

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	5179
• <i>Mobilisation du foncier public en faveur du logement – Présentation du deuxième rapport de la CNAUF (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>5179</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>5179</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	5181
• <i>Audition de M. Emmanuel Bonne, ambassadeur de France au Liban</i>	<i>5181</i>
• <i>Investissements internationaux en France - Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.....</i>	<i>5190</i>
• <i>Turquie - Audition de Mme Dorothée Schmid, chercheur à l'Institut français des relations internationales – IFRI et de M. Didier Billion, directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques</i>	<i>5202</i>
• <i>Audition de M. David Bertolotti, ambassadeur de France en Jordanie</i>	<i>5212</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>5220</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	5221
• <i>Audition de Mme Anne Courrèges, directrice générale, et du Professeur Olivier Bastien, directeur de la direction prélèvement greffe organes-tissus, de l'Agence de la biomédecine</i>	<i>5221</i>
• <i>Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition de MM. Thomas Borel, directeur des affaires scientifiques, et Jean Zetlaoui, président du groupe de travail « Attractivité pour la recherche clinique » du Leem (Les entreprises du Médicament), MM. François-Régis Moulines, directeur des affaires gouvernementales et de la communication, du Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (Snitem).....</i>	<i>5232</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>5240</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	5241
• <i>Renforcer le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>5241</i>
• <i>Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Indépendance des rédactions – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5246</i>

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	5269
• <i>Audition de M. Guillaume Pepy, Président-directeur général de SNCF Mobilités, et de M. Jacques Rapoport, Président-directeur général de SNCF Réseau</i>	5269
• <i>Économie bleue – Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire.....</i>	5283
COMMISSION DES FINANCES.....	5285
• <i>Journée défense et citoyenneté (JDC) - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes</i>	5285
• <i>Union bancaire : renflouement interne des banques (« bail-in ») et garantie européenne des dépôts - Audition de MM. Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général à la direction générale du Trésor, Benoît de la Chapelle Bizot, directeur général délégué de la Fédération bancaire française, et Mme Laurence Scialom, professeure à l'Université Paris Ouest.....</i>	5300
• <i>Union bancaire : renflouement interne des banques (« bail-in ») et garantie européenne des dépôts – Audition de Mme Mme Elke König, présidente du Conseil de résolution unique, et M. Olivier Jaudoin, directeur de la résolution, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).....</i>	5318
• <i>Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France</i>	5326
• <i>Actualité européenne dans le domaine des services financiers, des banques et de la fiscalité - Communication</i>	5344
COMMISSION DES LOIS	5351
• <i>Mission en cours de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale - Communication</i>	5351
• <i>Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	5357
• <i>Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Examen du rapport pour avis</i>	5381
• <i>Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages - Échange de vues sur une saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis</i>	5384
• <i>Accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la réponse à la crise des réfugiés - Communication</i>	5385
• <i>Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	5385

• <i>Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et des textes de la commission.....</i>	5412
• <i>Renforcer le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	5418
• <i>Nouvelle organisation territoriale de la République - Permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	5425
• <i>Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Examen des amendements</i>	5432
COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	5437
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires</i>	5437
MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE.....	5457
• <i>Audition de M. Amine Nejdi, vice-président du Rassemblement des Musulmans de France (sera publié ultérieurement).....</i>	5457
• <i>Audition de M. Chems-Eddine Hafiz, représentant de la Grande Mosquée de Paris.....</i>	5457
• <i>Audition de M. Ahmet Ogras, président du Comité de coordination des Musulmans turcs de France</i>	5462
• <i>Audition de M. Amar Lasfar, président de l'Union des organisations islamiques de France</i>	5468
• <i>Audition de M. Dominique Urvoy, professeur de pensée et civilisation arabes à l'université de Toulouse-Jean Jaurès (ex Toulouse-II), et de Mme Marie-Thérèse Urvoy, professeur d'islamologie, d'histoire médiévale de l'Islam, d'arabe classique et de philosophie arabe à l'Institut catholique de Toulouse (sera publié ultérieurement).....</i>	5474
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 AVRIL ET A VENIR..	5475

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 30 mars 2016

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

La réunion est ouverte à 9 h 37

Mobilisation du foncier public en faveur du logement – Présentation du deuxième rapport de la CNAUF (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Roland Courteau en qualité de rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 498 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des Etats membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE.

La réunion est levée à 11 h 26

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 23 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 10 heures

Audition de M. Emmanuel Bonne, ambassadeur de France au Liban

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l’Ambassadeur, nous sommes heureux de vous accueillir. Vous avez été nommé Ambassadeur de France auprès de la République libanaise en août 2015. Auparavant, votre parcours vous a mené à la mission permanente française auprès des Nations unies, à Riyad et à Téhéran, après une formation de chercheur à Beyrouth, au Centre d’études et de recherches sur le Moyen-Orient contemporain.

Merci de vous être rendu disponible pour faire le point devant notre commission sur la situation du Liban, qui nous inquiète vivement, eu égard aux liens très forts que la France entretient avec ce pays. Beaucoup d’entre nous sont particulièrement attachés au Liban, dont notre collègue Bariza Khiari qui préside le groupe interparlementaire d’amitié avec ce pays. L’histoire des relations franco-libanaises est riche et celles-ci sont intenses. Le Liban est, depuis de longues années, une caisse de résonance du Moyen-Orient. Les nouvelles crises que ce pays traverse risquent de déstabiliser profondément la région.

Pouvez-vous nous décrire le paysage politique libanais ? Faute d’accord entre les partis politiques pour une élection au Parlement, voilà 22 mois que la présidence de la République est vacante : le mandat du président Michel Sleiman s’est achevé le 25 mai 2014. Quelles sont les chances respectives de MM. Michel Aoun et Sleiman Frangie, qui sont les deux candidats toujours en lice ? Les pouvoirs publics semblent incapables de prendre les textes réglementaires et de rendre les arbitrages politiques dont le pays a besoin. La crise des ordures sévit depuis huit mois déjà, et de gigantesques décharges sauvages se multiplient autour de Beyrouth depuis la fermeture de déchetterie de Naamé. Ce blocage institutionnel vous semble-t-il pouvoir être surmonté ? Quand ? À quelles conditions ? Quels sont les risques dans l’intervalle ? Êtes-vous aussi optimiste que l’ancien Premier Ministre M. Saad Hariri, qui a déclaré récemment : « l’échéance présidentielle est plus proche qu’on ne le pense » ?

Quels sont les enjeux pour le Liban de la crise entre l’Iran et l’Arabie saoudite, ses « parrains » régionaux ? Il apparaît souvent comme l’otage des tensions entre eux. Dans quelle mesure la montée des tensions entre Téhéran et Riyad, depuis le début l’année, a-t-elle compliqué la donne libanaise ? Comment analysez-vous la décision prise en février dernier par l’Arabie saoudite d’interrompre les financements prévus pour la modernisation des forces libanaises dans le cadre du contrat « DONAS » qui lie la France, l’Arabie saoudite et le Liban ? Cette décision saoudienne a été motivée par les prises de positions officielles du Liban ménageant l’Iran et le Hezbollah. Peut-on imaginer que la situation interne du Liban évolue favorablement si la crise entre l’Arabie saoudite et l’Iran ne s’apaise pas d’abord ? En l’absence de règlement de la crise syrienne, qui a exacerbé la polarisation de la scène politique libanaise, comment évolueront les partis politiques, notamment centristes ? Les derniers développements du dossier syrien – relatif retrait de la Russie, reprise des négociations à Genève – sont-ils positifs pour le Liban ?

Les réfugiés accueillis par le Liban représentent presque la moitié de sa population. Le nombre de réfugiés de Syrie arrivés depuis 2011 atteint, selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 1,18 million de personnes, majoritairement sunnites, venus s'ajouter au presque demi-million de réfugiés palestiniens déjà présents. Cet afflux migratoire bouleverse évidemment les équilibres précaires du pays, sur les plans démographique, communautaire et économique. Le Liban dispose-t-il des ressources nécessaires pour l'absorber ? Peut-on mesurer les tensions sociales qui en résultent ? Ne faut-il pas craindre que le Liban plonge dans les affrontements religieux dont nous avons vu les prémisses à Tripoli et à Sidon ? Quelles sont les conditions de vie des réfugiés sur place ?

La situation du pays en termes de sécurité semble globalement maîtrisée. Faut-il redouter que la présence avérée de djihadistes dans certaines zones du Liban, frontalières avec la Syrie, n'entraîne de nouvelles déstabilisations ? Qu'en est-il de l'influence de groupes djihadistes signalés dans les camps de réfugiés ? Comment la France s'efforce-t-elle d'aider le Liban et de préserver sa stabilité ?

M. Emmanuel Bonne, ambassadeur de France au Liban. – Merci de votre intérêt pour le Liban, qui compte beaucoup pour les Libanais, comme l'ont constaté celles et ceux d'entre vous qui ont accompagné le Président Larcher en octobre dernier à Beyrouth. On parle souvent d'un « devoir » de la France envers le Liban. Les Libanais y croient et attendent beaucoup de nous. Ils comptent en particulier sur la France pour mobiliser la communauté internationale en leur faveur.

La crise au Liban est multiforme, complexe et durable. Elle n'a pas de solution simple car le Liban est un pays hétérogène, ouvert aux ingérences étrangères et très sensible aux évolutions de son environnement régional, qui peuvent en outre être instrumentalisées par les Libanais eux-mêmes.

On parle parfois de « miracle » libanais. Bien sûr, dans une région à feu et à sang, on peut se féliciter que le Liban ne soit pas en guerre et tienne bon sur l'essentiel, mais cela ne suffit pas. En fait, il n'y a pas de miracle libanais mais une situation de crise grave : le Liban va mal. Certes nul n'y veut la guerre, mais le pourrissement de la situation politique, économique et sociale, l'étiollement des institutions, le risque terroriste et la présence massive des réfugiés syriens menacent la stabilité du pays. Vous avez évoqué les 22 mois écoulés sans président de la République. Il faut y ajouter huit mois de blocage au gouvernement, et des mois encore que le Parlement ne parvient pas à réunir le quorum.

Cette situation est dangereuse à court terme car il faut craindre un incident sécuritaire, le mauvais calcul d'un des acteurs et le basculement du pays vers la catastrophe. Le risque terroriste s'accroît avec les tensions entre sunnites et chiites. Heureusement, les cadres de la communauté sunnite font face aux djihadistes et établissent une nette distinction entre l'islam traditionnel et les groupes extrémistes. Mais la prolongation de la crise, qui laisse le Hezbollah maître du jeu, ne joue pas en leur faveur.

La crise sociale et économique est aussi très grave. Pour la première fois sans doute de son histoire, le Liban a enregistré en 2015 une croissance négative ou nulle, alors qu'en trois ans il a accueilli un nombre de réfugiés équivalant à 30 % de sa population. Les Libanais – et notamment les jeunes – émigrent. Le Liban a-t-il les ressources pour traverser cette crise ? Il est difficile de faire des pronostics mais la solidarité de la diaspora ainsi que

l'ingéniosité, la résilience et la capacité d'adaptation de la société libanaise restent des atouts certains.

En réalité, il est difficile de parler de l'avenir du Liban sans parler de celui de la Syrie, d'autant plus que les Libanais se divisent entre partisans des rebelles syriens et soutiens du pouvoir en place. Ils se divisent aussi sur la manière dont le Liban doit se positionner par rapport à la crise syrienne. La déclaration de Baabda, signée en 2013 par tous les partis libanais, sous le mandat de l'ancien président Sleiman, reste entièrement pertinente : elle affirme que les problèmes du Liban doivent être résolus à Beyrouth et prône une politique de dissociation avec la crise syrienne. L'engagement du Hezbollah dans la guerre en Syrie a toutefois fragilisé le consensus sur ce point. C'est un point de grande vulnérabilité car il n'y a aujourd'hui consensus ni à l'intérieur du Liban ni à l'extérieur sur le Liban. Le Liban combine donc des difficultés extérieures et intérieures que je vais vous présenter rapidement avant de prendre vos questions.

Sur le plan extérieur, la rivalité entre Iran et Arabie Saoudite pèse lourd bien que ces deux pays n'aient pas les mêmes responsabilités au Liban. L'Iran est en position de force grâce au Hezbollah auquel il apporte un soutien sans faille et qui est le seul parti en armes au Liban. La capacité d'action du Hezbollah inquiète les partis qui lui sont opposés car ils ne sont pas armés et ne bénéficient pas du même soutien de leurs parrains régionaux. C'est notamment le cas des partis regroupés au sein du « 14 mars », en particulier de M. Saad Hariri qui doit composer avec la décision de l'Arabie Saoudite et des États du Golfe de prendre leurs distances avec le Liban. Et les partis chrétiens se divisent entre alliés du Hezbollah - chiite - et alliés du Courant du futur - sunnite.

La frontière avec Israël est calme. C'est heureux car nous y avons 850 soldats déployés dans le cadre de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL). Là, le risque n'est pas une confrontation programmée mais le mauvais calcul de l'une des forces en présence. Les autorités israéliennes continuent d'ailleurs de s'inquiéter du niveau d'armement du Hezbollah.

Enfin, il faut relever le désintérêt relatif des acteurs internationaux pour le Liban du fait d'autres urgences dans la région. Beaucoup de nos partenaires admettent que le Liban va mal mais constatent qu'il survit. Et pour les acteurs régionaux, le coût d'un compromis au Liban est sans doute excessif. C'est donc toujours la France qui prend l'initiative de parler du Liban, comme elle l'a encore fait il y a dix jours au Conseil de Sécurité des Nations unies. Pour nous, une solution au Liban doit être le signal qu'il est possible d'aller vers un apaisement des tensions dans la région.

Sur le plan intérieur, les difficultés sont également importantes. La paralysie des institutions vient du fait que chacun est tenté d'utiliser son pouvoir au sein de l'État pour obtenir quelque chose : l'élection du Président de la République contre la réforme de la loi électorale, le déblocage de l'action gouvernementale contre des nominations administratives, l'adoption de telle loi contre telle mesure particulière... Bref, tout est négociable ! Or le manque de consensus sur les priorités pour le Liban complique toute négociation et contribue à l'érosion des institutions. Le système est devenu « autobloquant ». L'élection du Président de la République n'aura donc pas lieu au terme d'une confrontation électorale entre plusieurs candidats mais seulement si un consensus est trouvé entre les grands partis politiques, à la condition que chaque communauté obtienne des garanties pour elle-même. Et il faudra aussi qu'un gouvernement d'unité nationale soit formé puis que des élections législatives aient lieu pour que les institutions fonctionnent à nouveau normalement.

Pouvons-nous espérer, comme M. Saad Hariri, un déblocage en avril ? Lui-même continue de soutenir la candidature de Sleiman Frangié à la présidence de la République. Mais le Hezbollah maintient son soutien à Michel Aoun, issu du même camp. Ni le Hezbollah ni aucun des deux candidats n'a toutefois accepté de se rendre au parlement pour procéder à un vote. Beaucoup spéculent sur les intentions du Hezbollah et jugent qu'il peut maintenant accepter un compromis au Liban au motif que la situation en Syrie évolue dans un sens favorable à ses intérêts. C'est possible mais ce n'est pas certain. Pour notre part, nous encourageons les Libanais à résoudre leurs problèmes sans attendre la fin de la guerre en Syrie ou la résolution des conflits entre Saoudiens et Iraniens. C'est un intérêt commun qu'ils ont. Il faut continuer de plaider pour un retour au fonctionnement normal des institutions. Ceci est la meilleure garantie de sécurité pour tous les Libanais à l'heure où les groupes terroristes gardent toute leur capacité de nuisance et sont susceptibles de frapper à nouveau à Beyrouth ou ailleurs au Liban.

Mme Bariza Khiari. – Il n'est pas simple d'être ambassadeur au Liban ! Il faut gérer la complexité de ce modèle où les communautés n'œuvrent pas ensemble, mais vivent ensemble. Le Liban est le « terrain de jeu » de l'Arabie Saoudite et de l'Iran. Le fait que l'Arabie Saoudite et plusieurs pays du Golfe aient déclaré le Hezbollah organisation terroriste ne va-t-il pas compliquer la situation ? Le Liban, tout petit pays, accueille près de 1,2 million de réfugiés syriens, alors que l'Europe, première puissance économique mondiale, peine à accueillir une fraction de ce nombre. Ces réfugiés ne deviendront-ils pas, comme l'ont été les réfugiés palestiniens, un facteur de déstabilisation du pays ? Les politiques se révélant incapables de régler la crise des déchets, ne peut-on imaginer qu'un mouvement social piloté par la société civile et les jeunes y parvienne ? Enfin, quel est le bilan de la FINUL ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Que pensez-vous du projet porté par Expertise France et son homologue allemand, et financé par des fonds européens, pour améliorer les conditions d'accueil des réfugiés, développer leur scolarisation, leur offrir une formation professionnelle et faciliter leur insertion économique ? Est-ce un bon levier pour la France au Liban ? Un bon exemple de coopération européenne à l'extérieur de l'Europe ? Comment Expertise France pourrait-elle prévenir l'installation durable des réfugiés au Liban ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La francophonie est en perte de vitesse au Liban, même chez les maronites. Les nouvelles générations préfèrent apprendre à leurs enfants l'anglais que le français, que j'y ai entendu appeler une langue « morte » ! Que faire ?

M. Jacques Legendre. – Oui, comment évolue la francophonie au Liban ? Par ailleurs, où en est le contrat d'armement « DONAS » ? Nous croyions avoir résolu le problème du sous-équipement de l'armée libanaise, mais il y a de nouveaux blocages... Des Syriens se réfugient au Liban, des Libanais s'exilent : cela modifie-t-il l'équilibre entre communautés ? Les cadres exilés vont-ils revenir ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Comment expliquez-vous cette forme de miracle qu'est la stabilité relative de ce pays assis sur un volcan régional ? Comment y évolue la communauté française ?

M. Emmanuel Bonne. – L'accord de Taëf, sous l'autorité de l'Arabie Saoudite, a modifié la répartition du pouvoir entre les communautés du Liban et instauré une forme de consensus qui a duré jusqu'à l'assassinat de Rafiq Hariri en 2005. La même méthode consistant à aller chercher du consensus à l'extérieur a réussi à Doha en 2008, ce qui a permis l'élection du Président Sleiman. Aujourd'hui, cette méthode ne fonctionne plus car il n'y a

plus de consensus régional au sujet du Liban. Il serait donc délicat d'organiser une conférence internationale pour régler les problèmes des Libanais à leur place. D'ailleurs, ils ne le demandent pas. En 2008, la France avait organisé avec succès une réunion informelle, à la Celle-Saint-Cloud, pour tous les partis libanais. Aujourd'hui, ces partis se parlent à Beyrouth, mais ne s'entendent pas sur les solutions. Pour autant, aucun ne demande l'internationalisation de la crise libanaise. Tous réclament du soutien, en revanche, pour leur pays compte tenu de l'impact de la crise syrienne. Le mieux que nous puissions faire – et nous le faisons – c'est de faire valoir la nécessité que les institutions fonctionnent.

Comme je l'ai d'emblée signalé, il n'y a pas de miracle libanais mais bien un risque de basculement du pays dans une crise ouverte. Plusieurs institutions aident toutefois le Liban à tenir le coup. D'abord, sa banque centrale est dirigée par M. Riad Salamé, qui assure depuis vingt ans la stabilité de la livre libanaise et facilite le retour au Liban des fonds provenant de la diaspora. Il s'agit de la première source de revenus du pays. L'argent provient essentiellement de l'Afrique et des pays du Golfe. Les taux d'intérêt élevés servis par la Banque centrale du Liban et la solidité de son système bancaire y attirent ainsi près de 7 milliards de dollars par an.

Ensuite, l'armée libanaise est véritablement une institution nationale. Le Hezbollah a peut-être de l'influence dans certaines de ses composantes mais elle compte 40 % de sunnites, 30 % de chrétiens et 30 % de chiites, et assure la sécurité sur l'ensemble du territoire. Les services de renseignement – sécurité intérieure et sûreté générale – fonctionnent bien, eux aussi. Ils ont des affinités confessionnelles et politiques différentes mais luttent ensemble contre les groupes djihadistes, dont ils limitent la capacité à percer au Liban. Les sunnites comprennent bien que l'extrémisme menace tout le monde, y compris leur communauté.

Enfin, les Libanais eux-mêmes ont une capacité extraordinaire à créer, à inventer, à rester optimistes. Ainsi, les entreprises et les banques se positionnent déjà pour participer à la reconstruction de la Syrie, calculant que la crise finira bien par s'apaiser et qu'elles auront des atouts à faire valoir.

En attendant, l'accueil des réfugiés est une lourde charge pour le Liban. Le HCR n'est plus autorisé à enregistrer les réfugiés syriens mais en a déjà recensé 1,1 million et estime qu'ils sont 1,2 million au total. En tout, il y a sans doute plus d'1,5 million de réfugiés au Liban, y compris les Palestiniens. C'est-à-dire l'équivalent d'un tiers de la population totale du pays. C'est clairement un facteur de déstabilisation. Beaucoup de Libanais, chrétiens comme musulmans, redoutent que ces réfugiés syriens s'implantent dans leur pays comme les réfugiés palestiniens avant eux. Cette question de l'implantation est traumatisante pour le Liban. Dans le même temps, il faut se rappeler qu'avant la crise syrienne, il y avait déjà 700 000 ou 800 000 Syriens au Liban, pour la plupart ouvriers dans le secteur de la construction ou dans l'agriculture. Ce sont eux qui ont fait venir leurs proches, leur famille, leur village, le plus souvent pour les installer sur les terres de leur employeur libanais. Le HCR estime que 1 800 villes et villages libanais accueillent aujourd'hui des réfugiés sur tout le territoire national. Les réfugiés sont dispersés au milieu de la population locale ou concentrés dans de petits camps, qui sont en fait des bidonvilles, souvent gérés par un chef de village syrien. La plupart des réfugiés sont des gens modestes, ruraux ou issus des banlieues, en particulier de celles de Damas, de Homs et de Hama. Arrivés lors des grandes batailles de 2012 et 2013, ils sont majoritairement sunnites et ne rentrent pas chez eux pour l'instant. Les Libanais se demandent si ces réfugiés sunnites pourront un jour retourner dans une Syrie toujours dirigée par M. Assad.

Que faire pour ces réfugiés ? Coopérer avec les autorités libanaises et soutenir les Nations unies, qui font l'essentiel du travail auprès d'eux. Le Liban estime ne pas recevoir assez de soutien mais a tout de même reçu près de 2 milliards d'euros d'aide internationale en 2015. La conférence de Londres a dégagé d'importantes ressources. Une limite est toutefois la capacité d'absorption du pays compte tenu de la crise politique et institutionnelle. C'est ainsi qu'une offre de prêt aux conditions très avantageuses de l'Agence française de développement (AFD), d'un montant de 46 millions d'euros destinés à financer la construction d'écoles, a expiré car le Gouvernement n'a pas pu l'approuver dans les temps. Les Libanais demandent que la communauté internationale prenne mieux en charge les besoins des communautés accueillant les réfugiés, ce qui est légitime. Mais ils doivent aussi prendre des mesures pour améliorer leur gestion des réfugiés.

Ces réfugiés sont souvent installés dans les régions les plus pauvres du Liban – Bekaa et Akkar notamment – et sont très dispersés, ce qui complique l'action des autorités libanaises comme des partenaires internationaux. Pour la France, nous parons à l'urgence humanitaire avec les agences des Nations unies et les ONG françaises. Il y a aussi des enjeux de plus long terme qu'il faut traiter sans attendre : l'éducation par exemple, car beaucoup d'enfants arrivés en bas âge au Liban sont maintenant en âge d'être scolarisés. Les infrastructures de base doivent aussi être améliorées – c'est ce à quoi travaille l'AFD.

À la conférence de Londres, le gouvernement libanais a accepté avec réalisme de s'engager dans une stratégie pluriannuelle de gestion des réfugiés, mais il faut toujours rassurer les Libanais sur la finalité des efforts internationaux, qui ne doit pas être l'implantation des Syriens au Liban.

Expertise France est un nouvel outil qui nous sera utile au Liban pour capter des fonds internationaux et agir sur le terrain. Expertise France a déjà un volume d'activité d'une vingtaine de millions d'euros au Liban et porte avec son homologue allemande un excellent projet visant à renforcer la résilience de ce pays face à la crise syrienne. Nous espérons qu'il obtiendra le soutien du fonds MADAD de l'Union européenne. Je vous signale aussi une priorité ancienne de la coopération française au Liban – mise en œuvre par l'AFD - qui est le traitement des eaux et le traitement des déchets. Nous avons déjà obtenu d'excellents résultats. Nous voulons aussi renforcer notre action au profit des écoles libanaises accueillant des enfants syriens.

Sur la crise des déchets, le problème n'est pas technique mais politique. Les solutions existent mais la crise des déchets n'est que le symptôme des multiples dysfonctionnements de l'Etat. Une solution vient d'être trouvée. Pour faire simple, elle consiste pour l'essentiel à construire de nouveaux remblais sur la mer avec des ordures conditionnées à cet effet. Des immeubles seront ensuite construits pour valoriser les terrains ainsi créés. Ce n'est pas sans précédent : la décharge urbaine du Normandy a par exemple permis l'extension du centre-ville de Beyrouth après la guerre civile. Ce qui est marquant aujourd'hui, c'est que les déchets ont été répartis sur une base quasi-confessionnelle : les druzes en prennent leur part dans le Chouf, les sunnites à Saïda, les chiites dans le sud de Beyrouth, les chrétiens à Borj-Hammoud, dans le quartier arménien. Cela en dit long sur le caractère transactionnel de la politique libanaise que j'évoquais précédemment.

La société civile peut-elle faire quelque chose ? Elle est très éduquée, mobilisée, consciente des failles du système politique. Elle est aussi à l'image du Liban : hétérogène. Les associations sont nombreuses et présentes dans tous les secteurs de la vie sociale. La question est de savoir quel débouché politique trouver à l'action de la société civile. Le 29 août dernier,

les Libanais étaient très nombreux dans la rue pour protester contre l'incapacité de leurs dirigeants à gérer la crise des déchets. Certains slogans appelaient à la chute du « régime ». Mais comment définir le régime au Liban ? De fait, le mouvement de l'été 2015 n'a eu aucune suite politique.

Une échéance possible pour la société civile est celle des élections municipales. Ce sont les seules qui ne sont pas organisées sur une base confessionnelle. Elles doivent avoir lieu au mois de mai. Mais il n'est pas sûr que tous les partis politiques l'acceptent car certains d'entre eux peuvent justement craindre que leur résultat les fragilise au profit de nouvelles forces.

La francophonie est sans doute moindre aujourd'hui qu'avant, mais nos instruments de mesure manquent de précision. Pour nous, l'enjeu est que le français reste une langue populaire, parlée dans tous les milieux, et ne devienne pas simplement la langue de l'élite. Ce n'est pas gagné car les Libanais s'expatrient beaucoup et ont besoin de l'anglais pour s'employer dans le Golfe ou ailleurs. Et il y a la mode de l'anglais. Nous disons donc que le français n'est pas exclusif mais est utile aux Libanais. De fait, beaucoup d'entre eux sont trilingues. La francophonie libanaise est d'ailleurs solide : le réseau de l'AEFE compte 41 écoles conventionnées ou homologuées, qui scolarisent 55 000 élèves, parmi lesquels beaucoup obtiennent leur baccalauréat avec la mention « très bien ». Un élève sur trois du réseau d'enseignement français dans le monde est libanais. La France est aussi la première destination des étudiants libanais à l'étranger et plusieurs universités libanaises – notamment l'USJ – enseignent intégralement ou majoritairement en français. L'ambassade fait aujourd'hui porter ses efforts sur l'enseignement primaire et secondaire – là où se prend l'habitude de parler français.

Le don saoudien pour l'armée libanaise est de 3 milliards de dollars et représente un enjeu considérable : permettre à l'armée d'augmenter ses capacités dans tous les domaines terrestre, aérien, maritime. Actuellement, les Saoudiens ne souhaitent pas que les armes soient livrées au Liban, pour des raisons politiques, parce qu'ils jugent que le Hezbollah y est trop puissant. C'est leur droit puisqu'ils sont les clients. Mais pour la France, l'armée libanaise est une institution véritablement nationale et c'est la raison pour laquelle elle coopère avec elle dans de nombreux domaines : formation, renseignement, etc. Il est donc important de préserver la possibilité que les armes françaises produites dans le cadre du projet « DONAS » soient un jour, à des conditions qui restent à définir, livrées à l'armée libanaise.

M. Joël Guerriau. – Un rapport sur le respect des droits de l'homme au Liban est paru en 2015. Il n'était pas très bon : détention arbitraire, torture... Qu'en pensez-vous ? L'élection présidentielle est complexe : les chiites ne veulent pas de M. Michel Aoun, les druzes ne veulent pas du candidat pressenti, le Hezbollah bloque la situation... Quel poids peuvent avoir les laïcs pour aider à surmonter ces difficultés ?

Mme Christiane Kammermann. – J'ai vécu toute la guerre au Liban. Elle ressemblait exactement à celle de Syrie : mêmes souffrances, mêmes horreurs. Émue par votre beau discours du 15 août dernier à Beyrouth, j'ai été très heureuse de vous voir arriver au Liban. Nous nous sommes revus en septembre, lors de la visite de du Président Larcher. Vous connaissez le Liban, et j'ai toute confiance en vous.

Vous avez parlé de compromis : miracle ! Vous avez dit que le Liban va mal, mais survit : miracle ! La France s'occupe bien du Liban. Notre réseau scolaire dans ce pays est le plus grand réseau scolaire français au monde ! Ses résultats sont excellents. Hélas, après le

bac, ses élèves ne viennent pas en France pour leurs études supérieures, mais partent aux États-Unis ou ailleurs.

Oui, tout le monde a confiance en M. Riad Salamé, qui a préservé la livre libanaise pendant toute la guerre. Je crois que c'est la présence des réfugiés palestiniens qui a précipité la guerre, et cet avis est largement partagé. Cela explique la grande inquiétude des Libanais face à deux millions de réfugiés.

On ne parle plus, comme autrefois, de grande Syrie, mais de partition de la Syrie : celle-ci peut-elle avoir lieu ?

M. Claude Malhuret. – Vous avez surtout parlé du face-à-face entre le Hezbollah et les sunnites de M. Hariri. Pouvez-vous nous en dire plus sur les autres composantes du jeu politique, et notamment sur le parti chrétien et les druzes de M. Joumblatt ?

M. Alain Gournac. – Je vous adresse mes compliments : nommé il y a peu, vous parlez déjà du Liban avec passion et précision. Quelle partie du contrat d'armement « DONAS » a-t-elle été honorée ?

M. Rachel Mazuir. – L'arrivée de réfugiés majoritairement sunnites peut changer la donne dans cette mosaïque confessionnelle qu'est le Liban, si les réfugiés ne quittent pas le pays. Que pensez-vous de cette perspective ?

M. Jeanny Lorgeoux. – L'anarchie qui se manifeste au sein de l'État libanais ne fait-elle pas le jeu de la confédération des « féodalités familiales » bien connues ? Hariri, Eddé, Karamé, Frangié, Berri, Gemayel, Aoun, Joumblatt... Ou la géographie du pouvoir a-t-elle été modifiée par la guerre civile ?

M. Emmanuel Bonne. – Il s'agit moins d'anarchie que de négociation permanente... La « féodalité » que vous évoquez a beaucoup évolué : quinze ans de guerre ont laminé les notabilités locales, notamment dans la communauté chiite où les grandes familles ont été sorties du jeu par la montée en puissance du Hezbollah. Les Chrétiens aussi sont majoritairement représentés par deux partis populaires – le Courant patriotique libre et les Forces libanaises – qui n'ont pas d'attaches familiales.

Comment faire un Président ? Il faut aujourd'hui départager un candidat qui est le chef du principal parti chrétien, qui a donc une légitimité populaire, M. Michel Aoun, et le représentant d'une grande famille, M. Sleiman Frangié, qui a négocié un compromis avec M. Saad Hariri, ce qui permet d'envisager une solution de la crise politique. Tous deux sont issus du même camp, le 8 Mars, et sont alliés du Hezbollah. Celui-ci soutient M. Michel Aoun mais ne dissuade par M. Sleiman Frangié. Facteur de complication supplémentaire : les partis de l'autre camp, celui du « 14 mars », se divisent maintenant entre chrétiens des Forces libanaises, qui soutiennent M. Michel Aoun, et sunnites du Courant du Futur qui soutiennent M. Sleiman Frangié. Les logiques politiques et confessionnelles se superposent. Chacun a un agenda particulier. Résultat : la situation est bloquée. Elle ne sera débloquée qu'à la condition qu'un accord global donnant des garanties à chaque grand parti, à chaque communauté, soit trouvé. L'élection du président va de pair avec la formation du gouvernement, la réforme de la loi électorale et l'organisation des élections législatives. Beaucoup doutent que cela soit possible tant que la guerre dure en Syrie.

