leurs incorporels dans des pays à la fiscalité et au climat favorables...

**M. Richard Yung.** – Ou au Luxembourg !

**Mme Catherine Henton.** – Les plus importants ne sont pas là.

La France est dotée d'un outil législatif puissant, l'article 209 B du code général des impôts, qui lui permet de taxer immédiatement les groupes français lorsqu'ils réalisent des profits importants dans des pays où ils n'ont pas d'activité. Les concurrents de Sanofi-Aventis sont des groupes américains, suisses ou anglais. Les premiers ont des *cash boxes* dans les Caraïbes ou dans certaines îles d'Asie. Leur régime fiscal le permet : il ne comporte pas de disposition comparable à notre article 209 B du code général des impôts. Nous pensons que les États-Unis souhaiteront conserver leur régime, qui permet à leurs entreprises de stocker à bas coût près de 2 000 milliards de dollars. Puisqu'elles ne peuvent rapatrier ces sommes, elles les utilisent pour mener à l'étranger des politiques d'acquisition très agressives, face auxquelles nous sommes démunis. Ainsi, la concurrence fiscale entrave la concurrence ! Nous ne souhaitons donc pas le *statu quo*. Mais il importe que les États-Unis, la Chine, l'Inde ou le Brésil appliquent les nouveaux principes, notamment de transparence, en même temps que nous.

Le projet BEPS vise à obliger les entreprises à déclarer à l'administration fiscale la répartition géographique de leurs profits – comme nous le faisons déjà lors des contrôles sur les prix de transferts. Certains proposent même d'aller plus loin en obligeant les entreprises à publier cette information dans leurs rapports annuels, ce qui la rendra accessible au monde entier. Après tout, pourquoi pas ? Nous n'avons rien à cacher. Mais si nous sommes les seuls à le faire, nos concurrents en tireront avantage. Il n'est pas toujours bon d'être le premier ! Certains pays s'opposent au *reporting* pays par pays. Voyez la lettre du Congrès américain à l'administration fiscale américaine, s'étonnant de la position prise par le fisc américain sur la question. La France doit-elle transmettre ces informations sans réciprocité ? Nous sommes inquiets, même si l'on nous assure que ce *reporting* n'est pas fait pour conduire à des redressements, mais simplement pour détecter des profils de risque.

Déjà, certains pays, notamment parmi les BRIC (*Brésil, Russie, Inde, Chine*), s'appuient sur les principes BEPS dans leurs contrôles fiscaux. Ces pays se plaignent du fait que les entreprises ne laissent pas assez de profits taxables dans les pays où elles vendent leurs produits. S'ils décident d'agir pour que nous changions nos prix de transferts, nous qui exportons depuis la France, l'Allemagne et les États-Unis, devrons baisser ces prix pour éviter la double imposition. Nous nous y préparons déjà. Ces pays expliquent que les incorporels ne valent rien sans marchés solvables. Les exemples abondent déjà, comme ceux de BMW ou du lait breton en Chine. Même le Canada nous a redressés sur une répartition de profits.

Vu de l'extérieur, on pourrait croire qu'il suffit, comme le prévoit BEPS, de répartir les profits entre pays en fonction de quelques critères. Mais c'est une vision naïve. Cela suppose l'accord de tous. Actuellement, pour chasser l'abus, on attrape tout le monde ! Il faudrait étudier l'impact des propositions avancées. Par exemple, les principes BEPS permettraient sans doute de mieux taxer les GAFA, mais a-t-on mesuré les pertes de recettes fiscales qu'ils occasionneraient pour des entreprises telles que Sanofi-Aventis ou LVMH ? On ne peut pas à la fois prétendre face à Apple que c'est le marché des consommateurs qui compte, et tenir un discours inverse à la Chine ou au Brésil... Nous participons activement aux discussions sur le projet BEPS. Dans sa mise en œuvre, il faudra ne pas se hâter et bien veiller à ce que nos partenaires avancent au même rythme.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci. La parole est maintenant à Raffaele Russo, chef du projet BEPS, qui nous présentera les propositions de l'OCDE et nous dira comment répondre aux inquiétudes exprimées.

**M. Raffaele Russo, chef du projet BEPS au centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.** – BEPS n'est pas né uniquement du scandale des GAFA mais d'une période de crise, de hausse des impôts et d'austérité ; des journalistes, des commissions d'enquête ou tout simplement la société civile ont dénoncé les montages légaux par lesquels des entreprises déplacent leurs bénéfices dans des pays où elles n'ont aucune activité. Très vite, certains pays ont réagi unilatéralement et sans coordination. Par exemple, la Mongolie a dénoncé ses conventions fiscales, au motif qu'elle ne parvenait plus à collecter suffisamment d'impôts.

Le problème ne vient pas des entreprises, il vient des règles. Or ces règles n'ont pas changé depuis un siècle. Il faut donc tout réexaminer, le faire ensemble, tous en même temps. Tout est mis sur la table : les prix de transferts, les conventions bilatérales contre la double imposition, les dispositions de loi interne ayant un impact direct sur la fiscalité internationale, la déductibilité des intérêts... Un de vos concurrents, un groupe pharmaceutique, a une dette extérieure de 800 millions d'euros et une dette interne de 10 milliards d'euros ! Les pays du G20, ceux de l'OCDE et certains pays en voie de développement travaillent donc de concert à réformer ces règles ; ces pays représentent environ 90 % du PIB mondial.

Nous avons beaucoup écouté les parties prenantes : en un an et demi, nous avons reçu plus de 12 000 pages de commentaires et tenu 21 consultations publiques. Nous présenterons les résultats de nos travaux en novembre. Certes, il n'y a pas de consensus. Peut-être en avons-nous donné à tort l'impression en publiant des versions provisoires de nos textes, qui intégraient toutes les propositions. En novembre 2015, soit il y aura un consensus, soit il n'y aura rien.

Nous avons beaucoup avancé sur les prix de transferts. Une lecture formaliste des règles actuelles aboutit à ce que 2 000 milliards de dollars soient stockés aux Bermudes. Mais respecte-t-elle l'esprit des contrats ? Dans l'application d'un contrat, il faut se tenir à égale distance de l'interprétation littérale et de la méconnaissance. Nous sommes déjà parvenus à un accord sur la manière de taxer les bénéfices tirés de la présence sur un marché où des synergies internes à un grand groupe. Notre but principal est de prévenir les doubles impositions, mais aussi les doubles non-impositions !

La concurrence fiscale doit être encadrée. Les *patent boxes*, par exemple, doivent être réprimées si elles visent uniquement à attirer artificiellement des bénéfices. Si elles

attirent des activités de R&D, aucun problème ! Certes, la complexité des normes n'arrange rien. Chacun veille à ne pas être le premier à les appliquer. Comme disent les Anglais, il faut se jeter tous ensemble dans la piscine.

Après novembre 2015, il faudra aider chaque pays à mettre en œuvre les nouvelles mesures et surveiller leur application, tout en menant à leur terme les discussions techniques sur une nouvelle convention multilatérale et en modifiant les conventions bilatérales en cours. Des changements fondamentaux sont à l'œuvre, malgré les divergences entre les pays associés aux discussions, qui sont plus de quarante. Les nouvelles mesures qui seront arrêtées auront un impact sur la fiscalité des entreprises. Ainsi, les États pourront baisser les impôts et favoriser l'investissement de façon transparente.

**Mme Michèle André, présidente.** – Bel optimisme ! Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF), va sans doute nous en dire un peu plus sur la doctrine de la France en matière de conventions fiscales et sur le projet BEPS

**M. Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF).** – La politique fiscale internationale de la France est très active et s'ordonne autour de deux pôles : la coopération fiscale et l'élaboration d'un cadre fiscal international. Ces sujets étant complexes, nous travaillons en concertation avec toutes les parties prenantes, dont l'expérience nous est précieuse. Notre outil principal est la convention fiscale. Ainsi le 1<sup>er</sup> janvier 2015 est entrée en vigueur notre nouvelle convention fiscale avec la Chine et, le 25 juin dernier, le Premier ministre a signé une convention fiscale avec la Colombie.

À quoi sert une convention fiscale ? Elle crée un cadre sécurisé pour les acteurs économiques, et limite les frottements fiscaux qui représentent un coût pour les entreprises comme pour les États – car ces derniers doivent souvent les compenser par d'onéreux crédits d'impôt. La première question est celle de la résidence ou de la source : dans quel pays l'entreprise est-elle redevable de l'impôt ? Puis viennent les prix de transferts : comment répartir la valeur entre les différentes sociétés d'un groupe ? Nos conventions respectent les règles internationales, qui sont élaborées par l'OCDE. Les conventions traitent aussi de points particuliers, tels que le statut des volontaires internationaux en entreprise (VIE) dont nous nous occupons en ce moment : doivent-ils être imposés en France, comme nous le pensons, ou dans le pays dans lequel ils travaillent ? Les conventions prévoient enfin le règlement des différends. La France défend à cet égard les mécanismes les plus avancés, allant jusqu'à l'arbitrage obligatoire, même si nos partenaires sont parfois réticents.

Nous ne signons pas de convention si notre partenaire n'accepte pas une clause d'échange de renseignements respectant les derniers standards internationaux, et ne démontre pas sa capacité à la respecter. Ainsi, à l'ordre du jour du conseil des ministres d'aujourd'hui figure un avenant à une convention avec la Suisse, qui remet notre dispositif d'échange de renseignements au meilleur niveau. La France est précurseur dans le domaine des clauses anti-abus.

De graves difficultés sont apparues dans le système fiscal international, favorisées par la financiarisation et la dématérialisation de l'économie, et se traduisant notamment par une perte de recettes pour les États, des détournements de trafic et des délocalisations de valeur. L'objectif du BEPS est de rétablir la « neutralité compétitive » entre les ensembles géopolitiques, entre les petits et les grands acteurs économiques, entre les divers secteurs. La

justice fiscale est vitale pour endiguer la perte de confiance de nos concitoyens en leurs systèmes fiscaux.

Pour autant, j'insiste sur le fait que le projet BEPS ne remet pas en cause les principes de la fiscalité internationale. Nous devons continuer à respecter les règles communes, si nous ne voulons pas que s'instaure la loi du plus fort. Nous ne modifierons pas non plus l'équilibre général de la répartition des assiettes fiscales entre les États, car cela équivaudrait à des transferts de recettes. Enfin, nous n'envisageons pas de passer à une taxation au marché, comme cela a pu être suggéré. L'impôt sur les sociétés porte sur l'entrepreneur et non sur le consommateur ; il repose sur les fonctions de l'entreprise.

Pour traiter ce grand projet, nous nous sommes considérablement mobilisés à partir de 2012. La France a fait partie des États qui ont lancé BEPS, au G20 de Los Cabos en juin 2012. Un plan en quinze actions a été validé.

La source du problème de l'optimisation fiscale nationale n'est pas en France, car nous avons pris depuis des années des mesures contre ce phénomène. C'est de l'étranger que notre base fiscale est attaquée : elle est aspirée par des trous noirs fiscaux. Nous souhaitons que les profits soient imposés là où ils sont réalisés. Nous plaidons en faveur d'une très large transparence en matière d'information fiscale et de localisation. L'organisation de la valeur au sein des groupes par les prix de transferts ne doit pas être déconnectée de la réalité économique. Nous souhaitons aussi lutter contre les pratiques fiscales dommageables, par lesquelles des États prennent des mesures encourageant l'optimisation fiscale – qu'il ne faut pas confondre avec les dispositifs favorisant la recherche. Il importe enfin de reconnaître que les entreprises du numérique fonctionnent différemment des groupes classiques. Au G7 d'Elmau de juin 2015, la France a fait du développement de l'arbitrage une priorité. Au sein de l'Union européenne, il faut étudier la possibilité d'une imposition minimale et développer une politique commune à l'égard des pays tiers qui attaquent ou érodent les bases fiscales par leur opacité ou leur absence de fiscalité.

Sur la méthode, il est important que tous les États suivent la voie coordonnée de l'OCDE – je songe aux pays émergents, sans lesquels nous ne pouvons pas avancer. En septembre-octobre 2015, tout le monde approuvera sans doute le projet BEPS, mais que recouvrira ce « oui » ? D'où l'importance du *monitoring*, par lequel il sera possible de s'assurer que l'accord est respecté par tous.

**Mme Michèle André, présidente.** – La parole est maintenant à Éric Doligé, rapporteur spécial de la mission « Action extérieur de l'État », et à ce titre rapporteur des conventions fiscales – qui au Sénat relèvent de la commission des finances et non de la commission des affaires étrangères.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».** – Je salue la volonté de trouver un consensus international. Répartir cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre les collectivités territoriales est presque plus compliqué... Le travail réalisé est considérable, je suis admiratif.

**Mme Michèle André, présidente.** – Si le G20 parvient à un compromis, il pourrait servir de référence pour la CVAE !

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».** – L'action 13 du plan BEPS, au-delà de la refonte du calcul des prix de transfert,

impose d'établir un document pays par pays. Sanofi-Aventis sera obligé de fournir des informations aux administrations fiscales de chaque pays. La confidentialité de ces données vous semble-t-elle suffisamment garantie, notamment dans les pays émergents ?

Ensuite, la France a-t-elle une doctrine générale en matière de conventions fiscales, ou procède-t-elle au cas par cas ? Au-delà de l'adaptation du modèle de l'OCDE à chaque situation particulière, la France insiste-t-elle sur l'insertion de telle ou telle stipulation ? Le cas échéant, à quel sujet, au-delà des clauses anti-abus ? S'agit-il, d'une manière générale, de défendre les entreprises françaises ?

Quels sont les critères qui amènent la France à demander l'actualisation d'une convention bilatérale ? Existe-t-il un suivi systématique de l'obsolescence des conventions fiscales internationales ?

La diplomatie fiscale est-elle menée en lien avec d'autres aspects de la diplomatie, et notamment de la diplomatie économique, ou bien est-elle menée indépendamment ? Arrive-t-il que des avantages fiscaux soient accordés – par la France ou l'autre partie – en échange, par exemple, d'investissements ou de conditions commerciales favorables ? Avez-vous des exemples précis ? Comment les services de l'État se coordonnent-ils ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Sanofi réalise l'essentiel de son activité à l'international. Vous semblez défendre la taxation des résultats en France, c'est-à-dire dans le pays du siège, où se trouvent la recherche et les fonctions de direction, plutôt que dans le pays de commercialisation. Pourquoi alors critiquer si souvent le taux de l'impôt sur les sociétés français ?

Lors de notre déplacement « hors les murs » à Toulouse, nous avons discuté du crédit d'impôt recherche (CIR) avec nos interlocuteurs : les sous-traitants en ont besoin, les firmes multinationales aussi car elles localisent grâce à lui leurs activités de recherche en France. Mais les règles de BEPS ne contraindront-elles pas la France à réviser sa réglementation des brevets ?

Qui seront les gagnants et les perdants, lorsque BEPS s'appliquera ? La direction de la législation fiscale a-t-elle dressé un bilan du projet BEPS du point de vue des recettes fiscales ? Celui-ci permettra-t-il de mieux appréhender les activités et les profits des géants de l'économie numérique ?

Une dernière question, plus éloignée du sujet : au Portugal, les retraités du secteur privé ne sont pas imposables pendant dix ans. Ce système très attractif relève-t-il de la convention fiscale franco-portugaise ou existe-t-il un vide juridique ? Que penser de cette concurrence fiscale ?

**M. Claude Raynal.** – L'exemple cité par Catherine Henton n'est pas rassurant. L'industrie pharmaceutique continuera-t-elle à s'intéresser aux maladies endémiques dans les pays émergents, si la recherche n'est plus financée par le prix des médicaments ? Le coût de la recherche et du développement médical a cru très fortement et suit la loi des rendements décroissants. Si les pays où les produits sont commercialisés refusent d'en payer une partie, l'avenir sera sombre pour la recherche.

Les Anglo-saxons disent qu'il faut plonger ensemble dans la piscine, mais le plus souvent, ils prennent leur élan avec les autres... puis les laissent sauter seuls. On l'a vu avec

la régulation bancaire. C'est pourtant aux plus forts de montrer l'exemple et de partir devant, pour donner confiance aux autres.

L'érosion des bases fiscales est un sujet majeur, qui a à voir avec la justice fiscale, la place de l'industrie, la concurrence, ses implications sont nombreuses. Je souhaite que les nouvelles règles permettent à Sanofi de maintenir sa recherche en France, et en tant que sénateur de la Haute-Garonne, je me réjouirais d'un retour de la recherche à Toulouse.

**M. Richard Yung.** – Les propos que nous avons entendus sont encourageants, ils prouvent que des avancées sont possibles ! Catherine Henton, que pensez-vous de la politique américaine relative qui permet le maintien des bénéfices dans les paradis fiscaux ? Le président Barack Obama a-t-il modifié la dernière loi de finances, comme annoncé, pour rapatrier des milliards de dollars sur le sol américain ?

**Mme Catherine Henton.** – Cela n'a pas été fait.

**M. Richard Yung.** – Les *patent boxes* et surtout les marques posent problème. Ce n'est pas le niveau de fiscalisation qui est un problème mais les *royalties* exigées par la société mère sur ses filiales. Quel contrôle l'OCDE ou l'administration française exercent-elles sur ces taux de redevance ? Les conventions fiscales signées par la France couvrent-elles toutes à la fois les entreprises et les particuliers, ou certaines sont-elles spécifiques ?

Il y a deux semaines, lors de notre visite « hors les murs » à Toulouse, nous avons appris qu'Airbus avait un accord préalable à l'échelle européenne pour la répartition de ses impôts. Disposez-vous d'un tel accord pour encadrer les prix de transfert ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Considérez-vous que le projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) témoigne également d'une certaine naïveté ? Nous confirmez-vous que des pays émergents – par exemple la Chine, l'Inde ou le Brésil – effectuent des redressements fiscaux en nombre croissant, comme nous le signalait certaines entreprises ? Comment ces pays le justifient-ils ?

**Mme Catherine Henton.** – Nous nous inquiétons à propos de la confidentialité de nos données : dans certains pays, les transmettre à l'administration fiscale équivaut presque à les rendre publiques... Toutefois, nous sommes convaincus chez Sanofi-Aventis que publication des données n'est qu'une question de temps – peut-être est-ce préférable, et il vaut mieux s'y préparer.

La situation est différente selon les industries, la transparence sur les conditions commerciales pouvant être une bonne chose. Nos prix sont publics, car nous les négocions avec les États. Mon rôle dans l'entreprise est d'abord de m'assurer que nous appliquons les lois correctement partout, et je passe beaucoup de temps sur les contentieux relatifs aux prix de transfert. Ne soyons pas naïfs : les représentants à l'OCDE représentent les administrations, pas les fiscalistes ni les politiques.

Le président Barack Obama a proposé une réforme de la fiscalité américaine en étant certain qu'elle ne serait pas adoptée par le Sénat. La prochaine réforme n'est pas attendue avant 2017-2018, avec une autre administration. Je fais confiance aux industries pharmaceutiques américaines pour faire valoir leurs intérêts. Le système fiscal américain est très spécifique, et témoigne d'une autre philosophie du monde et de la fiscalité.

Pourquoi est-ce dans l'intérêt de Sanofi-Aventis de rapatrier ses profits en France ? Parce que ce pays a une fiscalité favorable sur les brevets depuis 1972. Nous ferons tout notre possible pour que les recommandations de BEPS pérennisent ce régime clef. Avec un taux d'imposition à l'impôt sur les sociétés de 38 % et une base dont beaucoup d'éléments ne sont pas déductibles, le taux de 15 % sur les brevets est fondamental pour contrer Novartis, les Anglais ou les Américains – qui ont un taux de taxation insignifiant aux Bermudes. C'est pourquoi nous sommes très actifs sur l'action 5 du projet BEPS, qui porte sur le sujet.

Nos brevets sont détenus par la société mère française pour la recherche en cours. Toutes ces dépenses sont déduites de la base fiscale française. Nous payons peu d'impôt à 38 % puisqu'il s'agit de recherche. Il est donc intéressant de rapatrier les profits commerciaux à taxer à 38 % pour épouser les frais de recherche, car le surplus est taxé à 15 %.

Le CIR est souvent confondu avec une incitation à la localisation d'actifs incorporels en France, ce qui n'est ni son but ni son effet. Le CIR est subvention à l'emploi de chercheurs en France, il récompense les projets de recherche réalisés en France. Par exemple notre concurrent anglais GlaxoSmithKline dispose de centres de recherche en France mais les résultats de la recherche sont rapatriés car les coûts de la recherche sont également refacturés à la maison mère. Préservons le régime de brevets pour garantir une localisation de la recherche en France.

Vous évoquez le projet ACCIS et la difficulté de répartir la CVAE. Ce n'est rien cependant à côté de la répartition de la base fiscale entre les États fédérés américains, qui est d'une extrême complexité : nous établissons 350 déclarations par an, sommes contrôlés par chaque État, qui a ses propres règles, en sus des réglementations fédérales ! Dix personnes y travaillent en permanence. Une assiette commune en Europe, pourquoi pas ? Mais ce n'est pas assez ambitieux. Dans le projet BEPS, les pays de l'Union européenne se battent entre eux tandis que les autres tirent les marrons du feu. Les Américains et les Chinois attendent au bord de la piscine que les autres sautent... Des procédures amiables sont envisagées pour éviter les doubles impositions, mais voyez la réalité ! La Chine se dit d'accord pour éviter les doubles impositions, mais rembourse-t-elle toujours un trop-perçu ?

Quant aux redressements fiscaux opérés par les BRIC, l'Inde a un système très compliqué, le Brésil a mis en place de nouvelles règles en matière de prix de transfert. Des accords préalables sur les prix de transfert (APP) sont possibles, nous en signons avec les États-Unis – 40 % du marché mondial – ainsi qu'avec la France ou l'Allemagne. Ce processus, qui engage l'administration, est très lent et nécessite des moyens : or le bureau de la direction générale des finances publiques qui gère les APP et les procédures amiables (MAP, *mutual agreement procedure*) ne compte que quatre ou cinq personnes. Ce n'est pas tenable : la France est la plus mauvaise en la matière.

**M. Raffaele Russo** – Je suis davantage réaliste qu'optimiste, compte tenu de la situation politique internationale. Les ministres qui ont lancé le projet BEPS nous ont beaucoup aidés. Le *reporting* américain sera réalisé à partir de janvier 2016, même si le Congrès a encore des difficultés juridiques à résoudre.

Les vrais perdants de BEPS seront les entreprises de conseil, les *trust service providers* qui ont vendu des structures sans lien avec la réalité économique. Ils devront changer de métier. Parmi les pays, tout dépend du modèle économique : on imagine souvent que les États-Unis exportent beaucoup de capital alors que l'Inde en importeraient. La réalité

n'est pas aussi simple. Je dirai comme Catherine Henton : vous pouvez taxer Google et Apple mais alors vous ne pourrez empêcher les Chinois de taxer LVMH...

**M. Édouard Marcus** – La renégociation d'une convention fiscale est un chantier très lourd, de trois ans environ, qui fixe un nouveau cadre pour des dizaines d'années. Elle est menée parce que l'économie française en a besoin, non pour des contreparties ponctuelles. Les entreprises nous signalent les vides, les problèmes d'application qu'elles rencontrent. Parfois nous découvrons une faille – comme pour l'immobilier, avec le Luxembourg – que nous essayons de combler rapidement. Nous raisonnons aussi en fonction du coût budgétaire d'une convention, certains dispositifs tels que les crédits d'impôt « fictifs » pouvant être très onéreux.

Une convention fiscale porte sur plusieurs thèmes. Nous avons cent vingt conventions qui concernent les revenus des particuliers et des entreprises, avec parfois des clauses sur le patrimoine. Une dizaine de conventions traite des successions et des donations ou mutations à titre gratuit, un chiffre moindre car notre droit interne prévoit la suppression de la double imposition. Les clauses des conventions fiscales sont issues du modèle élaboré par l'OCDE. Le projet BEPS permettra d'éviter les abus, ce dont se soucie l'administration française depuis longtemps.

Une convention doit permettre à chaque État d'appliquer sa législation. La Colombie exonère fiscalement certains secteurs, nous en tenons compte pour éviter une sous-taxation ou une sur-taxation. La nature de l'activité économique et nos relations avec les particuliers importent également. Nous avons besoin de beaucoup d'informations, qui sont fournies par les entreprises et les postes économiques.

Il ne suffit pas qu'une entreprise française rende un service sur un territoire pour y devenir imposable : la notion d'établissement stable s'apprécie au moyen de seuils. Nous essayons également de limiter la retenue à la source sur les flux de paiement, afin de ne pas créer une double imposition qu'il faudra ensuite éliminer.

Les règles fiscales internationales comportent de grandes différences, ce qui crée des tensions importantes. Il faut rééquilibrer ces règles. Dans la mesure où le projet BEPS favorise une bonne application de notre législation sans renverser l'équilibre fiscal international, la France y gagnera puisqu'elle consolidera la taxation de profits réalisés sur son territoire.

La délocalisation des brevets a été considérable, comme le révèlent les chiffres de l'OCDE. Les chefs d'État et les ministres des finances ont décidé d'y mettre un terme. La France, toutefois, favorise la recherche sur son territoire avec le CIR : c'est une démarche différente, qu'il convient de préserver.

L'administration fiscale française promeut les accords préalables de prix de transferts. Il y en a quelques dizaines. L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés est un élément essentiel du marché intérieur européen mais elle ne répond pas, à court terme, à la problématique de l'optimisation fiscale.

Un mot enfin sur le Portugal : le régime de « vacance fiscale » de dix années a été mis en place dans le cadre du plan d'assistance européen. Un avenant à la convention franco-portugaise nous donnera le droit exclusif de taxer les pensions publiques. Sur les pensions privées, comme nous l'avons expliqué au groupe de travail sur les Français l'étranger réuni

par Christian Eckert, le principe international, repris par la convention, est celui de la résidence : un retraité est taxé à l'endroit où il réside, puisque c'est là où il a le plus de liens avec l'économie. Le pays de résidence peut donc décider librement du montant de l'impôt.

### **Mercredi 8 juillet 2015**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente, puis de M. Richard Yung, vice-président –

*La réunion est ouverte à 9 h 47.*

### **Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 - Examen du rapport (sera publié ultérieurement)**

**La commission procède tout d'abord à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

**La commission examine ensuite le rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**Puis, la commission procède à la désignation de ses membres appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.**

*Mme Michèle André, MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Serge Dassault, Vincent Delahaye, François Marc et Mme Marie-France Beaufils sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Michel Canevet, Jacques Chiron, Francis Delattre, Philippe Dominati, Roger Karoutchi, Jean-Claude Requier et Maurice Vincent sont désignés en qualité de membres suppléants.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Albéric de Montgolfier rapporteur sur la proposition de résolution européenne présentée par MM. Jean-Paul Emorine et Richard Yung, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur une Union des marchés de capitaux (sous réserve de son dépôt).*

*La réunion est levée à 12 h 50.*



## COMMISSION DES LOIS

**Mardi 7 juillet 2015**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

### **Réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 578 (2014-2015) sur la proposition de loi n° 569 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Pour faciliter les inscriptions sur les listes électorales en vue des élections du mois de décembre, nous avons le choix entre les deux branches de l'alternative : l'Assemblée nationale propose une réouverture exceptionnelle des listes électorales ; j'ai suggéré, et la commission a approuvé à deux reprises, de nous contenter d'une modification légère de l'article L. 30 du code électoral afin d'aboutir au même résultat sans faire de loi d'exception.

L'amendement de M. Kaltenbach et des membres du groupe socialiste et républicain reprend la rédaction de l'Assemblée nationale. Ne serait-ce que par souci de cohérence, j'émets un avis défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – La commission connaît bien ces amendements. Elle n'a pas de raison d'inverser son vote.

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

#### *Article 2*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.*

#### *Intitulé de la proposition de loi*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

*La commission adopte les avis suivants :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
M. KALTENBACH	1	Défavorable

<b>Article 2 (Supprimé)</b>		
M. KALTENBACH	2	Défavorable
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>		
M. KALTENBACH	3	Défavorable

## **Réforme du droit d'asile – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède ensuite à l'examen des amendements sur son texte n° 571 (2014-2015) sur le projet de loi n° 566 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la réforme du droit d'asile.**

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

#### ***Article 6***

*L'amendement de coordination n° 26 est adopté.*

#### ***Article 7***

*L'amendement de coordination n° 27 est adopté.*

#### ***Article 10***

*L'amendement de coordination n° 28 est adopté.*

#### ***Article 18***

*L'amendement rédactionnel n° 29 est adopté.*

#### ***Article 20***

*L'amendement rédactionnel n° 30 est adopté.*

### **EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

#### ***Article 2***

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement n° 18 supprime une clause d'exclusion et de cessation qui peut être prononcée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Nous maintenons la position de la commission et du Sénat en émettant un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

### **Article 7**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 ainsi qu'à l'amendement n° 19.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 1.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 7 et 13.*

### **Article 8**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20, ainsi qu'à l'amendement n° 21.*

### **Article 9**

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 10**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22 ainsi qu'à l'amendement n° 23.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Nouveau dans la discussion, l'amendement n° 11 du Gouvernement supprime la limitation de durée de l'affectation à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour les magistrats administratifs. Il devra être corrigé car en l'état il s'impute mal dans le texte. J'émetts un avis favorable s'il est rectifié avant la séance.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11 sous réserve de rectification.*

### **Article 13**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.*

### **Article 14**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14, ainsi qu'à l'amendement n° 24.*

### **Article 14 bis**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 8 et 25.*

### **Article 15**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement n° 4, qui supprimerait le principe, très intéressant, d'une consultation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, préalablement à l'élaboration du schéma régional d'accueil. Nous ne souhaitons pas modifier la position de l'Assemblée nationale.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 3, contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3, ainsi qu'à l'amendement n° 5.*

### **Article 19**

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 15 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 19 quater**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 10 et 16.*

### **Article 23**

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

*La commission adopte les avis suivants :*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 6</b> Établissement de la liste des pays d'origine sûrs		
<b>M. BUFFET RAPPORTEUR</b>	26	Adopté
<b>Article 7</b> Procédure d'examen devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides		
<b>M. BUFFET RAPPORTEUR</b>	27	Adopté
<b>Article 10</b> Examen des recours devant la Cour nationale du droit d'asile et organisation juridictionnelle		
<b>M. BUFFET RAPPORTEUR</b>	28	Adopté
<b>Article 18</b> Délivrance et retrait des titres de séjour aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire		
<b>M. BUFFET RAPPORTEUR</b>	29	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 20</b> <b>Adaptation des dispositions relatives aux outre-mer dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile</b>		
<b>M. BUFFET RAPPORTEUR</b>		
	30	Adopté

**EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 2</b> <b>Conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié et perte du statut par application d'une clause de cessation</b>		
Mme BENBASSA		
	18	Défavorable
<b>Article 7</b> <b>Procédure d'examen devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides</b>		
M. LECONTE	12	Défavorable
Mme BENBASSA	19	Défavorable
Le Gouvernement	1	Favorable
Mme ASSASSI	7	Défavorable
M. LECONTE	13	Défavorable
<b>Article 8</b> <b>Conditions de refus d'entrée sur le territoire et de maintien en zone d'attente d'un demandeur d'asile</b>		
Mme BENBASSA	20	Défavorable
Mme BENBASSA	21	Défavorable
<b>Article 9</b> <b>Suppression du caractère automatique du maintien en rétention du demandeur d'asile et de l'examen de sa demande en procédure accélérée</b>		
M. LECONTE	6	Demande de retrait
<b>Article 10</b> <b>Examen des recours devant la Cour nationale du droit d'asile et organisation juridictionnelle</b>		
Mme BENBASSA	22	Défavorable
Mme BENBASSA	23	Défavorable
Le Gouvernement	11	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 13</b>		
<b>Procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile, assignation à résidence et recours contre la décision de transfert</b>		
M. LECONTE	17	<b>Défavorable</b>
<b>Article 14</b>		
<b>Droit au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile</b>		
M. LECONTE	14	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	24	<b>Défavorable</b>
<b>Article 14 bis</b>		
<b>Accompagnement des personnes déboutées de leur demande d'asile</b>		
Mme ASSASSI	8	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	25	<b>Défavorable</b>
<b>Article 15</b>		
<b>Accueil des demandeurs d'asile</b>		
Mme LÉTARD	4	<b>Demande de retrait</b>
Mme ASSASSI	9	<b>Défavorable</b>
<b>M. KAROUTCHI</b>	3	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	5	<b>Défavorable</b>
<b>Article 19</b>		
<b>Contenu de la protection accordée</b>		
M. LECONTE	15	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 19 quater</b>		
<b>Hébergement d'urgence des étrangers déboutés de leur demande d'asile sans abri et en situation de détresse</b>		
Mme ASSASSI	10	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	16	<b>Défavorable</b>
<b>Article 23</b>		
<b>Entrée en vigueur</b>		
Le Gouvernement	2 rect.	<b>Favorable</b>

### Organismes extraparlementaires – Désignations

*La commission désigne M. François Grosdidier comme candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger comme membre titulaire au conseil d'administration de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.*

*La commission désigne M. Yves Détraigne comme candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger comme membre titulaire au sein du Conseil national de la sécurité routière.*

**M. Philippe Bas, président.** – J'ai été saisi de la candidature de François Grosdidier pour siéger au sein de la Commission nationale de la vidéoprotection.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'ai l'honneur de présenter la candidature de M. Philippe Kaltenbach pour siéger au sein de cette commission.

*La commission désigne MM. François Grosdidier et Philippe Kaltenbach comme candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger comme membres titulaires au sein de la Commission nationale de la vidéoprotection.*

*La réunion est levée à 9 heures 40*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Jeudi 9 juillet 2015**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (sera publié ultérieurement)**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République s'est réunie au Sénat le jeudi 9 juillet 2015.*

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*



## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DE LA POLLUTION DE L'AIR

**Mercredi 23 juin 2015**

- Présidence de M. Martial Bourquin, puis de M. Loïc Hervé et, enfin, de M. Jean-François Husson, président. -

### **Audition de M. Patrick Martin Uzamugura, architecte**

Au cours d'une première réunion tenue le matin, la commission procède à l'audition de M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.

**M. Martial Bourquin, président.** – Nous recevons ce matin M. Patrick Martin Uzamugura, architecte, dans le cadre de la série d'auditions que nous consacrons aux solutions.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Martin Uzamugura prête serment.*

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Merci Monsieur le président. Je suis honoré de contribuer aux travaux de la commission.

Je suis à l'origine de « l'espace européen Montpellier », dit « l'espace », qui promeut une alternative au doublement de la portion de l'autoroute A9 qui traverse l'agglomération de Montpellier.

Depuis plusieurs années, je suis porté par l'ambition d'intégrer résolument les enjeux du développement durable dans mes conceptions afin de réaliser des ouvrages qui mettent en œuvre une transition énergétique et écologique accessible et qui valorisent les ressources locales.

« L'espace » apporte la démonstration que la transition écologique et énergétique est possible, qu'il existe par exemple une audacieuse alternative à la déclaration d'utilité publique (DUP) de l'A9, qui est antédiluvienne, mortifère et financièrement irresponsable.

« L'espace » défend le développement économique des territoires dans l'intérêt de tous, en intégrant écologie industrielle, préservation des ressources, investissement social, création de richesses, développement de technologies et de services et création d'emplois. La question de la production d'énergie sans impact foncier est également centrale dans notre réflexion.

« L'espace » prévoit ainsi la construction d'une centrale solaire photovoltaïque (165 MWc) au cœur de l'agglomération de Montpellier et d'un parc éolien (168 MWc) intégré au bâti pour constituer près d'un tiers d'une centrale nucléaire (333 MWc) sans rejet de polluants lors de son fonctionnement.

La DUP de l'A9 consiste à doubler l'autoroute A9 qui traverse d'Est en Ouest l'agglomération de Montpellier sur 25 km. Cette DUP agraverait les effets de la pollution de l'air par des aménagements irresponsables.

Évoqués par les commissaires enquêteurs en 2007, les effets de la pollution de l'air ont été oubliés, écartés ou volontairement occultés depuis lors.

Pourtant, l'engagement des décideurs publics permettrait d'atténuer considérablement les effets de la pollution de l'air et de l'eau des grandes voies de circulation par un projet amortissable, et ce sans solliciter les deniers du contribuable en période de crise budgétaire.

La mise en œuvre des recommandations de « l'espace » permettrait d'atteindre l'autonomie énergétique du territoire, d'éviter plusieurs milliers de tonnes par an de rejets de CO<sub>2</sub>, de réduire la pollution de l'air et de l'eau et les nuisances sonores, de favoriser la construction de milliers de logements passifs et positifs et de créer des milliers d'emplois.

Elle se traduirait aussi par une forte économie environnementale, la réduction de 90 % des coûts d'entretien, un impact foncier nul et aucune dévalorisation patrimoniale ou foncière, l'aménagement de 40 à 80 hectares boisés au cœur de l'agglomération de Montpellier qui atténueront les « effets d'îlot de chaleur », la préservation des biotopes et de la biodiversité, le traitement autonome des eaux usées, la collecte et la gestion des eaux pluviales et, enfin, l'intégration d'un tramway rail-route pour une liaison transversale de l'agglomération en reliant toutes les villes mitoyennes au droit de la DUP.

À l'inverse, la DUP de l'A9 ne respecte pas le plan national d'adaptation au changement climatique, n'aurait aucune incidence sur les rejets de CO<sub>2</sub>, ne diminuerait pas la dispersion des particules cancérogènes, continuerait à propager les nuisances sonores et à dévaloriser le patrimoine des riverains, ne créerait aucun emploi pérenne et ne dégagerait aucune économie environnementale. Elle provoquerait l'augmentation des coûts d'entretien et donc des péages.

Elle conduirait à la destruction des biotopes, à l'affaiblissement de la biodiversité et des nappes phréatiques, elle nuirait aux exploitations agricoles et à l'emploi et elle agraverait la pollution des cours d'eau et des bassins versants.

Dans un rapport sur l'évaluation de l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique urbaine dans la zone de Montpellier, publié en avril 2005, l'Institut de veille sanitaire relevait que, chaque année, la pollution atmosphérique, augmentée par l'accroissement de la circulation, était à l'origine dans cette agglomération de 34 décès, 79 admissions hospitalières pour motif cardio-vasculaire, 15 admissions pour motif cardiaque et 13 admissions pour motif respiratoire chez les plus de 15 ans.

En outre, l'urbanisation importante de certaines zones de l'agglomération montpelliéenne provoque une augmentation locale des températures moyennes, comme l'atteste la fréquence croissante des plans d'alerte sécheresse et canicule en Languedoc-Roussillon.

Dans un autre rapport, paru en janvier 2013 et portant sur l'évaluation de l'impact sanitaire, à court et long termes, de la pollution atmosphérique en Languedoc-Roussillon, l'Institut de veille sanitaire estimait que la diminution des concentrations annuelles des PM2,5 de 5 µg/m<sup>3</sup> dans l'unité urbaine de Montpellier permettrait d'éviter chaque année cent décès anticipés, soit quatre mois de vie perdus, ce qui correspondrait à une économie de 170 millions d'euros par an.

Or, le dédoublement de l'A9 va à l'encontre de ces préconisations. Par exemple, les élèves du lycée Pierre Mendès France, situé à proximité de la route, seront encore plus exposés aux pathologies liées à la pollution de l'air.

Plus fort encore, l'absurde et l'inconscience vont conduire les services techniques de l'agglomération de Montpellier à envisager plusieurs milliers de logements de bureaux, soit 400 000 m<sup>2</sup> entre ces deux autoroutes parallèles distantes au plus large d'environ 600 m !

Cette DUP de l'A9 ne protège ni les terres arables, ni la biodiversité -plus de 125 hectares de biotope seront détruits. Elle va décupler la pollution atmosphérique et sonore dans toute l'agglomération et augmenter « l'effet d'îlot de chaleur » qui contribue à l'aggravation des effets du dioxyde d'azote. Elle aura des conséquences sur la santé publique des riverains, sur la dépréciation de leurs patrimoines fonciers et immobiliers et sur les rendements agricoles.

De plus, le financement du projet repose sur un appel de fonds d'État et des augmentations de péages dans une période de difficultés budgétaires.

Enfin, la préfecture de l'Hérault vient de reconSIDérer la carte des risques majeurs liés aux inondations, notamment sur le littoral. Or, le projet de dédoublement de l'A9 accroît les risques de ruissellement des eaux de pluie.

S'agissant du coût global, la solution que nous proposons, sans augmentation d'impôts, sans péage, s'avèrera près de deux fois moins onéreuse, sans compter les externalités positives, que celle de la DUP de l'A9, qui coûtera environ 60 millions d'euros par km.

L'énergie électrique renouvelable produite sera utilisée sur le site.

Notre projet ne ressemble pas à un tunnel : les parois latérales sont ventilées et amovibles instantanément en cas d'urgence et l'ensemble du dispositif, sur 25 km, est équipé de plusieurs extracteurs alimentés par les énergies renouvelables produites sur site qui forceront l'air à suivre un cheminement par lequel il sera reconditionné.

L'encapsulation intégrale des voies offre donc la possibilité de filtrer les polluants. Cette solution permettra de réduire de 50 à 75 % la pollution de l'air par la collecte des polluants.

Les surplus d'électricité d'origine renouvelable seront transformés en hydrogène par électrolyse de l'eau. Cet hydrogène sera ensuite injecté directement dans le réseau de gaz naturel en l'état, ou après une étape de méthanisation.

En collectant les eaux pluviales pour les besoins en eau de l'agglomération, cette alternative remédiera, en outre, aux effets de l'imperméabilisation de l'A9 et évitera la pollution de 2 500 000 m<sup>3</sup> par an, issue des eaux de ruissellement sur cette portion d'autoroute.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Quelles résistances votre projet a-t-il rencontrées ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Des considérations esthétiques nous ont été opposées. Mais l'ouvrage ne dépasse pas la lisière d'une forêt. On nous a aussi répondu qu'il était trop tard. Mais est-il jamais trop tard quand il s'agit de sauver des vies ?

**M. Loïc Hervé, président.** – Quelle a été la réaction des concessionnaires autoroutiers ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Le directeur des autoroutes du sud de la France (ASF) s'est montré intéressé, mais il nous a confié que la décision relevait du ministre compétent, lui-même.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Les savoir-faire que vous mobilisez sont-ils français, européens ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Nous ne faisons appel qu'à des savoir-faire français. Nos techniques ne sont pas si compliquées à mettre en œuvre.

**M. Louis Nègre.** – J'en reviens à la lutte contre les inondations. Dans votre système, la route est située au rez-de-chaussée ; il n'y a donc pas de barrage ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Aujourd'hui, l'A9 est imperméabilisée, ce qui entraîne le ruissellement de l'eau de pluie vers les champs et les vignes alentour. La responsabilité de cette infrastructure dans les inondations du secteur est établie. Doubler les voies agravera le problème. Notre solution de superposition des axes permettra d'annuler les effets de l'imperméabilisation des routes et de recueillir l'eau de pluie sur les centrales photovoltaïques.

**M. Louis Nègre.** – Ma question portait sur l'existence ou non d'un barrage empêchant l'eau de s'écouler sur la chaussée.

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Cet aménagement n'existe pas aujourd'hui. Notre solution aurait au moins le mérite de ne pas empirer les choses en doublant les possibilités de ruissellement.

**M. Louis Nègre.** – Ma deuxième question portait sur la qualité de l'air. En encapsulant les voies, vous créez une sorte de tunnel. Que prévoyez-vous pour l'évacuation en cas d'accident ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Le projet tient compte de la nécessité des bandes d'arrêt d'urgence. En outre, à l'étage, des sorties tous les 3 ou 4 km devraient permettre l'intervention des secours.

**M. Louis Nègre.** – Ma question est plus précise. Comment faire si un incendie se déclare à la suite de l'accident d'un poids-lourd dont l'essence se répand sur la route, par exemple ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Des échelles de secours sont envisageables.

**M. Louis Nègre.** – Un système de transports collectifs en site propre aurait-il un sens pour l'agglomération de Montpellier ? L'autorité organisatrice de transports, compétente, a-t-elle jugé cette idée intéressante ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Dans notre projet, la ligne de tramway serait construite sans infrastructure supplémentaire.

**M. Louis Nègre.** – Votre proposition est originale. A-t-elle été évaluée par une structure comme le Conseil général de l'environnement et du développement durable ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Dans ce domaine, dès qu'une DUP a été adoptée, des portes se referment...

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – C'est la fameuse résistance au changement !

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Oui. La présentation du projet suscite l'enthousiasme mais, ensuite, les choses se gâtent... Une entreprise pourtant est prête à nous aider.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Laquelle ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – GDF Suez pourrait investir jusqu'à 60 millions d'euros.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Avez-vous été approché par des entreprises étrangères, par d'autres pays ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Des Chinois, des Russes, des Marocains ont manifesté leur intérêt. On peut également citer le cas de Madagascar, pays au niveau élevé de pollution de l'air. Nous pourrions y apporter notre expertise au projet de périphérique de Tananarive. Ajoutons enfin à cette liste deux pays européens, la Belgique et la Pologne.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Quels leviers vous faudrait-il pour mettre en œuvre vos solutions ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Nous ne rencontrons pas vraiment de résistance à l'étranger où se pose plutôt la question des moyens. En France, une prise de conscience politique paraît nécessaire.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Ne devriez-vous pas distinguer votre projet du cas de l'A9 pour lui donner plus d'écho ?

**M. Patrick Martin Uzamugura, architecte.** – Nous avons choisi de privilégier un cas concret qui suscite de vraies questions de santé publique, liées par exemple à la proximité du lycée Pierre Mendès France.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Nous vous remercions.

## Audition de M. Martial Saddier, député, président du conseil national de l'air

Au cours d'une deuxième réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'audition de M. Martial Saddier, député, président du conseil national de l'air.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Martial Saddier prête serment.*

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Créé par la loi sur l'air de 1996, modifié après les lois Grenelle, le Conseil national de l'air (CNA) est rattaché au ministère de l'environnement *via* le bureau de la qualité de l'air.

Alors ministre de l'environnement, Mme Kosciusko-Morizet m'a nommé président du CNA. Cette instance de 48 membres est ouverte à la société civile, notamment aux syndicats. Mon premier mandat ayant pris fin en juin 2014, j'ai été reconduit le 2 juin 2015 par Mme Royal. La complexité des procédures administratives, notamment la consultation des représentants des collectivités territoriales, explique cette vacance d'un an.

Très actif pour mettre en œuvre le volet réglementaire des lois Grenelle, le CNA s'est réuni à sept reprises pour formuler des avis sur des projets de décrets ou de circulaires. À une ou deux abstentions près, ces avis étaient unanimes, malgré la complexité des sujets abordés qui allaient de thèmes scientifiques à l'analyse des origines de la pollution.

Il n'est plus question aujourd'hui de pollution par le plomb ou par le soufre, dont 97 % à 98 % des molécules ont disparu de l'air européen depuis qu'une prise de conscience il y a 20 ans a permis d'adopter des mesures ciblées. La pollution de l'air ne connaît pas de frontières. Il faut la combattre dans la durée, malgré les alternances démocratiques.

Nous avons contribué à l'élaboration des plans de protection de l'atmosphère : 24 ont été adoptés ou révisés sur les 36 zones identifiées. Actuellement, la moitié de la population française vit en zone couverte par un PPA.

Nous pourrions encore progresser dans l'analyse globale du réchauffement climatique et de la qualité de l'air, car agir sur un indicateur peut en influencer un autre.

Les membres du CNA sont bénévoles mais consacrent 17 millions à subventionner les associations de surveillances de la qualité de l'air (ASQA). Malgré la tendance baissière de la pollution -avec des diminutions qui atteignent respectivement 30 % et 35 % pour les particules et les oxydes d'azote, la concentration en particules PM<sub>10</sub> ayant baissé de 20 %- on déplore environ 40 000 décès prématurés en France, chaque année, pour 2 à 3 millions par an à l'échelle de la planète.

Le CNA et la presse favorisent une prise de conscience sur la pollution de l'air, notamment de celle provoquée par les transports, mais les polluants sont très variables d'une zone à l'autre. En raison des transports, du chauffage et de la topographie, l'Île-de-France est extrêmement différente de la vallée de l'Arve ! L'inversion des températures accentue la concentration de polluants dans certaines vallées. Le chauffage au bois est sain lorsque du bois sec est brûlé dans du matériel de qualité. Le fonds « air bois » a joué un rôle très efficace dans la vallée de l'Arve.

Le CNA est très favorable à la prime à la casse des véhicules car la France compte 10 à 13 millions de véhicules vieillissants, notamment de vieux diesel. Le CNA souhaite que toute hausse de la fiscalité sur le diesel soit fléchée vers le renouvellement des vieux véhicules à moteur diesel. Qui possède un tel véhicule n'est pas motivé par le plaisir !

Le CNA participe à la sensibilisation des agriculteurs. Je ne leur jette pas la pierre, car ils ne sont pas toujours informés. Des moyens spécifiques ont été fléchés à cette fin.

Certaines zones frontalières subissent une pollution aux particules arrivant d'autres États membres. Il faut donc développer une vision transversale à Bruxelles.

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Vous avez évoqué une baisse globale des pollutions. Au cours de certaines auditions, nous avons entendu parler de quelque 1 400 polluants. Qu'en est-il des effets cocktails ?

Comment expliquez-vous la faible information des agriculteurs ?

Que pensez-vous de la suppression de l'écotaxe ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Le CNA travaille dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, axé sur la pollution élevée aux particules PM<sub>10</sub> dans onze zones. Nous travaillons principalement sur cette thématique en raison du précontentieux engagé par la Commission européenne contre la France.

Les chiffres que j'ai cités se limitaient aux particules PM<sub>10</sub> et aux oxydes d'azote NOx. Je n'ai rien sur les effets cocktails, ni sur les autres polluants. Après l'injonction précontentieuse sur les particules PM<sub>10</sub>, j'attends une procédure comparable au sujet des oxydes d'azote, puis l'ozone...

L'information insuffisante des agriculteurs s'explique par un manque de pédagogie. Il est question ici non de pesticides mais d'ammoniac et de précurseurs des particules fines. Le travail du sol, par temps sec, pose problème. Nous devons également aborder la méthanisation et l'enfouissement des effluents d'élevages. Le manque d'information gêne plus que le manque de volonté. Une table ronde consacrée à l'agriculture et l'environnement, complétée par un crédit de 20 millions d'euros destinés à la sensibilisation : voilà ce qui a permis au monde agricole d'aller dans le bon sens.

Le CNA ne s'est pas prononcé sur l'écotaxe.

**Mme Fabienne Keller.** – Vous avez évoqué 24 PPA pour 36 zones. Disposez-vous d'une évaluation des PPA ?

Avez-vous formulé un avis sur l'attribution d'une prime à la casse de vieux véhicules à moteur diesel ? Où en est-on ? Que recommandez-vous ? Avez-vous des idées sur le financement ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Le premier PPA concerne la vallée de l'Arve, car il a porté sur la seule zone dont les élus locaux aient accepté que l'enquête publique se déroule pendant les campagnes présidentielle et législative de 2012. C'est pourquoi on peut tirer quelques enseignements de ce plan précis, avec plus de 1 500 appareils de chauffage défectueux remplacés, outre un arrêté préfectoral réduisant la circulation des poids-lourds dont la classification EURO ne dépasse pas le niveau III.

Depuis, les PPA montent en puissance, mais il serait prématuré d'évaluer aujourd'hui ces plans élaborés pour cinq ans. Nous verrons en 2016 ou 2017.

L'aide actuelle à la casse consiste à verser 10 000 € afin de remplacer un vieux véhicule diesel par une automobile à 100 % électrique, dont l'utilisation est actuellement restreinte aux trajets entre le domicile et le travail. Or la France compte 10 à 13 millions de véhicules anciens, possédés surtout par des familles modestes. Le CNA préconise d'affecter

au renouvellement de ses véhicules anciens les deux centimes supplémentaires prélevés sur la vente de gazole, qui doivent rapporter 350 à 400 millions d'euros en année pleine. Bercy est très hostile à cette suggestion, car la demande d'aide pourrait excéder le produit de la recette affectée. En pareil cas, nous proposons que l'aide soit versée chaque année dans les limites de la ressource constatée, quitte à reporter les versements sur l'année suivante, comme cela se fait en Espagne.

**Mme Évelyne Didier.** – Vous avez évoqué le travail simultané sur la qualité de l'air et le changement climatique. Y a-t-il des initiatives en ce sens ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Je n'ai pas d'idée précise mais le choix d'un carburant détermine les émissions d'oxydes d'azote, de particules et de gaz carbonique. Nous serions bien inspirés d'envisager simultanément la totalité de la problématique pour prendre la décision la moins mauvaise possible.

Une suggestion du CNA, formulée le 2 juin, propose de mettre fin aux visions séparées.

**M. Loïc Hervé.** – La commission d'enquête s'est rendue dans les vallées de l'Arve et de Chamonix pour des journées de rencontres sur le terrain.

Quelles difficultés avez-vous identifiées pour la mise en œuvre du PPA de la vallée de l'Arve ?

Connaissant les freins à l'essor des transports publics, notamment la problématique du « versement transport », que préconise le CNA pour développer les réseaux de transport public ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – La principale difficulté dans la vallée de l'Arve est apparue dès le départ : identifier l'origine de la pollution.

Débouchant sur le tunnel du Mont-Blanc, cette vallée est emblématique de la lutte contre le fret routier qui a coûté trop de vies. Il a fallu beaucoup de temps pour faire accepter, par les habitants, l'idée que les particules polluant l'air proviennent à 62 % du chauffage domestique et seulement à 16 % des moteurs diesel. Il était particulièrement ardu de faire admettre qu'en automne et en hiver, 95 % du dépassement de particules dans l'air provenaient du chauffage des habitations !

Deuxième difficulté après le chauffage, l'écoubage : allez expliquer aux viticulteurs qu'il ne faut pas brûler les sarments dans un endroit où brûler branches et feuilles mortes dans son jardin est quasiment génétique ! Aujourd'hui, les viticulteurs ne brûlent plus les sarments de vigne. C'est une révolution !

Un PPA doit être élaboré avec les élus locaux. C'est pourquoi Paris, Lille, Marseille et la vallée de l'Arve ont des plans différents. Des résultats satisfaisants ont été obtenus dans la vallée afin de réduire la pollution aux particules parce que tous les élus locaux se sont engagés et parce que 800 appareils de chauffage défectueux ont été renouvelés chaque année.

Madame, je n'ai pas de réponse à votre deuxième question.

À propos des transports collectifs, il n'est évidemment pas simple de proposer un nouveau versement. Il reste que le CNA ne s'est pas penché sur le sujet.

**M. Jean-François Husson, président.** – Pour combattre la pollution de l'air, les membres du CNA ont le choix entre trois leviers : la fiscalité, la pédagogie et la réglementation. Se sont-ils interrogés sur la solution la plus appropriée ?

Pensez-vous que l'ouverture à la société civile du CNA soit actuellement satisfaisante ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – L'implication des élus locaux est capitale. Une présence accrue dans le CNA ne ferait pas de mal. Dès le 2 juin, le conseil s'est interrogé sur une représentation accrue du monde agricole. Je pense que le rééquilibrage dans cette direction est en bonne voie.

Le conseil n'a jamais débattu de l'écotaxe, mais la situation est variable à un point tel qu'il est difficile de tracer un cadre général couvrant tous les enjeux.

**M. François Grosdidier.** – Je suis élu dans un sillon de transit routier international nord-sud, en concurrence avec le fret ferroviaire. Nos administrés subissent le versement transport dans l'agglomération. Ils risquent de devoir assumer de nouveaux péages pour de nouveaux transports pendulaires, mais voient le transit international passer sans la moindre taxe ! Cela porte atteinte à la clarté du discours public. La responsabilité du chauffage n'exonère pas les routiers.

L'automobile fait souvent débat. Le régime du bonus–malus est la forme de fiscalité écologique la plus effective en direction des consommateurs. Il remonte à une époque où le gaz carbonique constituait la priorité. Aujourd'hui, le discours doit être clair.

Efficace pour diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>, le diesel doit-il être privilégié pour les trajets longs ?

Existe-t-il un moteur diesel propre pendant les premiers kilomètres d'utilisation ?

Sur ces sujets, on entend tout et son contraire. Cela suggère que la réalité n'est faite que de prétexte à de nouveaux prélèvements. Le CNA peut-il contribuer à clarifier le débat ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – L'acceptation des transits internationaux, par la population, atteint ses limites.

Ainsi que je l'ai déjà dit, il y a un consensus au CNA pour que la hausse de la fiscalité sur le diesel soit fléchée vers le renouvellement du parc. Ce ne sont pas les constructeurs qui font la loi !

**Mme Leila Aïchi, rapporteure.** – Pourriez-vous préciser le sens de ce propos ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Les constructeurs n'ont pas à commenter l'évolution de la fiscalité sur le diesel. Au demeurant, le renouvellement des véhicules, solvabilisé par les finances publiques, est une aubaine pour eux.

Toute nouvelle taxation remplaçant l'écotaxe serait vécue comme une injustice par nos concitoyens.

Le conseil n'est pas une institution scientifique mais le fait est qu'un litre de gazole permet de parcourir une distance plus élevée de 20 % que celle obtenue à partir d'un litre d'essence. Il y a donc moins d'émissions de gaz carbonique et l'oxyde d'azote. Le problème de fond actuel est constitué par les normes européennes qui imposent aux constructeurs que la moyenne des véhicules vendus n'émettent pas plus de 95 g de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2020, sous peine de pénalités. Dans ces conditions, comment reprocher aux constructeurs d'investir dans la baisse de ces émissions ?

**M. François Grosdidier.** – Quel est votre constat au sujet des autres polluants, notamment des pesticides et des résidus chimiques ?

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Les oxydes d'azote arrivent mais l'ozone est le grand polluant de demain. Viendront ensuite l'effet cocktail et les pesticides.

**Mme Edwige Duclay, chef du bureau de la qualité de l'air.** – Les données concernant les pesticides sont disparates, d'où l'impossibilité d'apprécier les risques de façon robuste. C'est pourquoi le ministère a saisi l'Anses en vue d'une recommandation sur la meilleure utilisation des pesticides. Une campagne nationale d'exploration s'appuiera sur les recommandations de l'ABNSES.

Une autre saisie est également prévue pour les autres polluants.

**M. Martial Saddier, président du Conseil national de l'air.** – Merci de nous avoir interrogés sur la qualité de l'air, un sujet qui doit transcender les frontières et les clivages politiques.

**Mercredi 8 juillet 2015**

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

**Examen du projet de rapport (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

# **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE BILAN ET LE CONTRÔLE DE LA CRÉATION, DE L'ORGANISATION, DE L'ACTIVITÉ ET DE LA GESTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES**

**Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2015**

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 40*

## **Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Créé par la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Défenseur des droits est issu de la fusion de quatre autorités administratives indépendantes (AAI) : le Médiateur de la République, la Haute Autorité de la lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Défenseur des enfants. Jacques Toubon, nous sommes heureux de vous accueillir, car le Défenseur des droits est un objet administratif unique, à savoir une autorité constitutionnelle indépendante. La Constitution prévoit qu'il « veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ». Il peut être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service ou d'un organisme publics. Vous nous détaillerez comment cette disposition constitutionnelle se traduit dans les faits.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte-rendu écrit.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jacques Toubon prête serment.*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – En attendant l'arrivée du rapporteur, je propose que nous précisions les sujets sur lesquels nous souhaiterions interroger le Défenseur des droits.

**M. Michel Canevet.** – Nous entendrons après vous le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ces deux AAI ne gagneraient-elles pas à mener un travail commun ? Le regroupement sur lequel s'est construite votre fonction est-il satisfaisant ? Peut-on encore envisager de l'améliorer ?

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Deux types de droit se télescopent en ce qui concerne les mineurs isolés. Dans le département d'Ille-et-Vilaine que j'ai dirigé jusqu'en avril dernier, nous avions pris l'habitude d'accueillir de plus en plus de jeunes mineurs étrangers isolés : de 2 en 2000, nous sommes passés à 450 en 2014. Il faut croire que nous faisions bien les choses : des sites internet, en Erythrée, recommandaient notre territoire aux jeunes migrants potentiels ! Face à la demande massive et à l'urgence, les enfants maltraités, qui sont confiés par la justice aux services du département, ont souvent dû patienter pour obtenir une place en foyer. Comment résoudre ce problème ?

**M. Gérard Cornu.** – Les auditions ont montré que certaines des 41 AAI pourraient très bien être regroupées. Quel sentiment vous a laissé votre expérience du regroupement ?

**M. André Trillard.** – Lors d'un stage en magistrature que j'ai effectué à Créteil, en 2005, j'ai vu arriver de jeunes Chinois qui portaient tous une pancarte en deux langues pour indiquer leur nom et leur qualité de mineur isolé... C'est une filière comme une autre. Souhaitez-vous toujours plus de protection, ou croyez-vous préférable de trouver une position équilibrée et responsable pour éviter les abus en proposant une modification législative ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Un certain nombre d'AAI se plaignent de la difficulté qu'elles ont à négocier leur budget. Qu'en est-il pour le Défenseur des droits ? Vous vous êtes autosaisi sur plusieurs sujets d'actualité. Est-ce aux dépens de ceux qui vous interpellent pour la défense de leurs droits ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Vous pouvez mesurer à l'aune de ces questions combien votre audition était attendue. En présence du rapporteur, nous reprenons désormais la procédure habituelle de nos auditions.

**M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.** – Les auditions précédentes nous ont orientés sur les préoccupations majeures de votre commission d'enquête. Nul besoin de vous présenter davantage notre institution : notre rapport d'activité pour 2014 est disponible depuis janvier. Patrice Gélard avait qualifié le Défenseur des droits d' « élément constitutif de la démocratie ». On n'en dirait pas autant d'autres AAI. La nôtre est issue de quatre AAI préexistantes : nous avons déjà pratiqué la manœuvre que vous envisagez pour d'autres. Le Défenseur, en l'occurrence Dominique Baudis, qui est resté 33 mois seulement dans ces fonctions, a instauré des relations fructueuses avec le Parlement.