La laïcité au Liban, beaucoup l'appellent de leurs vœux, y compris le patriarche maronite par exemple. Mais comment la définissent-ils ? Beaucoup pensent qu'il faut sortir du confessionnalisme, qui devait être une manière de vivre ensemble mais est devenu une fin en soi et apparaît aujourd'hui comme un facteur de blocage puisque l'appartenance confessionnelle prime sur la compétence citoyenne à tous les niveaux de l'Etat. Toutefois, il n'est pas simple d'en sortir car les communautés ne pourront renoncer à tout ou partie du système confessionnel qu'à la condition d'être rassurées sur leurs droits et leur avenir. La hantise des chrétiens est, par exemple, est de perdre la parité au parlement car ils craignent que les musulmans n'imposent ensuite leur loi. Y a-t-il des solutions institutionnelles ? Oui. Certainement. L'accord de Taëf prévoyait ainsi la création d'un Sénat...

M. Christian Cambon, président. – Projet intéressant !

M. Emmanuel Bonne. – Ce projet n'a pas été mis en œuvre pour le moment. Pourtant, un Sénat pourrait être le lieu où les communautés seraient représentées, et il pourrait garantir les intérêts de chacune. Il est intéressant de constater que les Libanais assument désormais que la pluralité, le multi-confessionnalisme, font intégralement partie de leur identité. Les termes du débat change. Il y a vingt ans, la question était de faire vivre ensemble chrétiens et musulmans après la guerre. Aujourd'hui, ce sont les relations entre sunnites et chiites qui focalisent l'attention et la présence chrétienne au Liban est désormais comprise comme un facteur de modération des tensions. Aucun groupe ne peut s'imposer à tous les autres. Tout est donc affaire de garanties et de compromis. Pour les chrétiens comme pour les musulmans.

Quoi qu'il en soit, pour répondre à votre question sur les partis chrétiens, leur problème est qu'ils ne peuvent à eux seuls élire le président. Outre le fait qu'ils ne sont pas toujours d'accord entre eux, il leur faut de surcroît compter avec les députés musulmans car l'élection présidentielle est bien sûr une question nationale. La négociation de M. Saad Hariri avec M. Sleiman Frangié a donc semblé apporter une réponse. Mais M. Michel Aoun et M. Samir Geagea ont fait cause commune contre M. Sleiman Frangié en dépit de leurs divergences politiques. Leur accord a permis de réunir l'essentiel du camp chrétien mais n'a pas pour autant suffi à faire élire M. Michel Aoun. Ils ont maintenant des exigences communes pour que les chrétiens soient mieux représentés au sein du parlement. Mais la réforme de la loi électorale est un sujet extrêmement sensible, plus encore que la question présidentielle. S'agissant de M. Walid Joumblatt, il représente une communauté, les druzes, qui sont une composante essentielle de l'identité libanaise mais aussi une petite communauté qui craint pour son avenir. La principale préoccupation de M. Walid Joumblatt est donc d'être partie prenante à tout accord politique, d'éviter la marginalisation des siens et d'occuper une position centriste. Il s'entend très bien avec M. Nabih Berri, chef du mouvement chiite Amal, président du Parlement, qui est un personnage clef de la vie politique libanaise. Tous deux sont favorables à une formule de compromis, dans laquelle leurs voix sont décisives pour faire une majorité, et s'opposent donc fortement à l'élection du général Aoun.

Les droits de l'Homme, oui, sont un sujet de préoccupation. Il y a beaucoup à dire sur la police, la justice, les prisons etc. Nous en parlons avec franchise aux autorités libanaises qui nous écoutent et sollicitent notre coopération. Nous nous concentrons donc sur plusieurs sujets stratégiques : Etat de droit, abolition de la torture et de la peine de mort. Il y a du travail. Nous le faisons avec nos partenaires européens et les associations libanaises concernées.

En ce qui concerne le « DONAS », nous avons livré 48 postes de tir Milan lorsque notre ministre de la défense est allé à Beyrouth au printemps 2015. Le contrat prévoit que nous assumions la formation des militaires libanais mais, sans les matériels, cette formation sera limitée. Nous poursuivons toutefois la coopération bilatérale avec l'armée libanaise.

Quant à l'implantation des réfugiés, il est vrai que la majorité des réfugiés syriens étant sunnites, ceux-ci sont devenus très majoritaires au Liban. Mais le critère d'appartenance confessionnelle ne suffit pas à unir Syriens et Libanais. Ces derniers partagent les craintes de leurs compatriotes concernant la présence des réfugiés dans leur pays. Il est vrai que cela peut changer si les tensions confessionnelles s'exacerbent. Mais je dois dire que les cadres de la communauté sunnite sont assez sages pour ne pas jouer de l'argument démographique. Ce qui est à leur honneur.

La partition de la Syrie est un thème débattu avec passion par les Libanais, qui se demandent si les réfugiés pourront rentrer dans leur pays ou s'ils resteront au Liban. La partition est un scénario dangereux pour le Liban où le risque de la division est toujours présent. Certains estiment que l'accord de Taëf, qui a mis fin à la guerre du Liban, peut être un modèle pour la Syrie. Mais c'est aux Syriens de décider. Pas aux Libanais !

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ces explications sur un pays miné par ses contradictions et les divisions religieuses – ce qui nous fait apprécier notre laïcité... Bonne chance dans votre mission difficile et exposée, dans ce pays proche de notre cœur !

La réunion est levée à 11 h 30

Mardi 29 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 16 h 34

Investissements internationaux en France - Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

La commission auditionne M. Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, sur les investissements internationaux en France.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes heureux de vous recevoir Monsieur Macron pour faire le point sur les investissements étrangers en France. Autant notre commission des affaires étrangères et de la défense peut parfois se montrer critique à l'égard de Bercy lorsqu'il s'agit du budget de la défense, autant nous ne pouvons être que favorables à toutes les initiatives pour accroître l'attractivité de la France à l'étranger et développer notre diplomatie économique. Nous savons qu'il s'agit pour vous d'une priorité. Nous suivons avec attention ce qui se passe au sein du Conseil stratégique de l'attractivité, instance qui, comme vous le savez, m'est chère...

Comment notre politique étrangère peut-elle contribuer à attirer des investissements utiles à notre économie ? Quel bilan peut-on tirer des investissements étrangers en France ? Quelle est leur part dans le dynamisme de notre économie ? Quelle est la stratégie du gouvernement en la matière ? Quels sont les risques ? Les opportunités ? Enfin,

quel est votre sentiment sur le nouveau dispositif de gouvernance de notre diplomatie économique, co-piloté désormais par le Quai d'Orsay : l'intégration du commerce extérieur et du tourisme au Quai d'Orsay permet-elle une meilleure prise en compte des intérêts des entreprises dans notre stratégie diplomatique ?

M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. – Merci. La question de l'attractivité économique de notre pays est cruciale. Notre stratégie est de favoriser les investissements étrangers ou les investissements financiers, qui créent des entreprises ou financent leur développement. Notre organisation capitaliste n'est pas optimale pour le financement de notre économie. L'épargne française est trop investie dans l'immobilier ou les obligations, et contribue trop peu au financement en capitaux propres des entreprises. C'est pourquoi nous avons besoin des capitaux étrangers pour constituer un appareil industriel compétitif. Cela vaut tant pour les grands groupes, la part des capitaux étrangers y restant d'ailleurs à un niveau stable depuis plusieurs années, que pour les autres entreprises. La France est un pays attractif, comme le montrent les chiffres ainsi que la bonne dynamique des investissements en provenance de pays stratégiques, à l'image de celle des investissements chinois, supérieure à celle de nos voisins. Mais le paradoxe est que son image reste perfectible : 68 % des responsables d'entreprises implantées en France jugent que la France n'est pas très attractive. Le plus dur est de faire venir les investisseurs une première fois. Ceux qui ont déjà investi en France réinvestissent en France deux fois sur trois. Voilà une distorsion cognitive que notre diplomatie économique doit traiter.

La France a de nombreux atouts. Elle constitue un bon point d'entrée sur le marché européen de 500 millions de consommateurs. Sa réglementation est aux standards européens sur beaucoup de sujets. La consommation intérieure y est élevée, dans tous les secteurs (grande distribution, industrie, innovations technologiques). Les infrastructures sont de grande qualité, meilleures qu'en Allemagne qui n'investit pas assez en la matière, comme l'a montré le rapport Fratzscher l'an passé. La main-d'œuvre est bien formée. Le tarif de l'énergie est compétitif et nous avons corrigé le tir pour les industries intensives. Le crédit d'impôt recherche (CIR) est un atout reconnu et plébiscité par les investisseurs. Notre population est jeune, avec l'esprit entrepreneurial affirmé, ce qui un changement de ces dernières années. La France est le premier pays d'Europe continentale pour la création de *start-up*, avec 1500 créations par an, et Paris est la ville d'Europe qui compte le plus de *start-up* dans le numérique après Londres.

En termes de stock d'investissements étrangers (IDE), la France est au 7^e rang mondial, au 3^e rang en Europe. C'est le premier pays pour les implantations industrielles ; plus de 20 000 sociétés étrangères sont implantées qui font travailler deux millions de salariés français. En termes de flux, la France est au 10^e rang mondial. Les entrées y sont supérieures depuis 2013 à celles de l'Allemagne. Nous avons été mieux classés ; nous devons faire face à la concurrence des pays émergents et à notre déficit d'image, rigidité que notre diplomatie s'efforce de résoudre. Sur le long terme, le montant moyen des IDE est stable, autour de vingt milliards par an en moyenne, ce qui, vu le dynamisme de la croissance internationale, n'est pas satisfaisant et signifie une baisse de nos parts de marché. Paris, toutefois, est la deuxième destination des IDE en Europe, avec une hausse de 22% l'an dernier. Paris profite de la saturation du marché londonien et de la dynamique des investissements chinois pour rattraper son retard sur la capitale anglaise. Selon une étude d'Ernst and Young, le nombre des projets d'investissement a augmenté de 30% depuis 2012. Selon Business France, le nombre d'emplois créés ou maintenus en raison d'IDE a augmenté en 2015 de 27% par rapport à 2014, à 33700. Un millier de décision d'investissements étrangers en France ont été

enregistrées en 2015 : Facebook, Intel, Samsung, Nokia, Cisco qui a d'ailleurs doublé son investissement initial de 100 millions d'euros, Coca-Cola, Microsoft, etc. Surtout ces entreprises investissent dans nos start-up innovantes, à l'image de Sigfox, une des « licornes » françaises, installée près de Toulouse, qui conçoit des réseaux bas-débit pour des objets connectés et dans laquelle Intel et Samsung ont investi des sommes importantes. La France est particulièrement compétitive dans le traitement des données nomades ou l'intelligence artificielle, grâce à un cadre fiscal attractif et à des chercheurs de talent comparativement « bon marché » : un chercheur à Saclay coûte trois fois moins cher que dans la *Silicon valley*, où le coût du travail augmente par un effet de rattrapage et en raison notamment de l'absence de clause de non-concurrence. De même, lors de la reprise d'Alcatel, Nokia a décidé non seulement de maintenir les centres de recherche de Villarceaux et Lannion, mais d'y investir. L'existence du CIR a été décisive.

La place de la France dans les classements internationaux s'améliore. On a gagné onze places dans le classement *FDI confidence index* d'AT Kearney qui mesure l'attractivité perçue, pour atteindre le 8^e rang. La France a gagné onze places dans le classement *Doing business* de la Banque mondiale, même si nous ne sommes qu'au 27^e rang. Nous avons travaillé pour améliorer notre image en fonction des critères de ces études. Nous avons aussi gagné une place dans le classement de compétitivité du forum de Davos, au 22^e rang.

Autre paradoxe : nous aimons les investissements étrangers mais n'aimons pas forcément les investisseurs étrangers. Or les IDE ne sont souvent que des participations, non des prises de contrôle. Faute d'une épargne orientée vers le capital, les entreprises en ont besoin pour se financer. D'ailleurs la part des capitaux étrangers dans le capital des entreprises du CAC 40 est stable, à 45,3%, contre 46,7% il y a dix ans. Ces capitaux de long terme, en provenance souvent des pays émergents, sont utiles à notre économie, davantage que ceux de fonds de court terme, dont l'intérêt n'est pas toujours conforme à celui des entreprises ou des territoires. En même temps, 96% des IDE proviennent de pays avancés. Les Etats-Unis restent de loin le premier investisseur étranger en France. Le mythe d'un « raid » des pays émergents sur nos entreprises n'est pas fondé. L'investissement chinois reste relativement faible, même si la France est le deuxième pays d'accueil en Europe, devant l'Allemagne. La France investit davantage en Chine que la Chine en France. Quant aux investissements des pays du Golfe, ils sont surinvestis dans l'immobilier et certains actifs, mais restent très modestes en valeur absolue. N'en ayons pas peur. Il faut éviter d'avoir à accueillir des IDE en situation de faiblesse, lorsqu'une entreprise est mal en point, car l'investisseur étranger est alors en position de force, comme dans l'affaire General Electric-Alstom. Il vaut mieux attirer les IDE pour accompagner des firmes en croissance. Dans certains secteurs, comme celui des technologies sensibles, les IDE peuvent représenter un risque. Le décret relatif aux investissements étrangers en France, dont le champ a été élargi début 2014, conditionne les investissements étrangers à une autorisation préalable de l'État dès lors que des technologies sensibles sont en jeu.

La meilleure façon de se protéger des actions hostiles reste l'amélioration de la compétitivité et l'amélioration de notre capacité à lever des capitaux propres français. Dans un monde ouvert, pour réussir, la meilleure stratégie est d'être offensifs. Pour aider les entreprises à attirer les investissements étrangers dans de bonnes conditions, nous les aidons à rétablir leurs marges, à stabiliser leur actionnariat. C'est l'objet du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité, de la stratégie de la Nouvelle France industrielle, qui permettent d'axer les investissements sur la recherche, la différenciation, la montée en gamme industrielle. Le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt innovation sont décisifs pour capter les investissements étrangers à haute valeur

ajoutée. Nos efforts pour simplifier le droit du travail s'inscrivent aussi dans ce contexte. Les entrepreneurs étrangers considèrent que la France est attractive mais ils craignent de ne pouvoir s'adapter en cas de retournement de conjoncture. Ils trouvent que notre cadre juridique est trop rigide. Force est de reconnaître que ce n'est pas faux. Pour y remédier nous avons revalorisé le rôle des accords d'entreprises. La possibilité de recourir au chômage partiel accompagné évite de détruire du capital économique et humain, en attendant une remise à flot de l'entreprise comme ce fut le cas avec les chantiers STX. La loi sur le travail se comprend en ce sens. Le patron de Cisco, pourtant notre meilleur ambassadeur dans le monde l'an passé, qui a investi massivement en France, a noté qu'une entreprise peut se réorganiser dans tous les pays d'Union européenne en procédant à des licenciements économiques en cas de problème de compétitivité, sauf en France, seul pays où l'on n'apprécie pas la compétitivité d'un site au regard de ses performances propres mais au regard de la performance mondiale du groupe pris dans son ensemble, ce qui interdit toute mesure corrective en cas de problème de compétitivité. La compétitivité des sites étrangers devra compenser les faiblesses du site français, sans que l'industriel puisse la corriger. Conséquence, les entrepreneurs investissent moins et la rigidité de notre droit les conduit à mettre délibérément un site non compétitif en redressement ou en liquidation judiciaire, alors qu'il aurait, plus simplement, pu être réorganisé. Notre modèle est trop binaire.

Nous avons aussi fusionné l'Agence française des investissements internationaux et Ubifrance pour créer Business France, interlocuteur unique de tous les investisseurs. Nous avons simplifié le régime de la TVA à l'importation et les procédures de dédouanement. Pour attirer les talents, nous avons facilité l'octroi d'action gratuites, revu le régime des impatriés, supprimé la peine de prison en cas de délit d'entrave. Au total 35 des 39 actions annoncées dans le cadre du conseil stratégique de l'attractivité ont été réalisées.

Un mot enfin sur le rattachement du commerce extérieur et du tourisme au Quai d'Orsay. Les redécoupages institutionnels doivent être neutres pour les usagers. Dans tous les cas commerce extérieur et diplomatie doivent travailler de concert. Le rattachement au Quai d'Orsay vise à donner plus de cohérence à l'outil diplomatique et à renforcer notre diplomatie économique. L'avantage d'un rattachement à Bercy est la continuité entre l'action économique intérieure et extérieure. Quoi qu'il en soit, il importe de maintenir des relations commerciales avec des régions avec lesquelles les relations diplomatiques ne sont pas très chaudes. Il faut préserver, comme nos partenaires, notre réalisme commercial. Le commerce extérieur n'est pas un instrument à finalité diplomatique. La France a toujours su préserver à la fois son indépendance diplomatique et faire preuve de réalisme commercial. Des partenariats à l'export ont pu se nouer, même lorsque les relations diplomatiques n'étaient pas excellentes. Tous les grands pays font ainsi.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie. La question du rattachement du commerce extérieur et du tourisme au quai d'Orsay est en effet d'une grande complexité.

M. Gilbert Roger. – On peut toujours faire des comparaisons. Le coût du travail sera toujours plus cher en France que dans d'autres pays, comme la Somalie ! On peut comparer les sites français et polonais. La réalité est que les Polonais rêvent de la France ! Comment faire pour récupérer notre fierté ? Il est temps de prendre conscience des atouts que les autres pays nous envient ?

L'épargne française est trop orientée vers l'immobilier. Comment réorienter l'épargne du grand public vers le financement de l'économie ? Enfin quel est l'impact du CICE et de la suppression de la taxe de solidarité sur les flux d'IDE ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Lors de mes déplacements je constate que l'équipe-France à l'export a du mal à se mettre en place, les équipes travaillent en ordre dispersé. L'avantage du rattachement du commerce extérieur au quai d'Orsay est que l'ambassadeur de France devient le chef d'orchestre de cette équipe. Le Parlement pourra-t-il être consulté sur une feuille de route stratégique de notre diplomatie économique ?

Pourquoi en outre ne pas définir une stratégie de communication dans les médias étrangers pour promouvoir l'image de notre pays ? Ceux-ci relaient volontiers les grèves ou les difficultés que nous connaissons. Il faut faire rêver ! Notre pays, et l'Union européenne font toujours rêver, comme en témoigne la demande d'adhésion de la Turquie. Nous bénéficions d'un formidable réseau à l'étranger mais nous ne savons pas l'utiliser. C'est dommage.

Mme Éliane Giraud. – Où en est le dossier de STMicroelectronics ? Avançons-nous avec Rome ? Le projet de constituer un nouvel Airbus des semi-conducteurs est-il toujours d'actualité ? Alors que les deux-tiers de notre commerce ont lieu avec nos partenaires européens, comment travailler avec eux pour conforter notre attractivité ?

M. Jean-Marie Bockel. – Les grandes régions se mettent en place. Qu'en pensez-vous ? Leur compétence économique a été réaffirmée, tout comme celle des métropoles. La réforme est encore au milieu du gué. Les départements continuent à jouer un rôle. Il ne faudrait pas que les régions se fassent concurrence. L'État aussi exerce ses prérogatives, notamment pour les grands investissements.

Vous êtes aussi le ministre du numérique. Ce secteur joue un rôle clef en matière de cyber-défense. Les groupes français sont bien positionnés. Mais nous manquons de PME, à la différence de nos voisins. Celles-ci faute de trésorerie ou d'un milieu propice disparaissent ou se font racheter. C'est dommage, tant ce secteur est source d'innovations et créateur d'emplois.

M. Alain Néri. – La principale préoccupation des Français, c'est l'emploi. Au Conseil régional d'Auvergne, nous l'avions identifié dès 1982 comme une priorité. D'où mes questions : combien d'emplois représentent les investissements étrangers ? Quel coût pour les finances de la République ? Et enfin, comment s'articulent le rôle économique prioritaire des régions et l'action de l'État ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – On pourrait mettre en parallèle la fermeture de l'usine Michelin de Poitiers et l'ouverture concomitante d'un centre de recherche du groupe en Auvergne...

M. Alain Néri. – J'ai été élevé, à Clermont-Ferrand, dans le quartier des usines Michelin où travaillaient alors 30 000 ouvriers. Aujourd'hui, ils ne sont plus que 12 000. Lors des campagnes électorales, nous faisions les sorties d'usine ; désormais, c'est inutile !

Mme Bariza Khiari. – Tout en respectant la répartition des compétences entre Bercy et le Quai d'Orsay, je salue le travail de Laurent Fabius, qui a impulsé le goût de l'économie dans nos ambassades.

Vous avez rappelé les facteurs d'attractivité de la France : une jeunesse bien formée, des infrastructures, notamment des routes et des aéroports, et une recherche de qualité. L'investissement de certains fonds de pension américains a pesé sur l'emploi et les conditions de travail : courts-termistes, ils demandaient des retours sur investissement élevés. Mythe ou réalité ?

Lors du rapprochement entre Alstom et General Electric, Mme Clara Gaymard avait assuré qu'il ne se traduirait par aucune réduction d'emplois en France. Nous savons ce qu'il en a été. Comment s'en prémunir à l'avenir ?

M. Robert Hue. – Merci de nous avoir présenté certaines données d'ensemble, d'autant plus utiles que l'on oublie parfois des évolutions très sensibles.

On ne peut dissocier la situation internationale de celle de notre pays. Vous avez, avec honnêteté, évoqué les résultats du pacte de responsabilité et du CICE, dont l'efficacité n'est pas à la hauteur des 40 milliards d'euros engagés. Le Premier ministre lui-même a fait part de sa déception. Il aurait été utile de se doter d'un outil de contrôle de l'usage des fonds publics analogue à celui dont j'ai été à l'initiative, malheureusement abrogé en 2002. J'ai été maire durant trente-deux ans ; chaque subvention de l'État que nous percevions donnait lieu à un contrôle rigoureux sur l'usage qui en était fait. Où est le contrôle des 40 milliards ? Souvent, les aides perçues ont été consacrées à la reconstitution des marges plutôt qu'à l'investissement et l'emploi.

Il est essentiel d'assurer la visibilité des outils financiers qui facilite l'acceptation de nos entreprises à l'extérieur, en particulier dans les pays les moins riches. Or, souvent, Bercy apparaît comme un frein à la diplomatie économique.

Si cette diplomatie nous a beaucoup apporté, elle ne nous a pas toujours rendus plus efficaces là où le rapport de force domine. L'embargo sur la Russie a ainsi été une erreur : ne faisons pas de diplomatie à deux vitesses.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – C'est davantage un programme qu'une question !

M. Jeanny Lorgeoux. – Dans une économie mondiale ouverte, tourneboulée, la seule politique qui vaille est une politique de l'offre et de restauration des marges pour faciliter l'investissement. Mes collègues solognots partagent votre diagnostic, mais se demandent pourquoi la décrue du chômage n'a pas commencé. Pourquoi ce décalage ?

M. Henri de Raincourt. – Vous avez beaucoup parlé, à raison, d'attractivité et de compétitivité ; mais je m'étonne que vous n'ayez guère évoqué la fiscalité des entreprises. La longueur, la lourdeur de notre code du travail ne freinent-elle pas les ardeurs des entrepreneurs étrangers ?

Mme Michelle Demessine. – Belle démonstration. Nous avons des atouts, notamment un capital de compétitivité et des infrastructures de qualité. Nos concurrents européens ont introduit de la rigidité sans disposer de ces deux facteurs. Votre credo de suppression de la rigidité n'est-il pas de nature à entamer, à terme, notre capital de compétitivité ?

Vous avez peu évoqué la politique industrielle, dont j'ai une certaine expérience dans ma région. Nous avons connu certaines réussites. Je conviens avec vous que certains

investissements sont mal aimés : ils font peur, parce qu'ils n'engendrent pas toujours du bien-être collectif. Il est très difficile de mener une politique industrielle sans l'associer à l'entrée dans la mondialisation. On voit des investisseurs arriver dans nos régions et repartir au gré des taux de rentabilité. L'usine Pentair, dans la Somme, a vu passer à son capital quatre grands groupes étrangers en moins de dix ans – avec, à chaque fois, les coûts d'adaptation afférents. Nous n'avons pas les outils pour comprendre ces logiques industrielles, qui ne sont pas toujours favorables à nos territoires.

Le tourisme a été rattaché, selon les circonstances, à l'un ou l'autre ministère, sans que les exécutifs successifs ne prennent en compte ce que représente le secteur pour l'emploi et la balance commerciale. Le rattachement compte moins que l'importance accordée au tourisme ; or le ministre des affaires étrangères a donné une impulsion, mobilisant les acteurs, esquissant une politique nationale du tourisme. Globalement, le secteur se plaint d'une sous-administration : les fonctionnaires qui s'en occupent à plein temps ne sont que quelques dizaines...

M. Jean-Marie Bockel. – C'est suffisant !

Mme Josette Durrieu. – Ce tableau positif nous a fait du bien. Il est dommage que nous ne sachions pas modifier la perception que l'on peut avoir de la France à l'étranger.

Nous entendons qu'il faut être plus compétitifs, avoir une recherche plus forte. Au-delà de la régionalisation intérieure évoquée par Jean-Marie Bockel, il convient de prendre en compte la régionalisation mondiale. Certes, les États-Unis représentent 96 % des investissements étrangers en France ; mais la France est le premier investisseur en Russie. En Eurasie et dans la verticale Méditerranée-Maghreb-Afrique, des opportunités s'ouvrent qui ne doivent pas être laissées à d'autres.

M. Christian Namy. – Un témoignage : un groupe chinois a récemment investi 100 millions d'euros dans mon département, pour 200 emplois. Je me suis rendu en Chine à douze reprises. Tout s'est très bien passé, sans aucun frein. Les Chinois sont venus pour bénéficier de la compétence de notre main d'œuvre et de la qualité de notre accueil.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Voilà, monsieur le ministre, un panorama contrasté, avec des histoires douloureuses mais aussi positives !

M. Emmanuel Macron, ministre. – Les classements que j'ai cités ne reposent pas exclusivement sur le coût du travail ou la fiscalité. Aux premières places du classement de la Banque mondiale figurent, entre autres, Singapour, le Danemark, le Royaume-Uni, Hong-Kong ou encore la Suède. Il prend en compte les infrastructures, les droits sociaux et politiques, l'adaptabilité... Nous sommes en 27^e position. Au-delà des caricatures, nous devons trouver un équilibre.

La fierté, ce n'est pas refuser de se comparer : sans lucidité, elle devient vanité. Sortons du défaitisme : nous pouvons changer sans renoncer à nos préférences collectives. L'obstacle est davantage la défiance, le corporatisme qu'une véritable impossibilité d'agir. Depuis vingt ans, nous brassons les mêmes sujets – ainsi du code du travail ; mais on ne veut pas bouger tant que l'autre partie ne fait pas d'effort. Défendons nos préférences collectives, nos équilibres sociaux, notre rapport à la liberté dans un monde ouvert. Nous ne reconstruirons pas ce qui est présenté comme un âge d'or, mais qui n'a peut-être jamais été. Je n'ai pas connu cette époque ; de toute ma vie consciente, je n'ai côtoyé que des gens qui me

parlaient de crise. On ne change pas la mer, mais on peut changer d'embarcation pour gagner la régate.

Les 3 000 milliards d'euros d'épargne financière en France ont été massivement investis dans l'immobilier – résultats de dispositifs fiscaux incitatifs, de l'épargne réglementée, notamment dans le logement, et d'une préférence française. La plus grande partie du reste alimente l'assurance vie. L'économie française, comme l'économie allemande, se caractérise donc par un financement des entreprises très intermédiaire, au contraire des économies anglo-saxonnes où le financement en fonds propres s'effectue directement sur le marché. Or la crise financière a conduit les régulateurs, à un niveau supra-national, à rediriger l'épargne financière vers le financement obligataire plutôt qu'en fonds propres. Cela s'est traduit par un désinvestissement massif des assureurs, qui ont ramené leurs taux de financement en fonds propres de 10, parfois 30 % à 2 à 5 %. Il convient par conséquent d'inciter nos concitoyens à se porter davantage vers le risque actions, notamment à travers les plans d'épargne en actions (PEA) ou l'épargne salariale dont nous avons amélioré le cadre fiscalo-social l'an dernier. Ensuite, les financements des assurances vie et des régimes de retraite doivent être réorientés vers le capital productif.

Demain, le projet de loi Sapin II sera présenté au Conseil des ministres ; il crée notamment des fonds de pensions à la française. Les 130 milliards des régimes additionnels de retraite ont été placés sous régulation « Solvabilité 2 », c'est-à-dire dirigés vers le financement obligataire, alors même que nous n'y étions pas contraints. La loi Sapin II les redirigera vers des financements plus diversifiés et surtout vers l'économie réelle, à hauteur de 10 à 20 milliards d'euros. À 35 ou 40 ans, placer l'épargne de son régime de retraite additionnel dans des fonds obligataires est contre-productif sur la longue période, à la fois pour l'épargnant – car les rendements sont faibles – et pour l'économie.

La régulation financière à laquelle nous sommes parvenus est anti-économique, car dominée par la régulation bancaire et assurancielle. Pour faire un parallèle, c'est comme si la filière nucléaire avait été confiée aux autorités de sûreté : les comités compétents sont composés de professionnels dont le métier est de réduire le risque. Rappelons-nous que la crise financière a été diffusée par les banques, alors que les intermédiaires de marché avaient fait preuve d'une relativité solidité. Conséquence : les économies les plus touchées étaient les plus intermédiaires – celles de l'Europe continentale. Bâle III concerne avant tout les établissements bancaires qui n'ont pas causé la crise de 2008 et restreignent en conséquence l'octroi de crédit. « Solvabilité 2 » chasse les financements vers l'obligataire. En Europe, nous avons créé un équilibre où la contrainte budgétaire est augmentée, l'offre de crédit bancaire et l'offre de fonds propres assuranciels contractées. C'est un environnement déflationniste. Un débat annuel en Ecofin sur ces sujets serait bienvenu.

On a jeté l'opprobre, en France, sur les banques et assurances, qui n'étaient pas les plus coupables, au lieu de réduire le *shadow banking* et de s'attaquer aux acteurs de marché les plus agressifs. L'écart s'est accru entre les plus régulés et les autres.

M. Robert Hue. – Nous ne sommes pas nés d'hier soir !

M. Emmanuel Macron, ministre. – Certes, mais ce système reste en place. Plutôt que de cibler la régulation sur les acteurs déjà identifiés, je défends une véritable politique contre le *shadow banking* au niveau du G20 – et ce depuis bien avant hier soir...

Les trois quarts des investisseurs directs étrangers captent du CICE et des allègements de charges en complément du crédit impôt recherche, identifié comme l'instrument le plus attractif ; mais aucun investisseur étranger n'est venu en France du seul fait du CICE.

Nous avons fait un travail important sur la feuille de route définie pour l'opérateur unique ; une liste de mesures a alimenté le contrat d'objectif et de moyens de Business France. Des axes prioritaires ont été conjointement définis avec Laurent Fabius, Sylvia Pinel et Matthias Fekl. Il importe d'aligner nos forces. La communication animée par Business France, Creative France, a été déclinée par secteur. À la prochaine foire d'Hanovre, nous axerons notre discours sur les facteurs d'attractivité.

Concernant STMicroelectronics, nous sommes en discussion avec nos partenaires italiens pour redéfinir une feuille de route. Malgré les restructurations, l'entreprise reste compétitive. Dans le cadre du plan Nano 2017, nous prévoyons des investissements importants et une stratégie de conquête ancrée dans l'écosystème grenoblois. Dans tous les domaines d'activité de l'entreprise, en particulier l'internet des objets, les perspectives sont là. Je vais arrêter une position commune sur le sujet avec le ministre de l'économie et des finances italien, Pier Carlo Padoan. Vous relevez à juste titre l'importance des investissements croisés européens : il est nécessaire de développer notre compétitivité dans ce domaine.

Dans les relations entre les régions, l'État et les départements, les régions et agglomérations portent la stratégie, et les exécutifs locaux tissent un réseau en parallèle de Business France. L'investissement personnel des élus est indispensable pour trouver des ouvertures à l'étranger. Ainsi des investisseurs chinois se sont implantés en Poitou-Charentes et en Rhône-Alpes-Auvergne, des investisseurs russes et du Golfe en PACA. Les actions régionales apportent de la pluralité, l'État assurant la coordination et la mise en cohérence, *via* les Directeurs et les référents uniques à l'investissement.

Plusieurs départements ont développé des actions *proprio motu* qui ne relevaient pas des dépenses obligatoires, contraignant les préfets à leur demander d'y mettre fin. Nous procèderons au cas par cas, en incitant les départements très impliqués dans l'économie – *via* l'aménagement du territoire ou le tourisme – à clarifier la répartition des compétences avec les régions et agglomérations et, pour ceux qui au contraire se sont retirés, en atténuant les conséquences pour les pôles de compétitivité.

Les schémas régionaux seront structurants, sur la base d'un dialogue organisé avec les collectivités urbaines. Les conventions entre l'Association des régions de France (ARF) et l'État – signée dès demain – et entre l'ARF et Business France, signée avant la fin de l'année, clarifieront ces éléments dans un esprit de pragmatisme.

La cyber-économie est un élément critique de développement. La filière, qui regroupe un grand nombre d'acteurs innovants autour de secteurs comme la cybersécurité, est en cours de structuration. J'ai récemment présidé une réunion à Roubaix autour d'OVH, l'un des acteurs majeurs dans ce domaine à cet effet. Nous allons lancer des appels à projets et organiser un financement par la Banque publique d'investissement.

Dans le même temps, nous mettons en place, avec Bernard Cazeneuve, un conseil stratégique de filière pour les activités de sécurité, dont le périmètre inclut la cybersécurité. La structuration reposera sur le croisement de ces deux approches. Nous défendrons la place de la

cyberéconomie, secteur privilégié de la nouvelle France industrielle, dans le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA).

Les investissements directs étrangers en France, ce sont deux millions d'emplois et 20 000 entreprises, sans compter les grands groupes qui travaillent à l'international ou dont le capital accueille des fonds étrangers.

Michelin, que vous avez évoqué, monsieur Néri, s'est révélé un acteur exemplaire, attentif aux équilibres territoriaux, aux relations avec l'État et les élus. Des décisions difficiles ont été prises, comme la concentration du rechapage des pneus à Avallon ; mais un investissement massif en recherche et développement a été consenti sur un site proche de Clermont. L'État ne peut avancer seul : sur la voie du redressement industriel, il convient de valoriser les acteurs qui jouent le jeu, sans cynisme.

Concernant les fonds de pension américains, je ne pleure pas sur le lait répandu. Ils sont intervenus parce que nous étions incapables d'assurer nous-mêmes le financement de nos entreprises. Plus nous développerons le capital productif, notamment grâce à la fiscalité, mieux nous assurerons notre souveraineté. Certains fonds américains se sont en effet montrés court-termistes, mais l'État actionnaire l'a été tout autant ; à commencer par STMicroelectronics où nous avons validé – je m'inclus dans ce nous – des politiques de dividendes inadaptées que nous avons corrigées depuis. L'État touche désormais les dividendes d'EDF en titres, mais après avoir prélevé deux milliards par an au cours de la dernière décennie ! Le dividende n'est pas un mal en soi : il redistribue la capacité à investir et retourne au budget. Il reste que sur le plan industriel, nous n'avons pas toujours été exemplaires.

Nous avons besoin de capitalisme long. Les groupes familiaux y contribuent et, en facilitant la transmission en leur sein, l'État met l'accent sur le long terme. Les salariés, eux aussi, jouent ce rôle lorsqu'ils sont actionnaires. C'est un moteur de stabilité. La responsabilité sociale des entreprises, la demande croissante de transparence et la régulation conduisent les investisseurs anglo-saxons à modifier, eux aussi, leurs préférences : BlackRock a ainsi récemment demandé à ses investisseurs de prendre en compte les données de long terme.

Autre nécessité, une fiscalité favorisant l'investissement en capital. Dans ce domaine, nous avons réformé la taxation des plus-values mobilières en décembre 2013 et modulé l'impôt sur les sociétés afin de récompenser le réinvestissement dans l'entreprise.

Les engagements pris lors du rapprochement entre General Electric et Alstom, à savoir la création par General Electric de mille emplois nets en trois ans, seront tenus. La perte liée aux redondances induites par le rapprochement des directions générales, évaluée à 700 emplois en France, sera compensée indépendamment des mille créations d'emplois. Au total, ce seront environ 1 750 créations nettes sur trois ans, avec un phasage prévoyant la compensation, dès cette année, des emplois disparus.

L'efficacité du pacte de responsabilité et du CICE, que je continuerai à défendre, ne se mesure pas au trébuchet. Le CICE n'est pas une aide ponctuelle, mais un allègement de charges optimisé sur le plan budgétaire. Par conséquent, il ne produit pas de retour mesurable. Le total de 40 milliards que vous avez cité pour le pacte de compétitivité inclut la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et la combinaison de divers dispositifs. Il est impossible de le conditionner comme le crédit impôt recherche.

Le CICE et le pacte de responsabilité ont pour objectif la restauration des marges, après la brutale réduction engendrée par le niveau important des charges et une dynamique salariale non conforme à notre spécialisation. Au lieu de différencier notre modèle productif pour conquérir de nouveaux marchés où elles fixeraient elles-mêmes les prix, nos entreprises se sont concentrées sur le moyen et bas de gamme, à l'exception du luxe et de l'aéronautique. Nous avons été pris dans une « trappe industrielle ». Les responsabilités sont partagées. Les dynamiques salariales décorrélées par rapport à nos principaux compétiteurs au début des années 2000 ont été lancées par les grands groupes et non par les PME. Aussi le plan d'urgence de 2012-2013 relevait-il d'une intuition commune : le débat sur la TVA sociale et le rapport Gallois ont tourné autour de la nécessité de mesures de court terme pour reconstituer des marges effondrées. Nous n'avons restauré, à ce jour, que les deux tiers de ces marges.

Mme Michelle Demessine. – Le CICE va bien au-delà de l'industrie !

M. Emmanuel Macron, ministre. – Il est impossible de le cibler. Rien n'empêche de prendre au mot ceux qui ont déclaré ne pas en avoir besoin. Les mécanismes juridiques ne nous permettent pas de faire davantage en matière de contrôle, sauf à créer des usines à gaz.

Je ne souscris pas au *distinguo* entre l'industrie et les services. Il y a trente ans, un emploi de balayeur chez Saint-Gobain était un emploi industriel ; aujourd'hui, c'est un emploi de services. Nombre de services financiers, notamment l'ingénierie, sont totalement liés à l'industrie ; par conséquent, sans dynamique d'export tirée par l'industrie, il n'est pas de dynamique de services. En aidant les emplois de services, nous avons rendu possible une baisse des prix, les acteurs de l'export ayant immédiatement demandé à leurs fournisseurs une réfaction à proportion du CICE. Nous avons mis nos entreprises en capacité d'investir.

La mère des batailles est l'investissement productif. L'emploi revient au moment des remontées de cycle, avec la croissance et les commandes. L'enjeu consiste à saisir le moment où les marges se reconstituent et où les taux d'intérêt sont bas pour relancer l'investissement et favoriser ainsi la remontée en gamme et la création d'emplois. Il y a quinze ans, on a sous-investi dans l'appareil productif puisque les robots étaient alors présentés comme les ennemis de l'emploi. Nous avons cinq fois moins robotisé que les Allemands, deux fois moins que les Italiens du Nord, avec les résultats que nous connaissons.

Sur l'utilisation du CICE, le principal objectif est de donner, à travers la négociation, une transparence sur les actions menées – branche par branche et, au sein de l'entreprise, auprès des salariés. Il faut casser la logique de la défiance. Le CICE a pu être utilisé pour maintenir les marges, conserver des clients, investir ou d'autres choses encore, en fonction des nécessités. Voilà ce que l'on peut reprocher à certaines branches : de ne pas avoir fait preuve de transparence.

Le code du travail figure, avec la compétitivité administrative, au premier rang des sujets pour les investisseurs internationaux. Tout ce qui favorise l'adaptabilité est bienvenu : ainsi, grâce à un accord instaurant le chômage partiel, la société de construction navale STX a été sauvée et son activité est repartie avec de la visibilité jusqu'en 2025.

En matière de fiscalité, nous sommes redevenus compétitifs dans les actions de performance et les plans d'incitation pour les dirigeants. L'économie d'aujourd'hui est une

économie de talents, qu'il faut savoir garder. Il reste à faire revenir les Comex qui ont quitté la France.

Le différentiel d'impôt sur les sociétés doit être traité au niveau européen : les Irlandais et les Britanniques ont atteint des taux insoutenables, inférieurs à 18 %. C'est un véritable *dumping fiscal*. Il faut faire émerger un « corridor » de taux d'imposition.

La taxation du capital productif n'est pas optimale. L'ISF, dans son fonctionnement actuel, détruit le capital et nécessite des adaptations tenant compte d'un environnement économique ouvert.

Si l'on aide les entreprises à rétablir leurs marges, c'est pour qu'elles réinvestissent. Ayant tiré les leçons des erreurs passées, nous concentrons les crédits pour aider les entreprises à monter en gamme, dans une logique de filières. C'est pourquoi nous avons lancé les « Neuf solutions industrielles » dans le cadre de la « Nouvelle France Industrielle ». La situation varie, en effet, selon les secteurs. Dans l'aéronautique les grands groupes ont porté leurs sous-traitants à l'international ; à l'inverse dans l'automobile, les grands groupes ont pressuré leurs sous-traitants par une politique d'achats agressive, les privant des moyens de se développer à l'export.

L'emploi ne se décrète pas. Il faut du temps avant que les politiques économiques ne donnent des résultats. En attendant, nous devons convaincre et garder le cap. Nous payons les conséquences d'erreurs industrielles commises il y a vingt ans.

Notre diplomatie économique s'est dotée d'instruments précieux pour favoriser notre attractivité. Ainsi, c'est grâce au concours de la Coface que General Electric a choisi de relocaliser à Belfort la production de ses turbines, au-delà de ce qui était prévu dans l'accord signé avec l'Etat.

En matière de tourisme, la question de la répartition administrative entre ministères me paraît secondaire face aux enjeux du secteur. L'essentiel est de favoriser l'émergence d'acteurs plus forts, grâce à des financements adaptés, comme ceux de la banque publique d'investissement, pour affronter la concurrence de demain, américaine ou chinoise notamment. De même dans la loi pour la croissance et l'activité, nous avons donné aux groupes hôteliers les moyens de se défendre face aux plateformes de réservation.

Notre stratégie régionale doit dépendre de deux critères. Le potentiel d'accès aux marchés tout d'abord. Ainsi la Chine et la Russie sont des marchés prometteurs. Notre ouverture doit être conditionnée à l'accès réciproque à ces marchés, sans naïveté. C'est l'enjeu de la bataille pour l'acier, ou de l'octroi de la notion d'économie de marché. Il faut aussi tenir compte des capacités financières d'investissement locales. Certains pays, comme les pays du Golfe, Singapour ou Hong-Kong, disposent de capitaux importants. Nous défendons plutôt les prises de participation minoritaires dans les grands groupes français, ce qui contribue à leur développement, sans les faire passer sous pavillon étranger pour autant. Enfin, l'existence d'une zone francophone est un atout. La Coface, l'agence française de développement (AFD) et Proparco, pour le financement privé, y jouent un rôle essentiel.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci Monsieur le ministre pour ces propos stimulants. On ne peut pas vous reprocher de manquer de vision. Si l'expérience montre qu'il ne suffit pas d'avoir une vision pour la faire partager, sans vision, rien n'est possible !

La réunion est levée à 18 h 22

Mercredi 30 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 35

Turquie - Audition de Mme Dorothée Schmid, chercheur à l’Institut français des relations internationales – IFRI et de M. Didier Billion, directeur adjoint de l’Institut de relations internationales et stratégiques

La commission auditionne conjointement sur la Turquie Mme Dorothée Schmid, chercheur à l’Institut français des relations internationales – IFRI (*les évolutions internes de la Turquie*) et M. Didier Billion, directeur adjoint de l’Institut de relations internationales et stratégiques – IRIS (*la Turquie dans son environnement géopolitique*).

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je remercie nos invités, Mme Dorothée Schmid et M. Didier Billion, chercheurs, spécialistes de la Turquie, dont nos rapporteurs du groupe de travail sur « la Turquie : puissance émergente, pivot géopolitique » nous ont recommandé l’audition.

La Turquie est à l’interface de dynamiques multiples. Elle joue un jeu complexe au Levant. Le pouvoir y connaît une dérive préoccupante. Sa relation à l’Union européenne est redevenue d’actualité dans le contexte de la crise des réfugiés. Cette crise, de même que la libéralisation des visas, sont des sujets sensibles pour l’opinion.

Je donnerai tout d’abord la parole à M. Didier Billion, qui s’exprimera sur la Turquie dans son environnement géopolitique. Puis Mme Dorothée Schmid évoquera les évolutions internes du pouvoir et de la société en Turquie.

M. Didier Billion. – M. Ahmet Davutoglu, actuel Premier ministre, lorsqu’il était ministre des affaires étrangères, s’était donné pour objectif de parvenir à ce que la Turquie ait « zéro problème avec ses voisins ». Force est de constater, une dizaine d’années plus tard, qu’il n’est pas parvenu à réaliser cet objectif. Certains considèrent même que la Turquie a, désormais, « zéro voisin sans problème ».

La politique étrangère de la Turquie est prise dans un tissu de contradictions qu’il sera difficile de démêler dans les années à venir. Ces contradictions sont tout d’abord dues au chaos régional, dont la Turquie ne porte qu’en partie la responsabilité. Mais elles résultent également d’erreurs commises par le pouvoir.

Certes, la Turquie n’a pas atteint son objectif : « zéro problème avec ses voisins ». Toutefois, pendant des décennies, la politique extérieure de la Turquie a suivi l’adage : « Le Turc n’a d’ami que le Turc ». L’orientation fixée par M. Ahmet Davutoglu indique donc un changement de rapport entre la Turquie et son environnement. La Turquie est devenue une puissance incontournable pour tout État souhaitant avoir une politique active au Moyen-Orient et, en particulier, au Machrek.

Nous avons trop souvent tendance à analyser la politique extérieure de la Turquie à travers le seul prisme moyen-oriental. Les dirigeants turcs ont pourtant souhaité développer une « diplomatie à 360 degrés ». La Turquie a pris conscience du rôle qu'elle pouvait jouer au plan international.

Dans le dossier syrien, la Turquie a multiplié les erreurs d'appréciation. À partir de l'été 2011, les autorités politiques turques se sont focalisées sur l'objectif de la chute du régime de Bachar el Assad, en se fondant sur des pronostics hasardeux. La Turquie, qui souhaitait jouer un rôle actif dans la région, s'est révélée incapable de comprendre les dynamiques politiques profondes d'un voisin avec lequel elle partage plus de 900 km de frontière.

Cet « autisme politique » des autorités turques a induit de coupables complaisances à l'égard des groupes les plus radicaux qui se déploient sur le théâtre syrien. S'il n'y a pas de complicité directe entre les autorités turques et les djihadistes, des faits avérés indiquent que la Turquie a pris de graves responsabilités. Le soutien au Front Al Nosra, en compagnie de l'Arabie saoudite et du Qatar, perdure, avec des conséquences en cascade sur les autres aspects de la politique extérieure de la Turquie, notamment sa relation à la Russie. Depuis 2011, la Russie et la Turquie connaissent des divergences, qui sont demeurées au second plan derrière les enjeux économiques. Depuis que l'aviation turque a abattu un avion russe le 24 novembre dernier, les relations entre les deux pays se sont tendues, sans aller toutefois jusqu'à la rupture. En effet, la Turquie a besoin des hydrocarbures russes, et les Russes ont besoin de les leur vendre.

La question kurde, située au croisement des dynamiques internes et externes de la Turquie, a été réactivée par la crise syrienne. Cette question ne saurait recevoir de réponse militaire sur le territoire turc. En Syrie, le PYD, considéré par la Turquie comme une projection du PKK, est soutenu par les alliés de la Turquie, notamment par les États-Unis.

Il ne faut pas considérer que la Turquie serait anti-kurde de façon anthropologique. Cette question est politique, liée au risque de constitution d'une entité kurde autonome en Syrie, tenue par le PYD. Les relations sont, en revanche, fluides entre la Turquie et les Kurdes d'Irak.

La Turquie s'est-elle éloignée des puissances occidentales ? Des points de divergence ont toujours existé et cette relation n'a jamais été parfaitement linéaire, malgré l'intégration de la Turquie dans l'OTAN. Néanmoins, dans les crises, la Turquie reste fidèle à ses alliances traditionnelles. Le 24 novembre 2015, lors de la crise avec la Russie, la Turquie a immédiatement demandé une réunion de l'OTAN, qui a abouti à un communiqué de soutien. Au-delà des divergences, les alliances fondamentales de la Turquie demeurent dans le camp occidental. Les relations internationales ne sont toutefois pas un jeu à somme nulle. La Turquie doit pouvoir avoir plusieurs atouts dans son jeu.

L'accord du 18 mars 2016 confirme une réactivation des relations entre la Turquie et l'Union européenne, au point mort depuis plusieurs années. La crise des réfugiés a démontré que la Turquie et l'UE étaient confrontées à des défis communs, qu'elles ne peuvent résoudre qu'ensemble. La gestion désordonnée du dossier des réfugiés par l'UE l'a mise dans une position de faiblesse relative, dont les autorités turques ont profité. Personne ne peut penser que l'adhésion de la Turquie à l'UE sera possible demain matin. Mais c'est une possibilité qu'on ne saurait écarter à moyen terme. Si l'idée européenne est beaucoup moins

prégnante en Turquie qu'il y a une dizaine d'années, elle demeure toutefois une réalité. 55 % des Turcs restent favorables à la perspective européenne.

L'UE est également moins attractive en raison de la crise profonde qu'elle traverse. Le niveau européen est le plus pertinent, pour nous, pour agir au niveau international. Serions-nous plus efficaces si la Turquie devenait membre de l'UE ? Je le pense. Le débat national sur ce sujet a été mal posé. Tentons de le reposer de façon plus sereine. À moyen terme, la Turquie et l'UE évolueront et la question de l'adhésion se posera de façon différente. L'évolution de l'architecture européenne pourrait favoriser ce rapprochement.

En conclusion, la Turquie a gâché nombre d'atouts qui étaient les siens. Il convient néanmoins de maintenir le fil d'un dialogue exigeant avec ce pays. Le gel des négociations avec l'UE a été l'un des facteurs, quoique secondaire, qui a permis au pouvoir turc de mettre en œuvre la stratégie liberticide préoccupante qui est la sienne aujourd'hui. Nous devons rester intransigeants, tout en entretenant la perspective d'une restructuration des relations avec ce pays, dont nous avons intérêt à faire un allié solide. Votre mission prochaine en Turquie me paraît, de ce point de vue, une bonne initiative.

Mme Dorothée Schmid. – Les questions internationales, évoquées par Didier Billion, rétroagissent aujourd'hui sur la situation intérieure en Turquie.

Comment la Turquie a-t-elle évolué depuis l'arrivée au pouvoir de l'AKP en 2002 ? En tant que chercheuse, j'ai observé la dynamique alors enclenchée, qui fut d'abord positive, puis négative. L'information sur la Turquie est aujourd'hui très difficile d'accès pour les chercheurs, en raison notamment de restrictions à la liberté de la presse. Des pressions sont exercées. J'ai personnellement subi des tentatives d'interférence dans mon travail de chercheuse.

La Turquie communique beaucoup, comme l'illustrent ses slogans de politique étrangère. Il existe un narratif turc, un récit historique aujourd'hui proposé de manière beaucoup plus ferme qu'auparavant car la Turquie est confrontée à un enjeu d'image. La propagande déployée par le pouvoir me fait penser à l'effort de communication des Russes, tout en étant moins efficace. Les interlocuteurs que vous rencontrerez en Turquie auront des positions extrêmement contrastées mais toutes crédibles, et donc difficiles à synthétiser. La dégradation de la situation politique turque remonte à 2013, au moment des manifestations pour la défense du parc de Gezi. En 2015, la séquence des deux élections a plongé la Turquie dans un chaos intérieur.

La Turquie s'est révélée à nous de 2002 à 2013, en se transformant sous nos yeux. Elle poursuit une trajectoire démocratique paradoxale, avec une politique de libéralisation, qui a débouché sur une reprise en mains extrêmement stricte. Aujourd'hui, les variables négatives sont incontrôlables et mènent la Turquie sur une trajectoire de crise.

Je commencerai par la « révélation ». La Turquie était avant 2002 un pays plutôt fermé, malgré un début de libéralisation, qui communiquait peu avec l'extérieur et continuait d'entretenir l'héritage politique post-kéaliste. Son régime était encore considéré par beaucoup d'analystes comme une forme de dictature militaire, avec une absence de renouvellement idéologique préoccupante. La référence à Atatürk paraissait la seule possible. La société était alors assez uniformisée : une société de classes moyennes, très homogène, comparable, dans une certaine mesure, avec les sociétés des pays communistes. Les années

2000 ont révélé la mosaïque turque, sur les plans ethnique, communautaire et politique. La Turquie connaissait par ailleurs avant 2002 une croissance économique extensive, fondée sur un « capitalisme des copains » et la fructification de petites rentes sous l’égide de l’État, sans vraie dynamique d’entraînement.

En 2002 commence la « révolution AKP ». Un nouveau paysage politique apparaît, autour du parti kémaliste et de l’AKP, ce qui permet à celui-ci d’ancrer très rapidement un programme de modernisation. Ce programme nous a alors paru d’autant plus intéressant, à nous Européens, que la Turquie entrait dans les négociations d’adhésion avec l’Union européenne. Entre 2002 et 2005, plusieurs paquets législatifs ont fait avancer la Turquie sur la voie des réformes, pour s’approcher de l’acquis communautaire. L’abolition de la peine de mort a permis de garder Abdullah Ocalan en prison, en vue d’une éventuelle reprise du processus de paix.

Cette politique de modernisation a abouti à un déblocage identitaire. Un processus de paix a été entamé en 2013 avec les Kurdes. La diplomatie a rencontré d’importants succès. La Turquie est devenue une puissance régionale, considérée comme un vrai partenaire international pendant plusieurs années. La croissance économique a été très forte, avec un triplement exceptionnel du PNB en dix ans et donc un effet de rattrapage très rapide. La Turquie a exercé une réelle attraction dans le monde arabe, en raison de son économie performante, tirée par une société de consommation en marche. Elle a aussi été perçue comme retrouvant ses valeurs traditionnelles au travers d’une modernisation de l’islam. La Turquie est alors devenue un partenaire à part entière, considéré à l’aune du fonctionnement de nos démocraties libérales occidentales.

Le régime turc a toutefois évolué de façon paradoxale, avec une démocratisation et une libéralisation à l’usage d’un seul, comme le montre Ahmet Insel dans son ouvrage sur le régime d’Erdogan. Des éléments de démocratie sociale réels se sont mis en place en Turquie, à partir de la redistribution économique, avec l’apparition d’une nouvelle classe d’entrepreneurs, les « tigres anatoliens ». Une classe moyenne s’est constituée. Une ingénierie sociale a été mise en place par le régime, avec une loyauté absolue à l’Etat, qui est une constante de la culture politique turque depuis la fondation de la République. Les Turcs ont confiance ou peur de l’Etat. Il n’existe pas vraiment de contestation des décisions prises au sommet. Le président Erdogan a rapidement entrepris une transformation de la société turque passant notamment par une réforme des programmes éducatifs. Le nombre d’universités a triplé en dix ans, au détriment de la qualité. Le clientélisme et la corruption ont provoqué une baisse de la qualité du recrutement d’universitaires, couplée à un contrôle étroit des universités publiques. Mes collègues universitaires ont la vie très dure depuis 2013.

La politique « d’approfondissement démocratique » a reposé sur deux éléments :

- d’une part, la normalisation du rapport avec l’armée, qui a résulté d’une série de grands procès et de l’institution d’un secrétaire général civil pour le conseil national de sécurité. On a assisté à un assainissement du débat sur la question de l’intervention des militaires dans la vie politique en Turquie ;

- d’autre part, l’ouverture à l’égard des Kurdes, qui est venue d’un travail sur l’électorat kurde, dont une bonne partie vote pour l’AKP, et du processus de paix ouvert – au moins sur le papier – en 2013. À mon sens, toutefois, aucune proposition politique sérieuse n’a été formulée à l’égard des Kurdes. Aucune évaluation de la difficulté à normaliser la vie

des milliers de combattants du PKK en Turquie n'a été entreprise. Le processus est resté très cosmétique, ce qui explique le retour rapide observé en 2015.

La démocratie paradoxale turque fonctionne comme un régime électoraliste. Les votations sont régulières, sous des formes diverses, permettant à l'AKP de réaffirmer sa légitimité en obtenant des majorités de l'ordre de 40-50 %. L'AKP exige ensuite le « respect de la démocratie », en ne laissant pas les opposants s'exprimer, occultant ainsi une partie de ce qu'est une démocratie. Le verrouillage du pouvoir est aujourd'hui total, avec un contrôle progressif des institutions par l'AKP. Le président Erdogan rêve d'une nouvelle Constitution. Ce débat est ouvert depuis 2006. Une réflexion est menée pour faire aboutir ce projet grâce à un vote du Parlement ou par référendum, ce qui suppose un consensus large. Dans l'intervalle, plusieurs réformes constitutionnelles de moindre ampleur ont eu lieu.

On assiste, par ailleurs, à une « AKP-isation » progressive de la fonction publique avec l'installation, notamment dans la police et la justice, de relais de l'AKP. La pyramide clientéliste ainsi instituée est probablement l'une des raisons de la perte d'efficacité du régime. L'unanimisme ne permet pas l'autocritique en cas de crise. L'opposition est marginalisée, ce dont elle est en partie responsable, car elle n'a pas été capable de trouver les moyens de lutter efficacement contre l'AKP, en formant des coalitions et en surmontant des divergences sur lesquelles il est facile pour le régime de jouer. La question kurde redevient un point de clivage important. Le HDP est accusé de complicité avec le PKK. Des députés risquent la levée de leur immunité. Le régime mène une politique délibérée de marginalisation de l'opposition. La campagne pour les élections législatives de novembre n'a pas été démocratique, comme le montre le rapport de l'OSCE à ce sujet, qui est très critique, soulignant l'état de violence, l'impossibilité pour l'opposition de faire campagne et l'auto-attribution systématique de tous les moyens de communication à l'AKP.

Aujourd'hui, les variables négatives deviennent incontrôlables et favorisent le verrouillage autoritaire de l'État, qui est le miroir des pressions auxquelles la Turquie est confrontée. Le président Erdogan se présente comme l'homme de la situation pour réagir à un état d'urgence permanent, nécessitant un consensus social forcé qui rassemble environ la moitié de la population turque. La Turquie est devenue un grand champ de forces intérieures en conflit. Les forces nationalistes ressurgissent. Le clivage avec les Kurdes sera très difficile à surmonter. Les élites kémalistes laïcistes n'ont jamais cessé de dénoncer ce qu'elles considèrent être un double agenda du gouvernement.

La crise syrienne pose des problèmes de sécurité immédiats. La Turquie a été victime d'une série d'attentats, dont les uns sont attribués à Daech et les autres à la mouvance du PKK. La crise syrienne a entraîné l'installation sur le territoire de la Turquie de cellules dormantes de Daech. Elle a également réveillé la question kurde, dans la perspective d'une possible autonomie des Kurdes syriens. Je n'identifierais toutefois pas le PYD au PKK. Cette situation permet un retour paradoxal au fantasme militaire, qui s'est traduit par des annonces d'intervention au sol en Syrie, avant une volte-face. Des tiraillements, difficiles à décrypter, existent toutefois entre l'armée et le gouvernement.

La présence de près de trois millions de réfugiés en Turquie est un autre facteur de fragilité. Leur situation n'est pas aussi enviable que le pouvoir le suggère.

Quant au dossier kurde, il a atteint un point de non-retour avec les opérations des forces de sécurité turques à l'est, qui ont provoqué des centaines de pertes civiles ainsi que des déplacements de population vers l'ouest du pays. Environ 100 000 personnes ont ainsi fui,

d'après les chiffres officiels ; et environ 200 000, selon les chiffres des organisations de défense des droits de l'homme. On assiste donc à une migration massive face à une politique du pire menée par l'État, sans issue militaire possible. Le PKK est aujourd'hui beaucoup plus fort qu'il ne l'était dans les années 1990. C'est une impasse que de dire que l'on se débarrassera du PKK. Mais cela correspond aux évolutions aujourd'hui observables au Moyen-Orient, notamment en Irak et en Syrie où l'on est entré dans une ère de clivages communautaires et de nettoyage ethnique.

Enfin, le modèle de croissance turc est peu qualitatif. Il souffre de la faiblesse de la croissance européenne et de la perte de marchés commerciaux au Moyen-Orient du fait de la crise. La Turquie a des problèmes de financement. L'influence du risque politique sur la croissance turque devient une vraie préoccupation, notamment en raison des répercussions des attentats sur le secteur du tourisme.

En conclusion, le fait que la sécurité ne soit plus assurée en Turquie renforce les éléments de crise interne et alimente l'autoritarisme. Très peu de voies de réconciliation sont possibles dans la question kurde. La Turquie est-elle aujourd'hui un État aussi solide qu'on le dit ? Ma conclusion différera quelque peu de celle de Didier Billion. Oui, nous avons besoin d'une alliance solide avec la Turquie. Mais jusqu'à quel point la Turquie pourra-t-elle jouer son rôle dans cette alliance ? La nature du régime joue sur la qualité de l'alliance. La Turquie ne respecte plus aujourd'hui les critères de Copenhague. La question de la légitimité de la procédure d'adhésion doit être posée, même si maintenir la procédure d'adhésion ouverte est aussi une manière de maintenir le dialogue ouvert avec les Turcs.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup. Vos deux interventions ont provoqué beaucoup de demandes de parole. Je vais d'abord laisser la parole à nos deux rapporteurs, Claude Malhuret et Claude Haut.

M. Claude Malhuret. – Je voudrais à mon tour remercier Mme Dorothée Schmid et M. Didier Billion, que nous avons déjà rencontrés dans le cadre de notre groupe de travail. Je me limiterai à poser des questions qui sont apparues depuis que nous nous sommes vus.

Mes interrogations concernent, premièrement, les réfugiés. Un accord a été récemment passé entre l'Union européenne et la Turquie. Comment se passe aujourd'hui l'accueil des réfugiés ? Du côté européen, on a l'impression que cet accord est une sorte de revanche de la Turquie contre l'Union européenne. Quel est le discours tenu en Turquie ? Il semble que les Turcs auront du mal à remplir d'ici quelques mois les conditions mises à la libéralisation des visas, étant donné le durcissement du régime. Par conséquent, l'accord peut-il aboutir à quelque chose ?

Deuxièmement, j'évoquerai le livre de Kadri Gürsel, journaliste au quotidien Milliyet licencié en conséquence du durcissement du régime vis-à-vis de la presse. Kadri Gürsel avance l'idée que l'AKP avait dès son arrivée au pouvoir la volonté d'instaurer un régime proche de celui des Frères musulmans en Egypte. La demande de reprise des négociations avec l'Union européenne aurait été seulement destinée à rassurer les investisseurs. Bref, il n'y aurait pas eu de virage d'Erdogan. Au vu de cette analyse, la réforme constitutionnelle a-t-elle des chances de réussir ? Il y a-t-il un risque sérieux pour la démocratie ?

M. Claude Haut. – Les exposés de Mme Dorothée Schmid et de M. Didier Billion nous montrent bien la complexité de la situation en Turquie.

Ma première question concerne la situation extérieure. Historiquement, la Turquie fait figure de pivot géopolitique au Moyen-Orient entre l'Occident et la Russie. Qu'en est-il après les incidents avec la Russie ? Surtout, la montée de l'Iran et de l'Arabie Saoudite, qui aspirent eux-mêmes à être des pôles incontournables, ne remet-elle pas en cause le rôle de la Turquie ?

Ma deuxième question concerne le problème intérieur lié aux Kurdes. Il ne semble pas y avoir de solution militaire en perspective. Quels facteurs sont susceptibles de favoriser un retour à la négociation politique en interne ?

Ma troisième question concerne les relations avec l'Union européenne. Y a-t-il du côté turc une réelle volonté d'adhésion à l'Union européenne, ou bien les Turcs souhaitent-ils profiter de la situation pour obtenir de l'Union européenne quelques avantages, du type de l'aide financière qui leur a été promise ?

M. Robert del Picchia. – M. Abdullah Gül, ancien président de la République de Turquie, m'a expliqué à plusieurs reprises que le moment venu, ce n'était pas l'Union qui refuserait l'entrée de la Turquie en son sein, mais la Turquie qui refuserait l'adhésion au vu des conditions qui y seront posées. Ces conditions seront considérées comme inacceptables par l'aile dure de l'AKP.

Autrement dit, la stratégie des autorités turques serait de dire au peuple turc que la Turquie adhérera à l'Union, pour finalement imposer à l'Union européenne un accord particulier. Cette analyse est-elle encore valable ?

Ma deuxième question concerne l'armée : est-elle encore l'ascenseur social qu'elle a été par le passé ?

Je voudrais évoquer enfin les entreprises françaises en Turquie. En dépit des difficultés économiques, elles continuent d'y faire des affaires. L'usine Renault à Bursa a produit par exemple 1.043.000 voitures l'année dernière.

M. Jeanny Lorgeoux. – Quels sont aujourd'hui les soutiens du régime de l'AKP ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Concernant la situation politique en Turquie, vous avez fait référence à deux phases : une phase dynamique positive jusqu'en 2013, puis un verrouillage liberticide. La situation de la presse en est un exemple. Plusieurs dizaines de journalistes sont emprisonnés selon nos informations, mais d'autres pressions plus subrepticives, notamment fiscales, seraient à l'œuvre. Pouvez-vous le confirmez ?

Comment ressentez-vous la position de l'Europe ? Jusqu'où est-il acceptable de fermer les yeux sur la dérive ? Vous avez évoqué la nécessité de maintenir des « liens exigeants » – mais le niveau d'exigence semble être aujourd'hui assez bas. Qu'en est-il selon vous ?

Enfin, ne pourrait-on pas dire que pour le pouvoir turc, l'ennemi n'a pas le visage de Daech mais plutôt des combattants Kurdes ?