Après avoir examiné la loi organique du 29 mars 2011, le Conseil constitutionnel a conclu que le Défenseur des droits était une autorité constitutionnelle indépendante qui ne recevait dans l'exercice de ses attributions aucune instruction. Au vu du premier alinéa de l'article 2, il a considéré que le Défenseur des droits ne figurait pas au nombre des pouvoirs publics constitutionnels, c'est-à-dire des autorités bénéficiant du principe de l'autonomie financière au nom de la séparation des pouvoirs : assemblées parlementaires, présidence de la République, Conseil constitutionnel, Haute Cour et Cour de justice de la République. Ne sont pas des pouvoirs publics constitutionnels le Conseil de la magistrature, la Cour des comptes, ou encore le Conseil social, économique et environnemental. Le fait que nous émargions sur le programme 308 des services du Premier ministre ne me pose aucun problème. Notre directeur général des services, Luc Machard, travaille en confiance avec la direction des services administratifs et financiers. De manière générale, je ne crois pas que le statut du Défenseur des droits ait une influence sur son efficacité.

Comme les autres AAI, Patrice Gélard nous a également qualifiés d' « objet administratif non identifié », ce qui n'est pas tout à fait exact. L'institution est unique. Et d'abord en ce qu'elle résulte de la fusion de quatre institutions. La Cour des comptes, saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, nous a donnés un satisfecit. Nous avons réduit de 30 % les fonctions supports de gestion, grâce à une mutualisation efficace. Contrairement à d'autres fusions, la nôtre s'est opérée sans aucun crédit supplémentaire et dans un délai bref, alors que les défis étaient considérables. De quatre locaux, nous sommes passés à deux en 2011. Alors que les écarts de salaires entre les agents des différentes institutions pouvaient

aller jusqu'à 40 %, nous avons homogénéisé notre masse salariale, qui a été laminée dans le cadre du plan triennal. Nous n'avons pas négligé les crédits consacrés à la formation, malgré la pression, et nous développons des actions de communication et de promotion de notre institution. Nous avons également optimisé nos appels d'offre en recourant aux marchés interministériels. Bref, nous avons réussi notre fusion, et les chiffres montrent que nous avons gagné en productivité.

Notre palmarès témoigne d'une efficacité remarquable. Entre 2010 et 2014, et malgré la particularité de l'exercice 2014, marqué par la maladie puis le décès de Dominique Baudis, et la vacance de son poste, le nombre de réclamations concernant la déontologie de la sécurité a augmenté de 210 %, et de 23 % entre 2013 et 2014. Le nombre de dossiers sur les droits de l'enfant a augmenté de 80 % et 10 %, sur les mêmes périodes. Quant aux cas de discrimination portés devant nous, ils ont augmenté de 25 % en quatre ans, et diminué de 5 % la dernière année. Sans doute est-ce là l'effet du développement de médiations privées, venues prendre le relais du Défenseur des droits. En revanche, la part des dossiers liés aux régimes sociaux (retraites ou assurance chômage) augmente, au fur et à mesure que la réglementation se complique, l'accès au droit prenant la forme d'un labyrinthe antique. La protection sociale et la santé représentent 40 % des 73 000 dossiers traités depuis 2014. Dans 70 % des cas, nos interventions sont couronnées de succès. Enfin, le regroupement a donné lieu à la création d'un réseau territorial de 400 délégués, présents dans tous les départements y compris outre-mer, et qui traitent 80 % des réclamations que nous recevons.

Quelques détails sur la petite histoire de nos locaux : nous avons d'emblée réduit nos baux de location de quatre à deux en dénonçant ceux qui pouvant l'être et en ne conservant ainsi que ceux de la rue Saint-Georges et la rue Saint-Florentin, dont l'échéance courait jusqu'en novembre 2014. Dominique Baudis a bataillé pendant deux ans pour trouver une localisation unique, afin d'éviter de renouveler ces deux derniers baux, onéreux : en vain. Nous nous sommes inscrits dans le projet de rénovation de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy, sans pouvoir y entrer avant la fin de 2014, comme l'a confirmé M. Ayraut lui-même dans un courrier en réponse à une demande de Dominique Baudis en avril 2013. Cela nous a contraints à renouveler nos contrats de location pour des sommes importantes. Nous devrions emménager dans les locaux rénovés à la fin de l'été 2016. Dès ma prise de fonction, j'ai tenu à rencontrer le secrétaire général du gouvernement, Serge Lasvignes, et je travaille à présent avec son successeur, Marc Guillaume, pour concilier les bénéfices de la mutualisation avec l'indépendance de notre institution.

Quant à notre guide des procédures, qui a été établi de manière très complète par Richard Senghor, il s'appesantit sur l'exigence – fondamentale pour le Défenseur des droits ! – du contradictoire. Les délais de nos décisions s'expliquent par le fait que nous allons toujours voir la partie adverse et que nous prenons le temps d'organiser des auditions contradictoires. La Cour de cassation et le Conseil d'État ont reconnu à plusieurs reprises que la Halde mettait en œuvre les principes du procès équitable et du contradictoire. Il suffit de citer l'arrêt de la Cour de cassation du 2 juin 2010, ou celui du 2 février 2011, à propos de BNP Paribas. Le Conseil d'État a confirmé cette position, dans une affaire de harcèlement sexuel où il intervenait en qualité de juge de cassation, et l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a rendu un jugement identique, le 11 avril 2012, dans une affaire de recours en excès de pouvoir. Nous facilitons l'accès au droit, tout en nous montrant parfaitement respectueux du droit. C'est naturel et légitime, malgré l'adage bien connu : « les cordonniers sont toujours les plus mal chaussés ».

Enfin, le Défenseur des droits tient à entretenir des relations fréquentes et approfondies avec le Parlement, au rythme de deux rencontres par an avec la commission des lois de chaque assemblée. Je remets régulièrement des rapports aux présidents des assemblées pour attirer leur attention sur des sujets importants. En comptant l'audition de ce matin, organisée par la mission d'information de la commission des lois du Sénat consacrée au droit français en matière de PMA et GPA face aux évolutions jurisprudentielles, j'aurai participé depuis le 1<sup>er</sup> janvier à 17 auditions au Parlement, et cela à la demande des organes parlementaires plutôt que de ma propre initiative. Le Défenseur des droits n'a aucune prétention politique. Son action a pour but et pour effet de répondre à une demande sociale, exactement comme le font les députés, les sénateurs, les maires, ou les conseillers départementaux, mais à partir d'analyses juridiques différentes. Nous disposons des services de 230 experts juridiques, soit une véritable machine à produire de la ressource juridique. Elle mérite d'être encore mieux utilisée par le Parlement.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je vous remercie pour votre exposé clair qui est pour nous une mine de réflexions.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Votre intervention témoigne de votre talent, au-delà de votre longue expérience des auditions. Si le Défenseur des droits n'était pas une autorité administrative indépendante, cela poserait un problème de fond. Le moyen de l'indépendance est souvent financier. Les efforts de mutualisation que vous nous avez détaillés montrent que le regroupement est possible.

**M. Jacques Toubon.** – Parfois dans les cris.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – J'ai effectivement souvenir de représentants d'autorités regroupées qui savaient se défendre.

S'il vous manque des emplois pour faire face aux besoins de votre institution, vous risquez de ne pas pouvoir répondre efficacement aux questions de nos concitoyens. Quelles mesures envisager pour faire face à cette menace ? Sans contester votre statut unique, ne pourrait-on pas pousser plus loin le regroupement en vous adjoignant d'autres AAI ? À force d'imagination, l'exécutif et le Parlement ont multiplié les instances. Jusque-là, la position du Sénat concernant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté découlait de la personnalité de Jean-Marie Delarue. Est-il désormais raisonnable d'envisager un regroupement avec vous ? Enfin, avez-vous souvent recouru au pouvoir d'injonction dont dispose le Défenseur des droits, y compris à l'égard du Gouvernement ? Que se passerait-il si vos recommandations restaient sans effet ?

**M. Jacques Toubon.** – D'abord, la question des moyens. Avant même ma nomination, lors de mon audition le 9 juillet 2014 par les commissions des lois dans le cadre de la procédure de l'article 13 de la Constitution, j'ai annoncé mes deux priorités. La première est de développer l'accès au droit pour ceux, très nombreux, qui ne savent pas qu'ils ont des droits ni comment les faire valoir et ne connaissent pas l'existence du Défenseur des droits – ceux que j'appelle le « non-public de l'action publique », dont l'existence n'est pas confinée à mon champ d'activité. Dans cette perspective, je dois me préparer à traiter non plus 110 000 demandes, dont 73 000 sont instruites, mais 150, 200 voire 300 000.

De plus, notre action doit être plus forte, sur les sujets qui préoccupent la société. Un exemple : en octobre 2014, nous avons lancé une plate-forme de l'égalité contre le racisme, à titre de contre-offensive face au mouvement de rejet, d'exclusion et de haine de

l'autre qui se développe depuis dix ans dans le monde réel et virtuel, tragiquement illustré par les événements de janvier dernier. Cette plate-forme promeut des attitudes et des discours de tolérance et de respect, en s'appuyant sur le principe de l'égale dignité des huit milliards d'habitants de notre planète.

Tout cela exige des effectifs supplémentaires – dans le respect, naturellement, des principes de rigueur budgétaire. Nous en avons fait la demande dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. Les efforts de redéploiement des fonctions support vers l'instruction des dossiers et la production se poursuivent. L'emménagement à Fontenoy autorisera des mutualisations plus poussées : j'entends qu'une partie des économies ainsi réalisées nous reviennent.

Vous l'avez souligné : nous pourrions aller plus loin dans les fusions et les regroupements. Concernant un rapprochement avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, je n'ai aucune revendication : aux autorités politiques et législatives d'en décider. Adeline Hazan et moi-même travaillons côté à côté : les détenus saisissent plutôt le Contrôleur général des questions relatives aux conditions de détention et le Défenseur des droits pour les demandes touchant aux droits sociaux et familiaux. Les délégués territoriaux assurent une permanence dans 160 lieux de détention.

Bien qu'à la fin du mandat de Jean-Marie Delarue, une fusion ait été envisagée, une proposition de loi d'origine sénatoriale, devenue la loi du 24 mai 2014, a conforté les compétences du contrôle général en tant qu'entité distincte.

Plus généralement, vous m'avez interrogé sur l'éventualité que d'autres institutions rejoignent le même giron. La question se pose pour l'Institution nationale des droits de l'Homme (INDH) qui est, en France contrairement à d'autres pays, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), instance consultative aujourd'hui présidée par Christine Lazerges, et dont le mandat de membres arrive à échéance cet été. On pourrait envisager que la CNCDH et notre institution qui fait office de mécanisme de suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme fassent pot commun : la fonction tribunitienne de la première serait complétée par le travail effectif de réalisation des droits conduit par la seconde.

Les mêmes questions émergent pour des instances qui ne sont pas des AAI, comme le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes créé par la loi de 2013 et qui traite d'un sujet que nous traitons. On peut songer aussi à une AAI plus récente, comme la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) qui, aux termes de la loi sur le renseignement, remplace la Commission nationale des interceptions de sécurité. Je suis prêt à faire oeuvre d'imagination ! Ce paysage peut être rationalisé.

Vous m'avez interrogé sur nos moyens d'action. Lorsque nous sommes confrontés à un refus d'appliquer nos préconisations, nous publions un rapport spécial au *Journal officiel*, mais aussi, opportunément, dans un titre de presse du territoire où réside le récalcitrant. C'est un bon système de dissuasion. Au contraire de certaines autres AAI, nous n'avons pas de pouvoir de sanction. Ne faudrait-il pas nous en doter, en particulier pour sanctionner les discriminations ? Sans compter que nous pourrions, ce faisant, nous constituer des ressources propres.

Les propos de Jean-Louis Tourenne et du président Trillard sur les mineurs isolés étrangers sont frappés au coin du bon sens. Je n'ignore pas que les conseils départementaux

sont pris dans un dilemme administratif, financier et humain entre l'enfance en danger et les mineurs étrangers... Comment choisir ! Sur ce sujet, j'ai porté un grand nombre des dispositions aujourd'hui inscrite dans la proposition de loi Meunier sur la protection de l'enfance. La question me tient à cœur. Ce matin même, j'ai réuni le collège des droits des enfants pour explorer les possibilités d'amélioration du suivi des enfants en danger et victimes de maltraitance qui échappent aux services sociaux. Les droits des enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant, sont un fondement de notre action. Pour répondre à André Trillard, j'ajoute qu'en cas de soupçon de fraude organisée par des passeurs, la loi doit être appliquée, y compris en plaçant les intéressés en zone d'attente.

Je n'ignore pas non plus les problèmes liés à la mise en œuvre de la circulaire Taubira de mai 2013, qui prévoyait une meilleure répartition des mineurs étrangers dans les différents départements. Avant un examen général de la question prévu pour la fin de l'année, je m'exprimerai très bientôt, dans un avis sur le projet de loi immigration qui sera présenté au Parlement en juillet.

Pour répondre à Jean-Yves Leconte, je n'agis pas différemment selon qu'il s'agit d'une saisine extérieure ou d'une auto-saisine. La nécessité de favoriser l'accès au droit de ceux qui en sont privés, parfois dans des circonstances tragiques, figure dans la loi. Il faut en tirer les conclusions. Un exemple : à la fin de l'année dernière, un maire de l'Essonne a refusé d'inhumer un bébé parce qu'il était Rom. Je me suis auto-saisi et, en dix jours, j'ai dit le droit. Les choses, ensuite, se sont calmées.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Vos réponses, tournées de manière très diplomatique, n'excluent pas de nouvelles évolutions, sous la responsabilité du législateur et de l'exécutif. Je m'en réjouis. La liste de vos avis sur les projets et propositions de loi montre que certains textes ouvrent la porte à des restrictions des droits. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jacques Toubon.** – Ma position est simple. Notre rôle doit se porter sur toute la chaîne de la loi, de l'amont, lors de la discussion du texte, à l'aval, dans son application par les différentes administrations. En position intermédiaire se trouve l'application par les juridictions, auxquelles nous présentons des observations au titre d'*amicus curiae*. Ainsi, sur la question des enfants nés à l'étranger par GPA, sur laquelle la Cour de cassation doit statuer dans deux jours, nous avons demandé l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Parce que nous pouvons être utiles sur l'ensemble de la procédure, nous encourageons les saisines d'associations, de juristes, de particuliers, voire du Parlement ; et parce que cela peut être utile, je n'ai pas de réticence à m'exprimer – sans aucune visée politique. La méthode est toujours la même : un examen détaillé, comme dans le cadre du projet de loi sur le droit d'asile où nous avons identifié des points essentiels de dysfonctionnement ; une confrontation avec les principes définis par l'ONU, les institutions européennes et bien sûr la jurisprudence nationale ; et enfin la prise en compte de la demande sociale, car grâce aux réclamations que nous recevons, nous sommes en mesure d'identifier les textes qui ne fonctionnent pas. À titre d'illustration, une disposition du projet de loi santé permet timidement aux parents de participer à l'hospitalisation de leur enfant, or la convention internationale des droits de l'enfant souligne que l'enfant malade doit bénéficier pleinement du soutien de sa famille. Dans mon avis, j'ai donc souligné qu'il fallait aller plus loin.

Nos avis sont toujours rendus publics ; rédigés aussi précisément que possible, ils sont mis en ligne sur notre site qui, depuis le 15 mai dernier, est beaucoup plus accessible au grand public. C'est un moyen de développer l'accès au droit.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – J'ajoute que, contrairement à ceux de certaines AAI, votre site ne proclame pas les mérites de votre institution à grand renfort d'articles de presse.

**M. Jacques Toubon.** – Nous proposons en guise de point d'entrée ce que Stendhal appelait « le petit fait vrai » : une histoire vraie de droit qui offre au visiteur des possibilités d'identification.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Parmi les 110 000 demandes dont vous avez été saisi, certaines portaient-elles sur le comportement d'autres AAI ? Il y aurait de la matière...

**M. Jacques Toubon.** – Nous recevons parfois des réclamations contre des autorités ou médiateurs étrangers, mais nos possibilités d'action en la matière sont limitées.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Rien n'interdirait une saisine du Défenseur des droits sur un litige avec une AAI.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Nous avons des idées !

**M. Jacques Toubon.** – J'explique dans un paragraphe de mon avis sur la loi sur le renseignement que les nouvelles dispositions n'enlèvent rien à mes compétences : je pourrai toujours demander des explications à la CNCTR. Le Défenseur des droits possède une compétence fédérative, mais pas d'expertise.

**M. Louis-Jean de Nicolaï.** – Votre rôle s'étend-il aux autres pays ou êtes-vous compétent seulement pour la France ?

**M. Jacques Toubon.** – Je m'occupe également – et sans doute pas assez – des Français de l'étranger. Il serait opportun de rétablir une ou deux délégations à l'étranger.

Je n'ai naturellement aucune compétence vis-à-vis des gouvernements ou des administrations étrangers ; en revanche, je poursuis une action importante de coopération et d'échange avec mes homologues, notamment au niveau européen dans les réseaux Equinet (lutte contre les discriminations) et Enoc (European network of ombudspersons for children) ; et au niveau international au sein de l'Association des ombudsmen et médiateurs francophones. À travers ces partenariats, nous cherchons à développer les échanges mais aussi à influencer la mise en œuvre des droits de l'homme. Ainsi, nous tirons profit de nos relations avec les institutions comme le médiateur du Mali ou l'ombudsman turc pour faire passer des messages législatifs, des idées. J'estime qu'apporter mon expertise, sans naïveté, fait partie de mon travail.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Les médiateurs ont tendance à se multiplier au sein des institutions. Comment voyez-vous leur harmonisation ?

**M. Jacques Toubon.** – À travers trois principes : pas de double emploi, une transmission des dossiers par nos services au médiateur compétent, et notre rôle de mentor des médiateurs qui sont réunis en club : un séminaire a été organisé en 2014.

Par conséquent, le paysage de la médiation ne me paraît pas irrationnel. Notre position d'institution la plus généraliste nous autorise à aller plus loin que les médiateurs sectoriels : nous nous efforçons d'extraire l'esprit de la médiation de sa dimension commerciale pour lui conférer ce statut de service public qu'elle incarne depuis la désignation du premier médiateur de la République, Antoine Pinay, en 1973.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Merci pour cet exposé très complet.

### **Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

La loi du 28 juillet 2008 a autorisé le gouvernement français à approuver le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants, adopté par l'Assemblée générale des Nations-unies le 18 décembre 2002. Son article 18 prévoit que le mécanisme national de prévention doit présenter des garanties d'indépendance et ses experts posséder les compétences et connaissances professionnelles requises.

La loi du 30 octobre 2007 a donc institué le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ; elle a été complétée par la loi du 26 mai 2014. Le champ de compétences du Contrôleur général s'étend à l'ensemble des lieux où se trouvent des personnes privées de leur liberté par décision d'une autorité publique : prisons, mais aussi locaux de garde à vue, zones d'attente, centres de rétention administrative, locaux de rétention douanière, etc., ainsi que les établissements de santé accueillant des patients hospitalisés sans leur consentement. Le Contrôleur général veille au respect de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Les modalités de votre saisine sont très larges, vous nous les appellerez.

Merci d'avoir répondu aussi rapidement au questionnaire détaillé que nous vous avions adressé : cela nous a permis de mieux prendre la mesure de votre activité et a alimenté la réflexion du rapporteur. Avant de vous céder la parole, je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo et d'un compte-rendu écrit.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Adeline Hazan prête serment.*

**Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.** – Comme vous l'avez rappelé, le Contrôle général des lieux de privation de liberté a été créé par la loi du 30 octobre 2007, qui a deux sources : l'émergence dans le débat public, à la fin des années 1990, de la question des lieux d'enfermement et surtout des prisons, l'opinion publique prenant conscience de l'ampleur du problème ; et l'obligation internationale découlant de la signature et de la ratification par la France du protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture de 1984, qui appelait la création d'un mécanisme national de prévention.

Par la loi du 26 mai 2014, le Parlement a élargi les pouvoirs du Contrôle général dans trois directions, en lui confiant le contrôle des retours forcés, depuis la sortie du centre

de rétention administrative à la remise aux autorités du pays d'origine ; en instaurant un contrôle sur saisine, à partir des 4 200 requêtes que nous recevons par an ; et enfin en donnant accès aux dossiers médicaux, sous réserve que le contrôleur soit un médecin.

Nous ne contrôlons pas des personnes mais des lieux de privation de liberté, que celle-ci dure une heure, dans le cas d'une garde à vue, ou dix ans : commissariats, postes de gendarmerie, centres éducatifs fermés, établissements pénitentiaires pour mineurs, centres de rétention administrative, hôpitaux psychiatriques, locaux de rétention douanière. La loi de 2007 précise que nous n'intervenons pas sur les litiges entre personnes mais sur les lieux, afin de prévenir les atteintes aux droits fondamentaux et les traitements qui peuvent être assimilés à des traitements dégradants.

Nos quarante contrôleurs, dont la moitié à temps plein, effectuent cent cinquante visites par an en immersion complète durant une semaine, voire deux dans les établissements les plus importants. Pluridisciplinaires, les équipes de cinq à sept contrôleurs réunissent des médecins, des magistrats, des commissaires, des éducateurs qui vérifient le fonctionnement des établissements. Un rapport de constat est remis à la direction de l'établissement, qui peut renvoyer des observations sur des points matériels. Ensuite, le rapport de visite définitif est transmis au ministère compétent – nos correspondants étant les ministères de la justice, de l'intérieur et de la santé, exceptionnellement de l'éducation nationale.

Nous émettons également des avis ou des recommandations publiés au *Journal officiel* sur des sujets transversaux comme la privation de liberté des mineurs ou la situation des femmes. Si nous constatons une violation grave des droits fondamentaux, nous avons la possibilité de formuler des recommandations en urgence, sans attendre le rapport, adressées au ministre puis publiées, le cas échéant avec sa réponse, au *Journal officiel*.

À côté du pôle saisine qui instruit les requêtes – 90 à 95 % émanent de personnes détenues – nous définissons des établissements à visiter en priorité. Sous le mandat de Jean-Marie Delarue, le Contrôle général a visité l'ensemble des 192 établissements pénitentiaires, tous les centres de rétention administrative, les centres éducatifs fermés et les établissements pour mineurs, une partie des quatre mille commissariats et gendarmeries et 30 à 40 % des hôpitaux psychiatriques : j'ai fait de ces derniers la priorité de mon mandat, car des personnes y sont placées sous contraintes, ce qui n'est pas sans poser problème au regard des droits fondamentaux.

Une proposition de loi déposée crée un statut des AAI ; parmi les critères édictés pour garantir leur homogénéité figurent des obligations déjà présentes, pour ce qui nous concerne, dans la loi de 2007 ou issues de notre pratique. Les premières sont la garantie d'indépendance, le mandat de six ans du Contrôleur général, non renouvelable et non révocable, l'incompatibilité avec un ensemble de fonctions dont les fonctions électives, le secret professionnel absolu et la remise d'un rapport annuel au Président de la République. Parmi les secondes, je citerai l'interdiction de manifester des positions personnelles dans nos domaines d'activité, l'obligation de transparence, l'inscription de règles de déontologie des agents dans le règlement intérieur, mon prédécesseur ayant fait établir une charte précise des obligations des contrôleurs, et la transmission d'informations aux juridictions.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je vous remercie. Dans la première partie de votre carrière, vous avez exercé les fonctions de magistrat : d'abord juge de l'application des peines, vous avez ensuite rejoint le tribunal de grande instance de Paris comme juge des

enfants. Qu'avez-vous appris depuis que vous êtes Contrôleur général ? Ne voyez pas malice dans ma question !

**Mme Adeline Hazan.** – D'abord, j'ai constaté que certains des problèmes déjà existants lorsque j'étais juge de l'application des peines à Châlons-sur-Marne, entre 1980 et 1983, n'avaient pas été résolus, quand ils n'avaient pas empiré. Ensuite, j'ai approfondi ma connaissance des établissements psychiatriques. En matière d'application des peines et de justice des mineurs, nombre de problématiques n'ont pas été résolues. Enfin, si, dans les prisons, les personnes détenues ont davantage de droits que dans les années 1980, les dégradations déjà constatées à l'époque n'ont guère été résorbées. La prise en charge des mineurs délinquants a fait l'objet de plusieurs modifications législatives, mais n'a pas connu de réelle amélioration.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Et si vous redevenez magistrat, verrez-vous les choses différemment ?

**Mme Adeline Hazan.** – Certainement. Un juge de l'application des peines ou un juge des enfants est parfois amené à visiter les établissements où sont enfermés ses justiciables ; mais les contrôleurs passent quinze jours par mois dans les établissements et moi-même, je m'efforce d'y passer au moins une semaine. À la différence d'un juge, nous y sommes en immersion totale, ce qui nous donne une vision entièrement différente.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je ne dirai pas que tous les magistrats doivent rejoindre le Contrôle général...

**Mme Adeline Hazan.** – Non, mais ils feraient bien de se rendre plus régulièrement dans ces établissements.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je suis heureux de vous l'entendre dire. Quelles sont vos relations avec le ministère de la justice ?

**Mme Adeline Hazan.** – Ce sont les mêmes qu'avec les autres ministères. En toute indépendance, j'apprécie la manière dont sont gérés les établissements qui relèvent de ce ministère et vérifie que les droits fondamentaux des personnes y sont respectés. Toute présomption d'atteinte aux libertés et aux droits individuels est signalée.

Nous sommes évidemment le « poil à gratter » de l'administration pénitentiaire. Nous dénonçons des éléments qu'elle perçoit elle-même comme problématiques mais qui s'expliquent par un manque de moyens, auquel cas elle nous entend et prévoit d'éventuels travaux ou modifications. Il nous arrive aussi d'émettre des propositions auxquelles l'administration pénitentiaire ou le ministère de la justice s'opposent, et qui n'aboutissent donc pas. Nous ne disposons pas de pouvoir d'injonction, ce qui est une bonne chose. La spécificité du travail du Contrôleur général est de dire et redire les choses et d'avancer avec un fort volontarisme.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Si vous pouviez attirer l'attention du ministère de la justice sur une situation que je dénonce depuis des années... À Roissy, on dispose d'une salle d'audience, de locaux pour les avocats, même d'une salle des pas perdus. Or ces installations ne sont pas utilisées : on préfère transporter tout le monde – femmes, enfants et valises compris – en bus, à l'aube, sous escorte de CRS, jusqu'au tribunal de grande instance de Bobigny. Cela coûte cher et n'est pas humain.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Dépendez-vous du ministère de la justice sur le plan matériel ?

**Mme Adeline Hazan.** – Pas du tout. Nos crédits de fonctionnement et d'investissement proviennent du Premier ministre, non du ministère de la justice. Nous sommes parfaitement indépendants. En rencontrant nos homologues internationaux, j'ai été agréablement surprise de constater que la France est considérée comme un modèle, en partie en raison de cette indépendance du Contrôleur général par rapport au gouvernement, qu'il s'agisse des personnels ou de la logistique. Lorsque l'institution est un démembrlement du ministère de la justice ou en dépend pour son fonctionnement, les rapports en sont faussés.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Comment les contrôleurs sont-ils recrutés ?

**Mme Adeline Hazan.** – Nous sommes extrêmement vigilants à ce que les équipes de contrôleurs soient pluridisciplinaires. Je veille à ce qu'il y ait un équilibre entre le nombre de magistrats, de médecins psychiatres, de médecins de santé publique, d'éducateurs, de commissaires, de gendarmes, de personnes issues de la Marine ou du milieu associatif. Il est important que les contrôleurs aient une connaissance des lieux que nous contrôlons, mais leur diversité représente une très grande richesse pour l'institution. Je favorise les personnes ayant déjà une certaine ancienneté dans leur carrière, c'est-à-dire dix ou quinze ans d'expérience professionnelle, pour leur recul sur les sujets difficiles que nous affrontons.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Comment parviennent-elles jusqu'à vous ?

**Mme Adeline Hazan.** – Les candidatures peuvent être spontanées, ou répondre à un appel. En décembre, après le départ de deux magistrats, j'ai lancé un appel à candidature sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et auprès du ministère de la justice. Il en va de même dans les autres corps de fonctionnaires. Nous recevons beaucoup de réponses issues de tous les secteurs.

Notre staff administratif est extrêmement léger : un secrétaire général, un directeur des affaires juridiques supervisant sept contrôleurs qui répondent au courrier, un directeur financier et des ressources humaines et un contrôleur chargé de la communication. L'essentiel des crédits de fonctionnement est concentré sur la masse salariale et sur le coût des missions, même si celles-ci s'effectuent à frais réduits et que les dépenses font l'objet d'un examen pointilleux.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Que pensez-vous des modalités de votre association au projet immobilier de regroupement des services du Premier ministre sur le site de Ségur-Fontenoy ?

**Mme Adeline Hazan.** – Consulté sur l'opportunité de rejoindre l'ensemble Fontenoy, Jean-Marie Delarue avait décliné, position que j'ai reprise. Le Contrôleur général est installé dans un quartier plus populaire que celui des ministères, dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Les contrôleurs voyagent beaucoup, aussi est-il pratique d'être situé près des gares. Les loyers sont en outre très inférieurs, d'environ 50%, à ceux du VII<sup>e</sup> arrondissement. Notre mission étant spécifique, il est intéressant de l'être dans nos locaux, qui sont fonctionnels et simples. Nous recevons des personnes du milieu associatif, qui suivent des personnes en difficulté. Le faire dans un quartier populaire, dans des locaux tout sauf grandioses, est une garantie de crédibilité.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Vous connaissez la position du Sénat sur l'intégration du Contrôleur général au Défenseur des droits. La personnalité de votre prédécesseur a beaucoup joué contre le regroupement. Cette intégration vous paraît-elle souhaitable ?

**Mme Adeline Hazan.** – Je ne le crois pas, nos façons de travailler étant tout à fait différentes. Le Défenseur des droits a une mission de médiation en cas de conflit entre un citoyen et une administration. Notre mission est avant tout de prévention ; nous agissons par des visites d'établissements et des propositions pour faire disparaître les éléments négatifs. Nous n'agissons pas en tant que médiateurs. Nous rencontrons des personnes pour analyser ce que leur problème révèle comme dysfonctionnement de l'établissement, et c'est à celui-ci que nous tentons de remédier. L'angle d'attaque est différent. Contrairement à nous, le Défenseur des droits se penche d'abord sur un conflit personnel avant de faire de la prévention. Nous sommes toutefois complémentaires ; certaines personnes saisissent les deux institutions, qui ont signé en 2011 une convention posant le principe d'un croisement des informations. Jacques Toubon et moi nous sommes rencontrés très vite après notre nomination et sommes convenus d'attendre de voir la façon de fonctionner. Récemment, nous avons estimé qu'il n'était pas nécessaire de réécrire la convention, mais qu'une fluidité accrue pouvait s'établir entre les deux institutions. Nous nous sommes répartis les compétences. Par exemple, le courrier d'une personne détenue dénonçant les violences de surveillants est transmis au Défenseur des droits sous réserve qu'il nous informe des suites données. En revanche, s'il dénote des conditions de prise en charge difficiles dans l'établissement, nous considérons qu'il ressort de notre compétence et en informons le Défenseur des droits. Les onze mois d'expérience de l'un et de l'autre montrent que ce fonctionnement ne pose pas de difficultés. Le cœur du métier de Contrôleur général porte sur les établissements pénitentiaires, ce qui disparaîtrait, comme le mode de travail, en cas de fusion. Ce serait regrettable.

Le Sénat, prenant le contre-pied de l'Assemblée nationale, s'est opposé à la fusion de ces institutions et les compétences du Contrôleur général ont été renforcées par la loi de mai 2014. Il serait surprenant que cette institution disparaisse et soit englobée dans l'activité du Défenseur des droits.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Vous n'avez pas de pouvoir réglementaire.

**Mme Adeline Hazan.** – Nous n'avons pas de pouvoir d'injonction.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ni de pouvoir réglementaire. Le statut d'AAI s'impose-t-il ? Les AAI forment aujourd'hui une véritable mosaïque. Une AAI doit réunir plusieurs critères. Vous pourriez être une agence indépendante.

**Mme Adeline Hazan.** – Souvent, les agences indépendantes ne le sont pas complètement. Sans le statut d'AAI, nous serions assimilés à un service d'inspection. Ce statut d'autorité indépendante découle du protocole facultatif, ratifié par la France.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Je suis heureux de vous entendre saluer la qualité du travail du Sénat. Les lieux privatifs de liberté ne sont pas seulement les maisons d'arrêt ni les maisons centrales, mais aussi les commissariats ou les gendarmeries, qui sont très nombreux. Comment procédez-vous ?

**Mme Adeline Hazan.** – Nos visites sont inopinées ou annoncées. Nous ne prévenons jamais les commissariats. Malheureusement, de rapport en rapport, nous constatons des observations écœurantes sur le mauvais état des lieux et le non-respect des droits fondamentaux. Dans la plupart des commissariats, les cellules de garde à vue sont très dégradées et aucun bureau n'est prévu pour le médecin ou l'avocat, ce qui constitue une atteinte aux droits fondamentaux de la défense ou de l'accès à la santé. Les réponses du ministre, pour ce qui est des moyens, ne nous satisfont pas. D'autres atteintes aux droits pourraient être facilement réduites en cas de volonté politique, comme le fait d'enlever les lunettes ou le soutien-gorge de la personne gardée à vue. Nous sommes obligés de constater que l'impératif de sécurité prime parfois sur l'impératif de dignité des personnes.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Les conditions de travail des personnels qui en ont la charge ne sont pas faciles non plus.

**Mme Adeline Hazan.** – Nous dénonçons des conditions de travail indignes dans nos rapports, dans les commissariats comme les établissements pénitentiaires.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Vous nous avez dit avoir renoncé à toute activité politique. Est-ce indispensable lorsqu'on exerce une responsabilité au sein d'une AAI ?

**Mme Adeline Hazan.** – La loi y oblige, mais je l'aurais décidé si ce n'était pas le cas. Il me paraîtrait totalement inadmissible que le responsable d'une autorité administrative indépendante puisse exercer un mandat électif ou une fonction dans un parti politique.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Il était bon que ce fût dit, car ce n'est pas toujours le cas dans toutes les autorités administratives indépendantes.

Vous avez répondu diplomatiquement au questionnaire adressé que votre rémunération, fixée par contrat, garantissait votre indépendance par rapport à votre corps d'origine. Nous vous demanderons le montant par écrit.

**Mme Adeline Hazan.** – Nous répondrons, la transparence est totale.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Nous la pratiquons nous-mêmes !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vous avez derrière vous une carrière politique très riche, d'élue, de membre de cabinet. Est-ce une bonne préparation à l'indépendance ?

**Mme Adeline Hazan.** – Je n'ai pas encore achevé ma carrière professionnelle, déjà assez longue. J'ai été magistrat, responsable de la prévention de la délinquance à la délégation interministérielle à la ville. J'ai occupé deux ans des fonctions en cabinet ministériel et j'ai été députée européenne pendant neuf ans, membre de la commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen. J'ai exercé le mandat de maire d'une grande ville, avec toujours comme fil conducteur la lutte contre les inégalités et le combat contre les discriminations. Tout cela m'a préparée à exercer la fonction de Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Je connais ces sujets, je m'en suis emparée. Être magistrat signifie être garant des libertés. Depuis un an, j'exerce une fonction totalement indépendante d'un engagement politique ; si vous suivez l'actualité, vous saurez que je ne me suis pas gênée pour dire ce que je pense au gouvernement actuel. J'espère que vous avez posé la même question à Jacques Toubon, dont la carrière politique a été beaucoup plus longue que la mienne !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai toujours trouvé troublant que vous ayez été nommés au même moment...

**Mme Adeline Hazan.** – Cela ne dépend ni de moi, ni de lui.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Un des problèmes des AAI est le manque de diversité de leur recrutement. Les carrières sont toujours les mêmes.

J'ai défendu la non-intégration du Contrôleur général au sein du Défenseur des droits, non parce que ces métiers sont différents, mais parce que vous avez affaire à des situations très particulières, et en raison de la place que votre prédécesseur a donné à l'institution. Nous avions un bon Contrôleur général et voulions le garder. La valeur de votre mission n'est-elle pas la grande particularité des situations rencontrées et votre capacité à dire les choses en toute indépendance ?

**Mme Adeline Hazan.** – La colonne vertébrale de cette institution et la grandeur de sa mission est la défense des droits fondamentaux dans une indépendance totale. Le volontarisme est nécessaire. Nous nous répétons, de rapport annuel en rapport annuel, jusqu'à ce que la situation évolue. Nous avons ainsi dénoncé l'exclusion des personnes détenues du bénéfice des bourses universitaires. Il y a près d'un an, le ministère de l'enseignement supérieur a enfin décidé d'en accorder. Nous ne lâchons pas jusqu'à faire bouger les choses.

Je partage votre opinion sur mon prédécesseur, mais la loi de mai 2014 qui accroît sensiblement les pouvoirs du Contrôleur général n'a pas été votée seulement sur la personnalité de Jean-Marie Delarue, qui achevait son mandat deux semaines plus tard. Je ne doute pas que les Contrôleurs généraux successifs sauront eux aussi marquer l'institution, et prouver que les cas que nous traitons doivent rester l'objet d'une spécificité.

Le profil des personnes nommées ne me semble pas semblable. Le fait que je sois magistrat spécialisé sur l'application des peines et la justice des mineurs, que je connaisse le fonctionnement interministériel de l'administration, a beaucoup compté dans ma nomination. M. Jean-Marie Delarue était conseiller d'État, c'est un profil assez différent. J'imagine mal que l'on nomme à ce poste quelqu'un qui ne connaît ni la prison, ni l'administration, ni les hôpitaux psychiatriques, ni la garde à vue. Ce ne serait pas gage d'efficacité.

**M. Michel Canevet.** – Vous formulez des avis. Les ministres sont-ils appelés à répondre ? Retournez-vous sur les lieux visités pour constater l'avancement des travaux, et si oui, en dressez-vous un rapport ? Votre mission, qui consiste surtout à visiter des établissements, de formuler des observations sur l'état du patrimoine et les conditions de fonctionnement, ne rejoint-elle pas celle des inspections générales des différents ministères ?

Votre institution a vu ses moyens croître dans un contexte d'austérité. Avez-vous recruté des contrôleurs supplémentaires ? Visitez-vous des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ? Ces dernières peuvent y être privées de liberté.

**M. Claude Raynal.** – Avez-vous pu porter un jugement sur l'utilité du travail de votre prédécesseur, pendant six ans ? Vous n'avez pas de pouvoir d'injonction, ce qui constitue une faiblesse, mais un pouvoir d'exprimer une position dans le débat public. Quelle est l'utilité sociale du poste, et quelle est la réponse de l'administration à vos observations, alors qu'une attention particulière est demandée aux ministères en matière budgétaire ?

**Mme Adeline Hazan.** – Hormis les hôpitaux psychiatriques et les 4 000 commissariats, toutes les catégories de lieux de privation de liberté ont été visitées au moins une fois lors du mandat de mon prédécesseur. Des contre-visites ont débuté avant son départ. Elles concernent actuellement les centres de rétention, les établissements pénitentiaires, les centres éducatifs fermés et les prisons pour mineurs. La deuxième visite d'un établissement conduit à comparer les deux constats, ce qui a été ou n'a pas été fait. Nous mettons sur pied, avec le secrétaire général, un outil de monitoring pour vérifier de façon continue, avec l'administration pénitentiaire, les modifications apportées à la suite de nos recommandations, mois après mois ou semestre après semestre. Cet outil n'a pas pu être élaboré sous le premier mandat, qui a consisté à installer l'institution et effectuer une série de visites. J'ai par exemple demandé à l'administration pénitentiaire de revoir sa circulaire sur le salaire des personnes détenues. Un outil scientifique nous permettra de savoir où en est le projet.

Deux magistrats partis en décembre ont été remplacés. Mon prédécesseur avait obtenu la création de trois postes pour 2015, ce qui était plus que nécessaire car le nombre de saisines a augmenté, les visites sont de plus en plus approfondies, et la loi de 2014 nous a donné de nouvelles compétences, dont le contrôle des retours forcés, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de logistique. Nous travaillons à flux extrêmement tendu.

Un service d'inspection ne se rend pas dans un établissement en immersion pendant huit ou quinze jours. Surtout, il dépend de son ministère de rattachement. C'est la différence fondamentale.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Ne faudrait-il pas supprimer quelques inspections générales ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Votre existence découle d'une obligation internationale.

**Mme Adeline Hazan.** – Absolument. Mon prédécesseur avait lancé le débat sur l'opportunité de notre compétence sur les EHPAD, où certaines personnes font l'objet de mesures de restriction de liberté, contention ou isolement. Cela avait provoqué une levée de bouclier, les personnes n'étant pas entrées sur décision des pouvoirs publics.

**M. Michel Canevet.** – La décision peut être celle de leurs enfants. Ces personnes y entrent rarement de leur plein gré.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** - A l'insu de leur plein gré, disons !

**Mme Adeline Hazan.** – Il est rare qu'ils s'y opposent complètement, sinon ce serait une violation de leur liberté. Leur état étant souvent intermédiaire, on ne peut considérer que leur consentement est totalement libre. Je reprends cette question. J'en ai discuté avec des responsables d'établissements, les fédérations d'EHPAD. La question a toute sa place dans le débat public, et le Parlement devra sans doute prendre position. Le Contrôleur général des lieux de privations de liberté a bien assez de travail, mais une instance autre qu'une inspection doit pouvoir entrer dans ces établissements et constater ce qui s'y passe.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Où en sont les procédés techniques de fouille, sachant que certaines installations n'ont jamais été utilisées ?

**Mme Adeline Hazan.** – La loi pénitentiaire de 2009 a supprimé les fouilles systématiques et n'a autorisé les fouilles qu'en cas de soupçons. Ce point est globalement respecté, même si nous recevons parfois des plaintes. Quant aux portiques de sécurité, s'ils ne sont pas utilisés, c'est qu'ils coûtent extrêmement cher et ne sont pas suffisamment fiables.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Certains sont installés.

**Mme Adeline Hazan.** – Dans ce cas, il n'est pas normal qu'ils ne soient pas utilisés, étant plus respectueux de la dignité des personnes et plus efficaces.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Vous n'ignorez pas que s'ils ne sont pas utilisés, c'est en raison du refus des détenus eux-mêmes.

**Mme Adeline Hazan.** – Cela reste un moyen à mon sens beaucoup plus respectueux et efficace.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je vous remercie.

### **Audition de M. Thierry Le Roy, Président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous recevons M. Thierry Le Roy, président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (AFP). L'article 5 de la loi de 1957 prévoit que ce Conseil examine les infractions de l'AFP à ses obligations, notamment en matière d'impartialité et d'exactitude, dont il est saisi par ses usagers ou les organisations professionnelles de presse. La loi du 17 avril 2015 a élargi ses missions en y ajoutant le pouvoir d'adresser des observations au président de l'AFP et de le convoquer, le suivi de l'activité, de la gestion et de l'indépendance de l'AFP et un rôle consultatif sur le contrat d'objectifs et de moyens. Quel est, au juste, son statut ? Est-il réellement une AAI, comme le Conseil d'État l'a considéré en 2001 ? Ne s'assimile-t-il pas plutôt à un conseil de surveillance de l'AFP ? Les débats au Sénat lors de l'examen de la loi du 15 avril 2015 et les propositions de sa commission des affaires culturelles penchaient vers la seconde option. Je rappelle enfin que cette audition, ouverte au public et à la presse fera l'objet d'une captation vidéo et d'un compte-rendu.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Thierry Le Roy prête serment.*

**M. Thierry Le Roy, Président du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse.** – Merci de votre invitation. J'en ai fait part aux membres du Conseil supérieur, qui en ont été comme moi légèrement surpris. Sommes-nous une AAI ? Formellement, tout se passe comme si nous l'étions. En l'absence de critères légaux, ce statut est déterminé par le classement sur une liste tenue par le Secrétaire général du Gouvernement. Nous nous sommes aperçus que nous y figurions lorsqu'il nous a fallu, en application de la loi sur la transparence de la vie publique, procéder à des déclarations d'intérêts et de patrimoine à l'automne dernier. Les autres membres, tous bénévoles, ont trouvé que c'était là une contrainte excessive... Avec les nouvelles fonctions conférées par la loi du 17 avril 2015, notre rôle se rapproche en effet de celui d'un conseil de surveillance. Le sénateur Bonnecarrère avait d'ailleurs proposé de nous fusionner avec la commission financière, idée qui a tourné court.

Le fonctionnement du Conseil supérieur est, depuis sa création en 1957, très modeste : des moyens ténus pour une activité très limitée. En effet, nous n'avons pas l'initiative de notre action. Nous ne pouvons agir que suite à une plainte relative aux obligations de l'AFP, telles qu'elles sont définies par l'article 2 de la loi de 1957. Celles-ci portent sur le contenu de l'information diffusée – objectivité, impartialité, exactitude – mais aussi sur le rayonnement international de l'AFP. Son marché, essentiellement français entre 1945 et 1957, est devenu international, et le développement de l'AFP à l'étranger est d'ailleurs l'une des préoccupations majeures de son président.

Pendant mes quatre années de présidence, nous n'avons guère reçu plus d'une ou deux plaintes par an, et avons donc tenu en moyenne deux réunions par an. Si certaines plaintes étaient anecdotiques, une a particulièrement retenu mon attention. C'était en 2012, et elle provenait du syndicat des journalistes de l'AFP – comme souvent : ceux-ci souhaitent que l'AFP soit meilleure qu'elle n'est, mais nous conjurent, lors de l'instruction, de ne pas la condamner ! L'AFP avait bravé, pour la première fois, l'interdiction de diffuser les résultats de l'élection présidentielle avant la clôture des derniers bureaux de vote, pour ne pas être distancée par ses concurrents qui relayaient les informations diffusées depuis l'étranger. Nous avons jugé que l'affaire était très critiquable, car l'AFP s'était affranchie des recommandations de la Commission de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, présidée par le vice-président du Conseil d'État, et de la Commission des sondages. L'infraction était patente. Après en avoir débattu, nous n'avons pu faire mieux que d'entourer de motivations très critiques un dispositif qui relaxait entièrement le coupable... Pour beaucoup, en effet, l'AFP est sacrée, et il ne saurait être question de la condamner. Le juge que constitue le Conseil supérieur ne peut donc être trop sévère.

Depuis l'origine, le Conseil supérieur a considéré que les usagers de l'AFP, seuls autorisés par la loi à formuler un recours, sont ses abonnés : il s'agit donc uniquement des entreprises de presse, non des simples lecteurs. C'est un autre facteur de réduction de notre activité. L'occasion ne s'est pas présentée de modifier cette jurisprudence.

Chaque année, nous auditionnons le président de l'AFP, qui présente son rapport d'activité... Bref, un tableau assez modeste. Je me suis réjoui qu'à l'occasion des travaux sur le statut de l'AFP, le rôle du Conseil supérieur puisse être aussi réformé. J'ai d'ailleurs remis à Michel Françaix, qui a déposé une proposition de loi, ainsi qu'à Philippe Bonnecarrère, une note de deux pages sur ce point, que je vous ferai parvenir.

Les nouvelles attributions prévues par la loi du 17 avril 2015 supposent quelques moyens supplémentaires. Désormais, de nombreuses instances collégiales sont en mesure de jouer un rôle de conseil de surveillance de l'AFP : le conseil d'administration, celui de sa filiale AFP Blue, dotée d'un comité stratégique, la commission financière. Le Conseil supérieur ayant dorénavant des attributions dans le domaine financier, nous risquons d'être en double commande avec plusieurs de ces formations. La loi édicte de surcroît de nombreuses incompatibilités, bienvenues en principe mais qui, en pratique, risquent d'exacerber la concurrence entre ces quatre instances, si elles doivent être constituées de membres différents. Elles compliquent aussi ma première tâche, qui est de préparer la constitution du nouveau conseil d'administration...

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Voilà un cas passionnant !

**M. Thierry Le Roy.** – Ce n'est sans doute pas la plus grosse AAI que vous ayez étudiée...

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Certes non ! Votre indemnité s'élevant à 190 euros par trimestre, on ne saurait vous reprocher d'être trop coûteux.

**M. Thierry Le Roy.** – Notre activité ne justifie pas qu'elle soit plus élevée...

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – La loi du 17 avril 2015 vous confie des missions supplémentaires. Vos séances – deux par an – se tiennent dans les locaux du Conseil d'État.

**M. Thierry Le Roy.** – Il ne nous réclame pas de loyer.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Vous avez un pouvoir de sanction. En avez-vous déjà prononcé ?

**M. Thierry Le Roy.** – Pas pendant mes quatre années en tant que président, mais la chose n'a rien d'inconcevable : les délibérations ont parfois été partagées.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Si vous aviez rendu une décision quasi-juridictionnelle, y aurait-il eu des possibilités de recours ?

**M. Thierry Le Roy.** – Oui.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Devant le Conseil d'État ?

**M. Thierry Le Roy.** – Je vois ce que vous voulez dire : en sommes-nous à la bonne distance ?

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – C'est extraordinaire ! Vous êtes conseiller d'État, c'est un maître des requêtes qui instruit les dossiers, vous êtes hébergés par le Conseil d'État, et un éventuel recours se fait devant le Conseil d'État... Est-ce bien raisonnable ?

**M. Thierry Le Roy.** – Le Conseil d'État ne pourra offrir au nouveau Conseil supérieur les moyens de fonctionner.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Que personne n'ait soulevé ce type de question est inquiétant. Le Conseil supérieur de l'AFP sanctionnant l'AFP...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est difficile à comprendre !

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Une affaire a fait du bruit il y a peu : quand l'AFP, dans son extrême compétence, a annoncé la mort de M. Martin Bouygues.

**M. Thierry Le Roy.** – J'y ai pensé. Nous en avons parlé avec la direction de l'AFP, de manière informelle : n'ayant pas été saisis, nous ne pouvions faire plus.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Original ! De plus, les dépenses du Conseil supérieur, pour faibles qu'elles soient, sont prises en charge par l'AFP...

**M. Thierry Le Roy.** – C'est un problème aussi.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Que des conseillers d'État se soient satisfaits d'une telle situation, cela me laisse pantois.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Le Parlement a une part de responsabilité…

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Il a bon dos !

**M. Thierry Le Roy.** – Quand la loi a été votée, nous nous sommes demandé quels seraient les moyens nécessaires pour assumer nos nouvelles missions, ne serait-ce qu'un petit local, et surtout qui pourrait les fournir. Le Conseil d'État n'était pas disposé à en faire davantage. Restait l'AFP. Dans ma note au ministère de la Culture, j'ai signalé que nous ne pourrions pas nous accommoder de moyens dépendants de l'organe que nous contrôlons.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Notre rapport vous aidera.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Considérablement ! Vous êtes président d'une AAI, le Conseil d'État lui-même le dit. Dès lors, vous avez dû remplir les déclarations de patrimoine.

**M. Thierry Le Roy.** – *In extremis* !

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Une AAI doit aussi être indépendante des fonctions politiques. Or vous n'avez pas démissionné de vos fonctions de conseiller municipal…

**M. Thierry Le Roy.** – Je n'ai pas le sentiment que cela pose un problème.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Indépendant, vous l'êtes ou vous ne l'êtes pas. Je suis étonné que vous soyez une AAI.

**M. Thierry Le Roy.** – Je comprends. Pourquoi a-t-on voulu qu'une instance, qui est un des rouages du système AFP, soit une AAI ? Nous ne sommes pas le CSA.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Dès lors que vous êtes une AAI, il faudrait que votre fonctionnement se conforme à ce statut. Nous sommes face à une contradiction.

**M. Thierry Le Roy.** – Cette qualification est venue après coup : il n'y avait pas d'AAI en 1957, lorsque le Conseil supérieur a été créé.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Aujourd'hui, vous avez ce statut. La composition de votre Conseil est-elle modifiée par la loi du 17 avril 2015 ?

**M. Thierry Le Roy.** – Oui. Il compte huit membres, et est composé pour moitié de représentants des journalistes et des entreprises de presse, privées et publiques, d'un membre de la Cour de Cassation, d'un membre du Conseil d'État et – c'est une nouveauté – de deux parlementaires, qui remplaceront un ambassadeur et un préfet honoraires. Nous sommes tout de même indépendants par rapport à l'État et aux groupes de pression des médias ou de la presse – même si le président de France Télévisions est l'un de nos membres. Il fallait trouver une instance qui ne soit pas l'actionnaire, puisqu'il n'y en a pas, ni l'État, ni les clients… Nous ne pourrions jouer ce rôle si notre indépendance était mise en doute. La loi du 17 avril est un progrès sensible.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est étonnant : en écoutant vos homologues, on se demande parfois à quoi ils servent. L'AFP étant le fournisseur en gros des informations, une AAI serait bien utile pour la surveiller. Or il n'y a rien !

**M. Thierry Le Roy.** – Je suis d'accord, comme en témoigne ma déposition lors de la préparation de la loi. Nous subissons un statut qui ne nous permet pas de faire mieux, puisque nous dépendons des plaintes. La nouvelle configuration change la donne. Tout dépendra de l'ardeur, de la capacité et du talent des membres du nouveau Conseil supérieur. Faut-il le qualifier d'AAI ? Cela peut se discuter. Mais sa fonction de veille est incontestablement utile. Le nouveau modèle économique de l'AFP résulte d'une négociation à Bruxelles : l'État a obtenu qu'elle soit considérée comme remplissant une mission d'intérêt général, ce qui lui permet de la subventionner. J'espère bien un surcroît d'activité.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il y a urgence : ce qu'on appelle les aides au pluralisme sont en fait des aides à l'uniformité ! Les comptes rendus produits par l'AFP de ce qui se passe au Sénat sont parfois étonnantes, quand ils ne frisent pas le contresens...

**M. Thierry Le Roy.** – Les parlementaires ne devraient pas hésiter à protester.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous y passerions notre vie...

**M. Thierry Le Roy.** – Je vous comprends.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'AFP a une position de quasi-monopole et ses dépêches sont reprises dans les quotidiens, parfois *in extenso*.

**M. Thierry Le Roy.** – En effet, il y a place pour une fonction plus active de vigilance, prévue par la loi. Cela dit, si l'AFP est sans aucun doute en position de monopole sur le territoire français, elle réalise la plus grosse partie de son chiffre d'affaires hors de France, sur un marché parfaitement concurrentiel.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La concurrence ne garantit pas le respect de la pluralité. Actuellement, tous disent la même chose – c'est ce qui caractérise le système. Voilà qui justifie une AAI, semblable à l'Autorité de la concurrence, pour cette marchandise si spécifique qu'est l'information.

**M. Jacques Mézard, rapporteur.** – Qui est à l'origine de la loi de 2015 – que j'ai sans doute votée ? Vous devez bien le savoir.

**M. Thierry Le Roy.** – Pas forcément, étant indépendant de l'AFP comme du ministère de la Culture... À mon avis, la réforme a été enclenchée pour répondre au problème lancinant du financement des investissements de l'AFP, nécessaires pour faire face à la concurrence. Les recettes d'abonnement ne pouvaient croître, car les clients étaient tous représentés au conseil d'administration. Sans capital, l'AFP ne peut emprunter. Elle en était donc réduite à manipuler les abonnements de l'État pour qu'ils constituent une subvention. Résultat : un concurrent allemand a déposé une plainte pour aide d'État devant les instances européennes. Cela a entraîné une négociation de deux ans entre l'État français et la Commission européenne, qui a abouti à la création d'une filiale qui pourra investir grâce à des financements apportés par la Caisse des dépôts et consignations.

Bien sûr, le texte a pris la forme d'une proposition de loi : aucun Gouvernement ne peut se donner l'apparence de réformer l'AFP, ce serait suspect. C'est à l'occasion de cette

proposition de loi déposée par Michel Françaix que la gouvernance a été remaniée, avec la participation active de l'AFP.

**M. Michel Canevet.** – Existe-t-il des organisations analogues à la vôtre en Europe ou dans le monde ?

**M. Thierry Le Roy.** – Pas à ma connaissance. Je n'ai pas visité *Associated Press* ni *Reuters*, mais il me semble qu'il s'agit d'entreprises privées commerciales, disposant de capitaux. *Idem* pour les petites agences nationales, généralement privées. Le statut de l'AFP, qui n'est ni une entreprise publique, ni une entreprise privée, dépourvue de capital et indépendante de l'État, est *sui generis*. Du coup, nous manquons de références. Devons-nous nous comporter comme un conseil de surveillance, ou comme un CSA au petit pied ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Merci d'avoir vraiment répondu à nos questions.

*La réunion est levée à 18 heures 5.*



**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE  
L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS  
DES ENSEIGNANTS**

**Jeudi 11 juin 2015**

**- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -**

**Échange de vues**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – M. le rapporteur va nous présenter ses premières orientations de travail, phase importante de nos travaux. En seize semaines, nous avons procédé à 44 auditions plénières, dont trois sous forme de tables rondes, soit une durée totale de 45 heures 30, avec soixante personnalités de tous horizons : enseignants, conseillers principaux d'éducation (CPE), référents laïcité, philosophes, spécialistes des sciences de l'éducation, hauts fonctionnaires, responsables syndicaux ou politiques, journalistes... Notre rapporteur Jacques Gosperrin a organisé neuf auditions-rapporteur où il a entendu 27 personnes durant 9 heures 30.

Nous avons effectué neuf déplacements sur le terrain dont un à l'étranger, cinq en régions et trois à Paris et en Ile-de-France, onze jours au total. Je remercie les membres de la commission qui ont facilité dans leur département l'organisation de ces visites. Nous nous sommes rendus dans de multiples établissements d'enseignement de toutes catégories, dans des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), à l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) à Poitiers. Nous avons rencontré des recteurs, des enseignants de tous niveaux, des parents d'élèves, des CPE, des élèves et des étudiants, soit plus de 170 personnes, ainsi que des équipes éducatives.

Nous avons réussi à lever les préventions de ceux qui, au départ, s'interrogeaient sur la pertinence de notre démarche. Je leur ai dit et redit: « nous ne venons pas enquêter sur vous ni sur l'école, mais sur vos difficultés, pour vous aider à les résoudre ». Ce message est passé : les seuls à ne pas avoir compris le sens de cette commission d'enquête – ou plutôt, à ne pas vouloir la comprendre – sont ceux qui, dès le départ, ont préféré la politique de la chaise vide, comme les représentants de deux organisations syndicales et ceux de la FCPE au lycée Paul-Éluard de Saint-Denis.

Nous n'allons ce matin ni examiner le rapport, ni présenter des amendements, mais simplement échanger avec le rapporteur. Le rapport sera débattu mercredi 1<sup>er</sup> juillet après-midi. Nous travaillons à huis clos, sans enregistrement vidéo, le compte rendu de la réunion ne sera pas publié au Bulletin des commissions de cette semaine. À défaut de pouvoir parler très longtemps, vous pourrez parler très librement !

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Oui, nous avons beaucoup et bien travaillé. Mon rapport n'est pas finalisé, il était logique d'attendre cette réunion d'orientation avant de formuler mes propositions.

De nos auditions et rencontres, je dégage trois constats. D'abord, les incidents de janvier lors de la minute de silence révèlent un malaise. Leur nombre n'a pas été précisément

quantifié par les services de l'éducation nationale. Ils n'ont pas affecté de manière grave le service public de l'éducation, mais ont révélé un malaise profond que le rapport Obin, il y a dix ans, avait déjà parfaitement diagnostiqué. Le ministère évoquait environ deux cents incidents, nous en comptabilisons plus du double – au moins, car nombre d'incidents ne sont pas signalés par les chefs d'établissement.

Cette querelle des chiffres révèle la faiblesse de l'appareil statistique du ministère ; surtout, nous avons pris conscience de l'impréparation de cette minute de silence. Comme le disait l'un de nos interlocuteurs, la compassion ne se décrète pas ! Pour reprendre l'expression de Mme Laborde, la minute de silence aurait dû être précédée d'une heure de parole.

Deuxième constat, le sentiment d'appartenance se délite. Ces incidents, qui ont pris les enseignants au dépourvu, l'ont révélé : beaucoup de jeunes n'adhèrent pas à des valeurs qu'ils connaissent mal ou qu'ils rejettent. Ces valeurs républicaines sont en réalité plutôt des valeurs démocratiques de tolérance et de respect de l'autre ainsi que de laïcité, gage d'un vivre ensemble harmonieux et d'une neutralité des enseignements.

Certains jeunes ne se reconnaissent pas membres à part entière de la communauté nationale ; leurs repères identitaires sont le quartier, le groupe ethnique, la communauté religieuse ou la nationalité des parents. Ces groupes ont leurs lois, leurs codes, leur croyances, mais leurs valeurs ne sauraient prendre le pas sur celles de la République, seules à garantir à tous l'égalité devant ses lois, sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance.

Pourquoi cette méconnaissance ou ce rejet ? D'avis presque unanime, le mode de transmission de nos valeurs nationales par l'école laisse fortement à désirer... Les enseignants sont les premiers à le regretter et ont besoin de soutien dans cette mission essentielle. L'école n'est pas responsable de tout, et ne peut pas tout. La marginalisation économique et sociale des quartiers, le chômage et les phénomènes de ghetto ne facilitent pas l'adhésion aux valeurs traditionnelles prônées par l'école. Les enseignants eux-mêmes subissent une dégradation constante de leur statut, à la fois matériel et social. Aujourd'hui, la parole du professeur est de plus en plus concurrencée : généralisation du relativisme, bruit numérique ambiant, travail de sape des théories du complot ...

Nous devons redonner aux enseignants confiance en eux-mêmes, pour qu'ils présentent les valeurs de la République non comme des contraintes imposées, mais comme des facteurs d'émancipation et de libre arbitre.