M. Bernard Cazeau. – Si l'on fait de la prospective, on peut espérer des évolutions sur le plan intérieur. On peut aussi espérer des évolutions quant au problème syrien. En revanche, on ne voit pas d'évolution possible pour le problème kurde – sinon

l'évolution vers la guerre civile. Selon vous, l'option guerrière est-elle la seule perspective envisageable ?

Mme Josette Durrieu. – Je crois bien connaître la Turquie, pour avoir suivi ce pays pour le Conseil de l'Europe pendant cinq ans et m'être rendue en Turquie à de nombreuses reprises depuis 2002, et je ne suis pas d'accord avec l'analyse développée sur plusieurs points.

Est-il difficile d'obtenir de l'information en Turquie ? Non. Je suis rentrée dans toutes les prisons, j'ai vu tous les généraux, j'ai vu les journalistes. J'ai pu rencontrer le chef d'état-major des armées turc. La seule chose que je n'ai pas réussi à faire, c'est aller voir Ocalan sur son île.

Il y a une forte culture démocratique dans le pays, une culture de la laïcité, et un respect de l'Etat. Pour cette raison, je crois que les Turcs n'accepteront jamais un régime présidentiel. Le peuple n'en veut pas et Erdogan s'en est rendu compte.

Vous avez dit à juste titre que l'opposition était faible. Mais il s'opère une diversification politique au détriment des nationalistes. Le paysage politique se compose dans l'ordre d'importance de l'AKP, du CHP des anciens kémalistes, du HDP des Kurdes et, seulement en quatrième position, des nationalistes, qui reculent.

La Turquie reste une puissance majeure. Il faudra considérer qu'elle peut avoir un rôle géopolitique, y compris pour l'Europe.

Vous n'avez pas parlé de la confrérie Gülen. C'est tout de même le premier adversaire de l'AKP, adversaire qui a formé des générations de policiers et de juristes. L'imam Fethullah Gülen vit aux Etats-Unis mais exerce une influence majeure.

En définitive, la société turque me semble être une société en ébullition. Le premier problème de la Turquie, c'est Erdogan. La deuxième question qui se pose, c'est la question kurde. Je crois que les autorités turques ont un temps réellement voulu résoudre le problème kurde. Ils ont réussi sur 80 % des points, mais ont achoppé sur celui de la définition du citoyen : pour le pouvoir, le citoyen est le Turc, pour les Kurdes, c'est le citoyen de Turquie. Le troisième problème, c'est la Russie. La situation est tendue. Certains observateurs observent une stratégie de reconquête de Constantinople par l'Eglise orthodoxe russe. Dans ces conditions, comment mener des négociations ? Concernant les réfugiés, il faut reconnaître que les Turcs ont fait un effort maximum. Les camps de réfugiés sont devenus une vitrine pour Erdogan.

Mme Nathalie Goulet. – Concernant la Turquie, on pourrait résumer vos propos par les notions de potentiel, de paradoxe et de gâchis : cela me fait penser à l'Iran ! Dans les deux cas, nous sommes déçus jour après jour par la politique menée. Après Davos, après la flottille de Gaza, après une politique dure à l'égard d'Israël, comment expliquer ce virage soudain vers « Israël est notre ami » : s'agit-il d'une tentative pour constituer un axe Turquie-Israël-monarchies du Golfe contre l'Iran ?

Mme Bariza Khiari. – L'étude des mouvements religieux de cette région du monde est importante car ceux-ci ont un fort impact politique. Fethullah Gülen est à la tête d'un mouvement nommé « Hizmet », ce qui veut dire « service », d'inspiration soufie. Pour moi c'est un peu la version islamique du calvinisme car il a des ramifications très importantes

dans le monde économique. Ce mouvement a joué un rôle dans la crise politique que connaît la Turquie depuis 2014. Fethullah Gülen, qui soutenait Erdogan, s'est finalement avéré un adversaire redoutable depuis la mise au jour de la corruption autour d'Erdogan et de sa dérive autoritariste. Est-ce que les militants de Hizmet sont toujours inquiétés ? On les accusés d'être un Etat dans l'Etat au sein de la police, de la justice, de l'éducation et de la presse...

M. Michel Boutant. – L'Allemagne entretient avec la Turquie des relations anciennes. Quel est le rôle de l'Allemagne dans les relations entre l'Union européenne et la Turquie ?

M. Alain Néri. – Je suis étonné que l'on n'ait pas évoqué le malaise de la jeunesse : des manifestations se sont déroulées en mai-juin 2013 avec une très forte mise en cause du régime. Lorsqu'on parlait à cette époque avec des Turcs et avec des diplomates, ils affirmaient que le régime était en train de vaciller. Depuis, on n'entend plus parler de ces manifestations : sont-elles empêchées par la répression ou simplement oubliées par la crise syrienne ?

M. Jean-Marie Bockel. – Vous avez évoqué la volonté « cosmétique » de réconciliation avec le PKK et Ocalan. Les faits vous ont donné raison, pourtant en 2013 des députés kurdes y croyaient beaucoup ; je pensais que la réconciliation aurait lieu après les élections, en quoi je me suis trompé. Que faut-il en penser ? Par ailleurs, on a longtemps dit que la société civile était forte et constituait un frein aux dérives en Turquie : était-ce seulement une vision stambouliote ?

Mme Michelle Demessine. – Est-ce que le Gouvernement turc est un Gouvernement laïque ? À travers l'intervention de Mme Schmid, on peut noter des similitudes avec le Gouvernement d'Ennahdha en Tunisie, notamment en ce qui concerne l'« akapéisation » des fonctionnaires, pour moi contraire à la démocratie. Par ailleurs, la question kurde, pourtant essentielle, a été peu traitée par la communauté internationale, sauf depuis la guerre d'Irak. Elle a ensuite évolué avec l'autonomie du Kurdistan, puis avec le rôle joué par la PYD syrien. Il convient de regarder avec davantage d'attention le projet politique du territoire du Rojava, en particulier le rôle que les femmes y jouent, au-delà même de leur rôle dans la résistance armée, dans cet océan géographique où règne la discrimination. Dernier point, on parle très peu des prisonniers politiques. J'ai toujours été frappée du très grand nombre d'élus et notamment de députés prisonniers politiques, ce qui n'a jamais suscité une grande émotion.

Mme Dorothée Schmid. – Malgré une certaine mise en scène, les réfugiés présents dans les camps ne représentent que 10 % de l'ensemble, leur situation n'est donc pas représentative de la situation des réfugiés en Turquie. Les droits des réfugiés en matière d'intégration à la société turque sont extrêmement limités, le gouvernement turc n'ayant eu jusqu'à présent aucune politique à leur égard, se contentant de laisser faire. Néanmoins, il est en train de réaliser la difficulté que va représenter la gestion de ces trois millions de réfugiés syriens. La tentation existe de les renvoyer en Syrie ou de contenir leurs arrivées depuis ce pays, comme l'ont illustré la fermeture de la frontière lors des opérations militaires russes autour d'Alep dans le nord de la Syrie et l'envoi par la Turquie d'organisations visant à construire des camps de réfugiés sur le territoire syrien. La question des réfugiés implique aussi des négociations compliquées avec l'Union européenne, chacune des parties ayant beaucoup à perdre dans cette affaire. Mais au-delà de la Turquie, il importe de prendre en compte les déséquilibres politiques que la présence de ces réfugiés syriens ne manquera pas de susciter dans des pays tels que la Jordanie, le Liban mais aussi l'Irak.

Concernant la presse, des pressions économiques ont effectivement été exercées, mais dans le même temps, les grands groupes de presse doivent aussi tenir leurs comptes à jour. Il faut également évoquer la politique de rachat des grands journaux par des communautés proches de l'AKP. Par ailleurs, il y a la vindicte personnelle du président contre la presse et les éditorialistes, que traduisent les quelque 2000 procès en cours pour insultes contre Erdogan, les menaces de mort ou les mises à pied de journalistes, les directeurs de grands journaux estimant qu'ils ne sont plus en mesure de travailler. Enfin, le siège du journal Hürriyet à Istanbul a été attaqué à deux reprises par des militants de l'AKP, dirigé par un député de ce mouvement, la réaction tardive du régime à ces attaques étant particulièrement préoccupante.

La disparition de Gülen est considérée comme acquise en Turquie, les opérations de « nettoyage » menées depuis 2013, dont la dernière a été la mise sous séquestre de Zaman, ayant été très efficaces.

Concernant l'économie, les entreprises françaises sont très préoccupées de l'évolution de la gouvernance en Turquie, du niveau de corruption et de clientélisme, ainsi que de la complexité du discours économique. L'annonce récente d'une augmentation incontrôlée du salaire minimum risque notamment de mettre à mal la situation des grandes industries qui se sont installées en Turquie.

Enfin, sur la question kurde, qui a une importante répercussion régionale, on assiste à une même logique d'autonomisation dans les trois pays où les Kurdes sont présents : ce mouvement est quasiment parvenu à son terme en Irak où un nouveau référendum est envisagé au profit du Kurdistan ; si les kurdes irakiens n'ont pas forcément intérêt à l'indépendance, celle-ci pourrait leur échoir par défaut, comme résultat des conditions régionales. En Syrie, il s'agit, après la sécurisation du territoire kurde par des opérations de « nettoyage ethnique » et un renforcement de la mainmise du PYD, d'obtenir par la négociation une redistribution des cartes et une fédéralisation du pays, le Kurdistan syrien, soutenu par les Russes, devenant un conflit gelé ; bénéficiant de l'appui de la Russie tout en restant en bons termes avec les Etats-Unis, le PYD a ainsi obtenu de nombreuses victoires politiques ; enfin en Turquie, où les kurdes étaient légitimistes, la question est de savoir si le clivage lié aux opérations de sécurité à l'est va conduire à détacher définitivement de l'Etat turc toute une partie de la communauté kurde.

M. Didier Billion – La laïcité à la turque est respectable mais elle n'est nullement comparable avec la laïcité à la française. Dès Mustapha Kémal, c'est un système de coercition sur la religion et d'instrumentalisation de celle-ci. Quant à la société civile, bien qu'il soit difficile de définir ce terme, on observe bien depuis la fin des années 90 une multiplication des ONG, des associations, ce qui est une réalité nouvelle face à la toute-puissance de l'Etat. Cette formation d'une société civile est difficile et non linéaire. Pour prendre un exemple, l'association du patronat mondialisé, la TÜSIAD - il existe plusieurs fractions patronales- a pied dans le débat politique et arrive à faire valoir ses positions parfois opposées à celles du Gouvernement. Il existe ainsi en Turquie, de manière originale pour la région, un patronat qui n'est pas rentier. Par ailleurs, les ramifications du mouvement Gülen restent très importantes. Ceux qui apparaissent comme des Gülenistes sont dans la ligne de mire du pouvoir, à tous les niveaux, y compris dans la presse. Gülen n'a pas dit son dernier mot même s'il est sur la défensive. Erdogan parle de ce mouvement comme d'un Etat parallèle et, depuis quelques semaines, comme étant égal au PKK, alors que les mouvements n'ont aucun rapport et que Gülen a vivement critiqué le PKK. La Russie et l'Iran s'imposent dans la région depuis déjà quelques décennies. Lors de l'accord du 14 juillet 2015 avec l'Iran, les autorités turques se

sont félicitées de la réinsertion potentielle de l'Iran dans le jeu régional et international. D'ailleurs, malgré toutes les divergences qui existent entre ces deux États, notamment à propos du dossier syrien, les relations ne sont pas rompues. Davutoglu était il y a deux semaines en Iran et il y a des échanges économiques et d'hydrocarbures. Toutefois, l'Iran va nécessairement s'affirmer dans les années à venir sur les terrains économique et politique dans le Caucase, en Asie centrale et au Moyen-Orient, devenant ainsi le grand concurrent de la Turquie. Ce sera un jeu difficile et compliqué.

Est-ce qu'il y a un axe entre la Turquie, les États du Golfe et Israël contre l'Iran ? Je ne raisonne pas ainsi, préférant ne pas entrer dans la grille d'analyse « sunnites contre chiites » qui n'est pas pertinente, bien que ce soit une hypothèse. En revanche, la crise violente qui durait depuis quelques années entre la Turquie et Israël est sur le point d'être dépassée, non pas pour encercler l'Iran mais en raison des découvertes et de l'exploitation de gisements d'hydrocarbures en Méditerranée orientale : au vu des difficultés politiques qu'elle a avec la Russie et qu'elle va probablement avoir avec l'Iran, la Turquie doit maintenir son approvisionnement pour entretenir ses progrès économiques. C'est pourquoi Erdogan a récemment déclaré qu'Israël restait un partenaire important.

Sur le terrorisme aux deux visages kurdes/Daech, il est insupportable qu'après l'attentat de juillet dernier à Suruç, le président Erdogan ait instrumentalisé cet attentat pour relancer la guerre contre le PKK en disant qu'il était le seul capable de s'opposer aux attaques dont la Turquie est victime. Fin politique, il a ainsi joué la stratégie de la tension avec maestria car il a remporté l'élection en novembre. En tout état de cause, il convient de parler « des terroristes » et non pas « du terrorisme » car Daech et le PKK ne partagent ni histoire, ni dynamique politique, ni mode opératoire, ni agenda communs. Depuis juillet dernier, l'essentiel des efforts turcs se concentre sur le PKK et non sur Daech. Par ailleurs, je n'ai pas dit que le PYD était égal au PKK, mais que le PYD était la projection du PKK, ses cadres militaires étant issus du PKK.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous reviendrons sur ces sujets de fond à l'occasion du rapport de nos collègues.

Je vous remercie.

Audition de M. David Bertolotti, ambassadeur de France en Jordanie

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes heureux d'accueillir M. David Bertolotti, ambassadeur de France en Jordanie. Je rappelle à tous que cette audition fait l'objet d'une retransmission sur le site Internet du Sénat, et d'un enregistrement vidéo qui sera consultable à la demande sur ce site. C'est un appréciable élément de transparence démocratique, et je remercie Monsieur l'Ambassadeur d'avoir accepté de s'exprimer dans ces conditions.

La Jordanie est un pays important pour le nôtre, compte tenu notamment de l'opération Chammal, pour laquelle la France utilise la base « Prince Hassan ». Nos liens, y compris dans les situations de crise, sont importants. Vous nous parlerez, Monsieur l'Ambassadeur, de cette relation bilatérale, alors que les visites officielles se sont récemment multipliées.

Vous nous parlerez aussi de la situation intérieure jordanienne, en particulier sous l'aspect de l'opinion et du débat publics en ce qui concerne la question du djihadisme et les autres dossiers régionaux.

M. David Bertolotti, ambassadeur de France en Jordanie. – Merci, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je suis très heureux d'être parmi vous pour parler de la Jordanie. Je suis en poste dans ce pays depuis un peu plus de cinq mois maintenant ; je ne prétends pas encore à l'absolue justesse de mes analyses, que je vous soumets !

Comme vous l'avez indiqué, Monsieur le Président, nous avons aujourd'hui une relation riche avec la Jordanie, et qui s'est encore densifiée ces dernières années. Les visites qui se succèdent en sont la preuve. Je suis moi-même en pleine préparation, avec mon équipe, de la visite du Président de la République, qui se rendra en Jordanie le 19 avril, dans le cadre d'une tournée régionale. Le Premier ministre s'y était rendu au mois d'octobre dernier, sans compter les visites de hautes autorités militaires françaises, au titre de notre déploiement opérationnel.

La Jordanie est donc un partenaire régional important. Mais c'est là le fruit d'une évolution : ce pays, toujours ami, n'a pas toujours été au centre de notre politique régionale. Trois facteurs au moins me semblent illustrer, aujourd'hui, cette importance nouvelle prise par la Jordanie dans notre politique étrangère.

D'abord, la Jordanie constitue un point d'appui essentiel pour l'opération Chammal. C'est même un point d'appui qui tend à se renforcer : nous avons déployé des moyens supplémentaires, dernièrement, en Jordanie, sur la base « H5 », notamment pour pallier le départ du groupe aéronaval du Golfe. Ce point d'appui présente le grand avantage de sa proximité du théâtre, H5 étant beaucoup plus proche des zones à frapper que notre base à Abou Dhabi.

Deuxièmement – c'est un élément parfois méconnu, et relativement récent –, notre pays représente le deuxième investisseur non arabe en Jordanie. Le stock de nos investissements en Jordanie est un peu supérieur à un milliard d'euros, ce qui nous place dans une position sans comparaison avec d'autres pays européens, plutôt au niveau des États-Unis. Ces investissements sont très largement créateurs d'emploi et d'innovation pour l'économie jordanienne, ce qui est important dans les circonstances économiques difficiles que traverse le pays. Au total, une trentaine d'entreprises françaises sont présentes ou ont une filiale en Jordanie.

Enfin, la France est devenue un partenaire financier – un prêteur – très important pour la Jordanie, avec un encours de prêts de l'Agence française de développement (AFD) aujourd'hui un peu supérieur à un milliard de dollars. Comme l'AFD le fait toujours, elle apporte aussi une expertise technique dans les projets ainsi soutenus, qui concernent les secteurs du transport public, de l'adduction d'eau, du développement des énergies renouvelables... C'est une aide importante pour la Jordanie ; nous avons dès lors nous-même intérêt à protéger ces investissements.

Ces facteurs traduisent le renouvellement de notre présence dans le pays. Parallèlement, la situation de la Jordanie a profondément évolué au cours des dernières années. La Jordanie a toujours été, malgré elle, victime des crises de son voisinage ; la situation actuelle ne fait pas exception. Le pays, avec l'afflux de réfugiés, s'avère

particulièrement frappé par la crise politique syrienne et par la crise syro-irakienne liée à la présence de Daech dans la zone. Ces crises ont entraîné la fermeture des frontières de la Jordanie, qui était auparavant la plaque tournante de tout un commerce régional.

Il y a aujourd’hui un peu plus de 630 000 réfugiés syriens recensés par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les autorités jordaniennes préfèrent retenir le chiffre de 1,2 million de réfugiés, considérant que certains réfugiés ne sont pas enregistrés, en particulier des Syriens qui étaient présents avant le début des événements en Syrie et se sont alors retrouvés bloqués en Jordanie. Quel que soit le chiffre, les proportions sont, en tout état de cause, considérables pour la Jordanie, pour son économie, et pour ses services publics en particulier.

Tout cela un impact sur la croissance jordanienne. Elle est aujourd’hui de 2,5 % seulement, soit sans doute un point en dessous de qu’elle aurait été autrement, hors afflux de réfugiés, chute du commerce, fermeture des frontières et instabilité régionale – laquelle peut dissuader certains investissements et, hélas, le tourisme.

Cette situation, en outre, met la Jordanie dans une situation difficile du point de vue de la dette extérieure. Depuis 2011, la dette jordanienne n’a cessé de croître. Elle avoisinait les 70 % à 75 % du PIB en 2011 ; elle est aujourd’hui légèrement supérieure à 90 % du PIB. Les intérêts de la dette constituent aujourd’hui une charge considérable dans le budget jordanien.

Cela dit, la communauté internationale répond présente. L’aide internationale représente environ 14 % du PIB jordanien. Les partenaires traditionnels de la Jordanie, dont nous faisons partie, se sont mobilisés, à travers des dons, notamment en provenance du Conseil de coopération des États arabes du Golfe, et de prêts, formule que nous pratiquons, via l’AFD ; ces prêts sont souvent très concessionnels, avec des taux très favorables, tenant compte des circonstances très particulières que traverse la Jordanie.

Au-delà de ces facteurs de fragilisation issus des crises régionales, il reste un certain nombre de facteurs de fragilité propres à la Jordanie. En effet, les déterminants du mouvement de contestation qu’a pu connaître la Jordanie entre 2011 et 2013, dans le contexte des printemps arabes – contestation qui a été, somme toute, beaucoup plus modérée que dans d’autres pays de la région – n’ont pas complètement disparu. Des insatisfactions sociales et économiques s’expriment régulièrement, à travers divers mouvements sociaux. Récemment, ainsi, les étudiants ont contesté la hausse, très forte, des frais d’inscription dans les universités. Le système éducatif traverse des difficultés, qui ne sont pas toutes liées à la charge que fait peser la scolarisation des réfugiés. Bref, les insatisfactions sont assez comparables à celles que connaissent les autres pays de la région.

Les autorités jordaniennes, en particulier le Souverain, s’efforcent de répondre à ces attentes. Des réformes politiques assez ambitieuses ont été engagées. Il reste encore à en voir l’effet concret, dans la mesure où beaucoup d’entre elles sont en cours de mise en œuvre. En particulier, une importante réforme électorale vise à structurer la vie politique jordanienne, en assurant une meilleure représentativité du Parlement, mais les effets de cette loi ne se verront qu’aux prochaines élections – au plus tard en février de l’année prochaine, peut-être dès la fin de cette année. Une autre grande réforme en cours est celle de la décentralisation. La Jordanie est aujourd’hui un pays assez fortement centralisé ; le Roi a souhaité donner davantage de pouvoir aux entités locales, y compris en créant de nouvelles entités : les

« conseils de gouvernorat », un peu l'équivalent des départements français. La forme exacte que prendra cette décentralisation est encore à l'étude.

Enfin – je crois qu'il ne faut pas le cacher –, il y a en Jordanie, dans certaines couches de la population, une perméabilité à l'idéologie de l'islam radical ou à l'idéologie djihadiste. La Jordanie – comme la France, d'une certaine manière, sans vouloir comparer ce qui n'est pas comparable – fournit un important contingent de combattants étrangers à Daech. Sans qu'il soit possible de quantifier l'écho que trouve l'islam radical dans la société jordanienne, les sympathies, ici et là, sont indéniables. Les autorités en sont très conscientes, et c'est l'un des axes forts de la politique du Roi Abdallah que de lutter, par tous les moyens possibles, mais surtout les moyens idéologiques et le « contre-discours », contre la propagande djihadiste. Il s'agit en particulier d'améliorer la formation des imams, d'avoir un regard plus attentif aux discours tenus dans les mosquées, et de mettre en place des actions et des programmes de lutte contre la radicalisation.

Dans ce contexte, notre action en Jordanie – celle que je m'efforce de conduire, à la tête des services de l'ambassade – suit trois axes.

Premier axe, porté par la nécessité de l'urgence : il s'agit d'aider la Jordanie à faire face à la crise syrienne. C'est d'abord l'enjeu de notre coopération militaire, qui ne passe pas seulement par la base aérienne projetée, mais prend aussi la forme d'une coopération de défense, forte, sur des « niches » particulières, notamment les forces spéciales ou les forces aériennes. Elle vise à renforcer la sécurité de la Jordanie, en lui permettant de faire face à toute menace qui surviendrait sur son territoire. Aider la Jordanie, c'est aussi passer, progressivement, de l'urgence humanitaire – qui a prévalu dans les premières années de la crise syrienne, avec l'afflux des réfugiés – à un soutien beaucoup plus structurel d'aide au développement. Il vise à soutenir les infrastructures et les services publics jordaniens, particulièrement mis à l'épreuve par la présence des réfugiés. L'AFD et nos entreprises sont très présentes dans ce secteur d'excellence qu'est pour nous celui de l'eau, pour mettre à niveau les réseaux, amener l'eau du sud vers le nord du pays, améliorer la distribution, etc. Le domaine des transports publics est particulièrement soutenu à Amman. Le domaine des énergies « vertes » l'est aussi, pour permettre à la Jordanie d'abaisser ses coûts de production d'électricité – la Jordanie produit aujourd'hui son électricité à partir d'hydrocarbures importés, à un coût élevé pour elle.

Deuxième axe : il s'agit de favoriser les réformes politiques et économiques, à travers les programmes du Fonds monétaire international (FMI) notamment, mais aussi des actions de coopération bilatérale. Dans le domaine des finances publiques, nous offrons un soutien important au ministère des finances jordanien. Nous avons aussi une coopération ancienne, et très vivante, dans le domaine de la justice ; l'École nationale de la magistrature (ENM) mène de nombreuses actions de formation en Jordanie, et il y a de nombreux échanges entre magistrats. Nous sommes également présents, de façon plus récente, dans le domaine des médias, en particulier à travers l'action de Canal France International (CFI) ; c'est là un thème très important pour notre coopération culturelle, notamment depuis 2011.

Troisième axe enfin : il s'agit d'essayer d'ancrer notre influence. Notre présence, je l'ai dit, a changé, ces dernières années ; la France est devenue un acteur plus important en Jordanie. Je crois qu'il faut poursuivre dans cette voie, et consolider notre présence financière et économique, en utilisant tous les outils disponibles – prêts, dons, notamment au titre du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), outils de conversion de dette, etc. J'espère aussi relancer la dimension commerciale de notre partenariat, car la France est un grand

investisseur en Jordanie mais fait encore assez peu de commerce avec ce pays ; or il y a des opportunités, dans un certain nombre de secteurs. Avec la chambre de commerce bilatérale, qui représente Business France, je m'efforce de susciter un nouveau courant d'affaires, dans les deux sens. Enfin, il s'agit de bien positionner nos outils de coopération éducative et culturelle. Nous avons en Jordanie un Institut français, et un très beau lycée français, à Amman, dans lequel il nous faut attirer davantage de Jordaniens.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Passons aux questions, en commençant par la présidente du groupe d'amitié France-Jordanie, Mme Kammermann.

Mme Christiane Kammermann. – Je suis, Monsieur l'Ambassadeur, ravie de vous revoir, avec plusieurs membres du groupe d'amitié ici présents ; nous vous avons rencontré à Amman dès votre prise de fonctions, et nous avons entendu sur place, avec vous, un grand nombre d'interlocuteurs intéressants. La France a toujours eu d'excellentes relations avec la Jordanie et, avec le Roi, nous nous flattions d'avoir des relations d'amitié profondes. Le tourisme des Français en Jordanie a beaucoup chuté. Mais où en est notre école ? Avez-vous observé le départ de familles françaises de Jordanie ? L'augmentation des frais d'inscription dans les établissements d'enseignement est un problème qui se retrouve d'ailleurs dans beaucoup de pays voisins de la région.

M. Christian Cambon. – La Jordanie nous laisse un peu perplexes... Voilà un pays au cœur d'une zone particulièrement déstabilisée, avec des voisins en très grande difficulté, la Syrie notamment ; un pays qui tient tête à des voisins particulièrement difficiles à convaincre – je pense à l'Iran ; et vous avez évoqué l'afflux des réfugiés. Dans le même temps, voilà un pays qui ne connaît pas beaucoup de terrorisme ; la lutte contre le djihadisme, comme vous l'avez évoqué, y est affirmée, et la Jordanie participe à la coalition internationale. Quelle est la « recette » du régime ? Est-ce un exemple pour le reste de la région ? Ou est-ce le dernier pays de celle-ci au bord du gouffre ?

M. Joël Guerriau. – La Jordanie, avec l'Arabie saoudite voisine, entretient des relations politiques, économiques et militaires étroites. Amman fait partie de la coalition menée par l'Arabie saoudite contre les rebelles chiites au Yémen, et accuse d'ailleurs l'Iran de soutenir ces rebelles. En juillet 2015, la Jordanie a arrêté un combattant de la force Al-Qods iranienne, qui avait stocké des explosifs dans une maison. Les relations entre l'Iran et la Jordanie sont donc tendues. Quel est votre point de vue sur l'évolution de ces relations, dans la perspective de la lutte contre le terrorisme ?

S'agissant de la politique intérieure de la Jordanie, tout d'abord, un moratoire de huit ans avait été établi sur l'application de la peine de mort. Pour lutter contre le terrorisme, la peine de mort a été rétablie en 2014. Est-elle appliquée, qu'en est-il de ce sujet ? Comment évolue la question de la liberté de la presse en Jordanie ? Il me semble que de nombreux journalistes ont été accusés d'être des acteurs du terrorisme, sans que cela soit vrai. Enfin, je voudrais que vous nous parliez des mesures discriminatoires qui seraient prises contre les conjoints étrangers des citoyens jordaniens.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous avez évoqué la question des réfugiés. La Jordanie est, avec le Liban, peut-être bientôt rejoints par la Turquie, le pays qui accueille proportionnellement le plus de réfugiés. Un certain nombre de réfugiés sont dans des camps, mais la grande majorité est disséminée dans le pays, exerçant une certaine pression sur les ressources naturelles et le réseau éducatif de ce pays. J'aimerais savoir si vous pensez que l'aide internationale est à la hauteur du défi et quels sont les grands projets que soutient

l'AFD. Par ailleurs, beaucoup de jeunes Jordaniens partent en Syrie : pouvez-vous nous dire quelle place ils occupent dans les organisations djihadistes ?

Mme Nathalie Goulet. – Personne n'a oublié ce pilote jordanien brûlé vif par Daech, ni ce fils de ministre jordanien devenu un soldat djihadiste. Nous avons aujourd'hui 2 000 combattants jordaniens qui ont rejoint les rangs de l'armée islamique. En parallèle, nous avons reçu la semaine dernière, à l'invitation de l'Assemblée nationale, une délégation de parlementaires jordaniens qui venaient étudier les mécanismes de lutte contre la fraude fiscale. Ceci conforte l'idée que la Jordanie connaît, en même temps, le chaos et la progression de ses normes législatives... J'ai une seule question à vous poser : où en sont aujourd'hui les relations entre la Jordanie et Israël ?

M. Michel Boutant. – S'agissant des relations avec Israël, il ne faut pas oublier que la Jordanie a été terre d'accueil des réfugiés palestiniens, depuis les années 70, ce qui a conduit aux événements de « Septembre noir ». La Jordanie accueille désormais de nombreux réfugiés syriens et fournit un contingent important de combattants étrangers à Daech. Cela ne fragilise-t-il pas le pouvoir jordanien ? Sachant que le roi Abdallah n'a peut-être pas, sur le plan international, la même aura que son père Hussein, je ne sais pas ce qu'il en est sur le plan intérieur.

M. Jacques Legendre. – Dans quelle situation se trouvent majoritairement les Syriens en Jordanie ? Sont-ils plutôt dans des camps ou mêlés à la population ? Leur intégration commence-t-elle à être envisagée ? Observe-t-on des retours en Syrie ? Conformément aux engagements pris lors de la Conférence des donateurs pour la Syrie, à Londres, le 4 février 2016, la Jordanie devait ouvrir son marché du travail aux réfugiés syriens et améliorer leurs conditions de vie en contrepartie de l'aide financière et des investissements des pays occidentaux dans l'économie jordanienne. Des mesures en ce sens ont-elles d'ores et déjà été prises ?

Mme Josette Durrieu. – Vous avez présenté les réformes politiques menées en Jordanie. Il faut souligner que la Jordanie a engagé ces réformes, ambitieuses mais aussi courageuses, alors qu'elle doit affronter des problèmes internes et externes. D'ailleurs, le roi a précisé que le fait de rencontrer des difficultés ne devait pas empêcher les réformes d'être menées. Des élections municipales, régionales et législatives seraient prévues au deuxième semestre de l'année 2016 ou au début de 2017. Est-ce que cela pourrait déstabiliser politiquement ce pays ? Pouvez-vous nous préciser où en est l'état actuel des forces politiques ? Comment évoluent, sur ces questions, les chefs de tribus, les Frères musulmans modérés : comment se structurent ces blocs politiques qui ne sont pas des partis ?

M. Bernard Cazeau. – Une question très courte, posée par Hubert Védrine récemment à un colloque au Sénat : la Jordanie tient, mais pour combien de temps ?

M. David Bertolotti. – En Jordanie, 80 % des réfugiés se trouvent en dehors des camps, dans les villes et les villages où ils vivent tant bien que mal, en louant des logements sommaires, notamment grâce à l'aide internationale. Les enfants réfugiés syriens ont accès au système scolaire public, dans la mesure de la capacité d'absorption de celui-ci, ainsi qu'aux modes alternatifs de scolarisation soutenus par les organisations internationales, en particulier l'UNICEF. L'accès au système de santé leur a aussi été ouvert, d'abord gratuitement, et désormais moyennant le paiement de certains soins et de médicaments pour lequel ils bénéficient de l'aide internationale. Ils n'avaient en revanche jusqu'à récemment pas le droit de travailler, même s'ils trouvent en pratique souvent à être employés dans le secteur

informel. L'un des enjeux de la Conférence de Londres était donc de faire évoluer la Jordanie sur ce point et de donner plus d'opportunités économiques aux réfugiés syriens mais aussi à la population jordanienne. Elle a permis l'adoption d'un « Jordan compact », qui constitue une forme d'accord donnant-donnant, l'Union européenne acceptant d'assouplir les règles applicables aux produits importés de Jordanie en échange de l'attribution de 200 000 permis de travail aux réfugiés syriens. Des négociations visant à attribuer un statut commercial privilégié à la Jordanie sont en cours, qui devraient permettre d'aboutir à un accord lors du conseil d'association UE-Jordanie qui se tiendra au mois de juin. Il est donc trop tôt pour apprécier la délivrance des permis de travail mais nous sommes plutôt optimistes.

Des engagements financiers, sous forme de dons, de prêts, ont également été pris à Londres, la répartition des 900 millions de prêts concessionnels accordés par la France devant encore être précisée.