La perte des repères résulte d'un certain nombre de fragilités structurelles, mises en évidence par nos travaux, auxquelles nous devons apporter des solutions ambitieuses. Les grandes enquêtes internationales nous renvoient une image inquiétante. Un pourcentage considérable d'élèves ne maîtrise pas le socle de connaissances et de compétences requis à leur niveau. Trop de jeunes arrivent en sixième sans maîtriser le français. Comment leur transmettre ces valeurs dans une langue qu'ils ne comprennent même pas ? Je propose d'investir massivement dans l'apprentissage du français dès la maternelle. Quant aux enseignants, leur formation devra être revue, car ils ne sont pas correctement préparés à transmettre les valeurs. La formation initiale est inappropriée et la formation continue, en totale déshérence.

L'école républicaine doit aussi pratiquer de manière tangible et au quotidien les valeurs qu'elle est en charge de transmettre, notamment en favorisant certains rites

républicains. Il ne s'agit pas d'imposer un nouveau catéchisme, mais de marquer un certain nombre de repères bien visibles favorisant l'émergence du sentiment d'adhésion. Enfin, je crois indispensable d'associer et de responsabiliser les parents à cet effort : l'éducation ne s'arrête pas à la sortie de l'école, et les familles sont à 100 % partie prenante de ce processus.

Je ne sais pas si nous parviendrons à nous entendre sur les solutions, mais je suis convaincu que ce constat sera partagé par tous ceux qui ont participé à nos travaux depuis cinq mois.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Nous pouvons largement partager ces propos factuels. C'est sur les propositions que la discussion sera animée.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Elles ne sont pas arrêtées. Je souhaite en formuler une vingtaine tout au plus, afin que le rapport ait une véritable résonance. Je les ai regroupées sous quatre rubriques.

La première concerne le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté. Marie-Christine Blandin interpellait la ministre sur le sujet, d'autres évoquaient un triptyque républicain : code de déontologie, avec un serment de Socrate sur le modèle de celui d'Hippocrate et un règlement intérieur signé par chaque enseignant ; emblèmes de la République, exposés dans tous les établissements...

**M. Jacques-Bernard Magner.** – C'est déjà obligatoire.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous sommes allés dans un établissement de Villeurbanne où aucun drapeau n'était visible. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pourrait être affichée à côté de la charte de la laïcité. Troisième pan, une réflexion sur la tenue d'établissement pourrait être lancée.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Que voulez-vous dire par tenue ? Le port de la blouse ?

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Une tenue, afin de sacrifier l'école. Vous avez lu hier la décision du tribunal administratif de Nice autorisant une mère voilée à accompagner une classe en sortie scolaire, position partagée et réaffirmée par la ministre. Nous pensons au contraire que les sorties scolaires sont des actes éducatifs.

Les programmes d'histoire doivent être recentrés – d'aucuns évoquaient « le roman de la nation ». La nation pourrait en effet être placée au cœur des programmes en primaire. Nous devrions instaurer un rite, comme un cérémonial dans la cour de l'école le lundi matin ou un « quoi de neuf » quotidien dans la classe.

Deuxième groupe de propositions : rétablir l'autorité des enseignants et assurer une vraie formation à la transmission des valeurs. Le contenu de cette formation doit être identique dans tous les ÉSPÉ. Quant à la formation continue, elle est le parent pauvre... Nous souhaiterions interdire l'affectation en zone difficile des nouveaux professeurs, sauf demande expresse de leur part. L'autonomie des chefs d'établissement doit être confortée, avec un droit de regard sur le recrutement de leurs équipes, bien sûr dans le respect des règles de la fonction publique. Un code de bonne conduite à l'école pourrait être adopté, sa transgression par l'élève sanctionnée par des travaux d'intérêt général scolaire.

Maîtriser le français et apprendre à se concentrer est essentiel. Cela pourrait donner lieu à un troisième groupe de propositions. Je songe d'abord à une évaluation réelle de la maîtrise du français en CM2. Certains proposaient d'évaluer la maîtrise du « lire, écrire, compter », mais souvent les difficultés en mathématiques proviennent de problèmes de lecture. Il convient de réfléchir à la suppression des enseignements des langues et cultures d'origine, dont les enseignants ne sont pas choisis par l'éducation nationale. Les tablettes - et non le numérique ou les tableaux interactifs - pourraient être interdits dans le primaire. Sinon les élèves n'écriront plus !

Quatrième axe : tous les acteurs doivent être responsabilisés. Les parents devraient être informés sans délai par SMS des absences injustifiées de leurs enfants, cela contribuera à prévenir l'absentéisme scolaire. Le contrôle du Parlement sur les stratégies éducatives doit être renforcé par un débat annuel, en sus des deux heures du débat budgétaire - deux heures, alors qu'il s'agit d'un des premiers postes de dépenses de la nation ! Pour éviter le « syndrome du couvercle », une remontée jusqu'au ministère de l'information sur les incidents est indispensable.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – J'approuve globalement ces propositions qui s'inspirent de ce que nous avons entendu, même si sur quelques points le rapporteur et moi avons eu des discussions animées ! Nous souhaitons tous deux, néanmoins, que toutes les personnes auditionnées s'y retrouvent, tout en ne retenant qu'une vingtaine de propositions, classées en quatre groupes pour plus de clarté.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Je ne me prononcerai pas sur ces propositions esquissées de manière impressionniste. Dès le départ, j'ai dénoncé l'esprit soupçonneux de cette commission, et je prends acte des paroles de la présidente, qui corrigeant l'orientation initiale. Des auditions idéologiques visaient principalement à nourrir l'angoisse du rapporteur. Merci d'avoir accepté d'infléchir le *casting* pour l'ouvrir vers d'autres façons de penser l'école et les valeurs de la République.

Vos propositions sont trop vagues, comme le « rite solennel du matin », où vous citez à la fois un rituel dans la cour d'école - s'agit-il comme dans mon enfance en Algérie d'assister au lever des couleurs tous les matins, en uniforme, en présence de deux militaires ? - et l'exercice « quoi de neuf » qui se pratique dans les écoles Freinet, dont l'esprit est celui d'une école inclusive. Nous ne pouvons à ce stade nous prononcer sur ce grand écart entre des pistes que nous partageons et d'autres qui nous semblent redoutables.

**M. Gérard Longuet.** – Nous avons vu des enseignants qui aiment leur métier, qui ne sont pas désabusés, même s'ils sont lucides sur leur environnement et leurs conditions d'exercice. Ils ne regrettent pas leur choix et sont passionnés. C'est une richesse. Certains collègues de gauche nous reprochaient la création d'une commission d'enquête et parlaient de suspicion. Celle-ci existe peut-être dans une partie de l'opinion. Pour nous, la commission d'enquête était synonyme de rapidité et d'exigence dans la méthode de travail, certes pas de soupçon envers les enseignants.

Je souscris à la totalité des pistes envisagées par le rapporteur. L'exercice de la liberté n'exclut pas le formalisme. C'est en fixant les codes du dialogue que nous allons plus loin sur le fond, à l'instar des procédures du Sénat. On ne peut pas demander à un million d'enseignants de se comporter de manière homogène si aucune doctrine n'existe. Pour le dire autrement, le poisson pourrit par la tête. Soljenitsyne, dans son premier livre interpellait l'Occident : « en quoi croyez-vous ? ». Les livres d'histoire et d'économie sont des livres de

convictions, ce n'est pas choquant. Mais l'autorité politique est seule légitime à définir quelle diversité elle accepte. Alors que l'histoire anglaise est marquée par la continuité, entre la Charte de 1214 et le *Welfare State* travailliste des années cinquante, nous avons, en France, sacrifié la Révolution française et gommé une partie de la longue marche de l'histoire du pays. Il faudrait définir cette doctrine de l'éducation nationale.

Il n'y a pas d'autorité sans autonomie. Je suis totalement favorable à l'autorité du chef d'établissement par rapport aux familles, aux élèves, aux enseignants ; elle ne se conçoit pas sans l'engagement des élus locaux. Enfin, sans langue commune et richesse du vocabulaire, la pensée est mutilée. Apprendre à lire à un enfant dont la famille ne lit pas n'est pas suffisant : si les parents ne sont pas capables de soutenir leur enfant, l'école doit s'en charger.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Merci pour cette bonne ambiance de travail, malgré le malaise sur les bancs de gauche, et pour la qualité des intervenants de tous bords, grâce à l'ouverture évoquée par Marie-Christine Blandin.

Nous avons rencontré une enseignante très épanouie, qui avait en elle une autorité et un savoir-faire évidents. Cependant le malaise est réel chez beaucoup d'enseignants et de fonctionnaires, comme les conseillers principaux d'éducation (CPE) en ont témoigné. La forte demande de formation m'a frappée.

Les conclusions du rapporteur correspondent assez bien à ce qui était demandé, hormis la proposition relative à la tenue, qui reste à éclaircir. Pour moi une tenue correcte est importante pour éviter les dérives – j'ai pu connaître ce cas avec mes élèves.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – En tant que nouveau sénateur, je n'ai pas compris tout de suite le débat sur le choix de la forme, entre commission d'enquête et mission d'information... En revanche, j'ai vécu dans cette commission ma première expérience de travail gratifiante. J'ai découvert que les sénateurs de gauche et de droite ont tous une passion pour l'éducation nationale : tant mieux ! Toutes les personnalités auditionnées étaient engagées et tenaient un discours très construit, ce qui fut très enrichissant. Une mention particulière au rapporteur qui a su construire des propositions structurées à partir de ces multiples auditions : loin d'être impressionnistes, elles dégagent des orientations claires.

On ne peut rien reprocher à un enseignant si on ne lui a pas demandé à l'origine de prendre des engagements, comme le ferait un employé qui signe son contrat de travail. Merci d'avoir retenu l'expression de « serment de Socrate » Je crois que cela donnera un sentiment d'appartenance aux enseignants.

La représentation nationale doit définir ce qu'elle attend de l'école et des valeurs qu'elle porte. J'ai été étonné que l'idée d'un code de déontologie à destination des élèves, enseignants, chefs d'établissements et parents n'ait été récusée par personne. Elle a reçu un bon accueil parmi nos interlocuteurs.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Le rapporteur a fait une présentation très consensuelle. Beaucoup d'éléments, comme les symboles républicains, sont déjà mentionnés dans des lois. Tout cela ne relève pas d'une commission d'enquête mais d'un rappel aux obligations légales. Je n'ai toujours pas compris la raison d'être de cette commission d'enquête. Un serment me semble excessif, désuet, mais enfin, pourquoi pas... à condition

qu'il soit fondé sur la laïcité et les valeurs républicaines et imposé à toutes les écoles, publiques et privées sous contrat.

Je rappelle tout de même qu'une commission d'enquête n'a pas pour but de faire des propositions, mais de dresser des constats et procéder à des vérifications. M. Guy-Dominique Kennel et moi sommes chargés d'une mission d'information : voilà le cadre pour proposer des pistes.

Les enseignants n'ont pas été préparés à cette minute de silence, une heure de parole aurait été souhaitable aussi : avions-nous besoin d'une commission d'enquête pour conclure cela ? Le groupe socialiste attendra le rapport définitif pour se prononcer sur des propositions détaillées.

**M. David Assouline.** – Je ne juge pas ce travail car j'ai souvent été absent de ces débats, sur un thème qui pourtant me passionne. Les attentats ont été un choc dans toute la société. Quelques réactions malvenues dans des établissements scolaires montrent l'état déplorable du lien à la citoyenneté et de l'adhésion républicaine, au sein de toute la société et non seulement à l'école. Les extrémismes, djihadisme ou populisme nationaliste, gangrènent la société. Ne cantonnez pas le problème à l'école, il est plus global.

Une commission d'enquête aurait eu une justification si nous devions rechercher des éléments cachés, révéler des dérives, or ce n'était pas le fil conducteur de vos travaux. Vous pourriez admettre que ce cadre ne pouvait créer les conditions de la confiance. Auparavant des rapports étaient mis sous le boisseau, maintenant tous sont publiés.

**M. Jacques Gosperrin.** – Hier il y a eu un problème...

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Un rapport a été enterré !

**M. David Assouline.** – Je parlais des rapports relatifs à l'éducation nationale. Certes il faut punir avec sévérité les apologies du racisme, de la haine et du terrorisme, mais des mesures ont déjà été adoptées : des chartes de la laïcité et de la citoyenneté dans tous les établissements, l'instauration d'une éducation morale et civique... Si ces décisions n'avaient pas été prises, alors votre commission d'enquête eût été justifiée.

Attention que votre proposition de serment de Socrate – j'ai été professeur – ne soit pas caricaturée par les médias comme la seule proposition de notre commission.

**Mme Catherine Troendlé.** – J'ai apprécié la liberté de parole qui a régné lors des auditions. Je pense que c'est le cadre, précisément – une commission d'enquête – qui a provoqué cela. On a entendu, par exemple, que les chefs d'établissement, lorsqu'il s'agissait de faire des signalements, restaient parfois timorés, pour ne pas faire de vagues. Nous avons constaté que la vraie difficulté touchait à la place de chacun dans l'éducation : parents, enseignants et élèves. Lorsque les uns empiètent sur les missions des autres, il en résulte des amalgames qui nuisent à l'efficacité. J'approuve le fait de classer nos conclusions en quatre catégories. Nous apportons des solutions globales à une situation qui mérite qu'on en débatte, même si elle n'est pas dramatique.

**M. Patrick Abate.** – L'éducation nationale est un corps de professionnels passionnés. Sans passion, un enseignant ne tient pas longtemps. Les valeurs de la République déclenchent également les passions. La confrontation des opinions sur ces sujets relève davantage de la démarche philosophique que d'une logique d'investigation. Dans nos débats,

nous avons considéré la doctrine plutôt que l'enquête. Rien n'empêche que notre commission d'enquête se borne à constater une absence de problème. Les valeurs de la République se sécrètent plutôt qu'elles ne se décrètent. Quant à la minute de silence, il faut relativiser le grand émoi qu'elle a suscité : il n'y a eu que quelques centaines de perturbations sur des dizaines de milliers d'établissements. Il aurait suffi de la remplacer par une minute de parole pour éviter tout incident.

**M. Michel Savin.** – Les auditions ont été de qualité. Elles ont également été variées et passionnées. Qui d'autre que la commission culture aurait pu mettre en place cette commission d'enquête ?

**M. David Assouline.** – Le groupe UMP, pas la commission !

**M. Michel Savin.** – Elle a contribué à mieux quantifier les incidents, souvent minorés. Or, même limités, ils sont un message que nous envoie une partie de la population. Le sentiment de non appartenance à l'identité nationale et de perte de repères ne peuvent que nous interpeller. J'espère que cette commission d'enquête débouchera sur des propositions et contribuera à allumer des contrefeux pour rétablir la sérénité dans un lieu où l'on doit partager les valeurs de la République. L'apprentissage du français à l'école est un sujet essentiel. Dans la mesure où le redoublement n'est pas reconnu par les chefs d'établissement, comment éviter les décrochages scolaires ?

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – A aucun moment nous ne ferons référence dans le rapport à des rituels comme la levée des drapeaux ou le salut aux couleurs. Je m'y oppose. Nous avons veillé à distinguer école et collège. La réflexion de M. Longuet sur la nécessité d'avoir un comportement homogène et cohérent est judicieuse. Nous noterons également qu'il manque dans les ÉSPÉ des modules sur la laïcité, les valeurs républicaines, l'histoire de l'école, etc.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – C'est déjà dans la loi.

**Mme Françoise Laborde, président.** – Ce n'est pas appliqué. Nous avons demandé aux ÉSPÉ de prendre acte que l'éducation nationale doit imposer sur ces sujets des modules identiques dans toutes les académies. Des initiatives intéressantes existent en matière de tenue des élèves, avec le port de sweat-shirts par exemple, et non un uniforme à proprement parler. Le code de déontologie et le serment de Socrate ont déjà été testés. On nous a dit partout que c'était une bonne idée. Quant au drapeau, certains enseignants se sont plaints à Villeurbanne que leur chef d'établissement refuse d'en acheter un, pour des questions de coût. Enseignante, je suis effectivement passionnée par le sujet de l'éducation. Le rapport mentionnera la nécessité de relativiser les incidents sur la minute de silence. Des données statistiques y figureront et nous éviterons la confusion entre ces incidents et l'engagement des jeunes dans le djihadisme. Notre commission d'enquête a libéré la parole sans pourtant lever tous les silences. Nous avons recueilli le témoignage d'une enseignante ayant subi une agression au couteau : la proviseure a refusé de le signaler par souci d'éviter le scandale à la veille d'une inspection de l'établissement. L'ancien dispositif Signa facilitait le recensement de ces incidents. Peut-être faudrait-il le rétablir. Scolariser les enfants en maternelle dès deux ans et demi favoriserait leur apprentissage du français.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Même si nous ne sommes pas d'accord sur tout, j'ai apprécié de travailler avec la présidente. Madame Blandin, je viens de Besançon, pas de Giverny : je ne suis pas aussi impressionniste que vous le dites.

**M. Gérard Longuet.** – Il est plus Courbet que Monet.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Je ne suis pas particulièrement proche de M. Mérieux. Vous avez souhaité qu'il vienne ; nous l'avons entendu. Nous avons également auditionné des philosophes. Nous avions invité Michel Onfray ; il nous a répondu que nous pouvions continuer à supprimer les notes et l'effort, mais qu'il ne viendrait pas.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – La loi l'y oblige pourtant si nous le convoquons ! Vous auriez dû le faire, et inviter M. Zemmour !

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous avions également envisagé d'inviter M. Cohn-Bendit. L'image de notre commission d'enquête serait devenue trop médiatique. Même s'il ne faut rien s'interdire intellectuellement, nous aurions manqué de prudence. Madame Blandin, le cérémonial du lundi matin dans la cour d'école servirait à recentrer les élèves après le week-end. Il relève plus du rituel que de la morale. Je ne suis pas pour la montée des couleurs ou le garde à vous. En revanche, le « quoi de neuf ? » est intéressant.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – C'est une méthode de la pédagogie Freinet et non pas Montessori, comme vous l'avez laissé entendre dans un journal du Doubs.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous n'avons souhaité stigmatiser personne. L'école n'est pas responsable de tout et ne peut pas tout. M. Longuet a raison de dire qu'il n'y a pas d'autorité sans autonomie. Les codes et les rituels protègent les élèves comme les enseignants. Il suffit de songer à l'estrade, par exemple. L'apprentissage du français est une obligation fondamentale. Il faut prévoir une évaluation en CM2, car le collège ce n'est plus le primaire. Les enseignants du primaire font classe ; ceux du secondaire font cours. Je propose de renommer le serment de Socrate, serment Kennel ! La représentation nationale doit avoir son mot à dire pour forger les citoyens des décennies à venir.

**M. Gérard Longuet.** – On en revient à la doctrine.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Si le serment est une excellente idée, méfions-nous du nom qu'on lui donnera. Socrate ne plaiddait pour rien d'autre que la maïeutique.

**M. Gérard Longuet.** – Le serment de Ferry ?

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Luc ou Jules ?

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Une commission d'enquête qui ne fait pas de propositions ne sert à rien.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – C'est le titre de commission d'enquête qui est inutile. Mission d'information aurait mieux convenu.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Monsieur Abate, je ne suis pas certain qu'il n'y ait pas de problèmes dans l'éducation nationale. Cette commission d'enquête en a révélé certains, qu'on ne soupçonnait pas. J'ai découvert, par exemple, que l'enseignement de l'histoire était contesté. Pas partout, certes. Gardons cependant à l'esprit ce que disait M. Obin : ceux qui riaient en 2004 partent aujourd'hui faire le djihad. Si notre commission d'enquête nourrit le débat, nous aurons réussi. Des deux rapports sur le djihad, celui du Sénat

a fait pschitt, alors qu'on continue de parler de celui de l'Assemblée. Évitons la mièvrerie et privilégiions le réalisme : c'est ainsi que nous ferons exister le Sénat. Il n'y a eu que 200 incidents signalés sur les 400 (au moins) qui ont vraiment eu lieu. La ministre a mentionné 816 jeunes radicalisés recensés dans les établissements scolaires. Ce n'est pas rien.

**Mme Françoise Laborde.** – La définition d'un incident n'est pas la même à Dijon ou à Marseille. Dans son rapport sur le djihadisme, le Sénat a fait 101 propositions contre 10 ou 12 pour l'Assemblée. C'était plus lisible : on ne parle que de celles des députés.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Monsieur Abate, si les valeurs de la République ne se décrètent pas, elles se partagent. La commission d'enquête – notamment les discussions houleuses que nous avons eues, Mme Laborde et moi – nous a fait avancer vers un équilibre. J'espère que le rapport réveillera les consciences. Dans la plupart des établissements, les choses se passent bien. Il faut néanmoins contenir le mouvement de fond qui se lève. C'est à cela que sert le débat.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Nous avons donné moins de place au lycée, car les élèves n'y arrivent pas sans acquis. J'ai demandé et reçu une note sur la situation de l'enseignement et de la citoyenneté dans plusieurs pays voisins (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), et une autre sur l'enseignement de l'éthique et du fait religieux. Chaque groupe pourra faire des propositions sur le rapport jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet. Celui-ci sera ensuite présenté à nos collègues de la commission de la culture et de l'éducation, le 8 juillet. Une conférence de presse aura lieu dans la foulée.

**M. Gérard Longuet.** – Pour justifier notre commission d'enquête, nous devons partir du principe que nous avons cherché la réalité des faits, amplifiée par les uns, dissimulée par les autres. Nous avons ainsi réalisé que les actes d'incivilité traduisaient l'incompréhension par beaucoup d'élèves d'une éthique républicaine collective, et nous avons cherché des solutions. La légitimité de cette commission d'enquête a été de rétablir l'ampleur des faits en appréciant à leur juste valeur les délires et les silences. Les manifestations qui se sont exprimées sont moins assourdissantes que la déliquescence silencieuse des convictions.

**M. Jacques Gosperrin.** – D'autant qu'on ne la soupçonnait pas.

*La réunion est levée à 10h45.*

### **Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2015**

**- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente -**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Examen du rapport**

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Au fil de ces cinq mois de travail, certains ont ironisé sur ma forte implication, presque de co-rapporteur, mais comment ne pas être passionnée par ce sujet ? Je pense avoir tenu mon rôle de présidente et de modératrice lors des auditions, mais aussi avoir mis en avant le premier degré alors que le rapporteur et la plupart de nos collègues se focalisaient davantage sur le second degré.

L'initiative de cette commission d'enquête avait été contestée. Cependant, une fois l'incompréhension et l'émotion passées, elle s'est révélée riche de rencontres et d'échanges.

Jacques Gosperrin nous présentera son rapport fondé sur les orientations qu'il nous a présentées le 11 juin. Conformément à la réglementation en vigueur, vous avez pu consulter son projet depuis le 25 juin et plusieurs d'entre nous ont fait des propositions de rédaction dont nous allons débattre.

Merci à tous ceux qui nous ont accompagnés et qui se sont beaucoup investis. Nous avons procédé à 44 auditions plénières, dont trois sous forme de tables rondes, d'une durée totale de 45 heures 30, avec soixante personnalités de tous horizons : enseignants, conseillers principaux d'éducation (CPE), référents laïcité, philosophes, spécialistes des sciences de l'éducation, hauts fonctionnaires, responsables syndicaux ou politiques, journalistes, inspecteurs généraux, d'académie et de l'éducation nationale, chefs d'établissement...

Le rapporteur, souvent accompagné de plusieurs membres de la commission, a organisé neuf auditions-rapporteur où il a entendu 27 personnes durant 9 heures 30, sans compter de nombreux entretiens complémentaires.

Nous avons effectué neuf déplacements sur le terrain dont un à l'étranger, cinq en région et trois à Paris et en Ile-de-France, soit onze jours au total. Je remercie à nouveau les membres de la commission qui ont facilité l'organisation de ces visites dans leur département. Nous nous sommes rendus dans de multiples établissements d'enseignement de toutes catégories, dans des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) et à l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) de Poitiers.

Nous avons rencontré des recteurs, des enseignants de tous niveaux, des parents d'élèves, des CPE, des élèves et des étudiants, soit plus de 170 personnes, ainsi que des équipes éducatives. Nous avons réussi à lever les préventions de ceux qui, au départ, s'interrogeaient sur la pertinence de notre démarche. Je leur ai dit et redit : « nous ne venons pas enquêter sur vous ni sur l'école, mais sur vos difficultés, pour vous aider à les résoudre ». Ce message est passé : les seuls à ne pas avoir compris le sens de cette commission d'enquête – ou plutôt, à ne pas vouloir comprendre – sont ceux qui, dès le départ, ont préféré la politique de la chaise vide, comme les représentants d'organisations syndicales ou de parents d'élèves du lycée Paul-Éluard de Saint-Denis.

En dehors des auditions, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que leur rapport n'a pas été publié. Il nous est interdit de communiquer sur la réunion d'aujourd'hui et sur le projet de Jacques Gosperrin. Cet après-midi, nous travaillons à huis clos, le compte-rendu de la réunion ne sera pas publié, hormis, si nous le décidons, en annexe du rapport de Jacques Gosperrin s'il est adopté.

Dans ce cas, le rapport sera déposé en fin d'après-midi, ce qui marquera officiellement la fin de notre commission. Ce dépôt sera annoncé en séance publique et publié au *Journal officiel* dès demain. Durant six jours nets, le Sénat peut se constituer en comité secret et, le cas échéant, décider de ne pas publier le rapport ou de n'en publier qu'une partie. En cas d'autorisation de publication, le rapport sera mis en ligne sur le site internet du Sénat mercredi 8 juillet, avant impression et distribution. Nous pourrons alors librement

communiquer sur tout ce qui y figurera. Les parties non publiées resteront secrètes - en particulier l'audition à huis clos de Vincent Peillon.

Je vous inviterai à décider si, dans le rapport, doivent figurer le compte rendu de la réunion d'aujourd'hui, celui de celle du 11 juin ainsi que celui des différents déplacements effectués.

Jacques Gosperrin et moi-même envisageons de présenter le rapport devant la commission de la culture le mercredi 8 juillet.

En revanche, si le rapport n'est pas adopté, il n'y aura aucune publication - hormis celle des comptes rendus déjà publiés sur le site du Sénat et dans les *Compte rendus des commissions*.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Merci pour ce travail durant ces longs mois. Vous avez pu prendre connaissance de ce rapport dès le 25 juin, et un exemplaire papier nominatif vient de vous être confié pour la durée de cette réunion. J'ai pris en compte plusieurs observations formulées le 11 juin, notamment pour préciser le concept de « valeurs de la République » qui, comme l'avait souligné Gérard Longuet, nécessite une explication de texte.

J'ai reformulé certaines des vingt propositions principales du rapport pour leur donner un contenu plus opérationnel. J'ai été sensible à la recommandation de notre présidente de faire des propositions pratiques et applicables.

Deux préoccupations m'ont guidé tout au long de ce travail : sortir du déni de problèmes connus depuis longtemps, mais auxquels les pouvoirs publics n'ont pas vraiment réagi ; libérer la parole, à commencer par celle des personnels de l'éducation nationale qui vivent ces difficultés au quotidien.

Nous avons réalisé un travail en profondeur, sans exclusive ni esprit partisan. Plusieurs d'entre nous avaient rejeté par principe la formule d'une commission d'enquête, mais nous avons tous avancé pour parvenir à trois constats issus de nos auditions et de nos déplacements.

D'abord, les incidents de janvier 2015 ont été un nouveau révélateur. De nombreux incidents sont survenus dans des écoles lors de la minute de silence, sans que les services de l'éducation nationale puissent en quantifier le nombre. Le ministère a évoqué environ deux cents incidents, nous en comptabilisons plus du double – un chiffre fortement sous-évalué puisque nombre d'incidents ne sont pas signalés. Lors de son audition le 2 juin, la ministre a évoqué 816 signalements de radicalisation, à ne pas confondre avec les incidents précédents. Cette querelle de chiffres révèle la faiblesse de l'appareil statistique du ministère, alors que cette question devrait faire l'objet d'une attention renforcée, comme nous le proposons dans le rapport.

La minute de silence, partant d'une bonne intention, souffrait surtout d'une totale impréparation et était inappropriée. Comme l'a dit l'un de nos interlocuteurs, la compassion ne se décrète pas : pour reprendre l'expression de Mme Laborde, la minute de silence aurait dû être précédée d'une heure de parole. Si les incidents de janvier n'ont pas affecté de manière grave le service public de l'éducation, ils ont révélé un état d'esprit, et même un malaise profond que le rapport Obin, il y a dix ans, avait déjà parfaitement diagnostiqué.

Deuxième constat, le sentiment d'appartenance à des valeurs – mal connues voire rejetées – se délite. Quelles valeurs, m'avez-vous demandé le 11 juin ? Les valeurs républicaines, ou, plutôt, les valeurs de l'école républicaine, sur lesquelles devraient s'accorder tous les membres de la communauté éducative. Elles incluent la laïcité et la neutralité des enseignements, l'égalité de tous sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance, une stricte égalité entre les filles et les garçons, la conviction que l'émancipation de chacun passe par le savoir plutôt que par les dogmes, le respect mutuel entre tous les membres de la communauté éducative, ainsi que le crédit attaché à la parole de l'enseignant. Ces valeurs, dont la liste n'est pas figée, se déclinent à tous les instants de la vie scolaire.

C'est par la laïcité, première de ces valeurs, que l'école assure le vivre-ensemble sans distinction d'origine ou de confession religieuse et la neutralité des enseignements.

Certains jeunes peinent à se reconnaître comme membres à part entière de la communauté nationale, au profit d'autres repères identitaires comme le quartier, le groupe ethnique, la communauté religieuse, la nationalité des parents... Or ces groupes ont leurs propres lois, leurs codes, leurs repères, leur croyances, ce qui place les élèves en porte-à-faux. Ces valeurs particulières ne doivent pas l'emporter sur celles de la République, seules à même de garantir à tous l'égalité devant ses lois, sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance.

Pourquoi une méconnaissance voire un rejet des valeurs de la République ? D'avis presque unanime, le mode actuel de transmission de nos valeurs nationales par l'école laisse fortement à désirer. Les enseignants, qui sont les premiers à le déplorer, ont besoin d'être soutenus dans cette mission essentielle. Cependant, gardons bien à l'esprit que l'école n'est pas responsable de tout, et ne peut pas tout.

La marginalisation économique et sociale des quartiers, le chômage et les phénomènes de ghetto ne facilitent pas l'adhésion aux valeurs traditionnelles prônées par l'école. Les enseignants eux-mêmes subissent une dégradation constante de leur statut, à la fois matériel et social. La parole du professeur est de plus en plus concurrencée : généralisation du relativisme, bruit numérique ambiant, travail de sape des théories du complot... Si le temps des fameux hussards noirs de la République est derrière nous, leur mission de transmission des valeurs demeure pleinement légitime.

Pour contrer les dérives et restaurer la transmission du sentiment d'appartenance, l'école doit redonner à ses enseignants confiance en eux-mêmes, première priorité afin qu'à leur tour, ils puissent à nouveau transmettre des valeurs qui soient perçues non pas comme des contraintes imposées mais comme des facteurs d'émancipation et de libre-arbitre.

Enfin, la perte des repères résulte de plusieurs fragilités structurelles auxquelles nous devons apporter des solutions ambitieuses. La plus grave tient au manque de maîtrise du socle de connaissances et de compétences requises à leur niveau par un pourcentage considérable d'élèves, en particulier en français. De très nombreux enseignants nous l'ont signalé, et il apparaît clairement dans les grandes enquêtes internationales. Je suggère d'agir à la fois auprès des élèves et des enseignants. Trop de jeunes arrivent en sixième sans maîtriser les français. Comment leur transmettre ces valeurs, dans une langue qu'ils ne comprennent même pas ? Je propose d'investir massivement dans l'apprentissage du français dès la maternelle ; une maîtrise suffisante du français en fin de CM2 doit devenir une condition pour accéder en sixième. Quant aux enseignants, leur formation doit être revue, car ils ne sont pas

correctement préparés à transmettre les valeurs. La formation initiale est inappropriée et la formation continue, en totale déshérence.

L'école républicaine doit pratiquer de manière tangible et au quotidien les valeurs qu'elle est en charge de transmettre, notamment en favorisant certains rites républicains. Il s'agit, sans imposer une sorte de catéchisme laïc, de marquer un certain nombre de repères bien visibles favorisant l'émergence du sentiment d'adhésion. Enfin, il est indispensable d'associer et de responsabiliser les parents à cet effort : l'éducation ne s'arrête pas à la sortie de l'école, et les familles sont à 100 % partie prenante de ce processus.

Je ne propose pas de réforme institutionnelle majeure ; je ne suggère pas de revenir sur la loi d'orientation du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école de la République, mais de mieux appliquer cette loi afin qu'elle favorise une authentique transmission des valeurs de la République, d'où le titre de mon rapport, *Faire revenir la République à l'école*.

Le Parlement n'est pas assez associé à la définition des choix stratégiques qui déterminent la formation des citoyens de demain. Certes, nous votons des lois comme celle de juillet 2013, et débattons sur les crédits de l'enseignement... Est-ce suffisant ? Sur un thème aussi fondamental, les représentants de la Nation devraient débattre plus régulièrement et dans un cadre mieux adapté ; ce sera l'une de mes principales propositions.

Mon rapport est organisé en quatre axes prioritaires : favoriser le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté ; restaurer l'autorité des enseignants et mettre en place une vraie formation à la transmission des valeurs ; mettre l'accent sur la maîtrise du français et veiller à une meilleure concentration des élèves ; mieux responsabiliser tous les acteurs. La liste des propositions figure au début du rapport. D'autres mesures d'accompagnement sont proposées, comme encourager, si possible, l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

Merci à tous ceux qui m'ont soutenu dans ce difficile parcours, dont je retire au moins deux certitudes : même faute d'accord sur les solutions, notre constat général objectif ne peut qu'être partagé par tous ceux qui ont participé à nos travaux ; notre travail était attendu, et il ne restera pas vain. La défense de l'école républicaine et la promotion des valeurs de la République sont un combat de tous les instants, auquel j'ai été fier de participer à vos côtés.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Sept propositions de rédaction dont trois de votre présidente ont été soumises dans le délai imparti.

La proposition n° 1 de M. Legendre précise dans le premier axe prioritaire que doivent être interdits à l'école le port de signes ou de tenues ostensibles d'appartenance non seulement religieuse mais aussi « politique ». Je suggérerais d'y ajouter également le terme « philosophique ».

**M. Jacques Legendre.** – Ma proposition s'explique par son texte même.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Je vous demande de la retirer. Il ne faudrait pas sortir du sens précis de ce rapport. Le barbare qui a tué la semaine dernière en Isère était originaire de Besançon et a été formé par un de mes étudiants. Loin de déboucher sur un « rapport tondeuse à gazon » – vous vous coupez un doigt, il faut une loi... –, notre

travail est important et attendu. La loi de 2004 porte uniquement sur les signes religieux, restons sur cette notion.

**M. Jacques Legendre.** – En effet.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Durant ma carrière, j'ai assisté à des réflexions politiques déplacées et exagérées. Nous ne sommes pas à l'abri de partis politiques totalitaires. Le mot « politique » a de la valeur, je soutiens son insertion.

**Mme Catherine Troendlé.** – Comme Mme Duchêne, je souhaiterais rajouter les termes « politique et philosophique ». Certains partis politiques extrêmes émergent ou se développent. Rien n'empêcherait un enfant de venir à l'école vêtu d'un T-shirt vantant tel ou tel parti totalitaire. N'est-ce pas un signe ostentatoire ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Je suis entre deux hommes compétents et expérimentés qui murmurent que c'est déjà interdit... Ne faudrait-il pas mettre appartenance au pluriel ?

**Mme Catherine Troendlé.** – C'est mieux de redire que c'est interdit...

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Je souhaitais donner un signal fort, mais je vous propose de mentionner « appartenance religieuse, politique ou philosophique ».

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – C'est seulement repris de la circulaire Chatel...

**M. Patrick Abate.** – Commencer par le terme de « sacralisation » de l'école – ce qui évoque le religieux – me gêne. C'est symptomatique de la difficulté de l'exercice...

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous avions pensé à « sanctuariser ».

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je n'ai pas trouvé de meilleur synonyme.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous pourrions utiliser des guillemets ? Laissons plutôt comme cela.

*La proposition de rédaction n° 1 rectifiée est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – La proposition n° 2 de M. Legendre remplace « recentrage des programmes d'histoire autour du récit national » par « priorité à la connaissance de l'histoire de France et de sa chronologie ». Je préférerais, comme indiqué dans la proposition n° 5, « mettre la Nation au cœur des programmes d'histoire en primaire et au collège ».

**M. Jacques Legendre.** – L'historien que je suis n'aime pas beaucoup le terme de récit national, parce que l'histoire est une science humaine, pas un récit. Je préfère le terme d'histoire de France, compréhensible par tous, et j'insisterais sur la chronologie, beaucoup de jeunes mêlangeant allègrement des événements qui se sont déroulés à des époques différentes.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – J'avais mentionné le terme de Nation car de nombreuses personnes auditionnées l'utilisaient, mais je donnerais volontiers la priorité à la proposition de M. Legendre.

**M. Patrick Abate.** – Je partage l'avis de M. Legendre : l'histoire est une science.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – La chronologie fait partie des repères mentionnés dans le rapport, j'y tiens également.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – J'entends les remarques des spécialistes de l'éducation ou des historiens. L'idée est de donner un signal. En sus de récit national, nous avions aussi entendu le terme de roman national... Trouvons un intermédiaire. « Récit national » a été évoqué par tous les philosophes que nous avons entendus. L'expression doit être conservée. La priorité donnée à l'histoire de France et à la chronologie est évoquée dans le contenu du rapport. Je laisserais tel quel « recentrage dans l'histoire de France autour du récit national ».

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – La chronologie est importante.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous pourrions prôner un « recentrage des programmes sur l'histoire de France et sa chronologie autour du récit national » ?

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Il s'agit bien d'un recentrage des programmes d'histoire ?

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Je propose « recentrage des programmes d'histoire autour du récit national en priorisant sur la chronologie » ou « recentrage des programmes d'histoire sur l'histoire de France et sa chronologie autour du récit national ».

**M. Claude Kern.** – Cela me convient.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Gardons « recentrage du programme de l'histoire de France et de sa chronologie autour du récit national ».

*La proposition de rédaction n° 2 rectifiée, est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 5 devient sans objet.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – La proposition de modification n° 3 de M. Legendre supprime le « rappel en début de semaine par le chef d'établissement ou l'enseignant des valeurs citoyennes autour de sujets d'actualité ».

**M. Jacques Legendre.** – On demande déjà beaucoup aux chefs d'établissement. Ce n'est pas un problème de fond : nous rentrons trop dans les détails et je m'interroge sur le caractère pratique de la proposition.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Certains chefs d'établissement le font chaque jour.

**Mme Catherine Troendlé.** – Les recteurs pourraient-ils définir ces sujets d'actualité ou ces messages pour une plus grande cohérence dans les écoles ?

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Ce rappel en début de semaine m'a fait penser, comme je l'ai écrit dans ma contribution, à l'enseignement civique et moral qui sera dispensé chaque semaine. Selon l'âge des enfants et leur classe, il pourrait être davantage lié à la vie de la classe, au quartier, avant d'évoquer la commune, le pays... Je suis plutôt favorable au maintien de ce dispositif.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous nous sommes rendus dans une école où était dispensé l'exercice du « quoi de neuf ? ». Dans une école de Montfermeil, un cérémonial réunit chaque matin le chef d'établissement qui évoque devant les élèves un fait d'actualité de la veille. Je propose plutôt que cet exercice soit hebdomadaire.

**M. Jacques Legendre.** – Je retire ma proposition de rédaction.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Merci de votre sagesse.

*La proposition de rédaction n° 3 est retirée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – A la fin de l'axe 2, ma proposition de rédaction n° 7 complète le code de bonne conduite avec la « création dans chaque département d'un établissement spécialisé d'accueil pour les élèves les plus perturbateurs. » Il me semble plus judicieux d'inclure cette disposition dans le deuxième axe qui traite de l'autorité plutôt que dans le troisième dont la dominante est d'améliorer la maîtrise du français.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – J'approuve cette proposition.

*La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – La 1<sup>re</sup> proposition du rapporteur pour l'axe 3 porte sur l'évaluation de la maîtrise du français au CM2 et sur l'apprentissage du français, axe central des programmes du primaire. Dans ma proposition n° 8, je suggère d'y ajouter un effort sur l'apprentissage du français en maternelle, dès deux ans, surtout dans les quartiers difficiles.

**Mme Françoise Férat.** – Cela figure déjà dans la loi.

**M. Claude Kern.** – Tout à fait.

**M. Michel Savin.** – C'est déjà ce qui existe...

**Mme Françoise Cartron.** – ...depuis la loi sur la refondation de l'école.

**M. Claude Kern.** – Il est utile de le rappeler.

**M. Michel Savin.** – Est-il nécessaire de tout rappeler ?

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Soyons plus efficaces, et arrêtons-nous au primaire, la suite a déjà été mentionnée dans le corps du rapport.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – J'en conviens. Cela me tient pourtant à cœur...

*La proposition de rédaction n° 8 est retirée.*

**M. Patrick Abate.** – Une évaluation de la maîtrise du français en CM2 conditionnant l'accès en sixième aurait pour conséquence un redoublement qui n'atténuerait pas les difficultés. Vous rétablissez le certificat de fin d'études ; si vous ne l'obteniez pas, vous étiez envoyé en apprentissage. Cette proposition d'un autre siècle ne peut être appliquée ni concrètement, ni efficacement.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je ne souhaitais pas déposer de proposition de rédaction, mais l'évaluation doit intervenir à la sortie du CP ou du CE1, pour bien accompagner les élèves. En sixième, c'est trop tard.

**Mme Françoise Cartron.** – Regardez l'organisation de la scolarité issue de la loi de refondation de l'école : avant le cycle cinquième-quatrième-troisième, il y a un cycle CM2-sixième qui n'est pas compatible avec ce couperet à la fin du CM2.

**M. Michel Savin.** – Je suis favorable à une évaluation avant le CM2, par exemple en CE2-CM1. Un accompagnement personnalisé permet de travailler en amont.

**Mme Catherine Troendlé.** – Lorsque Luc Ferry était ministre, il a pendant un an organisé après le CP ou le CE1 une évaluation, à la suite de laquelle les classes étaient divisées en petits groupes de manière à accompagner davantage les enfants les plus en difficulté.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Ici il s'agit de donner un signal fort : les élèves qui ne maîtrisent pas le français ne comprennent pas les cours...

**Mme Catherine Troendlé.** – Conditionner l'accès en sixième à la réussite de cette évaluation a une valeur de sanction, alors que l'évaluation doit être positive et donner la possibilité de suivre un accompagnement personnalisé.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Nous pourrions utiliser le terme de « déterminant » au lieu de « conditionnant » ?

**M. Jacques Legendre.** – Nous sommes dans un processus glissant : chaque année on doit s'assurer que les élèves ont acquis un niveau souhaitable, sinon un rattrapage est nécessaire. Il faudrait évaluer la maîtrise du français tout au long du primaire.

**Mme Catherine Troendlé.** – Il faudrait un accompagnement spécifique.

**Mme Françoise Cartron.** – Vous développez deux visions différentes, l'une fondée sur les sanctions, l'autre sur le rattrapage.

**M. Patrick Abate.** – Effectivement ce n'est pas une question de degré, plus souple ou moins souple, mais deux visions différentes.

**M. Michel Savin.** – Ces visions ne sont pas incompatibles. Vous pouvez repérer des élèves en difficulté dès le CP ou le CE1 et les faire travailler par groupes, tout en gardant la condition pour le passage en sixième, de manière à éviter l'accumulation de difficultés ensuite.

**M. Claude Kern.** – La condition est trop dure, une évaluation de la maîtrise du français en CE2 permettrait de classer les élèves par niveaux et de travailler en petits groupes.

**M. Jean-Claude Carle.** – La maîtrise du français est le cœur du problème : moins on dispose de mots, plus on est violent. A cinq ans, un enfant de cadre supérieur a entendu trente millions de fois plus de mots qu'un enfant de milieu défavorisé. Attendre le CM2 est trop tardif, il faut intervenir en dernière année de maternelle, en CP ou en CE1. Sinon les mêmes enfants avec les mêmes problèmes passeront en classe supérieure alors qu'il leur faudrait une pédagogie adaptée.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Je suis d'accord avec mon collègue, nous ne souhaitons pas une sanction terminale trop tardive et qui nous poserait ensuite la question du chanteur Gilles Servat, « qu'est-ce qu'on va en faire ? ». Il faut y remédier. Toutefois, nous débattons d'une proposition de rédaction n° 8 de Mme Laborde, qui a été retirée. Nous devons respecter les règles de procédure, notamment le délai de dépôt des propositions de rédaction. Si vous n'étiez pas d'accord sur le début de la proposition du rapporteur en ce qui concernait l'évaluation de la maîtrise du français en CM2, vous auriez dû déposer des propositions de rédaction !

**M. Éric Jeansannetas.** – L'on procède déjà à une évaluation des compétences de base au début du CE2 et de la sixième, afin de développer des pédagogies différencierées, consacrant plus de temps à ceux qui ont plus de difficultés. Ne réinventons pas des choses qui existent déjà.

**M. Jean-Claude Carle.** – Évaluer la maîtrise du français en CM2, c'est trop tard ! Il faudrait le faire tout au long du cycle.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Madame Blandin, je vous en donne acte, seul le rapporteur peut encore modifier son texte.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Je peux reprendre à mon compte cette proposition intéressante : « évaluer la maîtrise du français tout au long de l'enseignement élémentaire, notamment en CM2, conditionnant l'accès en sixième, » - la suite de la proposition restant inchangée : « l'apprentissage de la langue française devenant l'axe central des programmes du primaire ».

**Mme Catherine Troendlé.** – Cela contient une sanction, mais avec un accompagnement. En CM2, le redoublement peut se justifier. Les constats non suivis d'effets ne servent à rien !

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Cela apparaît bien dans le corps du texte.

**Mme Françoise Cartron.** – Cela justifie-t-il une sanction ?

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Cessez de présenter le redoublement comme une sanction. J'ai redoublé mon année de CAPES et j'ai été reçu du premier coup à l'agrégation !

*La proposition de nouvelle rédaction du rapporteur est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – La proposition de rédaction n° 4 supprime le système des ELCO, c'est-à-dire les enseignements des langues et cultures d'origine et intègre ces langues dans le programme d'apprentissage des langues étrangères.

**M. Jacques Legendre.** – Dissipons toute ambiguïté : nous ne sommes pas contre les langues et cultures d'origine ; reste qu'il présente quelques dangers que des enseignants soient fournis par des pays étrangers sans contrôle de l'éducation nationale.

**M. Patrick Abate.** – Il est indiscutable que ces apprentissages peuvent être la cause d'un repli identitaire, mais cela relève-t-il de notre compétence de les supprimer ? Si le comprends le souci du rapporteur, les signes forts qu'il veut lancer risquent fort d'être contre-productifs. Il serait plus efficace de proposer une évaluation avec les enseignants et les parents d'élèves.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Cet amendement va dans le bon sens : tous les enseignants que nous avons entendus nous ont demandé cette suppression.

*La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Nous pouvons aborder maintenant le débat général sur le rapport.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Sur la méthode : j'ai noté le secret de nos travaux, même si toutes les auditions sont sur internet. C'est dommage, car nous assumons ce que nous disons. Il est d'usage que le rapporteur conserve le monopole de la communication sur son rapport ; mais en nous interdisant de publier nos contributions, vous franchissez la limite de la Constitution.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Mais non ! Je ne vous ai pas dit ça ! Le secret ne s'applique qu'en cas de non-publication du rapport. Si le rapport est adopté votre contribution y figurera et, dans le cas contraire, vous pourrez la porter sur la place publique.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Vous le pourrez dès la semaine prochaine.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Reste qu'il n'a pas été facile de respecter les règles contraignantes de consultation du projet de rapport. Le Sénat pourrait passer au XXI<sup>e</sup> siècle en fournissant des outils numériques non branchés sur l'extérieur, de manière à faire une recherche par mots clés, tels que « autorité » ou « islam », plutôt que de nous contraindre à parcourir sur papier des pages innombrables comme des moines du Moyen Âge.

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – Je reconnais que cette formule n'est pas pratique, j'ai dû moi-même m'y soumettre. Nous pourrons saisir le Président du Sénat d'une lettre en ce sens.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Sur le fond, ce travail était parti d'une inspiration polémique. Bien qu'il ait évolué, le but énoncé n'a pas été atteint. Vous ne disposez pas des chiffres, et vous reconnaissiez que ce n'est pas le plus important ; vos propositions – pour les rares qui soient bonnes – ne sont pas nouvelles ou nécessitent des moyens, telle la formation continue – j'espère que nous pouvons désormais compter sur votre soutien pour l'augmentation des moyens qui y sont consacrés. Les autres ne sont pas acceptables politiquement – loi Ciotti, barrage en fin de CM 2, autonomie de recrutement des

équipes pédagogiques, établissements pour perturbateurs – et, surtout, elles manquent de cohérence.

Lors des nombreuses auditions, nous avons entendu à côté de choses intéressantes, des échanges dignes du café du commerce, à la limite de la xénophobie, qui, publiés, auraient été passibles des tribunaux – heureusement, le rapporteur ne les a pas pris à son compte. Sa démarche a évolué : diversification de l'esprit des auditionnés, posture moins soupçonneuse.

Le rapport, quoique beaucoup plus digne et divers que ce qu'on aurait pu craindre, juxtapose des orientations divergentes. Comment, par exemple, avoir entendu tant d'orateurs et de membres de la majorité fustiger les « pédagogistes »... et lire ce juste constat à propos des concours : « en privilégiant les savoirs disciplinaires plutôt que la vraie attitude au métier d'enseignant, le format actuel des concours est devenu davantage une évaluation des connaissances des candidats, qu'une procédure de recrutement fondée sur leurs capacités pédagogiques » ? J'aurais pu signer cela...

Vous soufflez le chaud et le froid. Des paragraphes presque acceptables s'enchaînent avec des propositions qui n'ont rien à voir avec eux. Ainsi, après avoir cité le « quoi de neuf » de la pédagogie Freinet, par excellence un moment de prise en compte du vécu des petits pour créer un temps d'échange, vient la scabreuse proposition du sermon du chef d'établissement autour de sujets d'actualité – le flux frénétique que vomissent les médias n'est d'ailleurs pas un support idéal.

Votre paragraphe sur la vie scolaire comme terrain d'apprentissage encourage l'engagement dans les instances de l'établissement ou dans les projets citoyens et introduit bizarrement votre proposition sur les drapeaux et devises, qui figure déjà dans la loi. Une proviseure qui avait votre oreille, vous a parlé des élèves mais aussi des enseignants ou des étudiants qui n'aiment pas les valeurs de la République. Et vous proposez le recrutement par les chefs d'établissement sans contrôle de la République ? C'est risqué dans un tel contexte ! Vous voulez renforcer la laïcité mais vous ne vous interrogez pas sur le Concordat. Vous supprimez les ELCO au lieu de préconiser une vigilance sur leurs enseignants.

Enfin, ratant son but requalifié, la commission préfère mettre en scène des propositions d'une partie de votre groupe politique plutôt que de rechercher des moyens d'aider les enseignants à créer l'adhésion républicaine. Elle ne recense pas tout ce qui marche ni comment le favoriser. Elle ne donne pas les chiffres de la formation continue. Alors que la barbarie nous frappe régulièrement, elle ne dit rien de l'éducation à l'altérité, à la non-violence, ou des efforts efficaces pour une école plus inclusive. Or ce n'est pas en excluant que l'on rendra les jeunes pousses résistantes et hostiles aux sirènes obscurantistes et sanguinaires.

**M. Jean-Claude Carle.** – Félicitons d'abord Mme la présidente, qui s'est beaucoup impliquée et a su arbitrer lorsqu'il le fallait, ainsi que notre rapporteur, dont je partage les propositions. Le quatrième axe prioritaire de la responsabilisation des acteurs me semble très important : nous ne pouvons pas tout demander à l'éducation nationale ; les familles, les collectivités territoriales, les organisations socio-professionnelles et le gouvernement ont leur responsabilité, comme les parlementaires.

Je me réjouis de voir que vous reprenez l'idée de tenir un débat d'orientation sur l'éducation avant le cadrage budgétaire, que j'ai demandé en vain à la ministre. Il faut avoir

une vision globale de la question : l'enseignement scolaire représente 63 milliards par an pour l'État, sans compter les contributions des collectivités et des familles, la politique de la ville 40 milliards et la politique familiale des dizaines de milliards d'euros. La rue concurrence avec succès l'école. L'enjeu est d'inverser la situation. Je forme le vœu que vous puissiez assurer le service après-vente de votre rapport, pour qu'il ne devienne pas à un volume de plus prenant la poussière sur les rayons de la Bibliothèque du Sénat...

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Que l'on soit d'accord ou non sur le rapport, il convient de féliciter la présidente et le rapporteur pour leur travail. Le groupe socialiste s'était opposé à la création de cette commission d'enquête à chaud après les événements de janvier. L'institution scolaire était soupçonnée de cacher des informations au moment où notre pays avait au contraire besoin de cohésion. Mal ressenti parmi les enseignants, ce procédé stigmatisant a introduit un rapport de méfiance et un sentiment d'instrumentalisation. C'est ainsi la première fois que des personnes refusent d'être auditionnées. Les moyens d'une telle commission étaient disproportionnés : madame la Présidente, vous avez dès le départ indiqué que vous n'en utiliseriez pas les prérogatives. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons refusé de prendre des responsabilités dans le bureau de cette commission.

Nous, socialistes, pensons que la légitime émotion soulevée par les attentats de janvier méritait mieux que cette tentative d'instrumentalisation de ces faits graves que sont le refus ou la contestation de la minute de silence. Des mesures fortes ont été prises dès le lendemain pour les signaler et sanctionner l'apologie du terrorisme, du racisme, de l'antisémitisme et de la haine de l'autre. Toute la société est en proie à la confusion sur les valeurs de la République ; c'est à tous les niveaux que nous devons apporter des réponses.

Que la droite balaie devant sa porte ! Qui a enterré le rapport Obin sur les signes religieux à l'école en 2004 ? Monsieur Fillon ! C'est la droite qui a pratiqué la mise sous le boisseau d'informations dérangeantes : une des premières mesures de Vincent Peillon en 2012 a justement été de rétablir la transparence en publiant tous les rapports. Qu'a pointé en premier M. Obin lors de son audition ? L'aggravation de la ghettoïsation dans les quartiers depuis dix ans et le manque de formation des professeurs, jugée naguère superflue par la droite ; l'urgence a été de la reconstruire à travers la loi de refondation de l'école. Ceux qui veulent maintenant réviser les maquettes de formation des ÉSPÉ sont ceux-là mêmes qui avaient supprimé 80 000 postes. En recréant, en rétablissant une vraie formation professionnelle pour les enseignants, avec la charte de la laïcité, en confiant la réforme des programmes à un conseil supérieur, nous avons montré la voie vers une école exigeante mais bienveillante.

Vous proposez de votre côté le retour à de vieilles recettes inadaptées, autour du triptyque répression, sanction, coercition. La panoplie est complète : vouvoiement, uniforme, rituel matinal, et surtout loi Ciotti avec la suppression des allocations familiales, cette prétendue arme de dissuasion contre l'absentéisme, alors que ce dispositif a démontré son inefficacité.

**Mme Françoise Férat.** – Il n'a pas eu le temps !

**M. Jacques-Bernard Magner.** – En quatre ans ? Même chose pour l'établissement spécial pour les perturbateurs, ajoutant la stigmatisation à la ghettoïsation : comment les appellerez-vous ? Quels enseignants y mettrez-vous ? Y mettrez-vous des barbelés ?

Ce rapport est en contradiction totale avec la politique menée par la droite : il défend l'école dès trois ans, alors que la droite s'est opposée à la scolarité obligatoire à cet âge et a réduit la préscolarisation en maternelle ; il défend un enseignement moral et civique transversal, c'est-à-dire interdisciplinaire – mais qui dénonce depuis des mois l'interdisciplinarité de la réforme du collège ?

Nous sommes tous d'accord pour constater le creusement des inégalités sociales et scolaires ; mais vous vous abstenez de toute proposition. Or, nous devons poursuivre l'objectif de la mixité sociale, pour lequel nous avons adopté un amendement à la loi de refondation de l'école afin de partager les secteurs de recrutement entre plusieurs collèges publics ; l'éducation prioritaire a été refondée. Vous remettez en cause ces avancées.

Nous condamnons l'instrumentalisation de cette commission d'enquête, qui vise à présenter le programme éducatif de l'UMP – ou plutôt des Républicains – pour 2017 : notation et recrutement des professeurs par les chefs d'établissement, sanction financière pour absentéisme scolaire, quarantaine des élèves perturbateurs, prestation de serment des enseignants, référence à la prétendue exemplarité de l'enseignement privé.

Laissons le temps au plan d'action du gouvernement de se déployer : le Sénat s'honorera d'en dresser un bilan objectif le moment venu.

**M. Patrick Abate.** – Un point de forme : vous nous allouez 6 000 signes pour faire part de nos sentiments sur ce texte, c'est un peu court, comme est courte la petite semaine que nous avions à disposition pour prendre connaissance de votre projet de rapport ; les outils pourraient effectivement être améliorés. La présidente et le rapporteur ont fait preuve d'une implication incontestable ; nous ne pouvons cependant pas accepter la philosophie qui sous-tend le rapport et qui s'exprime avec brutalité dans les préconisations. Le rapporteur voulait envoyer des signes forts ; il s'agit de divisions, de sanctions. La République ne se décrète pas, elle se sécrète par une complexe alchimie, qui ne supporte pas l'adjonction de produits chimiques dangereux comme ceux que vous proposez : collège spécialisé qui ressemble fort à une prison pour gamins, interdiction de la tablette au collège...

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – Dans le primaire !

**M. Patrick Abate.** – Alors que nous mettons en place des tableaux numériques... Le brouillage des téléphones portables est-il bien constitutionnel ?

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – C'est une mise à l'étude.

**M. Patrick Abate.** – Éviter l'affectation des débutants dans les établissements difficiles, pourquoi pas ? Mais non pas donner l'autonomie du recrutement au chef d'établissement ou établir un rendez-vous hebdomadaire.

Les signes forts que vous voulez envoyer sont à contre-courant de ce qui peut faire République, s'appuyant sur toutes les composantes de notre société et s'enrichissant de leur diversité. Cette démarche répond à une préoccupation politique, cherchant à produire un document de campagne qui, dans une surenchère dangereuse, reprend des idées qui poussent dans le terreau de l'extrémisme.

**Mme Françoise Cartron.** – Je ne peux pas cacher un sentiment de malaise. Ce rapport est très négatif : si des établissements ont connu des problèmes, dans bien des cas,

l'intelligence et la réactivité des enseignants ont pu s'exprimer, avec l'accompagnement du ministère.

Certaines des vingt propositions du rapporteur sont simplistes, datées et déconnectées : si le vouvoiement, l'uniforme et le rituel du matin suffisaient, nous le saurions... Vos préconisations ne sont pas à la hauteur de la situation ; mais assurément, les médias les reprendront. Pour justifier votre retour à la loi Ciotti, vous vous fondez sur le témoignage de deux conseillers d'éducation ; il aurait fallu consulter des Dasen ou des caisses d'allocations familiales (CAF) : ils vous auraient montré l'impossibilité et l'inutilité de retirer la part de l'enfant absent dans la masse des allocations versées à une famille. Les bras m'en tombent !

D'autres propositions sont des voeux pieux, comme l'interdiction de nommer de jeunes enseignants dans des établissements difficiles : c'est trop facile ! Un rapport demande plus de sérieux. Vous proposez l'interdiction des tablettes dans les écoles primaires sous prétexte qu'elles pourraient être les vecteurs de messages terroristes... Le danger ne serait-il pas plutôt au collège ? La tablette est de toutes manières un outil pédagogique dont nous ne pourrons pas nous passer. Vous redécouvrez les inégalités sociales et scolaires dont souffre notre pays, mais personne ne se penche sur la question parmi ceux qui ont dérèglementé la sectorisation. Vous encensez la maternelle et les vertus de l'apprentissage du langage, après avoir prétendu pendant trois ans qu'elle était néfaste pour les enfants de deux à trois ans, à qui les jardins d'éveil convenaient mieux. Enfin, vous demandez plus d'heures d'enseignement du français après avoir supprimé une demi-journée, soit trois heures de classes.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Nouveau sénateur, je m'interrogeais sur l'apport de notre assemblée, cette commission m'a apporté une réponse. J'en remercie la présidente, qui a su être à la fois ferme et compréhensive, et le rapporteur, pour sa dignité, son humilité et son courage – il en faut pour éviter le verbiage : il est plus facile de critiquer que de proposer !

Le Concordat, madame Blandin, implique un enseignement laïc du fait religieux. Il faut parfois aller sur place avant de parler. Les parents ont toujours la possibilité d'y substituer un cours de morale. La seule chose discutable est son financement national et non local. Je me réjouis des propositions du rapporteur et regrette les clivages idéologiques.

**Mme Marie-Annick Duchêne.** – Je félicite la présidente, l'exercice de ses fonctions n'a pas dû être facile, alors qu'une partie de la gauche refusait de participer à la commission. Je partage les conclusions du rapporteur. Pendant dix-huit ans, j'ai assisté à ce qu'a décrit Françoise Cartron. J'ai été folle de rage de voir disparaître les trois heures d'enseignement ; j'aurais espéré que nous nous rassemblions autour de solutions pragmatiques.