La question de l'intégration des réfugiés est un sujet sensible en Jordanie, car elle renvoie à une réalité historique, plusieurs vagues de Palestiniens ayant été de facto intégrées. Il faut d'abord souhaiter que les réfugiés puissent retourner dans leur pays quand les conditions matérielles et politiques le permettront. Du point de vue du droit humanitaire international, ils n'ont d'ailleurs pas vocation à rester. Certes, il est probable que certains, notamment ceux qui ont tout perdu, resteront, à mesure que le temps passe. C'est une question que les autorités et la population jordanienes regardent avec beaucoup d'attention.

Je ne dirai pas que la présence des réfugiés fragilise le pouvoir : elle fragilise plutôt le pays, d'autant qu'il ne s'agit pas de réfugiés riches, comme l'étaient les Palestiniens, et les Jordaniens rentrant des pays du Golfe en 1991 ou les Irakiens en 2003, mais de populations pauvres, originaires des régions rurales autour de Damas et du sud de la Syrie. Leur présence massive exerce une pression sur les services publics. C'est surtout sur ce point qu'il faut aider la Jordanie. Il convient de souligner, en revanche, le comportement exemplaire des réfugiés, dont la présence ne se traduit pas par une hausse de la criminalité ou du risque sécuritaire.

S'agissant de la politique extérieure de la Jordanie, il convient de rappeler que la Jordanie occupe une position centrale au Moyen-Orient. Elle mène une politique extérieure d'équilibre entre des voisins compliqués et avec des partenaires imposants en dehors de la région. Elle entretient des liens solides, dans le domaine sécuritaire et dans celui de l'aide au développement, avec les États-Unis. La Jordanie a un partenariat très proche avec des pays européens, le Royaume-Uni pour des raisons historiques mais aussi aujourd'hui la France. La Jordanie développe également des relations avec l'Union européenne en tant que telle, comme évoqué sur le sujet de la négociation des règles d'origine des produits manufacturés.

La Jordanie entretient également un partenariat très étroit avec les pays du Golfe, notamment son voisin saoudien. Les pays du Golfe sont des bailleurs importants. Je rappelle qu'après 2011, les États du conseil de coopération des États arabes du Golfe ont engagé 5 milliards de dollars d'aide au profit de la Jordanie. Cette aide devant trouver son terme cette année, se pose la question de la reconduction de ce dispositif.

La Jordanie est également impliquée dans un certain nombre d'opérations extérieures. Elle participe notamment à la coalition au Yémen, tant dans un esprit de solidarité envers les monarchies du Golfe que dans une compréhension de la nécessaire dimension mondiale de la lutte contre le djihadisme. Il s'agit d'une lutte idéologique et non de la sécurité des frontières proches.

On a vu dans les mois plus récents comment la Jordanie a également essayé de développer sa relation avec la Russie, pour peser politiquement sur le processus en cours en Syrie.

La relation de la Jordanie avec Israël résulte d'un choix stratégique du souverain précédent, poursuivi aujourd'hui. Ce choix est contesté par une partie de la population, hostile à la « normalisation » de la relation avec Israël. Cette contestation trouve d'ailleurs une expression dans une partie du mouvement parlementaire. Il est certain que la Jordanie n'a pas aujourd'hui développé tout le potentiel que recèle sa relation avec Israël. Sur le plan commercial, notamment, Israël pourrait constituer une porte de sortie pour les exportations jordaniennes qui ne trouvent plus de débouchés en Syrie. Les a priori politiques de certains Jordaniens freinent cette évolution et viennent de la perception que, au-delà du traité de paix bilatéral, le conflit entre Israël et les Palestiniens n'a pas trouvé de solution. La Jordanie est sans doute l'un des pays les plus sensibles à ce qui se passe dans les territoires palestiniens, comme en témoignent les récents développements relatifs au respect des règles d'accès à l'esplanade des mosquées.

Enfin, les relations avec l'Iran ont été rétablies, au niveau des ambassadeurs, peu avant la conclusion des accords de Vienne. La Jordanie veille à maintenir un dialogue avec tous ses voisins. Pour autant avec les grands, une certaine prudence se manifeste. La Jordanie semble observer l'évolution du rôle de l'Iran sur la scène internationale.

En matière de politique intérieure, les réformes en cours sont ambitieuses et courageuses, notamment en matière de décentralisation. Les prochaines élections seront intéressantes et elles se dérouleront quasiment de façon simultanée à de nouveaux échelons d'administration. Il est encore un peu tôt pour savoir si les Jordaniens s'intéresseront à ces nouvelles élections car ils ne perçoivent pas nécessairement les pouvoirs de ces nouvelles instances. La campagne électorale n'a pas véritablement commencé et les forces politiques ne se sont pas encore structurées sur ces enjeux, même s'il y a eu débat au Parlement et dans la société civile sur le quota de femmes sur les listes de candidats, sans évolution marquante au demeurant. Enfin la loi sur les municipalités reste à préciser, notamment quant aux ressources financières dont elles disposeront.

La France rappelle régulièrement son attachement au maintien du moratoire sur l'exécution des sentences de peine de mort, qui a été suspendu pour les crimes de terrorisme à la suite de l'assassinat par Daech d'un pilote de l'armée de l'air jordanienne. Dans certains cas, les juges n'ont pas le choix : la loi ne prévoit pas d'alternative à la peine capitale ; mais le jugement prononcé peut ne pas être exécuté. Le moratoire était en place depuis longtemps ; nous exprimons aux autorités jordaniennes la volonté qu'il soit maintenu.

Nous menons également beaucoup d'actions de soutien à la liberté de la presse, à travers des actions de formation ouvertes aux médias jordaniens et, au-delà, à ceux de la région. La Jordanie, comparée à d'autres pays de la région est un pays où la presse est active. Il y a actuellement un débat sur l'interprétation de la loi sur la cybercriminalité, que certains journalistes estiment abusive.

Nous n'avons pas constaté de départs importants de familles françaises installées en Jordanie depuis le début de la crise syrienne. En revanche, nous ne constatons pas non plus d'évolution positive du nombre d'expatriés. Nous sommes dans une phase de consolidation des investissements des entreprises françaises, plus que de lancement de nouveaux investissements. Dès lors, la fréquentation du lycée français reste en-deçà des capacités

d'accueil. La tradition pour les Jordaniens est plutôt de se tourner vers le système anglo-saxon, mais nous travaillons au développement de l'attractivité de cet établissement pour des élèves jordaniens, en lien avec la perspective de réalisation d'études supérieures en France.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie, Monsieur l'Ambassadeur.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

. M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 511 (2014-2015) autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure.

La réunion est levée à 12 h 10

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 30 mars 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Audition de Mme Anne Courrèges, directrice générale, et du Professeur Olivier Bastien, directeur de la direction prélèvement greffe organes-tissus, de l'Agence de la biomédecine

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Alain Milon, président. – Je suis heureux d'accueillir ce matin Mme Anne Courrèges, directrice de l'Agence de la biomédecine. Elle est accompagnée du Professeur Olivier Bastien, directeur « prélèvement greffe organes-tissus ».

Vous le savez, l'Agence de la biomédecine a été instituée par la loi de bioéthique de 2004. Sa mission historique et principale concerne le prélèvement et la greffe d'organes, de tissus et de cellules. D'autres missions lui ont également été confiées dans les domaines de la procréation, de l'embryologie et de la génétique humaines, de la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires.

C'est essentiellement la question du prélèvement et de la greffe d'organes que nous souhaitons aborder au cours de cette audition, sur la suggestion de Catherine Génisson qui siège au conseil d'orientation de l'Agence, tout comme trois autres membres de la commission, Gilbert Barbier, Catherine Deroche et Daniel Chasseing.

Sur ce sujet, enjeux de santé publique et enjeux éthiques sont étroitement imbriqués. Nous l'avons vu lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé, avec le débat sur le consentement au don d'organes. C'est encore plus vrai lorsque l'on s'intéresse aux prélèvements d'organes sur les personnes décédées suite à un arrêt volontaire des traitements, c'est-à-dire dans le cadre des situations prévues depuis 2005 par la loi Léonetti.

Il nous est apparu nécessaire de faire le point sur ces procédures désormais applicables aux personnes relevant de la classification dite Maastricht III, c'est-à-dire les donneurs décédés d'un arrêt circulatoire contrôlé après arrêt des thérapeutiques actives. Un protocole a été établi et sa mise en œuvre est désormais effective. Nous souhaiterions que vous puissiez rappeler les conditions dans lesquelles ces prélèvements sont autorisés et les principes qui ont été posés compte tenu des enjeux éthiques particuliers qu'ils soulèvent. Pourriez-vous également nous donner quelques indications quantitatives sur la part que représentent d'ores et déjà ces prélèvements et les évolutions envisageables ? La mise en œuvre du protocole a-t-elle fait apparaître des difficultés ou des points méritant une vigilance particulière ? Quelques semaines après le débat sur la fin de vie, nous souhaitons également savoir comment concrètement s'applique le principe d'étanchéité qui a été posé entre les procédures applicables à l'arrêt des traitements et celles relatives aux prélèvements.

Mme Anne Courrèges, directrice de l'Agence de la biomédecine. – C'est toujours un plaisir que de répondre à une invitation du Sénat, avec lequel nos liens

institutionnels sont anciens et étroits – la participation de sénatrices et de sénateurs au conseil d'orientation de l'Agence de biomédecine est pour nous une vraie richesse.

Le prélèvement d'organes en vue de greffe constitue la mission historique de l'Agence, héritée de l'Etablissement français des greffes. Notre rôle va au-delà de celui d'autres agences sanitaires, puisqu'il est non seulement d'encadrement mais aussi opérationnel. Je pense notamment à la gestion de la plate-forme de répartition des greffons, qui fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, à celle du registre national d'attente ainsi que du registre national des refus. Nous sommes ainsi au cœur du système, en lien étroit avec les équipes de terrain et, pour notre mission de promotion des dons, avec les associations.

La France est un pays pionnier en matière de transplantation, et nous avons la chance de pouvoir compter sur d'excellentes équipes. Il n'en demeure pas moins que la progression des besoins de greffe est plus rapide que celle des greffons disponibles, la greffe étant, en quelque sorte, victime de son succès. Cette situation n'est pas propre à notre pays et dans le concert des nations, la France s'en sort plutôt bien. Reste que bien des patients sont en situation d'attente, ce qui nous oblige à rechercher les moyens de greffer davantage mais aussi de greffer mieux – car l'éthique, l'équité et la sécurité sont au cœur de nos préoccupations. C'est l'objectif du plan Greffe II, voulu par les pouvoirs publics et qui, couvrant la période 2012-2016, vise à mobiliser l'ensemble des acteurs du secteur. Ce plan produit ses premiers effets, puisqu'après une très bonne année 2014, nous avons connu une excellente année 2015, grâce aux équipes présentes sur le terrain : le prélèvement et la greffe ont progressé de 7 %, soit 400 greffes supplémentaires. L'objectif de 5 700 greffes par an fin 2016 a donc été atteint avec un an d'avance.

Il n'en faut pas moins poursuivre la mobilisation pour progresser. La diversification des sources de greffon en est l'un des moyens. Ce qui engage la question du donneur vivant, sur laquelle la France a beaucoup de retard et dont vous aviez longuement débattu avec la loi de bioéthique de 2011, mais aussi celle du Maastricht III, c'est-à-dire les prélèvements sur les donneurs décédés après arrêt circulatoire contrôlé dans le cadre de la fin de vie. La loi Léonetti est certes en vigueur depuis 2005, mais nous n'avons entamé la réflexion éthique et médicale qu'à partir de 2009 et le programme n'est effectif que depuis décembre 2014, date à laquelle a débuté une phase pilote qui vient de se terminer, ce qui autorise à envisager le déploiement de cette nouvelle stratégie de prélèvement. Le Professeur Bastien vous présentera plus avant ce programme, et je me contenterai d'insister, à ce stade, sur trois points.

En premier lieu, si la phase de maturation du programme a été longue, c'est parce qu'outre la complexité des enjeux scientifiques et médicaux, ce sujet sensible soulevait des enjeux éthiques majeurs. Il était essentiel de partager la réflexion avec les professionnels concernés. Nous avons travaillé de près avec les sociétés savantes, et leur comité éthique, avec le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), avec les associations. Nous avons aussi beaucoup travaillé avec le Parlement, et c'est d'ailleurs une audition de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), en 2003, qui a marqué le coup décisif : l'Office nous a donné mandat de définir un protocole.

J'insiste, en deuxième lieu, sur la méthode, exemplaire à deux titres puisqu'elle a pris la forme d'une co-construction avec les parties prenantes et s'est voulue transparente de bout en bout. Lorsque nous avons lancé la phase pilote, nous avons pris le soin d'organiser une conférence de presse pour expliquer ce que nous allions faire, et de prévoir des points d'étape. Nous avons présenté la phase d'évaluation du programme non seulement aux

instances de l'Agence mais à la presse et nous sommes très heureux de pouvoir à présent la présenter au Parlement, tant il est pour nous important de partager avec la représentation nationale sur un sujet qui la concerne. Nous avons également édité un guide pédagogique à destination des associations, pour leur permettre de répondre aux questions posées sur le terrain.

Enfin, notre démarche s'est voulue progressive et contrôlée. Nous avons conscience que toute erreur, dans ce programme très particulier, se paierait très cher et aurait un retentissement sur tous les programmes de prélèvement d'organe, activité fragile et qui exige la confiance. D'où notre choix d'une phase pilote préalable, qui vient d'arriver à son terme et que le Pr. Bastien va vous présenter.

M. Olivier Bastien, directeur de la direction prélèvement greffe organes-tissus, de l'Agence de la biomédecine. – Je vais en effet vous rappeler comment s'est mis en place le prélèvement d'organes selon le protocole Maastricht III et quelles règles éthiques y ont présidé, avant de vous livrer les préconisations du comité de suivi à l'issue de cette phase pilote.

En matière de don d'organe, la classification, qui a évolué ces derniers temps, est double. Première catégorie, le don par donneur vivant, pour lequel vous avez joué un rôle majeur. Il suppose une relation stable et durable d'au moins deux ans entre donneur et bénéficiaire de la greffe. S'y ajoute la possibilité de dons croisés, programme qui reste cependant modeste en France puisqu'il n'est possible qu'entre deux paires constituées d'un donneur et d'un receveur, à l'exclusion d'autres chaînages tels qu'ils se pratiquent outre-Atlantique.

L'autre catégorie est celle du don par donneur décédé. Je rappelle que c'est la mort irréversible des structures encéphaliques et elle seule qui définit la mort. Elle peut survenir soit par la mort directe du cerveau – c'est la mort encéphalique classique – soit après arrêt de la perfusion cérébrale, survenant à la suite d'un arrêt circulatoire – terme qui a été préféré à celui d'arrêt cardiaque car avec l'apparition de nouvelles techniques, comme le *pace maker*, il peut y avoir stimulation électrique du cœur sans qu'il y ait circulation sanguine.

On distingue deux grandes catégories d'arrêts circulatoires. Les arrêts dits « non contrôlés », c'est à dire inopinés, survenant hors du milieu hospitalier, et les arrêts dits « contrôlés », survenant à l'intérieur d'un établissement hospitalier où l'ensemble des manœuvres de réanimation va être mis en place immédiatement, mais aussi les arrêts succédant à l'interruption des thérapeutiques actives dans le cadre d'une fin de vie.

Ces décès après arrêt circulatoire ont fait l'objet d'une classification internationale, dite de Maastricht, révisée en février 2013. En France, où la loi autorisait à réaliser des prélèvements après arrêt circulatoire quelle qu'en soit la catégorie, on n'en réalisait de fait, jusqu'à présent, que dans le cas d'arrêt circulatoire de catégories I et II, soit les arrêts circulatoires non contrôlés. Ces prélèvements étaient effectués dans des centres ayant passé convention avec l'Agence de biomédecine, selon un protocole très précis. La catégorie III concerne les arrêts circulatoires survenant après une décision d'arrêt des thérapeutiques en raison du pronostic. Je rappelle, pour mémoire, qu'il existe aussi une catégorie IV, concernant les patients en mort encéphalique qui font un arrêt circulatoire irréversible au cours de la prise en charge en réanimation.

Le prélèvement après arrêt circulatoire, autorisé par la loi Léonetti, a débuté en France, dans la catégorie II de Maastricht, dès 2006. Mais ces prélèvements ne concernaient que les arrêts non contrôlés. Les organes prélevables se limitaient au rein et au foie, et il a fallu une petite modification législative pour y ajouter le poumon. Ce sont des opérations très techniques, qui nécessitent des moyens lourds, avec mise en place d'une circulation régionale pour reperfuser les reins. Si bien que le nombre de ces prélèvements stagne, autour de 110 par ans. Très peu de pays s'y sont lancés. La majorité des pays européens, hormis la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne, n'a pas souhaité développer cette technique, assez complexe.

Dans le cadre de la réflexion nationale sur la fin de vie et des débats sur la loi Léonetti, s'est ouverte la possibilité de faire évoluer les pratiques de réanimation et d'accompagner les patients en fin de vie, ce qui posait la question du prélèvement d'organe dans ce cadre. Néanmoins, les pratiques de réanimation n'avaient pas évolué aussi vite que la loi, la technicité, avec le développement des techniques d'assistance circulatoire et du cœur artificiel, avait énormément progressé, et la demande des familles et des soignants paramédicaux était forte. C'est pourquoi le Parlement a souhaité, via l'OPECST, engager une réflexion, dont le cheminement a été long du fait de la nécessité de mettre en place, parallèlement, avec les sociétés savantes de réanimation, les conditions techniques de nature à sécuriser la prise en charge médicale des patients en réanimation et en fin de vie, mais aussi de faire évoluer les consciences et les pratiques médicales et paramédicales. Cette réflexion a donné lieu à une Conférence nationale de consensus, *Mieux vivre la réanimation*, qui prenait aussi en compte la fin de vie.

L'agence de biomédecine a été officiellement chargée, en 2012, après un vote du conseil d'orientation, de mettre en place les conditions médico-techniques et le protocole pour la réalisation pratique de prélèvements de type Maastricht III et nous sommes retournés devant l'OPECST pour en rendre compte.

Ce protocole a été mis en place grâce à un comité de pilotage très large, associant les sociétés savantes, les professionnels du prélèvement – les coordinations hospitalières –, les instances et les professionnels de l'Agence. Nous avons pu bénéficier de l'expérience des protocoles de type Maastricht II. Nous savions que dans ce cas de figure où, du fait de l'arrêt de la circulation, les organes peuvent souffrir, on parvenait néanmoins à réaliser des greffes avec des résultats satisfaisants. Le fait est que les techniques de réanimation des organes ont évolué et que la France s'est dotée d'un parc important de machines de perfusion d'organes.

Dans ce type de prélèvement, tous les pays européens ne sont pas au même niveau. Certains l'avaient déjà mis en place, et nous nous sommes inspirés de leur expérience, tandis que d'autres ne le souhaitaient pas et que d'autres encore, comme nous, étaient en phase de mise en place. Nous souhaitions, ainsi que l'a rappelé Anne Courrèges, éviter ce qu'il s'est passé en Grande-Bretagne, où le prélèvement sur donneur vivant et le prélèvement de type Maastricht III ont connu une augmentation importante mais au prix d'une baisse du prélèvement après mort encéphalique. Il s'agissait de ne se priver d'aucune possibilité.

Dans le protocole, des moyens médico-techniques, fruit de nombreuses discussions, ont été mis en place. Il s'agit de protéger les organes pendant la phase d'arrêt circulatoire, dans le respect de l'éthique et des familles, et de diminuer les effets de ce que l'on appelle l'ischémie-répercussion. D'où l'obligation d'utiliser des machines de perfusion et de prévoir un protocole d'allocation rapide pour ne pas ajouter des durées d'ischémie liées au transport. Ces machines de perfusions sont une sorte d'incubateur dans lequel l'organe est

placé pour y être oxygéné et éventuellement mis en hypothermie. Tous les CHU en sont équipés.

C'est ainsi qu'en mettant à profit l'expérience internationale et notre savoir-faire sur le Maastricht II, nous avons proposé un protocole strict qui a pu bénéficier des dernières évolutions techniques. Il a été validé par l'OPECST en 2013, puis approuvé par les différentes instances concernées, et cinq centres ont été successivement ouverts : Annecy, la Pitié-Salpêtrière, Nantes, puis La Roche-sur-Yon et Le Kremlin-Bicêtre. D'autres centres ont envoyé des dossiers ou des lettres d'intention mais n'étaient pas opérationnels durant cette phase pilote.

De l'évaluation menée, il ressort que l'ensemble des conditions du protocole ont été respectés. Parmi les règles éthiques imposées durant la phase de décision d'arrêt des thérapeutiques, figure la présence obligatoire d'un consultant extérieur pour valider la décision. A été présent, dans 100 % des cas, un réanimateur ou un spécialiste en neurologie. Les causes des décès ont été pour l'essentiel, ainsi que l'on s'y attendait, de nature neurologique : accidents vasculaires ou anoxies cérébrales irréversibles. Peu de traumatismes crâniens, en revanche, du fait des progrès de la réanimation et de la neurochirurgie, qui évitent bien des décès.

Le protocole imposait également des conditions en termes de délais d'ischémie, pour s'assurer que le résultat de la greffe soit optimal. Que les choses soient bien claires, il ne s'agit pas d'imposer une durée à la fin de vie mais bien de respecter une durée ischémique : si la phase agonique se prolonge, il n'y a pas de prélèvement. On ne saurait accélérer la fin de vie et les modalités de prises en charge du patient ne doivent en rien changer. A la suite de l'arrêt qui signe la mort du patient, une perfusion régionale normothermique est mise en place jusqu'au prélèvement d'organe, comme pour le Maastricht II, puis l'organe est placé sous machine de reperfusion.

Les résultats confirment que ce type de décès frappe majoritairement des hommes, probablement du fait du risque majoré d'accident vasculaire ou de pathologie athéromateuse. L'âge des donneurs était limité à 60 ans, afin de ne pas ajouter un risque lié à l'âge du greffon. L'ensemble des examens complémentaires a bien été réalisé, conformément au protocole, pour conforter le pronostic de fin de vie irréversible. Dans un certain nombre de cas, la procédure a dû être interrompue, soit en raison de délais non compatibles, soit d'un refus de la famille ou du patient. Il y a eu un cas de refus administratif prononcé par le procureur, et une annulation en raison d'un risque de transmission infectieuse.

Les modalités de réalisation de la LAT (limitation et arrêt des thérapeutiques) ont bien été conformes au protocole. Le choix du lieu avait suscité débat : nous n'avions pas exclu de réaliser la LAT, à l'instar de certains pays comme les Pays-Bas ou la Belgique, au bloc opératoire, mais les conditions d'accueil des familles ne sont pas apparues optimales et les services ont préféré le service de réanimation. L'extubation a été réalisée dans 100 % des cas, de même que la sédation titrée, conformément aux règles de bonne pratique. La circulation régionale a également été réalisée dans 100 % des cas. Enfin, les proches ont choisi, pour moitié d'entre eux, de rester jusqu'à la phase terminale s'ils le souhaitaient, les autres préférant attendre dans une salle d'accueil.

Un certain nombre de donneurs éligibles n'ont pu être prélevés, soit en raison de problèmes techniques de canulation, soit du fait de délais dépassés. Au total, 48 % des donneurs éligibles ont bien été prélevés : 27 greffes rénales ont été réalisées dont 26 restent

fonctionnelles. C'est un résultat excellent. Dans la majorité des pays qui avaient mis en place ce type de protocole, mais sans machine de perfusion, on enregistre 20 % d'échec des transplantations. Pour les greffes hépatiques, six sur six ont donné une reprise immédiate de fonction. Depuis le début de l'année, douze greffes de rein et deux greffes de foie supplémentaires ont été réalisées. Sans que de nouveaux centres aient encore été ouverts, car nous effectuons, avant chaque ouverture, une visite sur place pour vérifier que les conditions médico-techniques sont remplies et s'assurer de l'adhésion de l'ensemble de l'équipe de l'établissement.

Le ressenti des équipes soignantes représentait un point d'évaluation important. Certes, les établissements concernés s'étaient portés volontaires pour cette phase pilote, mais il n'en est pas moins frappant de relever un renforcement de la cohésion au sein des équipes. Les services de réanimation, qui accueillent beaucoup de personnes en fin de vie, ne sont pas des services faciles. Le fait d'avoir mieux communiqué sur la fin de vie, renforcé l'accompagnement des patients et formalisé des protocoles précis a mis en phase infirmières et médecins. Les équipes ont d'ailleurs toujours souhaité un *debriefing* après les premiers prélèvements, afin de pouvoir s'exprimer sur cette expérience.

L'attribution des greffons, enfin, n'est pas sanctuarisée. Si seuls cinq établissements ont participé à la phase pilote, neuf CHU ont bénéficié des greffons.

Au total, le protocole a été respecté dans l'ensemble de ses phases. Le comité de suivi a émis, à la suite de la phase pilote, des préconisations. Il recommande notamment de rendre possible, dans les mêmes conditions, l'ouverture d'autres centres et de relever l'âge maximal des donneurs de 60 à 65 ans. Le conseil médical et scientifique de l'Agence et son conseil d'orientation ont approuvé ces deux orientations.

M. Michel Amiel. – Une première question sur le protocole. La possibilité, introduite par la dernière loi Léonetti, de recourir à la sédation profonde et continue a-t-elle modifié les données techniques en matière de prélèvement ?

Autre question, sur les greffes de reins. Le rapport de la Cour des comptes relève qu'elles sont insuffisantes en France et une polémique a surgi dans la presse il y a quelques semaines, certains arguant que l'on ne greffait pas suffisamment pour des raisons commerciales, pour ne pas dire mercantiles. Quelle est en cela la part de vérité ?

Mme Anne Courèges. – Nous avons eu le souci d'assurer une étanchéité totale entre la phase de fin de vie et la phase de prélèvement. La décision de prélèvement n'intervenant qu'*ex post*, on n'altère pas la phase de fin de vie. Si bien que la modification législative à laquelle vous faites référence est, de ce point de vue, neutre. La phase de fin de vie se déroule comme le prévoit la loi et comme les équipes qui prennent en charge le patient ont décidé qu'elle devait se dérouler. Le prélèvement n'intervient qu'après. Nous y sommes extrêmement attentifs, et l'on retrouve cette étanchéité au niveau des équipes, entre lesquelles on a érigé une sorte de muraille de Chine.

Notre préoccupation permanente est de favoriser la greffe rénale. Comme je l'ai dit, l'année 2015, succédant à une très bonne année 2014, a été excellente. Nous restons mobilisés.

Je ne saurais répondre à votre question de nature économique : elle ne concerne pas la greffe mais la dialyse, dans la phase amont, sur laquelle l'Agence de biomédecine n'a

pas compétence. Nous n'intervenons qu'à partir du moment où la décision de greffe a été prise par l'équipe médicale, et où il y a donc inscription sur la liste nationale d'attente. Ce que je peux dire, c'est que nous sommes tous très mobilisés pour faire progresser la greffe. Les résultats sont là, même si je n'ignore pas que la question de l'accès au bloc opératoire pose certaines limites.

Nous travaillons à faire progresser le nombre de greffons disponibles, mais il y aurait aussi une réflexion à mener sur la prévention, pour faire en sorte que les flux soient moins importants, que moins de gens en arrivent à une insuffisance rénale chronique terminale et entrent dans une prise en charge par la dialyse et la greffe. Car quelle que soit notre mobilisation, si l'on ne travaille pas sur les flux et sur les alternatives à la greffe, on atteindra, un jour ou l'autre, une limite, et l'on ne pourra satisfaire tous les besoins. Ce qui serait dramatique, car cela voudrait dire que des patients restent trop longtemps en dialyse, ou décèdent.

Mme Isabelle Debré. – Je reviens au don proprement dit. La règle veut aujourd'hui que l'on puisse prélever, sauf si un refus est exprimé. *Quid* de la formation du personnel médical ? Car il n'est pas facile de prélever un organe sans qu'il y ait à proprement parler consentement. Ne peut-on imaginer qu'un jour ce consentement explicite puisse être porté sur la carte vitale ou le dossier médical personnel ? Quelle est enfin votre action en matière de campagnes d'informations ? La semaine dernière, j'ai vu un reportage remarquable dans lequel un jeune homme, coutumier du don de moelle osseuse, expliquait sa démarche. Comment faire pour sensibiliser le public ?

Mme Anne Courèges. – La question du consentement est complexe et vous a d'ailleurs beaucoup occupés dans la période récente. Elle revient à chaque loi de bioéthique, et cela est naturel, tant elle est centrale.

Ce qui nous a frappés, c'est la méconnaissance de la loi dans l'opinion publique. Le principe de consentement présumé existe dans notre droit positif depuis 1976. Or, nous avons constaté que la plupart des gens l'ignoraient, et pensaient que nous étions sous un régime de consentement explicite.

Il ne faut pas perdre de vue qu'un consentement présumé reste un consentement. Faute de le dire avec force, on contribue à l'incompréhension de la population. Lors de la phase d'abord des proches, dans les services hospitaliers, la famille, bien souvent, ne comprend pas les questions qui lui sont adressées sur l'état d'esprit du patient, car elle s'imaginait qu'en l'absence de carte de donneur, la question ne se posait pas. Or, pour l'équipe médicale, il s'agit de savoir si, de son vivant, la personne avait manifesté des signes de refus ou, au contraire, de non opposition au don d'organe. Si l'on avait la certitude que tous ceux qui ne veulent pas être donneur s'inscrivent sur le registre national des refus, ce serait simple. Mais il n'est pas toujours facile d'engager une démarche administrative sur sa propre mort.

Une évolution législative est intervenue, qui renvoie à un décret la fixation des modalités d'expression du refus, de son vivant. La concertation est en cours, si bien que je ne puis vous en dire plus aujourd'hui. Nous attendons tous son issue avec impatience puisque le nouveau dispositif doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 : il faut que nous puissions informer le public et les professionnels le plus rapidement possible. Sans compter que l'Agence a été mandatée pour établir des règles de bonne pratique dans l'abord des proches. Dans la question du prélèvement, l'organisation et le savoir-faire comptent beaucoup. C'est

pourquoi je vous rejoins pleinement sur la formation. Mais c'est aussi avec des règles de bonne pratique, nourries des expériences de terrain, qui donnent un canevas général, harmonisé sur l'ensemble du territoire, que l'on parviendra à un abord des proches le plus humain et le plus efficace possible.

La formation est évidemment essentielle. C'est un des axes du plan Greffe II que j'ai évoqué. Notre préoccupation est de former les coordinations hospitalières de prélèvement, c'est à dire les professionnels spécialisés, dont c'est le métier que d'accompagner les familles dans cette première phase du deuil. L'Agence de biomédecine a mis en place une formation gratuite, la formation des coordinations hospitalières de prélèvement, qui se tient deux fois l'an à Lyon pour apporter les meilleurs retours d'expérience aux professionnels et les aider à réfléchir collectivement sur leurs pratiques.

Mais notre préoccupation est aussi d'étendre la formation au-delà de ce cercle de professionnels spécialisés. Car il faut former dès le début de la prise en charge : les urgentistes, les réanimateurs, afin que toute la chaîne de solidarité que constitue la greffe soit formée à cette thématique, et que les familles soient accompagnées dès qu'elles entrent à l'hôpital. Cela suppose de former beaucoup de monde et c'est pourquoi nous avons mis en place une plate-forme informatique, faite de mooc, avec, dans certains cas, une part de présentiel, accessible à l'ensemble des professionnels. C'est un chantier qui a été lourd mais la plate-forme est désormais opérationnelle et devrait nous permettre de former un maximum de personnes. Les coordinations hospitalières de prélèvement sont au cœur du dispositif ; leur rôle est essentiel mais difficile, comme en témoigne l'important *turn over* dans cette profession. Il faut valoriser ce métier exigeant si l'on veut que les professionnels se tournent vers lui.

Autre axe essentiel, la communication, qui fait partie des missions de l'Agence, chargée de promouvoir le don. Vous évoquez la campagne sur la moelle osseuse, fort bien relayée par les médias, y compris les médias locaux, qui jouent un rôle essentiel. Il y a deux semaines, sur M6, a été diffusé un *Zone interdite* spécial sur la greffe, qui montrait véritablement ce qu'est un parcours de greffe. C'est très important. De même le livre *Réparer les vivants*, qui sera bientôt porté à l'écran, a permis de faire connaître au grand public cette course contre la montre que représente chaque greffe.

Des campagnes sont menées tous les ans. Je regrette qu'elles ne soient pas assez visibles, tant il est difficile de surnager dans le trop-plein médiatique. Tous les ans se tient, le 22 juin, la journée nationale du don d'organe et de la greffe, qui marque reconnaissance aux donneurs. La semaine qui précède, nous organisons une campagne télévisuelle – couteuse, car nous sommes facturés au même tarif que tout annonceur. L'Agence communique aussi par le biais de la relation presse. Mais nous ne pouvons pas tout faire ; les acteurs de terrain, professionnels et associations, jouent un rôle indispensable pour faire vivre le sujet, non seulement le 22 juin mais toute l'année. Ce soir, par exemple, la course du cœur va être lancée place Joffre, à Paris : un relai de 800 kilomètres jusqu'aux Arcs, qui permettra, le long du parcours, de promouvoir le don dans tous les villages et les villes qu'il traversera.