**M. Jacques Legendre.** – Bravo à la présidente et au rapporteur pour avoir assumé une lourde tâche. Nous ne pouvons pas nier la triste réalité : dans certains établissements, certains élèves pensent en termes de eux et de nous, faisant la différence entre ceux qui sont intégrés dans la société et ceux qui, se sentant avant tout solidaires de leur quartier, de leur pays d'origine, ne se retrouvent pas dans les valeurs de la République. Il était souhaitable de s'interroger sur cette question, et je ne comprends pas que des groupes politiques refusent de s'y associer.

Cette interrogation n'est pas propre à la France : en tant que rapporteur pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je pourrais vous parler du cadre commun

de référence autour des valeurs démocratiques que les 47 pays membres cherchent à définir, comme ils l'ont fait pour l'apprentissage des langues. Ce rapport sera un élément au service d'une réflexion plus vaste.

**Mme Françoise Férat.** – En dehors des campagnes électorales, j'ai du mal avec la politique politique : j'ai mal vécu le procès fait à la droite tout à l'heure. Attendons avec modestie le bilan de la refondation de l'école. Quant à la transparence de M. Peillon, nous en avons eu une démonstration lorsqu'il a refusé d'être filmé et de figurer au procès-verbal. Le sujet est tellement sensible que je suis sortie traumatisée de certaines auditions.

Nous avons débattu pendant vingt minutes sur l'évaluation entre CE1 et CM2... J'aurais pensé que gauche et droite auraient pu s'entendre sur la nécessité de repérer les enfants qui ont de la difficulté à lire pour les tirer vers le haut. Nous savons bien que tout se joue là. Je voterai le rapport sans réserve.

**M. Claude Kern.** – Je m'associe aux félicitations au rapporteur et à la présidente pour le déroulement des auditions, bonnes et moins bonnes, comme pour les visites de terrain. J'approuve la quasi-totalité des propositions, car j'y retrouve ce qui nous a été demandé lors de ces visites. Je le voterai.

**M. David Assouline.** – Les événements de janvier à l'origine de cette commission ont révélé bien des choses dans la société ; il est bien dommage à cet égard que personne n'ait cherché à savoir comment les minutes de silence ont été respectées ailleurs, dans les entreprises, par exemple. Vous en avez fait un problème de l'école. Ces événements ont révélé que les enfants ont besoin de la laïcité, dont je refuse l'instrumentalisation, car c'est un dernier rempart : la laïcité, ce n'est pas asséner des valeurs, mais les faire comprendre et mettre l'enfant en mesure de s'émanciper de toutes ses prédispositions familiales ou religieuses et de construire son libre-arbitre. Notre débat n'aurait pas été idéologique, si cette commission avait poursuivi ce but.

Or vos propositions, à 80 %, vont à l'encontre de ce principe. Vous parlez de récit national : il faut que l'enfant le comprenne ! Éduquer aux médias, à la compréhension de l'actualité, à l'utilisation d'internet avec un esprit critique, à la détection des thèses complotistes..., voilà ce qui était nécessaire. Face aux vidéos vues mille fois par les jeunes, vous ressassez le programme de l'UMP.

**M. Jacques Legendre.** – Oh !

**M. David Assouline.** – Je ne parle pas du rapport et de votre travail sur le terrain. Mais jamais une commission d'enquête n'a été aussi loin contre l'esprit du Sénat. Évaluation des professeurs, retour à la loi Ciotti, autonomie des établissements : rien de tout cela, sinon le serment, n'a été débattu !

**Mme Françoise Férat.** – Il fallait être présent !

**M. David Assouline.** – Il est dommage que vous en profitiez pour mettre sur orbite les propositions chocs de votre candidat qui heurteront le débat public alors qu'il faudrait l'apaiser. Des moments difficiles nous attendent.

**M. Michel Savin.** – La présidente et le rapporteur ont organisé ces auditions de main de maître. Les propositions enclencheront un mouvement, alors que rien ne s'est fait

depuis les événements. Les chiffres de la ministre - 800 élèves liés aux réseaux islamistes -doivent nous interpeller.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je remercie de tout cœur la présidente et le rapporteur.

**M. Jacques Gosperrin, rapporteur.** – L'évaluation des dispositifs d'éducation mériterait une mission à part entière. La République se sécrète, certes ; mais évitons le déni de cette division entre eux et nous qu'a évoquée M. Legendre. J'ai voulu libérer la parole. Monsieur Assouline, si vous aviez lu le rapport, je ne suis pas sûr que vous parlez ainsi...

**M. David Assouline.** – Je peux réciter vos propositions !

**M. Jacques Gosperrin.** – L'intitulé du rapport sera : « Faire revenir la République à l'école. »

**Mme Françoise Laborde, présidente.** – J'apprécie bien des choses dans le rapport. Le rapporteur a pris le parti de présenter des propositions dures. Je comprends qu'il ait préféré suivre le modèle de la vingtaine de préconisations de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, plutôt que des cent du rapport de Jean-Pierre Sueur, dont personne n'a pratiquement parlé. Lorsque vous avez suivi toutes les auditions, vous ne le trouvez pas violent.

*Le rapport est adopté.*

*La publication des travaux non encore publiés est autorisée.*

*La réunion est levée à 16 h 10.*



## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

**Jeudi 2 juillet 2015**

**- Présidence de M. Philippe Bonnecarrère, président –**

*La réunion est ouverte à 10 h 5.*

### **Audition de Mme Clotilde Valter, Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la simplification**

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Nous sommes d'autant plus heureux d'accueillir Clotilde Valter, qu'elle nous réserve l'une de ses premières interventions de secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la simplification. Nous vous remercions, madame la Ministre, et vous félicitons de prendre ainsi la suite de Thierry Mandon.

Nous avons déjà ouvert plusieurs pistes dans notre réflexion sur les moyens d'améliorer la commande publique. Comment faire moins cher et plus simple ? Comment favoriser l'accès des PME à la commande publique ? En effet, même si nos chiffres ne sont pas négatifs, on peut toujours faire mieux. Comment gérer le recours aux travailleurs détachés lorsqu'il pose problème dans l'exécution des marchés publics ?

La transposition des trois directives européennes de 2014 devra être achevée le 18 avril 2016. Loin de vouloir réécrire le code des marchés publics ou d'examiner les ordonnances article par article, nous sommes en quête d'une valeur ajoutée pour enrichir les recommandations que nous souhaiterions adresser au gouvernement.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Je joins, madame la Ministre, mes félicitations à celles du président.

La commande publique peut favoriser une reprise solide et durable de la croissance. Les trois directives européennes qui réforment le droit de la commande publique donnent des possibilités inédites aux PME. La simplification, la confirmation de la possibilité de l'allotissement, le plafonnement de l'obligation faite aux PME en matière de chiffre d'affaires au double du montant estimatif du marché pour y postuler, tout cela contribue à mettre en place une économie de territoire et de proximité. Le futur document unique sur les marchés publics (DUME) participe à cette simplification. Des inquiétudes persistent cependant sur le *dumping social* qui se met en place pour proposer des offres anormalement basses en recourant à des entreprises de sous-traitance employant des travailleurs détachés. Si la directive garantit un maximum de transparence, les troisième et quatrième niveaux de sous-traitance sont particulièrement dégradés. Chez moi, pour construire le nouvel hôpital, on fait appel à des entreprises qui comptent pas moins de douze à quatorze nationalités différentes, alors que les entreprises régionales sont en difficulté.

La transposition des directives européennes n'est-elle pas l'occasion d'améliorer notre droit en la matière ? Le projet d'ordonnance « marchés » a été transmis au Conseil d'État. Les directives sont bonnes, la transposition sera de qualité. À nous de supprimer un dernier verrou, mais non des moindres, en développant une culture de l'achat public.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – D'habitude, mon collègue ne manque pas de dénoncer explicitement la culture de la sur-transposition qui caractérise l'administration française.

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État.** – Je vous remercie de vos mots d'accueil, monsieur le Président.

La commande publique est un facteur de croissance, de développement économique et de création d'emplois dans nos territoires. On estime à 71,5 milliards d'euros le montant de l'achat public en 2014, 200 milliards avec les DSP, soit 10 % du PIB. Parce que la commande publique participe de la bonne gestion des finances publiques, l'État et les collectivités doivent se montrer exemplaires en favorisant son efficacité. Il faut prendre en compte les textes, mais aussi tout le poids des pratiques. C'est pourquoi, nous avons ouvert de grands chantiers sur l'entretien du patrimoine immobilier, sur les équipements au travail, etc. Nous devons renouveler l'image de l'achat public. L'importance de la commande publique requiert l'intervention d'un corps spécialisé.

En matière de réforme et de simplification, notre programme vise d'abord à développer l'accès des entreprises aux marchés publics, en accordant une attention particulière aux PME qui souffrent des procédures imposées. Nous souhaitons également favoriser la transparence et l'information des candidats, grâce à une politique d'ouverture et de mise à disposition des données. La dématérialisation assouplira le dispositif. Enfin, nous gagnerons en efficacité en professionnalisant la fonction d'achat de l'État. Notre action est coordonnée avec celle d'Emmanuel Macron, en charge de la transposition de la directive, et de Michel Sapin, responsable du service des achats de l'État.

Le marché public simplifié fonctionne déjà, sans qu'on ait le recul nécessaire pour évaluer l'effet des souplesses introduites. Des améliorations sont envisagées comme la standardisation des modèles d'appel d'offres ou la mise à disposition de toutes les entreprises des publications de marché. On incitera également les organisations professionnelles à accompagner ceux de leurs ressortissants qui souhaitent s'engager dans un marché public, en leur transmettant les informations nécessaires. Enfin, nous souhaitons travailler sur le niveau des seuils.

La comparaison avec d'autres pays n'est pas en notre défaveur en matière d'accès des PME à la commande publique. Les États-Unis qui bénéficient d'un dispositif *ad hoc* restent en deçà de l'objectif des 23 % qu'ils s'étaient fixé.

Quant aux travailleurs détachés, c'est un sujet brûlant qui préoccupe les élus. Le Sénat a déjà abordé la question, tout comme les députés, avec la proposition de loi de Gilles Savary. Un dispositif de la loi Macron cible les fraudeurs. Des avancées sont acquises, notamment grâce aux règles de transparence mises en place par les directives européennes. Cependant, à toute mesure contre la fraude, son détournement : ne relâchons pas notre vigilance.

**M. Daniel Raoul.** – Je suis heureux de vous féliciter à mon tour, Madame. Dans ma commune, nous avions mis en place un service central des marchés pour contrôler tous les marchés, y compris les Mapa. Il aurait encore son utilité pour éviter que s'installent des relations privilégiées entre les services et les entreprises. En outre, en recourant à des acheteurs, ces *cost killers* formés à l'achat et à la mise en concurrence, nous avions déjà

commencé à professionnaliser la procédure de la commande publique, avec comme résultat de sérieuses économies.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Nous avons tous eu l'occasion de nous interroger sur l'efficacité de la commande publique et la pertinence des pratiques. La situation des comptes publics nous constraint et la croissance est un impératif. Les collectivités locales et territoriales représentent 75 % de l'investissement public. Voilà où nous devons nous montrer efficaces, en incitant les élus aux bonnes pratiques, en bousculant les services pour les sortir du confort intellectuel où ils se sont installés, en faisant évoluer les modules de formation de la fonction publique territoriale. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a augmenté dans des proportions significatives. Les communes qui en bénéficient ont beaucoup à gagner à ce que l'évolution des procédures facilite l'accès aux marchés publics. Je suis heureuse que vous refusiez d'entonner l'antienne selon laquelle nos PME ne participent pas à la commande publique. Nous ne sommes pas les plus mal lotis dans le panel européen. Encourageons-les dans cette voie, en simplifiant encore davantage les procédures. Merci de vos propositions.

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État.** – Je puis le dire d'expérience, on ne peut qu'encourager les élus à constituer des services d'achat professionnels, imprégnés des règles et des bonnes pratiques, et compétents pour apprécier les prix à leur juste valeur. Les élus ne peuvent pas toujours maîtriser dans le détail ces sujets souvent complexes. Ils savent que leur responsabilité peut être mise en cause, d'où un certain inconfort. L'exemplarité de certaines collectivités ne peut que les encourager. La formation leur donnera des points de repère.

Nous envisageons de créer un corps interministériel d'acheteurs qui pourrait tout aussi bien être trans-fonctions publiques, ce qui favoriserait l'élaboration d'une culture commune. Deux enjeux déterminent l'action de l'État : l'exemplarité et l'équilibre des finances publiques. Alors que se profile la réorganisation des services territoriaux, il devra s'adresser aux élus tout autant qu'aux praticiens.

**M. Daniel Raoul.** – Qu'en est-il de l'élévation du seuil pour les Mapa ?

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État.** – Les seuils donnent lieu à des discussions permanentes. Je ne pourrai qu'être attentive aux propositions que vous ferez. Votre raisonnement est à double entrée : d'un côté, vous souhaitez éléver les seuils, de l'autre vous voulez donner plus de contrôle aux élus.

**M. Daniel Raoul.** – Avec le seuil actuel, j'avais avec les services une réunion hebdomadaire de contrôle des marchés. Si mon raisonnement est à double entrée, c'est pour concilier simplification et transparence.

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État.** – Les élus, qui sont l'exécutif, peuvent imposer leurs exigences de transparence. Comment un élu pourrait-il considérer que les services sont libres d'agir en toute indépendance ?

Nous nous sommes engagés dans l'*open data* pour que la transparence profite à tous, à l'État, aux collectivités, aux entreprises, mais aussi aux citoyens. L'expérience lancée en Bretagne est un succès. Les seuils impliquent d'adapter la procédure interne. Ils influent sur le comportement des acheteurs publics, mais aussi sur celui des entreprises, d'où leur effet contradictoire.

**M. Didier Mandelli.** – Dans ma commune d'un peu plus de 8 000 habitants, nous avons privilégié l'achat public local pour la restauration collective. A l'instar de ce qu'avait impulsé Stéphane Le Foll, envisage-t-on l'édition d'un guide pratique sur ces sujets ? Il n'y a pas que la grande commande publique ; on s'adresse parfois à de petits producteurs locaux. Vous avez récemment évoqué à Fontenay-le-Comte les 273 mesures de simplification pour les entreprises prises depuis 2012. Peut-on en espérer autant pour la commande publique ?

Quand on parle de travailleurs détachés – ils sont 350 000 dans notre pays – on pense souvent aux grands chantiers du bâtiment où les entreprises recrutent des ouvriers provenant de l'est de l'Europe. Je connais une entreprise qui a dû recruter 50 travailleurs détachés pour une mission de deux ans, car elle ne trouvait pas de candidats localement.

**M. Georges Labazée.** – Les lois de décentralisation prévoyaient un contrôle de légalité des marchés passés par les collectivités. Initialement réalisé par des personnels de catégorie A, il a été transféré, quand la révision générale des politiques publiques (RGPP) est passée par là, à des personnels de catégorie C, moins bien formés. Cela a donné lieu à des tensions. Qu'en pensez-vous ?

Le numérique préoccupe les collectivités, car c'est un secteur très concurrentiel, où les délégations de service public (DSP) sont pratique courante. Comment favoriser la transparence pour ce type de contrat ? Comme président du conseil général j'ai pu mesurer ce que coûtait l'échec d'une DSP mal estimée.

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État.** – L'UGAP est le bon endroit pour discuter des pratiques en matière de restauration collective. Beaucoup de collectivités et de conseils généraux ont privilégié les circuits courts. Dans le Gers, les plats servis aux élèves sont composés à 40 % à partir de produits locaux. L'Eure et d'autres départements suivent cette voie.

Monsieur Labazée, dans une autre vie, j'ai pu constater comme vous ce qu'est devenu le contrôle de légalité. L'État a effectivement mis en difficulté les collectivités les plus petites, en retirant un personnel expérimenté. À l'époque, j'avais regretté que l'État modifie l'équilibre de 1982, en mettant fin à l'obligation d'un contrôle de légalité systématique. Certaines collectivités s'engagent dans des DSP sans être suffisamment informées. Elles ignorent, par exemple, que ce type de contrat prévoit nécessairement un bénéfice pour l'opérateur. C'est regrettable.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Selon vous, y aura-t-il transposition ou sur-transposition ? Chacun connaît la tradition du droit français... Puisque l'on a beaucoup parlé des travailleurs détachés, obligera-t-on la maîtrise d'ouvrage à contrôler les chantiers, sous peine de voir sa responsabilité juridique engagée ? Ce dispositif verra-t-il le jour ?

**Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État.** – Nous ne pouvons qu'encourager la France à changer de mode opératoire par rapport aux règles européennes. La complexité est un handicap. Ce chantier avait été ouvert par Thierry Mandon et Emmanuel Macron. Nous entendons le poursuivre.

Je vous enverrai une réponse écrite sur la maîtrise d'ouvrage.

Nous devons travailler à réduire les coûts que la dématérialisation représente pour les collectivités. La signature électronique coûte chaque année 140 euros par personne concernée. C'est beaucoup pour les PME.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Le diable est dans les détails. Le futur document unique de marché européen (DUME) est un progrès ; encore faut-il que son contenu soit également simplifié. Encore faut-il aussi s'assurer de la véracité des informations mentionnées. Élaborer des modèles de documents de marché est de bonne méthode. Nous avons déjà bien avancé. La dématérialisation suppose de passer par des plateformes. Il en existe douze. Comment un opérateur pourra-t-il s'adapter à chacune d'entre elles ? Un logiciel type de dématérialisation est un bon moyen d'évoluer. Madame la Ministre, nous vous remercions.

### **Audition de Mme Catherine Mayenobe, secrétaire générale de la Caisse des dépôts et consignations**

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – La mission commune d'information sur la commande publique se fixe pour objectif examiner les moyens d'amélioration de la commande publique : comment faire plus souple, moins cher, ouvrir les marchés aux PME, traiter des questions épineuses comme celle des travailleurs détachés ? Notre approche est économico-politique et non juridique.

La Caisse des dépôts et consignations peut nous aider dans ce travail, à la fois en tant qu'opérateur – comment gère-t-elle sa commande publique, directement ou par l'intermédiaire de ses filiales ? – et à travers ses postes d'observation que sont Bpifrance et d'autres organismes qu'elle contrôle.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Au-delà du questionnaire que nous vous avons adressé, votre éclairage nous serait utile sur plusieurs points. Dans un premier temps, nous vous invitons à rappeler les modalités d'intervention de la Caisse des dépôts en matière de commande publique, en indiquant les sommes en jeu et le cadre juridique : commandes directes, subventions, participation aux principaux programmes d'investissement...

La Caisse des dépôts est un pouvoir adjudicateur, comme l'État ou les collectivités territoriales, mais un pouvoir adjudicateur soumis non au code des marchés publics, mais à l'ordonnance du 6 juin 2005. Ce régime plus souple vous convient-il ? Quel est pour vous l'impact des réformes en cours ?

Enfin, quelle est l'action spécifique de la Caisse des dépôts en matière de renforcement de l'accès des PME à la commande publique ?

**Mme Catherine Mayenobe, secrétaire générale de la Caisse des dépôts et consignations.** – Je suis accompagnée de Jean-Marc Morin, directeur des affaires juridiques et fiscales, et de Brigitte Laurent, directrice des relations institutionnelles du groupe Caisse des dépôts. J'ai dans mon portefeuille la fonction Achats au sein du groupe. Je m'exprimerai en cette qualité, mais aussi en celle d'administratrice de la BPI.

La Caisse des dépôts suit attentivement la situation de la commande publique sous le prisme de son impact économique, sans pour autant ignorer les évolutions préoccupantes du cadre juridique. La Caisse des dépôts œuvre au développement économique de notre pays et

de ses territoires, ce qui nous a conduits au rendez-vous des priorités nationales successives depuis la seconde guerre mondiale : la reconstruction dans les années 1950, le financement des infrastructures dans les années 1970, l'aménagement urbain dans les années 1980, l'accompagnement de la mondialisation dans les années 1990.

Notre directeur général actuel, Pierre-René Lemas, l'a résolument recentrée sur l'accélération et l'accompagnement des transitions, en particulier dans les territoires les plus fragilisés : la transition économique et énergétique ouvre bien des possibilités de création de valeur en accompagnement de l'adaptation des infrastructures ; la transition numérique, cette nouvelle donne, percute l'ensemble des secteurs d'activité ; la transition démographique, enfin, nous ouvre de nombreuses opportunités comme la « silver économie ».

Parce que ces transitions sont cruciales pour les territoires, nous nous réorganisons pour renforcer notre présence locale. Nous prenons acte de ce que 70 % de l'investissement public est aujourd'hui consenti par les collectivités territoriales. De nombreuses entreprises ne se développeront que si nous accompagnons l'émergence et la structuration d'écosystèmes locaux dont ces collectivités ont généralement l'initiative.

Ces orientations se traduisent par un soutien actif à l'investissement, par la voie d'apports en fonds propres, de prêts et de garanties. La Caisse des dépôts est un acteur majeur de la commande publique, notamment en raison de son rôle prescripteur. Notre but est d'alimenter en moyens financiers les acteurs publics.

Entre 2015 et 2019, nous consacerons vingt milliards d'euros de fonds propres à l'investissement, et cent milliards en prêts sur fonds d'épargne, ventilés dans cinq secteurs prioritaires : le logement, le développement des entreprises, les infrastructures, la mobilité durable et le tourisme. Pour la seule année 2014, 16,7 milliards d'euros de prêts ont été accordés pour le logement social et la ville – un record ! Le gouvernement a alloué une enveloppe de vingt milliards aux collectivités territoriales, dont cinq milliards dans le domaine de la croissance verte, où nous compensons les insuffisances du système bancaire traditionnel. Nous disposons de nouvelles modalités d'intervention, puisque nous sommes désormais autorisés à prêter à hauteur de 100 % pour les projets d'un montant inférieur à un millions d'euros, et de 75 % pour les projets de un à deux millions d'euros. Ce faisant, nous alimentons la partie de la commande publique la plus accessible aux PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) des territoires. Enfin, 80 % des projets financés appartiennent aux domaines du bâtiment public, des infrastructures hospitalières, du transport et des infrastructures d'eau et d'assainissement.

La Caisse des dépôts apporte également un soutien actif aux entreprises, tout particulièrement à travers l'accompagnement des entreprises innovantes assuré par l'ex-Fonds de soutien à l'innovation. Grâce à cette aide indirecte, les entreprises du secteur peuvent mieux souscrire aux conditions des marchés portés par les collectivités territoriales.

Nous ne répondons pas directement aux marchés publics, mais nos filiales – la Scet (services, conseil, expertise et territoires) en accompagnement des collectivités territoriales, Transdev, la Compagnie des Alpes – le font.

En tant qu'acheteur public, la Caisse évolue dans un cadre juridique spécifique déterminé par la directive européenne 2004/18/CE, qui ne concerne toutefois pas ses filiales. L'établissement public Caisse des dépôts et consignations est visé à l'alinéa 3 de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005, et non au code des marchés publics. L'ordonnance

du 18 juin 2004 sur les contrats de partenariat ne vise pas la Caisse des dépôts. Ce régime spécial s'applique aussi à sa filiale SNI et au GIE Informatique CDC, le groupement d'intérêt économique (GIE) *in-house* de la Caisse.

En volume, nos achats dans le périmètre établissement public, SNI et Informatique CDC s'élèvent à 400 millions d'euros par an, principalement des prestations intellectuelles. La procédure est, dans les deux tiers des cas et pour un tiers du volume financier, celle des marchés subséquents à des accords-cadres, afin d'assurer une plus grande souplesse d'exécution. Les appels d'offres ouverts sont l'exception. Notre politique d'achat repose sur un ensemble de règles affichées dans une charte déontologique à laquelle nos acheteurs doivent se conformer.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Ces règles sont-elles détaillées dans un manuel ?

**Mme Catherine Mayenobe.** – Oui.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Est-ce une pratique propre à votre établissement, ou constatez-vous une convergence des pratiques d'achat entre les institutions publiques, voire les grandes entreprises ?

**Mme Catherine Mayenobe.** – Des cercles d'acheteurs, comme la Compagnie des dirigeants et acheteurs de France (CDAF) préconisent des bonnes pratiques. J'ai souhaité décliner notre charte de groupe dans le domaine des achats, qui nécessite une vigilance particulière. La communauté des acheteurs s'étend, au-delà de la sphère publique – dans nos relations avec les autres parties prenantes dont le Service des achats de l'État –, à la sphère privée à travers le réseau de notre groupe.

La Caisse des dépôts confie chaque procédure à des couples d'acheteurs, dont l'un est compétent sur le volet juridique et l'autre sur le volet économique. Elle intervient également comme fédérateur dans la commande publique, offrant à ses filiales des conditions plus attractives qu'en soumissionnant individuellement. Dans une commande de téléphonie mobile, le regroupement de vingt filiales nous a ainsi placés en position de dégager des marges de performance. Des marchés d'intérim, de formation et d'allocation longue durée de véhicules ont également été passés de cette manière. Même dans les volumes modiques, nous aspirons à l'exemplarité, en cohérence avec nos engagements stratégiques : un achat responsable, décliné dans notre engagement « responsabilité sociale des entreprises » (RSE) qui consiste notamment à privilégier l'achat de proximité ; des efforts en faveur de l'accès des PME et PMI à la commande publique.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Considérez-vous que la RSE doit jouer un rôle important dans la détermination des critères de sélection des offres ?

**Mme Catherine Mayenobe.** – Intégrer cette dimension RSE donne une dimension qualitative. On ne peut avoir des modes de fonctionnement déphasés par rapport aux valeurs que l'on porte. Un exemple : les émissions de CO<sub>2</sub>. La quantité de colle utilisée dans la fabrication de notre mobilier, les kilomètres parcourus par le fournisseur sont désormais pris en compte dans nos achats. Nous revoyons ainsi nos critères de choix pour privilégier des prestataires qui, dans un autre cadre, n'auraient pu émerger.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – En somme, vous préconisez le mieux-disant. Vous avez évoqué des valeurs et une communauté des acheteurs. Discutez-vous avec eux ?

**Mme Catherine Mayenobe.** – Oui.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Pensez-vous que ne pas être astreint au code des marchés publics vous donne une marge de manœuvre plus importante ?

**Mme Catherine Mayenobe.** – Tout à fait.

Quant aux PME, nous avons repris les dix engagements de la charte adoptée en 2010 par la Médiation du crédit et la Compagnie des Dirigeants et Acheteurs de France (CDAF), qui régit les relations entre grands donneurs d'ordre et PME. Les deux tiers de nos marchés notifiés sont passés avec des TPE ou des PME.

Nous avons mis en place en 2013 une plate-forme de consultation, qui, en simplifiant le système et en le rendant plus transparent, supprime l'une des principales barrières à l'entrée pour les petites entreprises. Une dématérialisation analogue servira pour les demandes d'attestation. Nous avons pris l'engagement de procéder au règlement des prestations dans les trente jours, faute de quoi nous versons des intérêts moratoires. Nous n'ignorons pas que la question de la trésorerie est particulièrement importante pour les petites entreprises.

Le projet d'ordonnance transposant la directive 2014/24, s'il nous ouvre des souplesses, nous assujettit à la catégorie générale des acheteurs publics, sans prendre en compte notre régime spécifique. Pour notre part, nous ne souhaitons pas que la Caisse des dépôts soit attirée sous une tutelle ministérielle.

Autre sujet de préoccupation, le projet d'ordonnance encadre strictement le recours aux marchés de partenariat, en interdisant notamment le lissage des investissements immobiliers. Cela devrait affecter fortement les projets immobiliers et de valorisation du patrimoine des collectivités territoriales et de nos filiales partenaires. Nous espérons par conséquent un assouplissement des conditions de recours à ce type de marchés.

La directive 2014/23 définit un régime assez proche du droit national. Les points qui nous intéressent dans sa transposition sont la définition des contrats de délégation de service public et la notion d'avantage économique global qui guide leur attribution.

**M. Jean-Marc Morin, directeur des affaires juridiques et fiscales du groupe Caisse des dépôts et consignations.** – Un grand nombre de procédures ont été regroupées sous le partenariat, de sorte qu'on ne pourra utiliser la vente en état futur d'achèvement (vefa) dans les mêmes conditions. Nous évoluerons dans un cadre beaucoup plus contraint, ce qui devrait affecter les partenariats que nous passerons avec les collectivités.

**Mme Catherine Mayenobe.** – Des acheteurs publics ont été contraints de modifier leurs modalités d'intervention, en particulier dans le domaine immobilier, à cause de la rigidité du dispositif.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Vous avez annoncé la volonté de renforcer la présence territoriale de la Caisse des dépôts. Le ferez-vous en corrélation avec l'État, qui a manifesté par la voix du Premier ministre des intentions similaires, en privilégiant

l'échelon départemental ? Pourriez-vous préciser votre action dans le domaine de l'accompagnement des entreprises ?

**M. Daniel Raoul.** – Je n'ai pas bien compris sous quelles modalités la transition démographique était prise en compte dans vos objectifs.

Vous avez ensuite déploré la perte de souplesse que risquait de provoquer la transposition de la directive sur les marchés de partenariat, mais vous disposez d'un nouvel outil créé à l'initiative du Sénat, les Semop (sociétés d'économie mixte à opération unique), une forme intermédiaire entre les partenariats public-privé et les sociétés d'économie mixte classiques. Des partenariats intéressants entre les collectivités et la Caisse des dépôts peuvent être trouvés pour les opérations d'aménagement.

Enfin, vous indiquez que la transposition de la directive 2014/24 vous classe en quelque sorte parmi les opérateurs de droit commun. Le régime de la DGA évolue-t-il ?

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Non, car le projet d'ordonnance exclut du périmètre les armements et l'industrie de défense.

**M. Daniel Raoul.** – Il m'arrive de le regretter en comparant le prix d'un boulon suivant qu'il est civil ou militaire !

**M. Éric Doligé.** – Les montages financiers de partenariat auxquels participe la Caisse des dépôts sont-ils nombreux, quel est leur montant total et que pèsent les PME dans ce montant ?

**Mme Catherine Mayenobe.** – L'accompagnement de la transition démographique concerne la prise en compte des besoins suscités par l'évolution de la structure démographique de notre pays, notamment à travers notre composante immobilière. Le concept de *bi-home* fera cohabiter deux générations ayant des habitudes et des styles de vie différents. La mobilité, la mixité dans l'organisation de l'espace présentent un fort potentiel de création de valeur. C'est encore le cas du tourisme : une partie de la population, souvent la plus âgée, développe de nouveaux usages dans ce domaine qui appellent des offres adaptées. Dans la mesure où nous gérons un retraité sur cinq, cela fait partie de nos priorités.

Notre directeur général a pris l'engagement de conserver, voire de renforcer l'ensemble de nos implantations territoriales. Nous souhaitons tout particulièrement maintenir une forte proximité auprès des collectivités afin d'améliorer la lisibilité des offres pour nos contreparties, voire d'apporter une aide aux montages financiers, dans un contexte de complexité croissante. Marc Abadie, récemment nommé directeur du réseau et des territoires, a été chargé par le directeur général de développer cette expertise auprès des collectivités.