Nous organisons également, à l'automne, une campagne sur le donneur vivant. Nous sommes soucieux, encore une fois, de diversifier les sources de greffons. La mort encéphalique en fournit aujourd'hui 80 %, mais il faut diversifier. D'où cette campagne qui, eu égard au caractère assez nouveau du sujet, ne sera pas télévisuelle mais utilisera l'affichage, les relations presse, les réseaux sociaux. Car il s'agit aussi pour nous de s'adresser aux jeunes, un public difficile à atteindre car ils ne regardent pas la télévision et passent

beaucoup de temps de smartphone en tablette. Il n'est pas facile de retenir leur attention. Au-delà des actions menées dans les établissements scolaires, il faut parvenir à la capter. La campagne du 22 juin, l'an dernier, a comporté pour la première fois une vidéo sur YouTube. Si le ton en était burlesque, c'est qu'elle s'adressait aux 16-25 ans. Elle mettait en scène l'homme qui meurt sans cesse, incarné par un acteur *loser* dont la seule fonction serait de mourir dans les films. Il enchaîne ainsi les morts les plus absurdes, il est étranglé, jeté dans une piscine, décapité... Encore une fois, les 16-25 ans étaient notre cible. Et c'est aussi pourquoi cette vidéo était en anglais, pour emprunter à Hollywood et aux films qu'ils ont l'habitude de voir. Mais à la fin, l'acteur se relève et fait cette remarque qui tombe comme une évidence : dans les films, on peut se permettre de mourir autant que l'on veut mais dans la vraie vie, on ne meurt qu'une fois. Il faut donc avoir dit de son vivant à ses proches quelle est sa position sur le don. Cette vidéo a été vue plus de trois millions de fois. C'est énorme pour un spot institutionnel. Certes, ce type d'opération est « *one shot* », on ne captive ainsi l'attention que ponctuellement, mais l'idée est d'inscrire ce type d'action dans la durée, car la pédagogie est faite de répétition, en particulier lorsque l'on traite du don d'organe.

Tout ceci pour dire l'importance que nous accordons à la communication. Cette année, l'enjeu sera double. Au 22 juin et à la campagne « donneur vivant » viendra s'ajouter, à l'automne, une campagne destinée à faire connaître les changements intervenus dans la législation, pour préparer l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, au 1^{er} janvier 2017. Cela représente un coût supplémentaire, mais les enjeux le justifient.

Nous avons aussi besoin de vous, du travail que vous menez dans vos circonscriptions, avec les associations. Ce sujet nous concerne tous ; nous sommes tous les porte-parole du don d'organe.

Mme Catherine Génisson. – Je vous remercie de cet exposé qui, au-delà de son aspect technique, touche aux fondamentaux de la vie. Vous avez insisté, madame, sur la nécessité de former, au-delà des personnels spécialisés, ceux des services d'urgence et de réanimation. C'est en effet fondamental, car dans ces services critiques, les personnels ne sont pas préparés à la prise en charge de ces situations dramatiques où il s'agit à la fois d'annoncer un deuil et de faire une proposition que je suis tentée de qualifier de suite de vie. Il faut aussi que des lieux privilégiés soient prévus dans les services d'urgences, pris dans un tourbillon au milieu duquel il est difficile d'avoir ce type d'échange.

L'action pilote menée pour Maastricht III est très intéressante et doit être source d'inspiration. Quand on suit les familles, on obtient de bons résultats. La présence d'une moitié d'entre elles aux côtés des patients concernés montre l'importance de la relation humaine dans ce type de situation.

Soyons fiers de ce que sait faire la France. Ce que vous nous avez exposé témoigne de la qualité de nos équipes médicales. Cela valait d'être dit.

Mme Anne Courèges. – Cette démarche, assez nouvelle, est pour nous exemplaire et pleine d'enseignements. Il s'est agi de prendre le temps de mener une phase pilote, avec un réseau de cinq établissements, resserré mais représentatif, mêlant la province et Paris, des CHU et des hôpitaux généraux, et de ne mettre en route ce nouveau mode de prélèvement qu'après évaluation. Cette démarche s'est révélée concluante. Vu les enjeux éthiques, elle était essentielle.

Ce programme Maastricht III a des effets vertueux. L'accompagnement des proches s'en est trouvé facilité : la phase agonique est plus longue et les proches ont le temps de se préparer au deuil. On est loin de l'effet de consternation face à une mort encéphalique faisant suite à un accident de la route. Les familles s'approprient le deuil à venir, si bien que la question du prélèvement est plus facile à aborder : les proches cherchent à donner un sens au décès à venir. Autre aspect positif, le Maastricht III est un projet d'établissement. C'est d'ailleurs une condition que nous avions posée. Nous souhaitions que le projet soit porté et par la gouvernance de l'établissement, et par l'ensemble des équipes. Au lancement du projet, une réunion d'établissement est organisée pour discuter des enjeux éthiques et de l'organisation médico-scientifique, pour élaborer le protocole propre à l'établissement. Cela a un effet de décloisonnement. Les gens dont les métiers jusqu'alors se juxtaposaient sont obligés de se parler, d'échanger. Ces retours d'expérience ont parfois conduit à réfléchir à nouveau à la question des LAT. Dans la phase pilote, tout s'est passé dans une très grande sérénité.

Je le répète, cependant, il faut être attentif à éviter les effets d'éviction. Il ne faudrait pas que le Maastricht III prenne le dessus sur les autres sources de prélèvement. C'est une opportunité supplémentaire que l'on offre aux malades en attente de greffe, ce ne doit en aucun cas susciter une concurrence entre les différentes sources de prélèvement. Eu égard au nombre de personnes inscrites en liste d'attente, il faut rester mobilisés sur chaque segment d'activité – la mort encéphalique, le donneur vivant, le Maastricht II.

M. Daniel Chasseing. – Je vous félicite pour l'exemplarité de la phase pilote. Le Maastricht III va permettre d'augmenter les greffes, c'est considérable tant les listes d'attente sont longues. Je me demandais pourquoi les prélèvements Maastricht I et II avaient diminué en Grande-Bretagne : vous avez répondu. Il faut veiller à l'éviter, sans quoi le nombre de donneurs n'augmenterait pas.

J'espère que beaucoup de projets d'établissements entreront dans ce protocole. Y a-t-il déjà d'autres demandes en ce sens ?

M. Olivier Bastien. – Une dizaine de centres nous ont déjà envoyé un dossier. Deux projets sont aboutis et nous sommes en train d'organiser les visites sur place dont je vous ai parlé, les autres s'étaleront sur les deux ou trois mois à venir. Pour les établissements de taille importante, il faut parfois de six mois à un an de travail pour remplir toutes les conditions garantissant l'adhésion de l'ensemble des services.

En Grande-Bretagne, les conditions d'exercice des médecins sont assez différentes de ce qui prévaut en France. L'existence de précédents judiciaires fait que les médecins peuvent assez facilement se retrouver condamnés pénalement pour acharnement thérapeutique, si bien que les limites mises à la réanimation sont tout autres qu'en France. Ainsi, certaines hémorragies cérébrales sont considérées comme irréversibles et l'on s'oriente vers une fin de vie, alors qu'avec 24 heures de réanimation supplémentaire, ces patients évolueraient vers une mort encéphalique traditionnelle. Ce n'est pas totalement neutre, car dans un décès en mort encéphalique, le cœur peut être prélevé, pour une greffe cardiaque, ce qui n'est pas le cas dans un prélèvement de type Maastricht III.

Mme Catherine Deroche. – Comme membre du conseil d'orientation, je tiens à saluer le travail de l'Agence. S'agissant du consentement, il est primordial de communiquer sur l'importance du don -et je me réjouis de constater que la région Pays-de-la-Loire est pionnière tant pour la participation de ses structures hospitalières à la phase pilote que parce

qu'elle est classée première pour les dons de sang et d'organes- mais il l'est tout autant d'encourager l'expression de la volonté, car le consentement est individuel. Parfois, lorsque la famille s'exprime, c'est son propre sentiment qu'elle livre. Le choix individuel doit être respecté, et c'est pourquoi il faut encourager chacun à s'exprimer. L'amendement de Jean-Louis Touraine à la loi santé a suscité la polémique ? Certes, les inscriptions au registre des refus ont augmenté, mais c'est plutôt une bonne chose. Ce qui est essentiel, c'est de dire. On ne saurait culpabiliser quelqu'un qui dit non ; le rapport à la mort est chose très intime.

Mme Anne Courèges. – Je vous rejoins. D'ailleurs, nos campagnes de communication ont évolué avec le temps. De campagnes classiques de promotion du don d'organe, en un temps où il fallait faire connaître le sujet, nous sommes passés à des campagnes encourageant à faire connaître sa position à ses proches. L'amendement sur le don d'organe nous a fait mesurer la méconnaissance de la loi, qui avait un retentissement sur l'expression de la volonté. Car si l'on ne comprend pas ce qu'est le consentement présumé, on ne comprend pas l'importance de manifester sa volonté à ses proches. Notre objectif, dans les prochaines campagnes, est d'être plus pédagogique sur le consentement présumé, tout en poussant à l'expression de la volonté.

Cela a été une gageure pour l'Agence de faire face à l'afflux des demandes d'inscription au registre des refus mais comme vous, je m'en félicite. Car c'est un moyen incontestable de s'exprimer. Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau dispositif législatif, qui a pour effet de faire de ce registre le moyen non pas exclusif mais principal d'expression du refus, nous sommes en train de nous mettre en ordre de marche, y compris en nous orientant vers des processus de télédéclaration, à côté du papier.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie. Une rencontre qui s'est déroulée il y a quelques jours, en Avignon, financée par une dotation d'action parlementaire du Sénat, s'est révélée très utile. Il est intéressant de faire se rencontrer les équipes de prélèvement, qui viennent d'un peu partout sur le territoire. Dans ce domaine comme dans d'autres, la France peut compter sur des équipes dévouées et compétentes. Je vous engage à aller à leur rencontre dans les hôpitaux. Le travail qu'elles réalisent auprès des familles devrait permettre de voir augmenter les acceptations.

M. Philippe Mouiller. – Une action de mobilisation à destination des sénateurs serait également bien utile, au bénéfice de leur implication personnelle sur le don d'organe.

M. Yves Daudigny. – Ceux de moins de 60 ans, du moins.

M. Alain Milon, président. – Bientôt 65 ?

Mme Anne Courèges. – En Maastricht III mais pour le reste, il n'y a pas d'âge pour être donneur.

Mme Isabelle Debré. – Les campagnes télévisuelles, avez-vous dit, vous coûtent très cher. Je m'étonne que l'on vous fasse payer tarif plein pour des campagnes qui ont trait au bien public, mais passons. Pourquoi, dans ce cas, ne pas faire plus de rédactionnel ? Le reportage dont je parlais sur le don de moelle osseuse n'était pas un film de campagne. Il s'agissait de l'interview d'un jeune donneur et de sa femme. Ce qu'ils disaient humanisait le don, et cela ne vous a pas coûté un centime. Peut-être serait-il bon de multiplier ce type d'initiative.

Mme Anne Courèges. – Cela faisait en fait partie de la campagne de mobilisation sur le don de moelle osseuse, qui comporte deux volets : d'un côté, celui des spots à la radio et des actions de mobilisation sur le terrain, qui peuvent d'ailleurs être relayées par la presse locale, de l'autre, le volet des relations de presse : nous approchons les journalistes pour tenter de susciter leur intérêt.

Mme Isabelle Debré. – Vous payez pour cela ?

Mme Anne Courèges. – Nous payons l'agence de relations de presse. Et l'on arrive à susciter l'intérêt des médias grâce à la campagne de mobilisation, à laquelle ils peuvent s'accrocher. Nous nous efforçons de faire vivre le sujet en dehors des campagnes, mais ce n'est pas facile. Nous prévoyons ainsi d'organiser des ateliers de presse, par exemple pour présenter aux journalistes les règles de répartition des greffons, afin de susciter leur intérêt au fil de l'année.

M. Alain Milon, président. – Le 22 juin tombe un mercredi. Si vous avez une action à suggérer au Sénat, c'est volontiers que notre commission des affaires sociales s'y engagera.

La réunion est suspendue à 10 h 45.

Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition de MM. Thomas Borel, directeur des affaires scientifiques, et Jean Zetlaoui, président du groupe de travail « Attractivité pour la recherche clinique » du Leem (Les entreprises du Médicament), MM. François-Régis Moulines, directeur des affaires gouvernementales et de la communication, du Syndicat national de l'industrie des technologies médicales (Snitem)

La réunion est reprise à 11 heures.

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui nos auditions sur le cadre général des essais cliniques.

Nous avons reçu des représentants des comités de protection des personnes, des associations de patients, des chercheurs, ainsi que les professeurs Olivier Jardé et François Lemaire. Nous auditionnons aujourd'hui les représentants des industriels : l'industrie du médicament, représentée par son syndicat, le Leem, et l'industrie des dispositifs médicaux, représentée par le Snitem.

Nous recevons donc pour le Leem, MM. Thomas Borel, directeur des affaires scientifiques, Jean Zetlaoui, président du groupe de travail « attractivité pour la recherche clinique » et directeur exécutif affaires scientifiques de Novartis, et Mme Claire Sibenaler, directeur d'études cliniques. Pour le Snitem, nous recevons MM. François-Régis Moulines, directeur des affaires gouvernementales et de la communication, et Gabriel Daubech, responsable des affaires publiques. Nous sommes dans une période de mutation du cadre des essais cliniques avec la mise en application prochaine du règlement européen en la matière, mais aussi des dispositions de la loi Jardé dont je rappelle qu'elle a été adoptée il y a plus de quatre ans.

À plusieurs reprises, est revenue au cours de nos débats l'idée que l'industrie avait besoin que les essais de phase 1 soient autorisés le plus rapidement possible et que tout délai, même justifié par la protection des personnes, serait de nature à faire disparaître les essais de phase 1 en France.

J'espère que cette audition nous permettra d'y voir plus clair tant il est vrai que l'innovation doit arriver le plus rapidement possible mais que son cadre ne saurait être dicté par une concurrence internationale conduisant à s'aligner sur le moins disant en matière de sécurité des personnes. De plus l'incident de Rennes semble montrer qu'il ne suffit pas que les règles existent mais qu'il faut encore qu'elles soient appliquées. C'est à la lumière de ces préoccupations que nous vous avons posé, Madame et Messieurs, la question suivante : quelles sont les évolutions qui vous paraissent souhaitables dans l'encadrement des essais cliniques ? Je vous passe la parole.

M. Thomas Borel, directeur des affaires scientifiques du Leem. – Monsieur le Président, nous vous remercions de nous avoir accueillis dans votreenceinte et de nous permettre d'exprimer la perspective des industriels du médicament sur les enjeux, à la fois économiques et sanitaires, posés par les essais cliniques.

Les essais cliniques répondent à trois enjeux qui nous paraissent majeurs. Le premier, l'enjeu sanitaire, vise à mettre à disposition une série de traitements dans les meilleures conditions de bénéfices-risques pour les patients français, et à garantir l'accès à l'innovation de façon précoce. Toute cette démarche passe par l'essai qui permet ainsi aux patients de bénéficier en amont de traitements souvent innovants et d'optimiser leur prise en charge, même dans un cadre expérimental. L'enjeu du développement clinique porte également sur des dizaines de milliers de molécules qui sont testées avant d'entrer en phase de développement, afin d'aboutir à la mise au point d'un certain nombre de produits sur une période de développement clinique s'étalant en moyenne sur dix ans. Les principales causes d'arrêt des développements cliniques sont induites par des problèmes de tolérance et de toxicologie. C'est la raison pour laquelle les industriels souhaitent, in fine, disposer de molécules au bénéfice-risque favorable une fois obtenue leur autorisation de mise sur le marché.

La connaissance scientifique et la formation constituent le deuxième enjeu. Les équipes de recherche installées sur le territoire national peuvent ainsi disposer d'une meilleure connaissance non seulement des traitements, mais aussi des maladies et de leurs déterminants. C'est bien parce que la recherche clinique se positionne dans un environnement national que des éléments de connaissance extrêmement importants sont mis au jour pour la prise en charge à terme des patients. C'est aussi une manière de soutenir la structuration et la formation des équipes de plus en plus intégrées aux soins conformément à un modèle translationnel de plus en plus fréquent.

L'attractivité est le troisième enjeu, tant au plan scientifique, en permettant aux équipes de recherche de bénéficier d'une notoriété importante sur le plan international, qu'au plan économique, les industriels du médicament investissant plus de 4,5 milliards d'euros en recherche et développement, dont une partie importante, plus de 500 millions d'euros, est consacrée à la recherche clinique conduite à l'hôpital.

Le rapport de l'ANSM a recensé, en 2014, 821 études cliniques pour les médicaments, dont la majorité concerne des études de phases 2 et 3. Le Leem conduit également une étude tous les deux ans sur l'attractivité de la recherche clinique qui permet de

documenter de façon solide ces essais cliniques, compte tenu de l'importance de l'échantillon. Les trois-quarts de ces 821 études sont à promotion industrielle, c'est-à-dire réalisées par les équipes industrielles en collaboration avec les équipes de recherche et sur plus de 15 000 patients français. Aujourd'hui, les aires thérapeutiques les plus portées en France concernent d'une part l'onco-hématologie, qui représente plus du tiers des essais cliniques sur le médicament à promotion industrielle, et, d'autre part, les domaines de l'infectiologie et de la virologie, du fait notamment du rôle pilote, aux niveaux européen et international, de l'industrie française dans le domaine de la vaccinologie.

Enfin, l'enjeu des délais est extrêmement important et nous essayons de documenter au mieux ce qui se passe en France. Ces délais caractérisent à la fois l'évaluation d'un protocole de recherche, mais aussi son application effective, une fois son autorisation délivrée, dans un établissement de soins. Cet enjeu est essentiel pour la compétitivité internationale des firmes pharmaceutiques pour que ces essais cliniques puissent se dérouler sur le territoire national.

S'agissant des évolutions souhaitables dans le champ de la recherche clinique nationale, les études cliniques dans le champ de la recherche nationale relèvent d'un corpus législatif édifié depuis la loi Huriet-Sérusclat de 1988. Ces lois ont été structurantes pour la recherche non seulement en France, mais également en Europe, puisqu'elles ont inspiré les directives européennes de 2001 et le règlement européen. Il est important pour nous d'être dans un pays qui porte ces textes au niveau européen, et que les textes législatifs soient en lien avec ce qui se met en place au niveau européen, afin d'assurer notre attractivité. Il est ainsi important que ce qui est piloté par le législateur français et la Commission européenne s'articule convenablement.

Le cadre législatif et réglementaire est suffisamment solide en France, pour répondre aux enjeux soulevés par le tragique accident survenu à Rennes. Les dispositions législatives et réglementaires qui découleront de l'ordonnance sur la recherche biomédicale devront ainsi être en totale adéquation avec le règlement européen, adopté en 2014, et dont l'application est projetée à la fin 2017, voire au début 2018. Cette cohérence nous paraît indispensable. Je laisse la parole à mon collègue, M. Jean Zetlaoui, qui préside le groupe attractivité de la recherche clinique pour le Leem et qui évoquera les enjeux des phases 1, l'organisation entre les différents acteurs que sont les comités de protection des personnes (CPP) et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), ainsi que le pilotage stratégique de la coordination qu'il faudrait sans doute renforcer au niveau national.

M. Jean Zetlaoui, président du groupe de travail « attractivité pour la recherche clinique » du Leem. – Je voudrais revenir sur cette notion de phase 1 qui est extrêmement importante et précise dans l'élaboration d'un médicament. L'administration chez l'homme est précédée par des essais précliniques conduits sur les animaux et les modèles cellulaires. Ces essais précliniques sont encadrés par une réglementation extrêmement lourde et il nous faut présenter un dossier complet aux autorités réglementaires qui vont ensuite nous autoriser à passer à l'homme. Malgré leur lourdeur et leur importance, ils ne peuvent pas préjuger de la réaction chez l'homme, une fois le médicament administré. C'est pourquoi il existe différents modèles permettant de convertir la dose initialement administrée à l'animal en dose pour l'homme.

Le choix de cette première dose de la phase 1 est capital et fait l'objet de nombreuses concertations entre les spécialistes des laboratoires pharmaceutiques, entourés

d'experts dans les différents domaines. Cette dose doit être différenciée des escalades de doses, qui obéissent à un protocole déterminé une fois la première dose administrée. Ce passage de l'une à l'autre a d'ailleurs été relevé par l'Igas dans son rapport sur les essais de Rennes. Il y a également une différence radicale entre la première dose d'un médicament d'une classe thérapeutique connue et la première dose d'un tout premier médicament d'une classe thérapeutique totalement innovante. Lorsqu'une classe thérapeutique est connue, on a déjà de bonnes idées de ce que serait la première dose chez l'homme, tandis qu'on se pose encore plus de questions et conduit davantage de travaux sur les traitements innovants.

Il existe des réglementations (« guidelines ») pour aider à la prise de décision dans le choix de cette première dose. Après l'accident de Londres de 2006, l'Agence européenne du médicament et l'Afssaps avaient précisé les modalités de cette première administration. Le risque doit être encadré aux plans scientifique, réglementaire et sanitaire, en faisant notamment la différence entre le volontaire sain et le patient qui souffre déjà d'une pathologie, comme c'est le cas en oncologie. Cette petite nuance faite, les guidelines existent et il importe de mieux les faire connaître et respecter. Il faudrait les harmoniser au niveau européen, la France devant agir pour le nécessaire renforcement des précautions en matière d'administration de doses en phase 1.

Je souhaite insister sur deux points. Nous sommes encadrés par deux entités : l'ANSM, d'une part, dont nous suivons scrupuleusement les réglementations et avec laquelle nous sommes en constant dialogue lorsque nous lui soumettons des protocoles ; les comités de protection des personnes, d'autre part, spécificité française instituée par la loi Huriet qui a été imitée par de nombreux pays d'Europe. Ces comités sont garants de la protection des personnes sujets des expériences thérapeutiques et de l'évaluation du protocole soumis au plan de l'éthique. Le tirage au sort des CPP a fait l'objet de nombreuses discussions lors de l'examen de la loi Jardé. Si cette démarche peut s'avérer intéressante, elle pose toutefois un certain nombre de problèmes puisque tous les CPP ne sont pas égaux dans leurs compétences dans des domaines très spécifiques comme l'oncologie ou la pédiatrie. Pour l'examen de protocoles afférents à ces deux spécialités, il faut que les CPP disposent d'une expertise spécifique ou bien, le cas échéant, fassent appel à un expert. Le rôle des CPP est ainsi capital. Des réflexions ont été présentées à votre commission quant à un tirage au sort un peu plus spécialisé, impliquant notamment des groupes de CPP spécifiquement compétents pour l'oncologie et la pédiatrie, d'autant que la nouvelle législation qui va bientôt s'appliquer va octroyer aux CPP une durée d'appréciation relativement brève des protocoles.

Le tirage au sort des CPP pourrait être revu de sorte que lorsqu'un essai clinique est conduit dans un laboratoire avec une certaine molécule, il serait appréciable que le même CPP apprécie les protocoles ultérieurs visant au développement de cette même molécule. Ces points nous paraissent importants à prendre en considération pour améliorer cette démarche de tirage au sort des CPP.

M. François-Régis Moulines, directeur des affaires gouvernementales et de la communication du Snitem. – Je ne reviendrai pas sur les points soulevés par les représentants du Leem auxquels je souscris également. Le cadre de la recherche biomédicale issu de la loi Jardé s'applique aux dispositifs médicaux comme au médicament. Je partage évidemment les enjeux de sécurité et la préoccupation concernant la santé des personnes. L'attractivité et l'obtention d'études cliniques sur notre territoire sont aussi deux éléments importants. Dans le domaine des dispositifs médicaux, nous conduisons 400 études biomédicales par an. Comme pour le médicament, tout essai implique l'autorisation de

l'ANSM et l'avis du CPP, ainsi qu'une obligation d'assurance et l'aval de la Commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (CNEDIMTS).

Cependant, les dispositifs médicaux présentent leurs propres caractéristiques. La question du dosage, et *a fortiori* celle de l'escalade de doses, ne se posent pas les concernant. L'étalon des études cliniques dans le domaine du médicament n'est pas tout à fait transposable au domaine du dispositif médical. D'autre part, les produits que nous étudions sont opérateurs ou utilisateurs-dépendants, y compris en matière de recherche clinique. Le geste de celui qui pose un implant compte autant que la qualité de ce dernier ! Dans certains cas, on ne peut conduire d'essais en simple, voire en double-aveugle, dans le domaine du dispositif médical. Pour des questions éthiques, on ne pourra implanter un défibrillateur en double-aveugle ! Parfois, certains essais précliniques sur les animaux ne peuvent être conduits, comme pour un cœur artificiel qui doit être obligatoirement implanté sur un bipède.

Par ailleurs, si le cadre défini par la loi Jardé nous paraît bénéfique, ses décrets d'application n'ont pas encore été publiés. Le problème de compatibilité entre le règlement sur les essais cliniques pour les médicaments et les textes d'application de la loi Jardé se pose. Dans le domaine du dispositif médical, on rencontre le même problème alors qu'un règlement européen sur les dispositifs médicaux devrait être finalisé en juin prochain et induire de nouvelles incompatibilités. Il faut être vigilant sur ce point.

Les CPP sont également un sujet hautement sensible. Le Sénat avait arbitré en faveur d'un tirage au sort. Comme sur d'autres questions d'éthique et de transparence, il faut éviter qu'une solution pleinement satisfaisante au plan éthique n'obère pas d'autres aspects extrêmement utiles et importants. La spécialisation des CPP dans des domaines aussi diversifiés que ceux des dispositifs médicaux est une idée intéressante. Les CPP ne peuvent être omniscients et ne sont pas en mesure de résoudre les problèmes présentant de fortes spécificités.

Enfin, les délais, s'agissant notamment des décisions de la CNEDIMTS, peuvent s'avérer extrêmement longs. Les études de soins courants et les études observationnelles devraient être facilitées par la mise en œuvre de référentiels. Un travail sur ce sujet a d'ailleurs été réalisé, mais n'est pas entièrement abouti, faute peut-être de la parution des décrets d'application de la loi Jardé. Il faudrait pouvoir avancer sur ce point.

M. René-Paul Savary. – Une harmonisation entre les procédures relatives aux médicaments et aux dispositifs médicaux a-t-elle été envisagée ?

M. François-Régis Moulines. – C'est tout à fait impossible ! Ce sont des produits de santé à part entière, mais ils diffèrent fondamentalement par leur nature : molécule d'un côté, matériel de l'autre ! D'autres différences peuvent également se faire jour. Ainsi, dans le domaine du dispositif médical, les populations cibles peuvent être très ténues et poser des problèmes de recrutement. Mais, avant tout, nous avons affaire à des produits opérateurs-dépendants dans le dispositif médical.

M. René-Paul Savary. – Le schéma de la procédure pourrait être comparable, même si d'importantes différences demeurent !

M. François-Régis Moulines. – Le cadre de la recherche reste le même, puisque la loi Jardé s'applique aux dispositifs médicaux comme aux médicaments. J'évoquais

d'ailleurs, dans mon propos, certains points relatifs à la conduite et à la méthodologie des essais cliniques.

Mme Catherine Génisson. – Les CPP fournissent matière à discussion. La loi Jardé, suite à la position du Sénat, mentionne la disposition du choix aléatoire, mais il semble que celui-ci pose un certain nombre de problèmes pour des pathologies et des situations particulières, comme en oncologie ou en pédiatrie. Sans doute faudrait-il moduler ce côté aléatoire, en fonction des caractéristiques propres aux différents CPP. Avez-vous des propositions pour améliorer le système, tant pour les médicaments que pour les dispositifs médicaux ?

M. Thomas Borel – Les essais cliniques se réalisent dans l'inter-région où se trouve leur investigateur principal. Le choix du CPP n'est par conséquent pas possible au-delà de cette zone géographique. Par ailleurs, l'enquête que nous conduisons tous les deux ans indique que 50 % des recherches cliniques conduites par les industriels du médicament sont portés par dix CPP en France sur les quarante. Même si l'on stratifie le tirage au sort et que l'on cible les CPP qui seraient plus expérimentés en matière de recherche moléculaire et médicamenteuse, leur nombre demeure assez limité sur le territoire national.

M. Jean Zetlaoui. – C'est en effet un point majeur : il n'y a pas aujourd'hui d'harmonisation des modes de fonctionnement des CPP qui les placerait en situation d'égalité lors de la transmission de protocoles, ne serait-ce que pour des raisons liées aux différences de moyens informatiques, de compétences dans des spécialités comme l'oncologie ou la pédiatrie, ou d'expertise des membres qui les composent. Nous avons une seule agence du médicament et 40 CPP qui sont vus, perçus ou ne fonctionnent pas de la même façon. Leur fonctionnement et leur capacité à appréhender les différents protocoles peuvent sans doute être assurés, mais je maintiens que tous les CPP ne pourront pas être aussi compétents les uns que les autres, dans des domaines très spécialisés.

M. Thomas Borel. – Il faut prendre en compte la part d'évaluation méthodologique que peut conduire un CPP par rapport à celle conduite par une seule agence du médicament, qui dispose d'une compétence d'évaluation méthodologique déjà fortement structurée. Examiner les rôles respectifs de l'ANSM et des CPP peut sans doute permettre un fonctionnement plus efficient du système.

M. François-Régis Moulines. – Il s'agit de spécialisations très fortes et il faut de ce fait revoir le système. Je n'ai pas de solution toute faite. Faut-il garder pour une partie le tirage au sort ou conduire ce tirage au sein de plusieurs CPP compétents sur les mêmes sujets ?

M. Olivier Cigolotti. – Nous sommes tous conscients de la nécessité des essais cliniques. Mais dans l'attente de l'évolution de la réglementation, ne pensez-vous pas que subsiste un risque de superposition des schémas d'administration susceptible d'allonger certains délais et d'induire des coûts supplémentaires dans la mise en œuvre des essais cliniques de phase 1 ?

M. Jean Zetlaoui. – La première administration d'un médicament à l'homme présente de nombreux risques et c'est la raison pour laquelle il existe une réglementation et des procédures très lourdes qui visent à réduire ces risques au maximum. En revanche, la volonté d'aller plus vite pour gagner de l'argent ou éviter des dépenses n'entre pas du tout dans les objectifs de l'industrie pharmaceutique. Ce stade est trop important pour qu'on se

borne à des préoccupations économiques. Je peux lire dans les enquêtes portant sur les essais dernièrement conduits à Rennes que le protocole avait été accepté par l'ANSM et le CPP. Certes, on peut toujours critiquer un protocole *a posteriori*, mais je pense que les considérations financières et le gain de temps ne rentrent pas en compte lorsqu'on élabore un protocole.

M. Gilbert Barbier. – Il y a toujours une appréhension, voire une incertitude, sur la communication des essais précliniques. On accuse beaucoup les laboratoires de ne pas communiquer la totalité des résultats obtenus lors de la phase préclinique, notamment si ces essais ont été réalisés à l'étranger. Puisque la phase 1 dépend beaucoup des essais précliniques, comment assurer une transparence absolue sur leurs résultats, s'agissant notamment des doses létales qui peuvent être administrées sur certains animaux et qui conduisent à la détermination de la première dose chez l'homme ?

M. Jean Zetlaoui. – Ces essais précliniques sont conduits selon des règles et des procédures extrêmement strictes. Le dossier, au contenu conséquent, est intégralement transmis aux agences réglementaires et aucune étude n'est omise, comme j'ai pu le constater tout au long de ma carrière dans l'industrie pharmaceutique. D'ailleurs, toute étude est déclarée *a priori* et ses résultats sont nécessairement attendus. Ce dossier va permettre aux laboratoires de faire le choix des premières doses en phase 1, mais les autorités ont tous moyens de vérifier le caractère complet de ces études et de se prononcer sur ces premières doses. Les études précliniques ne sont pas rendues publiques avant la fin de l'obtention d'une autorisation d'administration. Aux États-Unis ou en Europe, il est possible d'avoir communication de ces données sur internet. Celles-ci sont lisibles *a posteriori*, mais leur communication *a priori* n'a cependant jamais été envisagée. Ce type de dossier est très complexe et exige de solides connaissances pour en interpréter les données. Il serait certes possible, dans le cas d'une transmission *a priori*, de se prononcer sur le dosage de l'administration en phase 1, mais, dans l'état actuel du droit, une telle procédure n'existe pas.

Mme Élisabeth Doineau. – Je souhaitais vous remercier de nous avoir exposé l'ensemble des enjeux économiques et thérapeutiques tout en rappelant l'attente exprimée par l'opinion d'une information exigeante et de qualité. L'expertise que nous avons évoquée dans notre enceinte est loin d'atteindre l'ensemble de la population partagée entre l'envie de bénéficier des meilleurs dispositifs médicaux et médicaments possibles et la crainte des essais thérapeutiques nourrie par ce qui est survenu dernièrement à Rennes. Il nous faut, en tant que législateurs, être attentifs à ce que notre recherche ne soit pas délocalisée, ce qui conduirait certains patients à se faire soigner à l'étranger pour y trouver les meilleures molécules et dispositifs, tout en obtenant, dans le même temps, la sécurité la plus totale en matière de recherche clinique. L'information est nécessaire. Il faut l'adapter aux différents publics.

Par ailleurs, je m'interroge sur l'articulation entre les procédures de validation des médicaments ou dispositifs, et celles relatives à leur remboursement. Ainsi, le traitement du diabète enregistre des avancées formidables, comme l'élaboration d'un pancréas artificiel ou le dosage continu des taux de glycémies, susceptibles d'apporter de réelles facilités aux familles. Ces dispositifs médicaux innovants ne sont pas remboursés, ce qui pose un problème pour les personnes qui n'ont pas les moyens de recourir à ces nouvelles techniques.

M. François-Régis Moulines. – Dans le traitement du diabète, plusieurs dispositifs sont pris en charge, comme les stylos-injecteurs ou les pompes à insuline qui peuvent être utilisés au domicile des patients. En vue du remboursement, il faut apporter les

preuves devant la Haute Autorité de santé. Le pancréas artificiel en est encore, quant à lui, à une phase de recherche.

Mme Élisabeth Doineau. – De nombreux dispositifs qui apportent de réels bienfaits pour les malades ne sont pas remboursés !

M. François-Régis Moulines. – Les fabricants déposent leur dossier lorsque le produit n'est plus en phase de recherche. Il faut interroger la Haute Autorité de santé et le Comité économique des produits de santé (CEPS), pour la partie prix-tarification. Cette procédure a enregistré beaucoup de retard !

Mme Catherine Génisson. – Il y a certes du retard, mais certains patients peuvent être influencés par certains laboratoires, et pas seulement dans le cas de traitements non invasifs comme c'est en l'occurrence le cas pour le diabète. Il faut être vigilant sur ce point également !

M. François-Régis Moulines. – Je ne suis nullement qualifié pour vous répondre sur les cas d'espèce de certains produits. Il y a un cadre en France pour les dispositifs médicaux à usage individuel qui implique le dépôt d'un dossier devant diverses instances. Je soulignerai que nous avons, avec le CEPS aujourd'hui, un an de retard par rapport aux avis rendus par la Commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (CNEDIMTS). C'est un sujet majeur.

M. Thomas Borel. – Il est clair que le lien entre le dispositif et les médicaments, aussi bien sur la recherche clinique que sur le cadre d'évaluation nécessaire à la prise en charge des remboursements, n'est pas satisfaisant. Ce modèle reste à inventer en France. Certaines innovations thérapeutiques ou solutions de santé, comme dans le traitement du diabète, présentent de réelles avancées qui ont été démontrées. Mais celles-ci ne peuvent être prises en compte, faute d'un cadre d'évaluation et de prise en charge suffisamment structuré.

Par ailleurs, sur l'information et la communication, nous partageons votre point de vue, d'autant que, comme industriels, nous essayons de mettre à disposition des éléments d'information. Dans le contexte actuel, notre parole d'industriel est parfois difficile à faire entendre et pourtant, la volonté de communiquer est bien présente. Sur ce sujet de l'information des études cliniques, il serait utile que nous disposions en France d'une grande plateforme de communication qui serait pilotée par les pouvoirs publics et à laquelle chacun des acteurs, dont les industriels, pourrait contribuer avec les informations dont il dispose. Il manque en France, par rapport à certains pays européens, une coordination aussi bien sur l'information diffusée auprès des patients et des citoyens, qu'en matière d'organisation stratégique de la recherche clinique. D'ailleurs, le Conseil stratégique des industries de santé travaille sur cette question.

Mme Catherine Génisson. – La question redouble sur celle du lien et du conflit d'intérêt. À partir du moment où vous intervenez, on est dans le lien d'intérêt ! C'est une vraie question et il faut que nous proposions des solutions législatives. On est à la frontière entre le lien et le conflit d'intérêt.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions, Mesdames et Messieurs, de vos interventions.

Nomination de rapporteurs

M. Alain Milon, président. – Le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs étant désormais déposé, je vous propose de confirmer la nomination en qualité de rapporteurs de Jean-Baptiste Lemoyne, Jean-Marc Gabouty et Michel Forissier, comme nous l'avions envisagé lors de notre réunion du 9 mars dernier.

Les trois rapporteurs travailleront, bien entendu, en commun mais Jean-Baptiste Lemoyne prendra plus particulièrement en charge les titres I et II, Jean-Marc Gabouty, les dispositions des titres III et IV relatives au numérique, aux TPE-PME, au licenciement économique et à la préservation de l'emploi ainsi que les titres V, VI et VII, Michel Forissier, les dispositions des titres III et IV relatives au compte personnel d'activité, à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

La commission nomme MM. Jean-Baptiste Lemoyne, Jean-Marc Gabouty, Michel Forissier, rapporteurs sur le projet de loi (AN, n° 3600) visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs.

La réunion est levée à 12 heures.

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

Mardi 29 mars 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures 30.

Renforcer le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur la proposition de loi n° 373 (2015-2016) adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Le Sénat examinera le 5 avril, à la demande du groupe Les Républicains, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

Je salue l'évolution de l'intitulé de cette proposition qui mentionne la nécessité de renforcer le dialogue avec les supporters. Il convient néanmoins de rappeler que l'essentiel des dispositions de ce texte est de nature pénale et vise à lutter contre des comportements inacceptables dans les enceintes sportives. À l'origine, l'intitulé de ce texte ne mentionnait que les hooligans, ce qui explique que notre commission des lois soit saisie au fond de ce texte, comme lors de son examen à l'Assemblée nationale. En revanche, la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale n'a pas jugé nécessaire de se saisir pour avis de ce texte, alors qu'il concerne le sport. C'est pourquoi nous l'avons fait.

Avant de vous présenter les articles de cette proposition de loi, je souhaiterais rappeler le contexte qui explique pourquoi il était nécessaire de l'examiner rapidement sans élargir outre-mesure son périmètre. Notre pays accueillera l'Euro 2016 du 10 juin au 10 juillet prochain. Ce grand événement interviendra dans un contexte particulier marqué par les attentats de 2015 et chacun d'entre nous connaît les menaces particulières qui pèsent sur cette compétition d'autant plus qu'un des attentats du 13 novembre avait pour cible le stade de France à l'occasion d'une rencontre de football entre la France et l'Allemagne. Pour l'heure, l'état d'urgence doit s'achever le 26 mai : je ne doute pas qu'il sera prolongé au moins jusqu'à la fin de la compétition. J'ai eu l'occasion de rencontrer à l'automne dernier le préfet Jacques Lambert qui dirige l'organisation de l'Euro 2016 et il m'a expliqué tous les moyens qui étaient mis en œuvre pour parer cette menace : la sécurité demeure son unique préoccupation.

Cette proposition de loi ne vise pas la violence extraordinaire de nature terroriste, elle concerne cette violence ordinaire qui n'a pas disparu de nos stades et qui a même tendance à y prospérer en dépit des nombreuses initiatives prises depuis plusieurs années pour l'éradiquer. Nous avons tous à l'esprit des images qui nous reviennent de ces affrontements qui ternissent le spectacle des matchs de football. En septembre dernier, de graves incidents intervenaient au Stade vélodrome à l'occasion d'une rencontre qui opposait l'Olympique de Marseille (OM) à l'Olympique lyonnais. Le 30 janvier dernier, lors du match Le Havre – Lens, des heurts violents ont eu lieu avec les forces de l'ordre. Je ne reviens pas sur les tristes

événements qui ont accompagné le match entre Reims et Bastia en février dernier et qui se sont soldés par la grave blessure d'un étudiant. Il est temps d'envoyer un nouveau message de fermeté afin de réserver les stades aux vrais supporters et de permettre aux familles de s'y rendre sans inquiétude.

Comme cela a été souligné lors du débat à l'Assemblée nationale, cette préoccupation dépasse les clivages politiques et si c'est le groupe Les Républicains qui a pris l'initiative de ce texte, il a été adopté avec l'assentiment de la majorité de l'Assemblée nationale. Ce consensus se retrouve également dans les politiques publiques qui sont menées par les différents ministres de l'intérieur depuis une dizaine d'années. Le seul message qui vaille est celui de la « tolérance zéro ».

J'en viens à cette proposition de loi dont les principales mesures ont pour objectif d'éloigner davantage encore les perturbateurs des enceintes sportives tout en respectant les principes de notre droit. L'article 1^{er} permet aux organisateurs de manifestations sportives à but lucratif de refuser ou d'annuler la délivrance de titres d'accès ou l'accès aux manifestations sportives des personnes dont le comportement porte ou a porté atteinte à ces manifestations et, par ailleurs, de tenir un traitement automatisé de données relatif à ces personnes. Le texte adopté par l'Assemblée nationale encadre ce fichier puisque ces conditions devront être fixées par décret en Conseil d'État après un avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En 2014-2015, le nombre de personnes interdites de stade s'est élevé à 367, dont 361 pour le seul football, les six autres étant des supporters de basket ou de rugby.

Cet article permet de refuser ou d'annuler la vente de billets à des personnes dont l'organisateur a des raisons de penser qu'elles sont susceptibles de commettre des violences à l'intérieur de l'enceinte sportive mais qui ne feraient pas, pour autant, l'objet d'une interdiction de stade. La jurisprudence n'était, en effet, pas claire sur le fait de savoir si cette possibilité existait ou non. Pour préserver les libertés publiques, l'Assemblée nationale a précisé, à l'article 1^{er}, que le refus de délivrance de titres d'accès à ces manifestations concernait les personnes qui ont porté atteinte ou portaient atteinte et non plus celles qui étaient seulement susceptibles de le faire, cette rédaction pouvant être considérée comme réduisant de façon excessive les droits des personnes.

L'article 2 allonge la durée maximale d'interdiction administrative de stade de 12 à 24 mois pour les personnes n'ayant pas fait l'objet d'une telle mesure au cours des trois années précédentes et de 24 à 36 mois dans le cas inverse. Il s'agit de renforcer les mesures de prévention des comportements violents, afin d'assurer la sécurité dans les enceintes sportives ainsi que le respect des spectateurs, des joueurs et des arbitres.

L'article 3, introduit à l'initiative du député Philippe Goujon, permet la communication de l'identité des personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire ou administrative de stade aux organismes sportifs internationaux lorsqu'une équipe française participe à une manifestation sportive organisée par leurs soins. Ces informations seront ainsi transmises à l'Union des associations européennes de football (UEFA), au Comité international olympique...

L'article 4 oblige les clubs sportifs à procéder à la vente directe de leurs cartes d'abonnement et précise que ces cartes peuvent être nominatives. L'objectif est de sécuriser les ventes d'abonnements annuels en évitant les ventes en bloc qui ne permettent pas de

connaître l'identité des acheteurs. Une telle situation avait encore cours, il y a peu, à l'OM et pouvait être de nature à compliquer la lutte contre les comportements violents.

Avant d'en venir à l'article 5 qui concerne le dialogue avec les supporters, un mot de l'article 6 qui modifie l'article L. 332-16 du code du sport afin d'harmoniser le périmètre des interdictions judiciaires avec celui des interdictions administratives. Il permet, en particulier, d'interdire des personnes s'étant rendu coupables d'infractions pénalement sanctionnées de se rendre dans les lieux où les manifestations sportives sont retransmises au public. Cette disposition vise, selon l'auteur de l'amendement, à sécuriser les *fan zones*. Ces rassemblements constituent une des principales préoccupations en termes de sécurité pour l'organisation de l'Euro 2016. Lors du débat à l'Assemblée nationale, le ministre Thierry Braillard a expliqué que le gouvernement avait décidé de renforcer la sécurité de ces *fan zones* en prévoyant notamment que chaque personne fera l'objet d'une palpation, qu'une vidéosurveillance sera exercée à l'entrée et que des agents de sécurité seront présents en renfort à l'intérieur de la zone. Il y aura en effet 2,5 millions de personnes dans les 51 stades et... 7 à 8 millions dans ces fameuses zones. Les attentats de Bruxelles nous invitent à être encore plus exigeants vis-à-vis de ces rassemblements. La possibilité, évoquée cette semaine, de délivrer des billets nominatifs aux participants limiterait les risques, sous réserve de sa faisabilité.

J'en viens maintenant à l'article 5 qui concerne la place des supporters dans l'organisation des compétitions sportives. Nous sommes tous conscients qu'il existe aujourd'hui un déséquilibre dans l'approche de cette question comme en témoigne cette proposition de loi dont l'essentiel des dispositions est de nature répressive. Notre collègue Dominique Bailly avait pris l'initiative, le 17 juin 2015, de déposer une proposition de loi relative à la représentation des supporters - cosignée par une cinquantaine de nos collègues appartenant à tous les groupes - afin de répondre précisément à cette question, en créant en particulier un conseil des supporters chargé d'assurer leur expression collective et la prise en compte de leurs intérêts lors des décisions relatives à la gestion, à l'évolution économique et financière des clubs. La proposition de loi de notre collègue prévoyait également la création d'un organisme national représentatif des supporters et un dialogue régulier entre ces derniers et les ligues professionnelles. On retrouve l'influence de ce texte dans les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. L'article 5 reconnaît ainsi le rôle des supporters et des associations de supporters pour assurer le bon déroulement des manifestations et des compétitions sportives. Il crée également une instance nationale du supportérisme chargée de « *contribuer au dialogue entre les supporters et les autres acteurs du sport et de réfléchir à la participation des supporters au bon déroulement des compétitions sportives et à l'amélioration de leur accueil* ». Il prévoit enfin un dialogue entre les ligues professionnelles et les associations de supporters grâce à la désignation de personnes référentes choisies après avis des associations de supporters. L'article 5 ne va pas, toutefois, jusqu'à reprendre l'idée de la proposition de loi de notre collègue Dominique Bailly de créer des conseils de supporters au sein des clubs. Je n'en ferai pas le reproche au texte adopté à une très large majorité par l'Assemblée nationale. Ce n'était pas son objet et je comprends que les députés n'aient pas souhaité compléter à ce point la proposition de loi.

Je n'ai pas eu le temps matériel d'organiser les auditions qui m'auraient permis de proposer d'institutionnaliser la place des supporters dans les clubs. Je ne crois pas, pour autant, qu'il faille renoncer à cette idée et je vous proposerai de considérer la rédaction de l'article 5 comme un point de départ et de saisir l'opportunité du débat en séance publique pour interroger le Gouvernement sur cette seconde étape afin de reconnaître le rôle des supporters dans le sport.

Compte tenu de ces explications, je ne vous proposerai pas d'amendement et je vous inciterai à voter cette proposition de loi. La lutte contre la violence dans les stades constitue aujourd'hui une priorité et on ne peut que se féliciter que cette préoccupation fasse l'objet d'une conviction largement partagée, puisque cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des votes exprimés à l'Assemblée nationale.

M. Claude Kern. – Merci pour ce rapport pour avis réalisé dans des délais très courts. Nous sommes très sollicités par les clubs de supporters et cette proposition de loi arrive à point nommé. On a vu récemment des matchs interrompus suite à des débordements commis par les supporters : il faut les identifier et les interdire de stade. Certains ultras estiment qu'une interdiction de stade de trois ans serait démesurée. Je l'ai fait il y a une dizaine d'années et cela n'a jamais été contesté.

M. Michel Savin. – Nous ne pouvons qu'être favorables à l'essentiel de cette proposition de loi. Peut-être pourrions-nous aller plus loin sur deux points. D'abord, il faudrait rendre obligatoire la photo sur les cartes de membres d'un club de supporter. Sinon, comment effectuer les contrôles ? Je déposerai un amendement en ce sens. De plus, l'article 5 pourrait prévoir de faire participer les clubs de supporters aux actions de sensibilisation et d'information menées dans les écoles et les quartiers.

M. Daniel Percheron. – Ce projet de loi est un peu hâtif, il est dans l'air du temps, sécuritaire...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il s'agit d'une proposition de loi.

M. Daniel Percheron. – Ce texte fait penser à Eugène Sue découvrant les milieux dangereux. Je crois qu'il est profondément injuste. Il est vrai que, supporter lensois depuis soixante ans, je ne suis pas tout à fait neutre. Le football, sorte de tragédie moderne - unité de temps, de lieu et d'action -, constitue un marché planétaire qui fait beaucoup pour la mondialisation sereine. À cet égard, l'apport de ses supporters est nettement supérieur à l'insécurité qu'ils peuvent occasionner.

Les incidents que vous avez mentionnés lors du match, retransmis à la télévision, entre Le Havre et Lens, et ceux qui ont eu lieu lors de la rencontre entre Reims et Bastia, méritent une mise au point. Au Havre, l'attitude des forces de l'ordre est loin d'avoir été équilibrée. Les dizaines de milliers de supporters de l'arrondissement le plus pauvre de France - d'un point de vue économique - n'ont pas été bien accueillis ni bien traités. Certes, tout n'est pas permis, et en détruisant 80 sièges, ils ont dépassé les bornes. Un peu agriculteurs dans l'âme, ils ont pris acte que la France rurale pouvait, elle aussi, dresser des barricades impunément... À Reims, les supporters de Bastia n'ont pas été bien traités. Il est vrai que jouer à Bastia est une aventure... Bien sûr, impossible de plaider l'impunité dans les circonstances actuelles.

Mais vivent les supporters ! Qu'ils aient toute leur place dans ce grand marché mondial ! Ils assurent l'identité du football, en constituant son cœur d'adhésion populaire. Ne les stigmatisons donc pas.

Quant aux *fan zones*, est-il légitime de les maintenir en cette période d'état d'urgence alors que la mainmise économique de l'UEFA sur les grandes compétitions ne fait que s'accroître ? Là encore, c'est le Lensois qui parle, puisqu'à l'occasion d'un match de la coupe du monde de 1998, le gendarme Nivel a été cruellement et irréversiblement blessé à

Lens par des supporters allemands. Ces *fan zones* posent un vrai problème de sécurité. Je sais que M. Lambert est un préfet exemplaire. Cette proposition de loi est justifiée si elle ouvre les clubs de football à l'âme des supporters. Si tel n'est pas le cas, elle me laisse songeur.

Mme Françoise Férat. – Je salue la volonté de calmer les esprits et de jouer dans la sérénité. Mais pas d'amalgames réducteurs ! J'étais présente à Reims, et j'ai constaté que le match s'est plutôt bien passé, si l'on fait abstraction des insultes des Bastiais à l'endroit des forces de police.

M. Daniel Percheron. – Ha !

Mme Françoise Férat. – Elles avaient ordre de ne pas répliquer, et ne l'ont pas fait. Ce qui s'est passé n'a pas eu lieu au stade mais en ville. Ne laissons pas supposer que les forces de l'ordre ont été brutales. Cette affaire est devant la justice, nous n'avons pas de commentaires à faire.

M. Daniel Percheron. – Je maintiens l'intégralité de mes propos.

M. Jacques Gosperrin. – Je félicite M. Lozach pour son rapport pour avis et me réjouis qu'il ait pu reprendre une proposition de loi issue d'un député du groupe Les Républicains. Cela montre l'ouverture d'esprit de notre commission. Je me méfie de ce que j'appelle les lois « tondeuse à gazon », qui répondent à l'émotion suscitée par un fait divers : il est toujours dangereux de légiférer dans l'urgence. Entre 2006 et 2011, nous avions mis en place un cadre juridique prévoyant des interdictions de stade en France et à l'étranger. Si ce texte responsabilise les diverses instances du football à travers ses supporters, très bien ! Mais elle ne constituera sans doute qu'une première étape, eu égard aux événements terribles qui se sont passés en France et à l'étranger.

M. David Assouline. – Attention à ne pas mélanger deux sujets. Ce texte porte sur les supporters et le hooliganisme, qui est un sujet pendant depuis des décennies et que nous devons traiter. La menace terroriste est un autre problème.

Mme Françoise Férat. – Ce n'est pas le sujet !

M. David Assouline. – Les médias lient ce texte au débat sur une éventuelle interdiction des *fan zones*, en lien avec l'actualité. Malgré le contexte actuel, nous devons veiller à nous concentrer sur le sujet de cette proposition de loi. Je suis heureux qu'enfin un membre du groupe socialiste ait été nommé rapporteur, alors même qu'il s'agit d'un texte voté à l'initiative des Républicains. Jusqu'à présent, jamais un socialiste n'avait été nommé rapporteur, même lorsqu'il s'agissait d'une proposition de loi socialiste. Je vais commencer à croire que ce ne sont pas les socialistes qui sont en cause, mais moi !

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Merci pour vos interventions : il s'agit plus d'observations que d'interpellations.

Ce texte n'est pas seulement dû à l'Euro 2016 : on a en effet constaté 20 % d'incidents supplémentaires au cours de la saison 2014-2015 du championnat de France de ligue 1, après deux années de baisse. Le moment était donc venu de légiférer. De nombreux travaux précédents ont été repris dans ce texte : ainsi en est-il du *Livre vert du supporterisme*, qui avait été remis en 2010, à sa demande, à Rama Yade, alors secrétaire d'État chargée des Sports, du rapport Glavany de 2014 pour un modèle durable du football français, des Assises du Conseil national des supporters de football qui ont eu lieu, ici même, il y a quelques mois.

À ces trois occasions, diverses propositions ont été avancées qui n'avaient pas encore été reprises dans un texte législatif.

Jusqu'à présent, les instances du football ne souhaitaient pas que les représentants des supporters participent à la gestion des clubs.

M. Daniel Percheron. – Tout à fait !

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Depuis 2010, le règlement intérieur de l'UEFA oblige les clubs professionnels à nommer un interlocuteur pour faire la liaison avec leurs supporters. Or, cette disposition est restée en grande partie lettre morte. Heureusement, le président de la ligue nationale de football a très récemment changé d'avis.

Le but est de clarifier les responsabilités en matière de sécurité entre l'État et les organisateurs et de donner davantage de moyens d'action aux organisateurs et aux fédérations.

Vous avez raison, monsieur Percheron : le football est un des vecteurs de la mondialisation. D'ailleurs, il y a plus de pays qui adhèrent à la Fédération internationale de football association (FIFA) qu'à l'Organisation des Nations Unies (ONU) ! Comme l'a dit un député, cette proposition de loi est pro-supporters et anti-hooligans.

M. Daniel Percheron. – Très bien.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Le préfet Jacques Lambert ne s'y est pas trompé en rappelant qu'il s'agit de trouver un équilibre entre la fête et la sécurité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Très bonne conclusion.

Le rapport pour avis est adopté.

La réunion est levée à 15 h 05.

Mercredi 30 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Indépendance des rédactions – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission procède à l'examen du rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élabore le texte de la commission sur la proposition de loi n° 446 (2015-2016) adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias en examen conjoint avec la proposition de loi n° 416 (2015-2016) relative à l'indépendance des rédactions.

M. Jean-Claude Carle, président. – Bienvenue à M. Portelli, rapporteur de la commission des lois.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias, pour respecter le titre de la proposition de loi, seraient-ils si menacés en France qu’il serait urgent de légiférer, en procédure accélérée qui plus est, pour les préserver ? Nous avons tous à cœur de préserver ce bien essentiel qu’est la liberté de l’information. Corollaire de la liberté d’expression, elle appartient au socle de toute démocratie ; nous pouvons le mesurer chaque jour, que ce soit sur notre sol où certains voudraient la voir abattue, ou non loin d’ici, où des pouvoirs autoritaires la remettent en cause. Et le métier de journaliste, dans ce cadre, doit faire l’objet de la protection indispensable à la garantie de son indépendance.

Ceci posé, reconnaissons que l’accès à l’information n’a jamais été aussi aisé dans notre pays, la pluralité des supports d’information aussi foisonnante ni la diversité des médias aussi importante. Du quotidien local à la chaîne d’information étrangère, les sources d’informations se sont multipliées et sont facilement accessibles.

Le développement d’une presse gratuite depuis une quinzaine d’années, la révolution numérique et l’apparition des réseaux sociaux, nouveaux pourvoyeurs d’information, ont changé jusqu’aux usages de nos concitoyens. Outre la remise en cause du modèle économique des médias traditionnels, c’est à un véritable défi démocratique auquel nous sommes confrontés : la multiplicité des informations diffusées sur Internet pose encore plus que par le passé les questions de la fiabilité des sources et du caractère professionnel des personnes qui diffusent ces informations. M. Patrick Eveno, président de l’Observatoire de la déontologie de l’information (ODI), notait dans son rapport annuel pour 2016 que « l’effacement des frontières entre information, communication et publicité doit conduire les rédactions à renforcer leurs défenses déontologiques ».

Notre pays a mis du temps à prendre la mesure de ces bouleversements et ce délai a été fatal à de nombreux titres de presse écrite qui ont trop tardé à réformer leurs modes de fonctionnement. Il ne faut pas nier non plus l’absence de dispositions fiscales et de régulation européenne et le désavantage concurrentiel que vivent nos médias par rapport aux nouveaux acteurs incontournables d’Internet que sont les moteurs de recherche et les plateformes. Rétrospectivement, on peut se poser la question des critères d’attribution des fréquences car l’émergence d’Internet et le développement de la télévision numérique terrestre (TNT) auraient pu être l’occasion de favoriser l’émergence de groupes de médias présents sur plusieurs supports. Mais les attributions des fréquences, notamment, ont privilégié soit des groupes ne disposant pas des moyens suffisants pour se développer dans la durée, soit de nouveaux entrants sans véritable légitimité dans le secteur et non dénués de visées spéculatives comme l’illustre le cas « Numéro 23 ».

Devant l’affaiblissement structurel des acteurs historiques et le besoin grandissant de capitaux pour assurer une modernisation devenue indispensable, le recours à de puissants investisseurs extérieurs au monde des médias s’est imposé. C’est dans ce contexte que sont intervenus le rachat du journal *Les Échos* par LVMH en 2007, la prise de contrôle du journal *Le Monde* en 2010 par Xavier Niel, Pierre Bergé et Matthieu Pigasse, la montée au capital de Vivendi de l’industriel Vincent Bolloré en 2014 puis le rachat, en juillet 2015, de 49 % de NextRadioTV par Altice. Ces prises de participations dans des médias majeurs se sont accompagnées d’autres rachats visant à constituer des groupes de taille critique qui ont, en quelques années, considérablement redessiné l’univers des médias en France. *Libération* et *L’Express* ont rejoint Altice, *Le Nouvel Observateur* a été repris par *Le Monde*. Le mouvement s’étend aussi à la sphère du numérique avec le rachat de Dailymotion par Vivendi. Et ces nouveaux groupes ont commencé à engager de sérieuses restructurations,

passant par des rapprochements entre les régies publicitaires, les rédactions, les sièges sociaux... L'émergence de ces nouveaux groupes de médias gérés comme de véritables sociétés industrielles a eu des incidences sur l'exercice de leur métier par les journalistes qui ont été amenés à revoir leurs méthodes de travail afin d'intervenir sur l'ensemble des supports et ont souvent dû accepter de s'inscrire dans une logique de groupe, plus ou moins dépendants des recettes publicitaires. Dès lors, se pose légitimement la question de l'influence des annonceurs sur la ligne éditoriale de ces médias. Les cas d'interférences sont connus et, à juste titre, dénoncés même s'ils demeurent rares. Ainsi, en 2009, le site Rue 89 se faisait l'écho de la suppression dans le numéro du 29 janvier du journal *Direct matin* d'un article qui expliquait « *en détails comment la RATP exploite les données du Pass Navigo à des fins commerciales* » et rappelait l'existence d'un partenariat pour sa diffusion entre l'éditeur de la publication et la RATP. En 2011, Mediapart dénonçait un autre cas de censure concernant la publication *Géo Histoire*, qui avait supprimé plusieurs pages consacrées à la collaboration des entreprises françaises dans un dossier consacré à l'Occupation, la rédaction dénonçant « la peur de déplaire à des annonceurs ». Plus récemment, c'est la nouvelle direction de Canal+ qui a été montrée du doigt à l'occasion d'interventions sur la programmation de son magazine *Spécial Investigation*, un reportage portant sur le Crédit Mutuel ayant fait l'objet d'une déprogrammation et des sujets d'enquête ayant été refusés par la direction éditoriale. Ces incidents ont pris une dimension particulière du fait de certaines déclarations de responsables du groupe Canal+ qui ont pu laisser penser qu'il ne s'agissait pas d'erreurs d'appréciation à caractère exceptionnel mais d'une nouvelle ligne de conduite afin de ne pas contrarier les annonceurs et les partenaires du groupe. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) s'est légitimement saisi de l'affaire en septembre 2015 et a décidé d'entendre Vincent Bolloré, le président des conseils de surveillance de Vivendi et de Canal+. À l'issue de cette rencontre, au cours de laquelle M. Bolloré a pris des engagements afin de renforcer les garanties relatives à l'indépendance éditoriale, un groupe de travail conjoint avec le CSA a été créé afin de mettre en œuvre ces engagements et notamment de reconstituer le comité d'éthique de iTélé et de créer un comité d'éthique à Canal+.

Ne faut-il pas laisser la régulation exercée par le CSA fonctionner ? Est-il justifié de recourir à une proposition de loi ? Auditionné le 23 mars, M. Olivier Schrameck, son président, a rappelé que le CSA n'avait jamais demandé de modifications législatives. En février 2016, deux propositions de loi ont néanmoins été successivement déposées sur le bureau des assemblées : à l'Assemblée nationale, les premiers signataires sont Bruno Le Roux et Patrick Bloche, au Sénat, David Assouline et Didier Guillaume. Je donne acte à notre collègue David Assouline de l'antériorité de sa réflexion puisqu'il est l'auteur d'une première proposition de loi sur l'indépendance des rédactions déposée en 2011.

Généralisation du droit d'opposition du journaliste sur la base de son intime conviction professionnelle, comités d'éthique et chartes de déontologie : ces mesures n'étaient probablement pas urgentes, d'autant qu'elles ont été élaborées dans une précipitation qui n'a permis ni étude d'impact, ni concertation, ni vérification de leur caractère opérationnel, comme chacune de nos auditions l'a mis en lumière. Pour autant, je ne conteste pas les principes qu'il s'agit de réaffirmer et je ne m'opposerai pas à l'adoption de ces nouvelles dispositions. Mais j'ai été très attentive dans mon examen, et au cours des nombreuses auditions que nous avons organisées dans un temps imparti pourtant très court, à préserver le bon fonctionnement des entreprises éditrices, dont le travail est collectif, comme chacun de nos interlocuteurs nous l'a rappelé, et à éviter toute immixtion injustifiée du législateur. Le mieux est parfois l'ennemi du bien et à trop vouloir encadrer, l'effet pourrait être contreproductif. Nos interlocuteurs ont souligné que le texte était inapplicable en l'état. Il faut donc l'améliorer.

Ce véhicule législatif a aussi été l'occasion, pour l'Assemblée nationale, d'adoindre à la question de l'indépendance de l'information des sujets connexes, touchant à la profession de journaliste ou aux entreprises de presse. Ainsi, de la création d'un régime spécifique de protection du secret des sources, dont je me félicite. Notre collègue Hugues Portelli, rapporteur de la commission des lois, nous livrera dans un instant son analyse à ce sujet. Les députés ont aussi prévu un réajustement, à peine un an après son adoption à l'initiative du Sénat, du dispositif fiscal dit « amendement Charb ». Ils ont réintroduit une obligation de publicité des cessions de fonds de commerce dans les journaux d'annonces légales, supprimée par voie d'amendement dans la loi Macron, et étendu le régime de protection des lanceurs d'alerte dans le domaine de l'environnement et de la santé publique. Enfin, ils ont modifié les conditions de cession des chaînes de la TNT, alors même que plusieurs dispositions ont déjà été adoptées à l'initiative de notre commission dans le cadre de la loi relative au deuxième dividende numérique.

Même si certains dispositifs me paraissent utiles - et notamment ceux qui concernent la protection des sources - l'ensemble de ces dispositions est-il à la hauteur des enjeux qui intéressent les médias aujourd'hui ? Permettra-t-il de garantir ce qui est revendiqué par la présente proposition de loi, à savoir leur indépendance et le pluralisme des médias ? Permettez-moi d'en douter. Car l'enjeu est aujourd'hui la survie de nos entreprises de presse et audiovisuelles face aux géants de l'Internet, Facebook et Google en particulier. Dans la répartition du chiffre d'affaires du marché de la publicité, les médias français représentent 20 %, contre 80 % pour les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon). Le processus de concentration est inexorable et nous devons constituer nos propres plateformes numériques face à ces géants qui menacent le pluralisme et l'expression de l'information française.

Je n'ai pas souhaité alourdir ce texte avec de nouvelles propositions, estimant que les conditions d'examen de ces deux propositions de loi - procédure accélérée, doublement du nombre d'articles lors du passage à l'Assemblée nationale, remise sur le métier de dispositifs votés il y a quelques mois seulement, examen au Sénat quatre semaines tout juste après le vote de l'Assemblée - ne permettaient pas un travail de fond suffisamment sérieux. Les amendements que je vais vous présenter visent à définir un socle de principes applicables aux groupes audiovisuels et aux entreprises de presse. Ils préservent la liberté éditoriale, l'indépendance des journalistes vis-à-vis du CSA et le rôle de régulateur de ce dernier dans le secteur de l'audiovisuel. Le texte ainsi adopté pourrait constituer une base pour un accord entre les deux assemblées. C'est dans cet esprit constructif que j'ai tâché de travailler.