Dans le domaine de l'accompagnement des entreprises, Bpifrance poursuit sa montée en puissance. Nous avons regroupé les outils d'accompagnement dans la chaîne de l'innovation et augmenté les volumes financiers distribués aux PME. Enfin, nous développons des outils transversaux, comme des consultations à prix modique pour aider les chefs d'entreprise à établir une stratégie à cinq ou six ans. Nous aidons également les start-up à entrer en relation avec les grands prescripteurs : dans le domaine immobilier, une initiative d'Icade a produit de très bons résultats.

Nous avons des difficultés, dans le cadre de la commande publique, à aider les *start-up* à produire la preuve de concept, une phase cruciale dans la levée de financements. Voilà une piste de réflexion possible pour votre mission.

Nous n'avons pas établi de bilan global de nos partenariats. Nous constatons, chez les collectivités, une certaine baisse d'enthousiasme pour les partenariats public-privé. Nous avons mis sur pied un montage avec l'université de Bordeaux – un partenariat public-public – qui n'a pu être déployé à grande échelle. Nous essayons actuellement d'identifier les modalités d'intervention les plus appropriées.

Quant aux Semop, la Caisse des dépôts s'en tient à un rôle d'accompagnateur des collectivités territoriales ; le choix des modalités d'intervention appartient à celles-ci. Nous avons des projets dans les domaines des réseaux de chaleur et du numérique : nous restons à l'écoute des collectivités.

**M. Philippe Bonnecarrère, président.** – Nous vous remercions.

- Présidence de M. Éric Doligé, vice-président -

### **Audition de M. Stéphane Saussier, professeur de sciences économiques à l'Institut d'administration des entreprises, Université Paris I Panthéon Sorbonne**

**M. Éric Doligé, président.** – Bienvenue. Notre réflexion porte sur l'efficacité de la commande publique, sujet sur lequel vous avez publié, ainsi que sur l'accès des PME à celle-ci. Nul doute que notre échange sera enrichissant.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Il est difficile d'évaluer le montant global de la commande publique : 80 milliards d'euros si l'on s'appuie sur le recensement des marchés par l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), 200 à 300 milliards d'euros si l'on s'appuie sur les chiffres de l'INSEE.

Pourquoi un tel écart ? Quel est l'impact économique du droit de la commande publique ? Le coût des procédures est-il répercuté dans les prix ? Faut-il favoriser l'accès des PME à la commande publique ? Comment ? Avec Jean Tirole, vous avez formulé dix propositions sur la commande publique...

**M. Stéphane Saussier, professeur de sciences économiques à l'Institut d'administration des entreprises, Université Paris I Panthéon Sorbonne.** – Merci pour votre accueil. Notre rapport part du constat que le montant global de la commande publique est difficile à évaluer.

Si vous avez entendu M. Jean Maïa de la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, vous savez que l'OEAP ne procède pas à une collecte exhaustive des informations, puisqu'il ne retient que les marchés de plus de 90 000 euros. Le chiffre de 80 milliards d'euros est donc un minimum : disons que le montant global de la commande publique représente au moins 4 points de PIB, 73 milliards pour 2013. Encore certains marchés publics sont-ils pluriannuels. On trouve parfois des évaluations plus larges de l'achat public, jusqu'à 300 milliards d'euros par an pour certaines institutions. Ce sont les chiffres de la Commission européenne ou de l'OCDE.

Si l'on étend l'analyse aux autres outils de la commande publique, comme les délégations de service public ou les contrats de partenariat, les chiffres manquent. Le rapport que j'ai écrit avec Jean Tirole a été motivé par la transposition imminente des directives. Or même la Commission européenne manquait de chiffres pour réaliser l'étude d'impact de la directive « concessions ». Seul chiffrage disponible : l'Institut de la gestion déléguée a réalisé en 2011 une étude évaluant les délégations de service public à 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour l'année 2009. On sait qu'entre 500 et 800 contrats de délégation de service public sont signés chaque année en France dans le secteur de l'eau, mais on ignore leur montant. Les contrats de partenariat sont recensés, eux, par la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). Ils représentaient, entre 2004 et 2014, 14 milliards d'euros d'investissement.

Notre rapport part donc du constat que les données précises manquent, même si certains exemples sont connus en détail - parfois pour de mauvaises raisons ! Je pense à la Philharmonie de Paris, aux autoroutes, au centre hospitalier sud-francilien... On sait que la Philharmonie a vu son budget multiplié par deux, et pris deux ans de retard. Dans le secteur de l'eau, on constate un retour vers une municipalisation et une régie directe, au détriment de la délégation de service public. Et si la grande majorité des 250 contrats de PPP signés depuis 2004 se passent très bien, on met en avant les quelques dérapages... Des marges d'amélioration existent probablement.

D'inéluctables évolutions s'annoncent, avec la transposition des directives. On va vers plus de simplification de la commande publique. D'ici 2018, elle devra être intégralement dématérialisée, alors qu'elle ne l'est actuellement qu'à hauteur de 11 %. Cela facilitera l'accès à la commande publique des PME, qui sont aujourd'hui freinées par le coût des appels d'offre et manquent d'informations. Les procédures négociées, qui sont à présent l'exception, deviendront la règle. Enfin, l'exécution des contrats comprendra de plus grandes marges de manœuvre : les contrats complexes de long terme pourront être plus facilement renégociés ou modifiés, comme c'est déjà le cas partout. Pour un économiste, la renégociation n'est pas péjorative : c'est une adaptation à un environnement changeant, qui peut être positive, à condition que les renégociations soient encadrées. Tous ces changements sont bienvenus.

La complexité du droit de la commande publique garantirait une certaine transparence, croit-on. Comme économiste, je n'en suis pas convaincu, faute de statistiques pour le prouver. Ce droit pourrait être simplifié. L'essentiel est d'aller vers plus de transparence, pour limiter le risque de favoritisme, de corruption, de concurrence faible. Mais une transparence totale n'est pas souhaitable car elle permet aux entreprises de s'entendre. Déjà, la Commission européenne détecte des ententes toutes les trois semaines. Il faut donc trouver le niveau de transparence optimal, car l'accroissement des marges de manœuvre des autorités publiques doit s'accompagner d'une responsabilisation.

Nous faisons des propositions pour renforcer la transparence, la concurrence et le niveau de compétence des acteurs publics. En tant qu'économistes, nous analysons les contrats, qui ne sont pas optimaux : asymétrie d'information à l'avantage de la partie privée, incomplétude...

Pour renforcer la concurrence, la dématérialisation à 100 % facilitera l'accès des PME à la commande publique. Déjà, des plateformes électroniques existent. Depuis la publication de notre note au Premier ministre, nous avons appris que certaines de ces plateformes, privées, recensent exhaustivement les 300 000 marchés publics du pays, mais

elles sont trop mal connues. Inspirons-nous de ce qui fonctionne, pour faire remonter l'*information* au niveau national, et que les PME en profitent.

Une meilleure information sur la qualité des candidatures des entreprises renforcerait aussi la concurrence. Certaines ont mauvaise réputation : après avoir remporté le marché par des offres agressives, elles se comportent mal. Un service centralisé doit recenser de telles défaillances, afin que ces entreprises puissent être disqualifiées sans risque juridique pour l'autorité publique. Cela désavantagera-t-il les PME, qui sont souvent nouvelles sur un marché ? Comme dans d'autres pays, on pourrait prévoir qu'un entrant se voit attribuer un niveau de réputation maximal. En Corée du Sud ou aux États-Unis, un service centralisé note les entreprises.

Le développement de la négociation renforcera également la concurrence. Cela réduira l'asymétrie d'information et permettra d'ultimes ajustements. L'inconvénient pourrait être que le dernier *round* de négociation ne porte que sur les prix. Cela pourrait dans un premier temps conduire les entreprises plus fragiles à faire des concessions excessives, au risque de faire faillite, puis, ultérieurement, les amener à intégrer ce rabais final dans leur proposition initiale. Il faut donc que la négociation porte à la fois sur l'offre technique et sur le prix. Nous proposons de rendre obligatoire la fourniture et la publication en ligne de deux rapports synthétiques sur l'analyse des offres avant et après la clôture des négociations. Actuellement, la négociation est la règle dans les délégations de service public : c'est la procédure dite « *Sapin* ». Nous ne demandons qu'un contrôle léger, pour rassurer les concurrents.

Pour accroître la transparence, nous proposons que les services publics gérés en régie directe respectent les mêmes normes que les délégations de service public – même si cela ne sera pas facile à mettre en œuvre. Actuellement, l'appréciation de la performance des régies directes est délicate. Je pense au secteur de l'eau, où l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) a du mal à collecter l'information auprès des collectivités territoriales, faute d'incitations adéquates.

Pour les marchés publics comme pour les concessions, les directives européennes permettent de renégocier largement les contrats, avec une marge de variation du prix qui peut aller jusqu'à 50 %, tant que la nature de la transaction n'est pas modifiée – et ce à chaque renégociation, même si les directives comportent un garde-fou. Elles prévoient aussi une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* des avenants significatifs, ce qui n'existe pas en droit français, malgré l'obligation de publicité. Nous proposons en sus de prévoir une procédure de référez avenant d'une durée de 30 jours, pendant laquelle l'avenant n'est pas appliqué et pourra être attaqué. Une procédure de référez précontractuel existe déjà en France : en moyenne, le juge met 21 jours à statuer. Sans cette procédure, il faut aller au contentieux – qui prend trois ans. Cette proposition a suscité des réactions surprenantes. Nous proposons une procédure rapide, qui ne porte sur les avenants significatifs, sachant que, bien sûr, ces propositions ne concernent que les contrats supérieurs au seuil communautaire.

Pour renforcer les compétences des autorités publiques, celles-ci doivent sans doute être professionnalisées, surtout dans les petites collectivités territoriales.

**M. Éric Doligé, président.** – Et aussi dans les grandes !

**M. Stéphane Saussier.** – Je vous renvoie à l'avis de l'Autorité de la concurrence sur les concessions autoroutières, qui pointe du doigt des lacunes manifestes...

Professionnaliser la fonction d'acheteur public passera peut-être par une centralisation renforcée, du moins pour les achats standards. L'Union des groupements d'achat public (Ugap) ne représente que 2 milliards d'euros d'achats, ce n'est peut-être pas assez.

Pour les plus gros contrats, le coût des dérives est considérable. Une structure d'encadrement plus fine, et plus coûteuse, serait donc utile. Une agence pourrait réfléchir *ex ante*, avant la signature, à l'outil de la commande publique le plus adéquat, comme le fait déjà en France la mission d'appui aux partenariats public-privé. Elle suivrait également l'exécution des gros contrats, ainsi que les renégociations.

Enfin, nous disons que la commande publique devrait avoir pour l'objectif premier de chercher à s'approvisionner au meilleur coût, et non poursuivre des objectifs environnementaux, sociaux ou d'insertion des PME.

**M. Éric Doligé, président.** – L'efficacité, en somme.

**M. Stéphane Saussier.** – L'efficacité générale, pas la seule efficacité prix. Nous estimons que les objectifs environnementaux ou sociaux sont fondamentaux, et donc que la commande publique ne peut être le seul outil pour les atteindre. L'y soumettre augmente son coût. Par exemple, une clause d'insertion sociale peut exclure certaines entreprises de l'appel d'offres et réduire ainsi la concurrence. La politique de la Ville de Paris en la matière est bien conçue pour éviter cet effet : elle a installé des facilitateurs et des maisons de l'emploi pour aider les entreprises à embaucher, mais cela a un coût. Cette approche augmentera le coût de l'achat public et de la vérification. Théoriquement, d'autres outils plus efficaces existent pour atteindre ces objectifs ; on doit pouvoir taxer les entreprises qui ne sont pas vertueuses, qu'il s'agisse de commande publique ou privée.

Cette proposition a été beaucoup critiquée. Peut-être a été mal comprise...

Quant aux PME, elles ne sont pas exclues de la commande publique : leur part totale, en comptant la sous-traitance, approche de 50 %. La dématérialisation les aidera à renforcer leur part de marché en réduisant le coût de la réponse aux appels d'offres. Pour les transactions qui n'ont pas de synergies entre elles et ne permettent pas d'économies d'échelle, l'allotissement se justifie tout à fait, mais attention à ne pas le rendre obligatoire dans tous les cas. Le *sourcing* est également tout à fait bienvenu. Mais les appels d'offre avec un rabais pour favoriser les PME ou les entreprises domestiques, comme cela se pratique aux États-Unis, nous paraissent une solution moins performante.

**M. Éric Doligé, président.** – Merci pour ces propositions, toutes très intéressantes. Nous n'utilisons pas assez le retour d'expérience, et mettons trop en avant les mauvais exemples.

**M. Georges Labazée.** – Quand on passe un marché, dans nos collectivités locales, tout va bien. Mais les avenants servent aux entreprises à imposer aux collectivités peu aguerries un accroissement considérable des coûts. La législation est trop permissive sur ce point. Le prix final dépasse de beaucoup ce qui avait été prévu.

**M. Daniel Raoul.** – Dans le tableau qui figure sur votre note, il manque une colonne : celle des sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop), dont je fus l'un des pères.

Une agence d'accompagnement, pourquoi pas ? Cela existe déjà pour les PPP. La Fédération des entreprises publiques locales (EPL) ne joue-t-elle pas déjà ce rôle ? Vousappelez à la centralisation, j'y suis réticent. Des groupements locaux ou régionaux sont plus efficaces, qu'il s'agisse des prix ou des délais, c'est pourquoi l'Ugap n'accroît pas son volume d'activité.

Dans mon expérience, les clauses d'insertion sont efficaces, surtout conjuguées avec les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les maisons de l'emploi. C'est un système gagnant-gagnant. Il ne s'agit pas que d'un surcoût, car on fait une économie sur le coût social.

**M. Stéphane Saussier.** – La centralisation au niveau local est une bonne idée. Oui, les clauses sociales ont sans doute une utilité, mais il faudrait pouvoir en mesurer le coût, et les gains, or nous n'avons aucune analyse chiffrée.

Le retour d'expérience serait facilité par l'agence d'accompagnement : on a tout intérêt à diffuser l'information pour identifier des marges d'amélioration. Les avenants ne sont pas justifiés dans des marchés publics locaux de court terme, et résultent probablement de comportements stratégiques. Pour des concessions de long terme comme le viaduc de Millau, par exemple, ils sont normaux. Le mieux est d'anticiper la nécessité de modifier les contrats complexes en exécution.

**M. Georges Labazée.** – Quand il s'agit de la construction d'une piscine ou de la rénovation d'une mairie, la mécanique des avenants peut être infernale.

**M. Jean Beuve, maître de conférences en sciences économiques, Université Paris I Panthéon Sorbonne** – Plus de transparence, avec une centralisation des informations sur les comportements des entreprises, résoudrait ce problème en créant une forme d'autodiscipline.

**M. Éric Doligé, président.** – Merci.

### **Audition de Mme Florence Parly, directrice générale déléguée chargée de la stratégie et des finances de la SNCF**

**M. Éric Doligé, président.** – Bienvenue. Nous travaillons sur la transposition des directives européennes et la présence des PME dans les marchés publics. La SNCF en est bien sûr un acteur important, c'est pourquoi nous avons souhaité vous entendre sur ces sujets.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Merci d'avoir répondu à notre invitation. Le secteur ferroviaire a été profondément réorganisé par la loi du 4 août 2014. Quel est l'impact de cette réorganisation sur la répartition des différents types d'achats ?

La SNCF est une entité adjudicatrice et non un pouvoir adjudicateur au sens du droit communautaire. *Quid* de l'obligation d'allotissement, que le projet d'ordonnance étend à tous ?

Quels types de prestations à la SNCF sont accessibles aux PME ? Parmi celles-ci, combien sont sous-traitantes ? La SNCF entretient-elle un « écosystème » de PME, une économie de territoire ?

**Mme Florence Parly, directrice générale déléguée chargée de la stratégie et des finances de la SNCF.** – Merci de votre invitation. La transposition des directives européennes préoccupe la SNCF, comme tous les opérateurs de réseaux. La loi du 4 août 2014 nous a transformés, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, en un groupe public ferroviaire : nous avons un jour ! Je sais combien cette réforme a occupé votre assemblée. SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont trois EPIC solidaires soumis, pour ce qui est des achats, à la réglementation issue de la directive « services spéciaux », en vigueur en France depuis 2005. L'EPIC de tête, SNCF, concentre la fonction de direction des achats pour le compte du groupe. SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont chargés des achats qui leur sont spécifiques, avec une direction des achats propre. Sur un chiffre d'affaires total d'environ 30 milliards d'euros, nos achats dépassent les 13 milliards d'euros par an, dont 2 milliards d'euros pour la SNCF, 4 milliards d'euros pour SNCF Réseau et 7,5 milliards d'euros pour SNCF Mobilités. Les travaux représentent 3 milliards d'euros, les fournitures 2 milliards d'euros, les prestations 2 milliards d'euros, l'énergie 500 millions d'euros et le matériel roulant 2 milliards d'euros. Nous réalisons environ 226 000 actes d'achat par an, dont 220 000 achats directs et 2 000 achats en bons de commande.

J'en viens à l'obligation d'allotir. Actuellement, il y a, schématiquement, deux catégories de donneurs d'ordre publics : l'État et les collectivités territoriales d'une part, les secteurs spéciaux d'autre part. Cette distinction répond aux types d'activités de ces entreprises. Les secteurs spéciaux sont tous peu ou prou soumis à une concurrence directe ou indirecte. Pour ce qui est du secteur ferroviaire, c'est déjà le cas du fret, bientôt du transport de voyageurs, qui sera soumis prochainement à la concurrence. Lorsque des secteurs plus matures progressent vers l'ouverture à la concurrence, ils échappent, petit à petit, au régime des secteurs spéciaux et basculent dans le régime de l'achat de droit privé. Il en a été ainsi du secteur des Télécoms, désormais totalement libéralisé, qui a ouvert la voie.

Les besoins d'intérêt général sont couverts par des administrations ; les autres ont vocation à être assurés par des opérateurs aussi bien publics que privés. L'Union européenne a confirmé la pertinence de cette distinction en produisant fin 2014 non pas une mais deux directives. Le projet d'ordonnance créant un régime unique pour l'État, les collectivités locales et les opérateurs de réseaux nous pose problème, les notions d'acheteur public et de marché public étant globalisatrices, ainsi que l'obligation d'allotir.

Or certains de nos marchés ne se prêtent pas à l'allotissement, notamment quand le service doit être strictement homogène sur tout le territoire, comme pour la restauration à bord des trains, ou le renouvellement des uniformes de nos 30 000 contrôleurs, que vous avez peut-être remarqué.

**M. Éric Doligé, président.** – Absolument.

**Mme Florence Parly.** – Nous avons intérêt à regrouper ce type d'achats auprès d'un même fournisseur. L'allotissement systématique crée un risque de variation de la qualité. Nous devons aussi pouvoir passer des marchés très spécifiques : par exemple, le nettoyage des vitrages de très grande hauteur de la gare de Marseille-Saint-Charles. Nous craignons de nous voir exposés à un risque juridique, si l'on nous reprochait de ne pas avoir, pour les mêmes catégories de marché, pratiqué un allotissement systématique. Ce dernier nous imposerait des contraintes supplémentaires, qui ont forcément un coût.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Que compte faire la SNCF pour s'adapter à la généralisation de l'allotissement ?

**Mme Florence Parly.** – Nous avons agi avec d'autres entreprises de réseau – c'est assez rare – auprès du ministère des finances. La loi d'habilitation de décembre 2014 a opté *in fine* pour la rationalisation, or le projet d'ordonnance prévoit l'unification, ce qui ne nous convient pas du tout. Nous avons écrit le 7 avril 2015 au directeur de cabinet du ministre de l'économie que ce projet d'ordonnance jouait contre la compétitivité des entreprises signataires : EDF, ERDF, RTE, ADP, RATP et SNCF, cette dernière évoluant dans un contexte d'ouverture à la concurrence. Si la SNCF est soumise à une obligation d'allotissement alors que la Deutsche Bahn en est dispensée, il y aura un risque de rupture de concurrence, sur nos marchés domestiques comme à l'international, où nous nous développons considérablement.

La directive laisse chaque État membre libre de choisir entre obligation de l'allotissement et simple faculté. La France a fait le choix de l'obligation, ce qui nous désavantagerait si nos concurrents directs, belges, allemands ou néerlandais, ne faisaient pas le même choix.

**M. Georges Labazée.** – C'est d'ailleurs ce que nous a dit la Commissaire européenne quand nous l'avons rencontrée.

**Mme Florence Parly.** – L'obligation de publication de nos appels d'offres à partir d'un seuil très bas, de 90 000 euros, qui n'existerait qu'en France, coûterait 6 millions d'euros par an à la SNCF et entraînerait un retard dans les procédures de passation des marchés d'un mois, sur une moyenne de quatre mois ! Insidieusement et sans y prendre garde, au nom de très bonnes intentions, on place des entreprises françaises dans une position d'infériorité par rapport à leurs concurrents européens.

**M. Éric Doligé, président.** – Avez-vous fait passer ce message au plus haut niveau ?

**Mme Florence Parly.** – L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) a écrit le 12 mai 2015 à M. le ministre de l'économie, je suis en contact avec les autres entreprises concernées et j'ai écrit, hier encore, au directeur de cabinet du ministre sur ce sujet qui est central pour nous.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Pouvez-vous nous transmettre ces courriers ?

**Mme Florence Parly.** – Bien sûr.

Nous comprenons évidemment que si le gouvernement français imagine de prendre des dispositions aussi coercitives, c'est dans un but vertueux : favoriser les PME dans la commande publique. Or le lien entre les obligations supplémentaires que l'on veut nous imposer et le résultat en termes de participation des PME aux marchés est loin d'être avéré. Ainsi, l'État, qui s'impose l'allotissement systématique, obtient de moins bons résultats en la matière que des entreprises telles que la nôtre. Selon une enquête de 2012, 18 % seulement des marchés attribués par l'État l'étaient à des PME, contre 23 % pour les opérateurs de réseaux, pourtant non soumis à cette obligation. Pour la SNCF, ce taux était même de 24 %, ce qui représente 1,7 milliard d'euros, contractés auprès de plus de 20 000 PME en France. Et ce taux est en augmentation.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – S’agit-il de fournisseurs directs ou de sous-traitants ?

**M. Stefan Bürkle, directeur des achats du groupe SNCF.** – Il s’agit bien de fournisseurs de rang 1, avec lesquels nous avons une relation contractuelle directe ; au-delà de ces 1,7 millions d’euros que nous injectons directement dans les PME au sens de l’INSEE, le montant des achats auprès des ETI s’élève à environ 1 milliard d’euros.

**Mme Florence Parly.** – En 2012, la part des marchés attribués à des PME était de 19 % ; elle est passée à 23 % en 2013 puis à 24 % en 2014, avec pour ambition d’atteindre 30 % en 2017. Nous ne négligeons donc pas cette légitime préoccupation.

**M. Stefan Bürkle.** – Je précise qu’il s’agit du pourcentage de l’ensemble des achats, y compris de matériel roulant et de rails, qui ne peuvent guère être fournis par une PME. Si l’on s’en tient aux marchés susceptibles d’être attribués à des PME, la part de celles-ci est plus proche de 40 %.

**Mme Florence Parly.** – La SNCF est membre fondateur du Pacte PME. Nous cherchons à aider les PME avec lesquelles nous travaillons à grandir, à dépasser le cap de l’ETI. Nous menons des actions pour simplifier nos appels d’offre et avons d’ailleurs mis en place certaines préconisations de la directive de manière anticipée. Lorsque l’entreprise Compin, qui nous fournit en sièges pour les trains, a traversé de grandes difficultés, qui l’ont menée devant le comité interministériel de restructuration industrielle, nous l’avons soutenue, la SNCF étant très attentive à favoriser le développement de l’écosystème des PME.

Pour résumer, nous sommes très attachés à ce que les dispositions dont bénéficient les opérateurs de réseaux soient maintenues dans le nouveau dispositif.

**M. Éric Doligé, président.** – Les régions achètent aussi du matériel roulant. Y a-t-il une complémentarité dans vos achats ? Comment fonctionnent vos filiales pour ce qui est des achats ? Les utilisez-vous comme entreprises liées pour réaliser des achats à votre place ?

**Mme Florence Parly.** – Les régions passent par la SNCF pour procéder aux achats des matériels roulants : c’est elle qui assure la centralisation.

**M. Éric Doligé, président.** – Est-ce inclus dans votre chiffre d’affaires ?

**M. Stefan Bürkle.** – Pour partie. Il faut distinguer ce qui ne relève pas des régions et les éléments nécessaires à la maintenance du parc existant.

**Mme Florence Parly.** – La direction des achats du groupe SNCF a un rôle de coordination ; chaque filiale a son propre directeur des achats et sa propre réglementation. Nous manions la notion d’entreprise liée avec la plus grande prudence : il n’est pas question pour nous de créer artificiellement une filiale pour contourner nos obligations en matière de marchés publics.

**M. Daniel Raoul.** – L’allotissement obligatoire me paraît être un excellent principe, du moins dans nos collectivités. Il faudra bien trouver une voie...

**Mme Anne Guéniot, directrice juridique SNCF Mobilités.** – Ce n’est pas pour rien qu’il y a deux directives. Il faut conserver les dispositions spécifiques pour les services spéciaux lors de la transposition, avec deux chapitres distincts.

Autre difficulté liée à l'allotissement systématique : multiplier le nombre d'entreprises intervenant sur nos emprises pourrait poser des problèmes de sécurité, au regard des plans de prévention. Il y a là une vraie difficulté opérationnelle.

Les directives laissent une marge de manœuvre, or le projet d'ordonnance durcit les textes. Nous n'utilisons presque que la procédure négociée. Attention au risques de contentieux, s'il devait y avoir une suspicion sur la négociation... L'ouvrir pour les achats complexes, c'est reconnaître ses vertus. Priver la SNCF de cette option de négociation nuirait à l'optimisation de la dépense publique.

**M. Éric Doligé, président.** – C'est la tendance française que de durcir les textes – toujours avec de bonnes raisons ! Nous déplorions encore ce matin au Conseil national d'évaluation des normes la perte de compétitivité que cela entraîne. Vous améliorez déjà votre performance en matière d'accès des PME aux marchés, il faudra donc veiller à ne pas rigidifier le système, au risque d'entraîner des dommages collatéraux majeurs. Il faut parfois se méfier des bonnes intentions. L'abaissement des seuils et l'obligation de l'allotissement entraîneront indéniablement des surcoûts. Nous serons à vos côtés pour le rappeler – à condition que nos trains partent à l'heure, et que nous soyons informés de manière audible !

**Mme Florence Parly.** – Merci de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer. Nous sommes à votre disposition pour vous fournir toute information complémentaire.

*La réunion est close à 13 heures 30.*

**Jeudi 9 juillet 2015**

- Présidence de M. Philippe Bonnecarrère, président –

*La réunion est ouverte à 10 h 02.*

**Audition de Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics (sera publiée ultérieurement)**

**La commission procède à l'audition de Mme Emmanuèle Perron, Présidente de la commission des marchés à la Fédération nationale des travaux publics.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Audition de représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) (sera publiée ultérieurement)**

**Ensuite, la commission procède à l'audition de représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF).**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Audition de M. Bruno Carrière, Directeur général de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA) (sera publiée ultérieurement)**

**Puis la commission procède à l'audition de M. Bruno Carrière, Directeur général de l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA).**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Audition de M. Alain Piquet, Président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment (sera publiée ultérieurement)**

**Enfin, la commission procède à l'audition de M. Alain Piquet, Président de la commission des marchés à la Fédération française du bâtiment.**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 13 heures 01.*



## **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JUILLET ET A VENIR**

### **Commission des affaires économiques**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 11 heures*

Salle n° 263

- Audition, ouverte à la presse et au public, de M. Christian Dubreuil, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Office national des forêts (ONF), en application des dispositions de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

- À l'issue de l'audition, vote sur la proposition de nomination du directeur général de l'Office national des forêts (ONF).

### **Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 18 h 30*

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation audiovisuelle

Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation des Chrétiens d'Orient (en commun avec le groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les Chrétiens d'Orient du Sénat).

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Communication de M. Gérard Roche sur la situation du régime de retraites.
- Nomination des rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 et des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2016.

*à 18 heures*

Salle n° 213

- Examen du projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au dialogue social et à l'emploi (n° 620, 2014-2015)
  - . examen du rapport de Mme Catherine Procaccia ;
  - . examen des amendements ;

. adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 13 juillet, à 12 heures

### **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 9 heures*

Salle n° 67

– Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 544 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre (M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis) ;

– Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 406 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé (M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis) ;

– Désignation d'un sénateur appelé à siéger, en tant que membre titulaire, au sein du Haut comité de la qualité de service dans les transports.

### **Groupe d'études de la mer et du littoral**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 17 h 45*

Salle n° 67

- Audition de M. Laurent Girometti, directeur de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), sur le thème de la « Loi Littoral ».

### **Commission des finances**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 10 heures*

Salle n° 131

Contrôle budgétaire – communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur le suivi du contrôle de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi n° 406 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation de notre système de santé ;
- Examen du rapport d'information de MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur sur le bilan d'application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 14 heures*

Salle n° 131

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 21 h 30*

Salle 4123 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées**

**Jeudi 16 juillet 2015**

*à 10 h 30*

Salle 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 16 juillet 2015**

*à 13 h 45*

Salle A120

- Union des marchés de capitaux : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-Paul Emorine et Richard Yung.
- Elections législatives du 7 juin en Turquie : communication de Mme Nicole Duranton et M. Yves Pozzo di Borgo.

**Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes**

**Mercredi 15 juillet 2015**

*à 16 heures*

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 16 heures : Audition de M. Gérard Rameix, président, et de M. Benoît de Juvigny, secrétaire général, de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;

à 17 heures 30 : Audition de M. Laurent Levener, président du Bureau central de tarification (BCT) ;

à 18 heures 30 : Audition de M. Tanneguy Larzul, président de la commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles.

**Jeudi 16 juillet 2015**

*à 9 heures*

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 9 heures : Audition de M. Victor Haïm, président, et de M. Eric Girard-Reydet, secrétaire général, de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) ;

à 10 heures : Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

**Mission commune d'information sur la commande publique**

**Jeudi 16 juillet 2015**

*à 9 h 15*

Salle n° 263

à 9 h 15 : Audition de M. Thierry Francq, Commissaire général adjoint à l'investissement ;

à 10 heures : Audition de M. Nicolas Jachiet, Président de Syntec-Ingénierie ;

à 11 heures : Audition de M. Renaud Marquié, Délégué général du Syndicat National du Second Œuvre ;

à 12 heures : Audition de M. Hubert du Mesnil, Président de l'Institut de la Gestion Déléguée.

**Délégation aux entreprises**

**Jeudi 16 juillet 2015**

*à 8 h 30*

Salle 46 D

- Compte rendu du déplacement dans le Pas-de-Calais du lundi 6 juillet 2015 par M. Dominique Watrin.

- Examen du rapport d'information de Mme Elisabeth Lamure, Mme Annick Billon, M. Gilbert Bouchet, Mme Nicole Bricq, M. Henri Cabanel et M. Dominique Watrin relatif aux déplacements effectués par la délégation aux entreprises dans six départements à la rencontre d'entrepreneurs.