M. Philippe Bonnecarrère. – Merci à notre rapporteure pour cette présentation équilibrée, et pour son souci de trouver des formulations conciliant les préoccupations de l'Assemblée nationale, des auteurs de ces deux propositions de loi et des acteurs du secteur concerné. Son souci de défendre le pluralisme et l'indépendance éditoriale est éclairé par les travaux qu'elle mène depuis des années sur l'évolution de l'économie numérique et l'arrivée de nouveaux acteurs anglo-saxons, puissants, susceptibles de remettre en cause nos médias, dont la surface économique est trop limitée et l'adaptation au numérique, insuffisante. À cet égard, une réforme globale des aides à la presse se justifierait, et le ministère y réfléchit. Notre groupe approuve les modifications apportées à ce texte pour défendre le pluralisme, l'indépendance et la déontologie des médias sans déséquilibrer leur modèle économique.

M. Jean-Pierre Leleux. – Nous sommes tous d'accord pour travailler sur la déontologie de la presse dans un monde en pleine effervescence, mais pourquoi ce recours à la procédure accélérée ? Il est dangereux d'introduire la notion d'« intime conviction professionnelle », qui suscitera des contentieux considérables au sein des rédactions. Elle met

en cause la responsabilité éditoriale du directeur de la publication, qui est déjà responsable civilement et pénalement. Pourquoi créer un tel contre-pouvoir des journalistes ?

Oui, il faut en finir avec la formulation incomplète qui régit la protection des sources. Cette protection est légitime au vu du rôle d'investigation des journalistes. Toutefois, c'est souvent dans des affaires judiciaires qu'on l'invoque, alors même qu'on laisse bafouer en permanence le secret de l'instruction, qu'il faudrait tout autant protéger.

L'extension des pouvoirs du CSA est exorbitante : on en fait le tribunal de l'honnêteté. Introduire dans la loi une telle notion me semble hasardeux. Ou alors, il suffirait d'un seul article stipulant qu'il est obligatoire d'être honnête !

M. Jean-Claude Luche. – Il faudrait une révision constitutionnelle !

M. Jean-Pierre Leleux. – Quant à l'indépendance, comment le CSA, présidé par une personnalité nommée par le Président de la République, pourrait-il en être le juge ?

Introduire des comités d'éthique, des chartes de déontologie, pourquoi pas ? Reste à savoir par qui les chartes seront rédigées, et qui les fera respecter. Nous pourrons préciser cela par des amendements.

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous nous félicitons de ce texte, même s'il est imparfait. Son cœur – indépendance et pluralisme – fait sens. La protection des sources est indispensable, non moins que le secret de l'instruction, certes, mais celui-ci ne concerne pas ce texte. Vous nous donnez acte, madame la rapporteure, des liens qui peuvent exister entre la pression des annonceurs et la ligne éditoriale. Cette autocensure, nous en voyons chaque jour les effets : qu'il suffise de rappeler comment les critiques sur la culture de l'huile de palme ou la voiture électrique ont subitement disparu des publications d'un certain groupe de presse.

La presse écrite n'est peut-être qu'une goutte d'eau dans l'univers numérique ; l'Europe et la France n'ont sans doute pas assez anticipé cette évolution : ce n'est pas une raison pour ne pas s'emparer du sujet pour y mettre bon ordre. Les chartes de déontologie doivent être uniformes : il existe la charte de Munich, qui pourrait constituer un socle universel. Les journalistes de la presse écrite sont assez rétifs à l'extension des pouvoirs du CSA ; pour ma part, je suis plus gênée par son manque de sévérité. Ainsi, la diffusion au journal de 20 heures d'un reportage trafiqué n'a pas été punie. Enfin, qui vous a donné l'idée perfide de ne plus permettre aux lanceurs d'alerte d'invoquer le secret des sources ? Médiator, prothèses PIP, amiante :... sans les journalistes, il y aurait eu des centaines de milliers de morts supplémentaires !

M. David Assouline. – Notre rapporteure estime qu'il n'y a pas urgence à légiférer parce que nous n'avons jamais eu un tel accès à une information libre, tout en décrivant avec force le lien entre la concentration et l'accroissement des pressions – ce qui l'a conduit à accepter d'amender ce texte au lieu de le rejeter. Oui, cette proposition de loi est insatisfaisante car elle ne traite pas le problème dans sa globalité. Ainsi, il faudrait aborder le problème de la concentration. Mais comment le faire, dès lors que la loi n'est pas rétroactive ? Cela reviendrait à laisser des empires en place tout en empêchant l'arrivée de nouveaux entrants. Les seuils en termes de couverture, de nombre de titres, de capital, datent de 1994, c'est-à-dire d'une époque où le paysage était complètement différent.

Pourquoi le recours à la procédure accélérée ? Parce que le calendrier parlementaire est bien rempli et qu'il ne reste plus beaucoup de temps. Combien serons-nous en séance ? Si nous sommes plus d'une dizaine, ce sera bien.

S'attaquer à la notion d'« intime conviction professionnelle » comme si c'était une novation est fallacieux, puisqu'elle a été introduite dans notre droit lors du débat sur la loi sur l'audiovisuel public voulue par M. Sarkozy et unanimement votée par la droite en 2009. La loi précédente, votée en 1986, prévoyait une clause de conscience des journalistes, mais cela a paru insuffisant pour les cas où la ligne éditoriale resterait inchangée. Cette intime conviction professionnelle est bien sûr adossée à une charte de déontologie. Entre la suppression de cette terminologie, qui fait polémique, et son maintien en l'état, un compromis est possible. Je proposerai une rédaction en séance.

Les chartes existent déjà dans la presse écrite. Pour l'audiovisuel, elles représentent un levier de pouvoir pour le CSA. Cela dit, celui-ci n'interviendra pas *ex ante*. L'appellation de « comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes » proposée par M. Patrick Bloche ne me convient guère, mais je n'aime plus non plus celle de « comités de déontologie » que j'ai avancée : le CSA n'a pas à s'ingérer dans la déontologie des journalistes. Mieux vaudrait un comité d'indépendance, car ce n'est que sur l'indépendance que le CSA doit veiller.

Les personnes auditionnées ont été unanimes à considérer que la question du secret des sources ne pouvait pas être laissée en jachère, et que ce texte allait dans le bon sens. Hélas, les amendements de M. Portelli suppriment l'efficience de ce secret en en retirant le bénéfice aux collaborateurs.

Le paysage actuel ne sera bientôt plus tolérable pour nos concitoyens. L'illusion de l'abondance, du foisonnement, de l'accès direct à l'information masque le fait qu'il n'y a jamais eu aussi peu d'acteurs qui la distribuent. Il n'y a que trois grands groupes de presse quotidienne régionale (PQR), alors qu'après la guerre, il y avait cinq à six publications par département. Il en va de même dans l'audiovisuel, où les principaux actionnaires vivent essentiellement de la commande publique. Nous devons renforcer l'indépendance des journalistes pour asseoir la crédibilité de l'information – tout comme le personnel politique accroît la transparence pour inspirer confiance. C'est un gage pour la démocratie.

M. Pierre Laurent. – Il y a urgence à légiférer, car la liberté des médias nationaux n'est pas satisfaisante, et la diversité des canaux d'information n'est pas garantie. Ainsi, tous les médias ont annoncé faussement ce week-end qu'on avait arrêté le troisième homme en Belgique. Le croisement des sources d'information a fait défaut. Pour avoir exercé ce métier, je n'ose imaginer la situation d'un journaliste qui aurait appelé à la prudence au début du week-end... Il n'y aura jamais assez de garanties, et la notion d'intime conviction professionnelle est bienvenue. Cette proposition de loi est nécessaire, même si nous aurions préféré, dès le début du quinquennat, une initiative gouvernementale d'ampleur. Profitons de ces textes pour aller le plus loin possible.

Évidemment, nous essayerons de garantir la protection des sources.

Mme Blandin a eu raison d'évoquer les lanceurs d'alerte : un rapport récent de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) sur les risques de conflit d'intérêts dans le monde médical donne des chiffres alarmant. Quand la presse fait son travail, elle doit être

protégée. Enfin, il y a urgence à travailler sur la concentration, que cette proposition de loi ne traite pas.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Plusieurs d'entre vous ont souligné l'urgence de ce texte. M. Assouline a même déclaré qu'il ne reste plus beaucoup de temps... Avant l'élection présidentielle ? Je regrette que nous nous fixions ce type d'échéances. Où sont les véritables enjeux pour la survie de notre presse et de notre audiovisuel, menacés par la révolution numérique ? Nos interlocuteurs ne comprennent pas notre précipitation pour adopter un texte qui n'a pas de caractère opérationnel. Il faut légiférer utilement.

La notion d'« intime conviction professionnelle » fera l'objet du premier amendement à l'article 1^{er}. Je rappelle toutefois qu'elle a été introduite dans la loi de 2009 par un amendement socialiste... Comme il s'agissait d'un texte sur l'audiovisuel public, elle n'entrant pas en conflit avec la liberté d'entreprendre. Ce texte avait été déposé en réaction au changement du mode de nomination du président des sociétés de l'audiovisuel public. Je ne supprime pas le droit d'opposition : le statut du journaliste est régi par une législation précise et la notion d'« intime conviction professionnelle » est juridiquement floue.

Une charte unique ? Nous en débattons, comme nous parlerons de l'appellation des comités de déontologie, à laquelle je suis attachée. Parce que je retire le secret des sources aux lanceurs d'alerte, Mme Blandin me qualifie de perfide...

Mme Marie-Christine Blandin. – Non, je visais l'idée, pas la personne.

M. David Assouline. – Je n'aurais pas osé !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je m'inscris en faux ! J'ai engagé un travail substantiel au Sénat après les déclarations d'Edward Snowden, et j'ai même déposé une proposition de résolution proposant de lui offrir l'asile. Il faut légiférer sur la question, mais ce texte n'est pas le bon véhicule, d'autant que la loi doit être bien faite, et nous devrons traiter de la dénonciation calomnieuse.

Non, le CSA n'a pas à être le tribunal de l'honnêteté. Nos interlocuteurs ont unanimement dénoncé le rôle inquiétant de régulateur *ex ante* qui se profilait. Nous amenderons le texte afin d'éviter une telle dérive.

Mme Colette Mélot. – Avec le numérique, le renforcement de la liberté et de l'indépendance ne suffit pas. Il faut souligner l'importance de la neutralité et de la loyauté. Les plateformes en ligne ont changé le paysage. Le déséquilibre entre les GAFA et nos plateformes nationales est si flagrant que cela préoccupe la Commission européenne. Le projet de loi sur la République numérique propose de réguler dans une certaine mesure ces plateformes.

Mme Sylvie Robert. – Nous avons l'intime conviction que cette proposition de loi est urgente, car la suspicion envers les médias grandit. Oui, l'information est abondante, mais il faut accompagner les lecteurs - surtout les plus jeunes - dans son décryptage. C'est un enjeu démocratique majeur. De plus, la concentration des médias est préoccupante. Nous devons aussi aborder la question des saisines, et nous efforcer de trouver un équilibre entre renforcement de l'indépendance et préservation du modèle économique.

M. Bruno Retailleau. – Je félicite la présidente-rapporteure pour son travail. Ces textes présentent trois défauts de conception. D'abord, et M. Bloche l'a d'ailleurs reconnu

à demi-mots, il s'agit d'une loi de circonstance, née des polémiques liées à la gestion de Canal+ par le groupe Bolloré. On ne légifère jamais bien ainsi. Puis, ces textes installent une suspicion généralisée sur la concentration, - qui se produit en France mais aussi en Europe - alors qu'elle ne menace pas nécessairement l'indépendance des journalistes. Les journalistes du *Monde*, de *Libération* sont-ils moins indépendants qu'avant ?

Enfin, le concept d'« intime conviction professionnelle » se heurte au principe constitutionnel d'intelligibilité et de clarté de la loi. D'ailleurs, ce texte mélange dans la plus grande confusion juridique des normes issues du code pénal, du code du travail, ou relevant de la responsabilité civile et pénale...

M. Michel Savin. – Quatrième défaut de ce texte : les moyens du CSA sont insuffisants pour assurer ses nouvelles missions, comme me l'a confirmé son président. Nous allons trop vite !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La défiance grandissante de nos concitoyens ne touche pas que les médias mais l'ensemble des élites et des institutions. Nous devons réfléchir aux moyens de restaurer leur confiance. Ce n'est pas seulement une question d'indépendance des journalistes. Il y a également des enjeux de déontologie. La divulgation d'informations a notamment donné lieu à des dérapages que nous connaissons bien et qui contribuent à la crise de confiance envers les médias.

Bruno Retailleau a raison de pointer la confusion juridique. On s'est précipité pour légiférer en réponse au problème Canal+. Le CSA s'est légitimement saisi de la question ; mais fallait-il créer un dispositif général dont le caractère opérationnel n'a pas été vérifié ? Nombre des personnes que nous avons entendues ne comprennent pas cette hâte, en l'absence d'étude d'impact véritable. Toutes ont dit leur crainte de voir leurs rédactions paralysées.

Je conviens, avec Pierre Laurent, que nous faisons face à un vaste chantier : un grand nombre de sujets qui n'ont pas été abordés dans ce texte méritent une réflexion approfondie.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mon amendement n° COM-1 ne supprime aucunement le droit d'opposition des journalistes, mais la notion juridiquement floue d'« intime conviction professionnelle » dont la constitutionnalité pose question : l'absence de définition rend manifeste l'incompétence négative du législateur à son endroit et, partant, l'établit en contrariété avec l'article 34 de Constitution. Or, le Conseil constitutionnel se montre traditionnellement attentif à ce que le législateur épouse sa compétence pour fixer les conditions d'exercice d'une liberté, en particulier dans le champ de la liberté d'expression. L'« intime conviction professionnelle » du journaliste s'apparente à une clause morale dont la véracité, pour le juge, apparaît on ne peut plus subjective.

En outre, le doute est permis sur le respect du lien de subordination entre un journaliste et son directeur de publication, auquel doit revenir *in fine* la décision de publier un article ou de diffuser un programme. Par ailleurs, un journal ou une émission constituant une œuvre collective, comment un droit de *veto* personnel pourrait empêcher son élaboration ?

Lors des auditions, il m'a été dit que cette disposition méconnaissait le fonctionnement d'une rédaction, où des centaines de décisions sont prises chaque jour.

Compte tenu de ces risques juridiques, je vous demande donc d'adopter mon amendement, qui ne supprime pas, - je le rappelle - le droit d'opposition du journaliste.

M. Pierre Laurent. – Nous voterons contre cet amendement. Le problème ne se posera pas pour chaque décision : l'article fait référence à des situations sérieuses, comme la modification d'un article à l'insu du journaliste. De plus, la mention de l' « intime conviction professionnelle » est complétée de la précision suivante : « *formée dans le respect de la charte déontologique de son entreprise ou de sa société éditrice* ». Nous ne sommes pas hors cadre. Votre acharnement est inquiétant – comme si une telle disposition devait entraîner une rupture d'efficacité de la chaîne de l'information. Mais le problème n'est pas là ! En dépit de son statut de salarié, le journaliste a droit au respect de son métier. Nos concitoyens ont droit à une information de qualité ; or il reste beaucoup de progrès à faire. La diversité des chaînes et des titres n'est aucunement une garantie : la concurrence à l'information implique au contraire des problèmes de qualité.

Mme Marie-Christine Blandin. – Notre groupe ne participera pas au vote sur les amendements, à l'exception de celui qui porte sur les lanceurs d'alerte : on nous demande un examen précipité, alors que certains amendements méritent réflexion. Je songe notamment à un droit de retrait pour les photojournalistes lorsque l'une de leurs photos est recadrée pour en faire disparaître une personne.

M. David Assouline. – Le groupe socialiste et républicain ne prendra pas part au vote sur les amendements ; nous préférions attendre le débat en séance pour nous prononcer. Un mot toutefois sur cet amendement : le texte donne la possibilité au journaliste de « *refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources et de refuser de signer un article, une émission, une partie d'émission ou une contribution dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté* ». Vous ne touchez pas à cette disposition, qui mécontente les patrons de presse, notamment M. Guillaume Roquette, directeur du *Figaro Magazine*. Le journaliste a déjà la possibilité de faire valoir son droit d'opposition face à un changement de ligne éditoriale ; mais sans ce changement, l'absence de signature d'un article ne gêne en rien le patron de presse. Au-delà des modifications opérées par les secrétaires de rédaction, le problème peut être plus profond. Des journalistes m'ont fait savoir qu'un tel dispositif pourrait être utile. Peut-être l'expression d' « intime conviction professionnelle » doit-elle être modifiée, mais ne rien proposer poserait problème.

Mme Mireille Jouve. – Le groupe RDSE ne prendra pas part au vote sur les amendements. Nous nous exprimerons en séance publique.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je comprends vos embarras : la précipitation ne facilite pas la réflexion. Notre objectif étant de créer un droit d'opposition sur des bases juridiques solides, je propose la suppression de l'expression « intime conviction professionnelle », qui n'est pas constitutionnelle.

Je réponds à Pierre Laurent que le texte élargit les garanties apportées à la presse écrite dans la loi de 1986 à l'ensemble de la profession journalistique. C'est tout de même une avancée très importante.

M. Philippe Bonnecarrère. – L’article 2 bis de la loi du 29 juillet 1881 donne une définition du journaliste professionnel, mais le code du travail utilise une définition différente. Il faudrait les harmoniser.

Vous avez, de manière pertinente, choisi de supprimer la partie la plus fragile de l’article. David Assouline a fait référence à la liberté de conscience du journaliste plutôt qu’à l’« intime conviction professionnelle » : voilà un signe que cette dernière notion est plus difficile à apprécier et ne relève pas du champ législatif.

M. Jean-Louis Carrère. – Je ne comprends pas pourquoi vous voulez supprimer cette expression alors que la rédaction de l’article l’insère dans un cheminement cohérent avec vos propositions. La référence, dans la suite de la phrase, à la charte déontologique écarte tout risque de dérive. Si l’on s’en tient à vos objections, force est de conclure que vous ne voulez pas de ce texte. Vous ne pouvez pester contre l’urgence qui vous est imposée tout en démembrant la proposition de loi, comme l’a fait Bruno Retailleau.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je ne mets pas en cause le sens de l’« intime conviction professionnelle » mais, au contraire de la clause de conscience définie par le code du travail, c’est là une clause morale qui rend difficile le travail du juge. Les contentieux vont se multiplier entre les rédactions et les directions, occasionnant des débats inépuisables et stériles sur lesquels le juge aura beaucoup de mal à statuer. Votre amendement est bienvenu.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – La notion d’« intime conviction professionnelle » n’est pas définie dans ce texte, ce qui pose un problème de constitutionnalité. Il s’agit de ne pas entraver le bon fonctionnement des rédactions.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Vous faites de la politique-fiction !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – N’y voyez aucun entêtement de notre part. Nous essayons simplement de bien écrire la loi.

M. Jean-Louis Carrère. – Moi aussi !

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Si vous le permettez, une brève intervention. Le contrôle de constitutionnalité porte sur des lois, et non sur des règles déontologiques édictées dans des chartes professionnelles. À la limite, elles peuvent être évoquées devant un tribunal dans le cadre du droit du travail, mais pas devant le Conseil constitutionnel.

La loi doit-elle décrire la façon dont les entreprises règlent les questions de déontologie ? Je ne le crois pas. Le législateur fixe des règles à caractère général et impersonnel ; il n’a pas vocation à intervenir dans la vie interne de l’entreprise.

M. Jean-Louis Carrère. – Ces dispositions ne sont pas à un niveau de précision incompatible avec un texte de loi. Elles ne contreviennent pas aux principes que vous évoquez. Puisque l’on veut bien légiférer, autant chercher un accord unanime.

M. Pierre Laurent. – Je m’inquiète des arguments de Philippe Bonnecarrère. Si la rédaction du texte doit donner lieu à une avalanche de contestations, alors c’est le fonctionnement des rédactions qui pose problème ! Le texte est une incitation à mieux vivre la liberté et la protection des journalistes.

M. David Assouline. – Il existe un accord sur le principe ; comme vous le dites, ce texte représente une avancée incontestable pour les journalistes. En revanche, la traduction de ce principe dans l'expression d'« intime conviction professionnelle » est contestée, notamment par Jean-Pierre Leleux. Or cette notion figure déjà dans la loi de 2009 sur l'audiovisuel public. J'ose espérer que les journalistes de TF1 ont droit aux mêmes garanties que ceux de France Télévisions...

Je ne crois pas à la multiplication des contentieux : en faisant valoir ce droit, le journaliste risque d'être mis au ban de sa rédaction. Il ne sera invoqué qu'en cas de problème majeur.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mes amendements n^{os} COM-2 et COM-3 font référence aux chartes déontologiques dont la loi prévoit l'adoption dans chaque entreprise de presse et d'audiovisuel.

L'amendement n° COM-2 est de nature rédactionnelle : il remplace le terme « implique » par celui d'« entraîne », plus logique et de nature à signifier l'automaticité du lien entre la signature du contrat de travail et l'adhésion à la charte.

M. David Assouline. – Pouvez-vous développer ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Dès lors que vous devenez salarié d'une entreprise de presse ou d'audiovisuel, vous adhérez à la charte.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Afin de laisser les modalités d'élaboration de la charte s'adapter à la réalité de l'entreprise, l'amendement n° COM-3 se limite à prévoir que les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles se dotent d'une charte d'ici au 1^{er} juillet 2017. Dans le cas des entreprises audiovisuelles, le comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes demeure consulté.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mon amendement n° COM-4 est une conséquence de la suppression de la mention d'un droit d'opposition *intuitu personae* sur la base de l'intime conviction personnelle, sur l'application duquel le comité d'entreprise serait annuellement consulté. Une telle consultation serait, en effet, désormais limitée aux décisions de refus des journalistes de divulguer leurs sources ou de signer un article ou une émission ; décisions personnelles dont le comité d'entreprise, où ne siègent pas que des journalistes, n'a pas vocation à être informé. Le rôle dévolu au comité d'entreprise par cet article a, au demeurant, été vivement critiqué lors de nos auditions.

Il apparaît en revanche acceptable que ledit comité soit destinataire, pour information, de la charte déontologique de l'entreprise, ainsi que des modifications qui y seraient apportées.

M. David Assouline. – Le comité d'entreprise est un organisme paritaire et social représentant l'ensemble du personnel. Le mot « professionnel » pose des problèmes juridiques : relève-t-il de la déontologie ou du droit social ?

J'entends vos arguments, mais les questions de déontologie ne touchent pas que les journalistes. Ainsi en est-il lorsque le service marketing d'un titre de presse réalise un publi-rédactionnel pour une entreprise, avec des conséquences que l'on imagine sur le traitement journalistique de ladite entreprise. De même, comment faire quand une entreprise invite les journalistes, mais aussi les autres collaborateurs, à des repas ou à des voyages ? Nous réfléchissons à une rédaction de l'article qui, tout en supprimant la référence au comité d'entreprise, conserverait le périmètre de l'entreprise.

M. Philippe Bonnecarrère. – Le comité d'entreprise n'a pas sa place dans ce texte, d'autant qu'il n'est mis en place que dans les sociétés de plus de cinquante salariés. La déontologie journalistique n'entre pas dans ses compétences. De plus, il est apparu au cours des auditions qu'un journaliste est mieux à même d'apprécier le travail d'un autre journaliste. Mêler l'expression collective des salariés à ce débat n'est pas souhaitable. Enfin, le fonctionnement très normé des comités d'entreprise donnerait lieu, si la déontologie entrait dans le champ de leurs compétences, à de fréquentes procédures pour délit d'entrave.

M. Pierre Laurent. – Les articles 1^{er} et 1^{er} bis ne font référence ni à la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes de Munich, ni à la Charte d'éthique professionnelle des journalistes. Faute d'encadrement global, on s'en remet à des chartes mises en place dans le périmètre de l'entreprise, ce qui est plus aléatoire. On supprime la mention du comité d'entreprise sans préciser les organes où ces questions seraient évoquées.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} ter

M. Jean-Claude Carle, président. – Notre commission ayant choisi de déléguer à la commission des lois l'examen au fond de cet article, je cède la parole à M. Hugues Portelli, rapporteur de la commission des lois, pour nous présenter ses amendements à l'article 1^{er} ter. Ils ne feront pas l'objet d'un vote de notre commission.

M. David Assouline. – Saisis sur le fond, nous discutons donc d'un texte déjà modifié par la commission des lois ? Quelle bizarrie !

M. Jean-Louis Carrère. – Je ne suis pas sûr que ce soit très constitutionnel !

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Le Règlement du Sénat prévoit que les dispositions à caractère financier d'un texte sont pour ainsi dire disjointes du reste pour être examinées par la commission des finances. Il en va de même pour les dispositions juridiques : la commission des lois les examine séparément. C'est le cas de cet article, qui plus est issu d'un projet de loi antérieur et greffé sur ce texte à la manière d'un coucou. Le

procédé est quelque peu artificiel, mais conforme au Règlement. Les amendements ont été adoptés à l'unanimité par la commission des lois.

M. David Assouline. – Dans ce cas, pourquoi les discutons-nous ?

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'article que nous avons examiné est issu du projet de loi de juin 2013 relatif à la protection des sources des journalistes, qui modifiait la loi de 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes. La greffe est le fait du rapporteur de l'Assemblée nationale, Patrick Bloche. Devenu article 1^{er} *ter*, il a été modifié en séance par un amendement du Gouvernement.

Notre commission s'est émue de la vitesse qui a présidé à ces opérations, au point que l'amendement du Gouvernement présente des incohérences rédactionnelles : il modifie tout ensemble la loi de 1881, le code pénal et le code de procédure pénale alors même que les dispositifs visés sont différents. C'est l'objet de l'un de mes amendements.

Les lois de 2010 et de 2013 avaient pour objet de mettre notre droit en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ; mais le projet de loi de 2013 intègre aussi des préconisations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme qui vont plus loin. Notre commission a voulu concilier le respect de la jurisprudence de la CEDH et les principes de respect de la vie privée, du secret de l'instruction et du secret de la défense nationale, principes tout aussi importants que celui du respect des sources du journaliste.

Mon amendement n° COM-18 restreint le champ des personnes bénéficiant de la protection du secret des sources. La jurisprudence de la Cour de cassation définit déjà très largement la profession de journaliste. Il n'est pas opportun d'étendre la protection aux collaborateurs extérieurs que sont les secrétaires, voire les livreurs.

Mon amendement n° COM-20 supprime la notion d'atteinte indirecte aux sources qui n'est retenue ni par la jurisprudence européenne, ni par la jurisprudence française et qui rendrait toute enquête impossible.

L'amendement n° COM-21 met en cohérence la rédaction de l'amendement du Gouvernement avec celle adoptée par l'Assemblée nationale : tantôt c'est la prévention, tantôt la répression qui est invoquée ; tantôt un crime et tantôt un délit.

L'amendement n° COM-22 rétablit le délit de recel du secret de l'enquête ou de l'instruction, dont le texte exemptait les journalistes lorsque la divulgation des éléments « constitue un but légitime dans une société démocratique ». Les juges du pénal s'opposent à ce qu'en le supprimant, on laisse la voie libre aux violations d'un secret qui est déjà peu respecté. De plus, la notion de « but légitime » relève d'une appréciation purement subjective. Ce n'est pas du droit et cela permettrait de violer le secret de l'instruction en toute tranquillité.

Enfin, en supprimant l'article 11 *ter*, notre amendement n° COM-24 veut rendre au travail législatif toute sa cohérence : il y a quelques mois, cette disposition a été votée à l'unanimité et il est quand même curieux de revenir sur cette décision. Mais il ne s'agit ici que d'un avis de la commission des lois : à vous maintenant de juger.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous ne remettons pas en cause le travail de la commission des lois, mais la méthode. Lorsque la commission des finances a examiné la loi sur la programmation militaire, nous avons échangé, grâce à la communication entre nos

collaborateurs, pour aboutir à une rédaction compatible avec nos vœux. La commission des lois aurait pu nous tenir informés de ses discussions.

M. Hugues Portelli, rapporteur. – Je n'ai été saisi de ce texte qu'il y a une semaine.

M. David Assouline. – Pourquoi la commission des lois, patronne des commissions, voudrait-elle discuter avec nous ?

Le projet de loi de 2013 a été bloqué par un désaccord entre ministères sur le périmètre d'application. Pensez-vous que la secrétaire d'un journaliste, qui tient son agenda et trie ses courriels, doive rester hors du champ de la protection ? Vous galvaudez le dispositif législatif. La jurisprudence est une chose, mais il appartient à la loi de dire le droit. À la télévision, de plus en plus d'émissions d'enquête sont réalisées non par des titulaires de la carte de presse, mais par des intermittents du spectacle. Pleinement journalistes, ils n'en ont pas le statut. Souvenez-vous de Pascale Clark à qui l'on a refusé la carte de presse : quel scandale !

Il convient de trouver une meilleure rédaction sur le délit de recel du secret de l'enquête, mais la vôtre crée un vide, alors que le secret des sources a été remis en cause de manière préoccupante dans des affaires récentes.

M. Philippe Bonnecarrère. – Pourquoi ne pas avoir inclus dans l'amendement n° COM-21 les actes de terrorisme ou relevant du crime organisé dans la liste des crimes justifiant une atteinte au secret des sources ?

Je salue la réécriture des dispositions qui contrevenaient au principe d'égalité devant la loi en introduisant une référence à la qualité des victimes et des mis en cause. Concernant le recel du secret de l'instruction et de l'enquête, vous proposez un retour opportun aux garanties de la CEDH, à mon avis suffisamment protectrices. Elle retient deux exceptions : la protection de la vie privée et la présomption d'innocence.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'interprétation de la définition du journaliste par les tribunaux inclut tous les types de collaborateurs, y compris ceux des sociétés de production sous-traitantes des chaînes. Elle ne couvre pas les activités non journalistiques comme le secrétariat ; mais à ce compte-là, tout le monde serait journaliste !

En matière de recel, il n'y a pas de vide juridique : nous nous en tenons à la loi de 2010, qui est claire et qui préserve les droits du juge et pas simplement du journaliste.

L'amendement n° COM-21 fait référence aux délits prévus aux titres I et II du livre IV du code pénal : le titre I traite des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, le titre II du terrorisme. « L'impératif prépondérant d'intérêt public » mentionné dans le texte couvre la lutte contre le crime organisé.

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} quater

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mon amendement n° COM-5 propose la suppression de cet article, qui organise la protection des lanceurs d'alerte et a été introduit à l'initiative de la députée Isabelle Attard. En effet, les précisions apportées aux 1^o et

2° sont inutiles car déjà couvertes par l'article L. 1351-1 du code de la santé publique, qui mentionne les sanctions et les rémunérations. Le 3°, qui étend la protection existante aux lanceurs d'alerte ayant relaté des faits à un journaliste, pose une véritable difficulté : les journalistes ne sont pas mentionnés à l'article 226-10 du code pénal relatif aux sanctions applicables en cas de dénonciation calomnieuse. Dès lors, un régime spécifique et plus clément s'appliquerait aux lanceurs d'alerte ayant choisi la voie des médias, plutôt que celle de l'employeur ou des autorités judiciaires ou administratives. Enfin, cet article ne modifie la législation que dans le domaine sanitaire et environnemental.

Dans une proposition de résolution demandant, en octobre dernier, la création d'une commission d'enquête relative à la protection des lanceurs d'alerte, notre collègue Nathalie Goulet rappelait combien le dispositif juridique de protection les concernant était morcelé et appelait à son harmonisation dans un texte *ad hoc*. Par conséquent, cet article ne constitue pas le véhicule législatif adéquat pour une telle réforme. De plus, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique présenté ce matin au Conseil des ministres comporte des dispositions différentes sur cette question.

Mme Marie-Christine Blandin. – Ma loi sur la protection des lanceurs d'alerte ne couvrait que les domaines de la santé et de l'environnement parce que dans le cours de mes échanges interministériels, je n'avais pas su convaincre - étrangement ! - le ministre de l'économie et des finances de l'époque. Malgré le projet de loi dit « Sapin », l'édifice demeurera incohérent et une loi globale restera nécessaire. En attendant, supprimer le canal journalistique pour les lanceurs d'alerte ne se justifie pas, d'autant que l'article 29 de la loi de 1881 punissant la diffamation s'applique aux journalistes. En supprimant le canal de la presse, vous rendriez impossibles les alertes sur l'amiante, sur les éthers de glycol, sur le Mediator... Voulez-vous tuer Irène Frachon ? C'est la presse qui l'a sauvée ! Je voterai contre cet amendement.

M. David Assouline. – Notre groupe est lui aussi opposé à cet amendement. Avant-hier, une lanceuse d'alerte, Florence Hartmann, a été emprisonnée, pour être libérée hier. Ne revenons pas en arrière. À l'Assemblée nationale, cet amendement n'a pas suscité de polémiques. Votre position, madame Morin-Desailly, ne correspond pas à celles que vous exprimez généralement.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je croyais avoir été claire. Je ne privilégie pas la visibilité au détriment de l'efficacité et de la rigueur de la loi, d'autant plus en cette époque de crise de confiance envers nos institutions. En tant que rapporteure, je me dois d'être prudente et de mettre en garde la commission sur le problème que cet article pose au point de vue du droit pénal. Je ne suis pas pour autant insensible à la protection des lanceurs d'alerte. De grâce, pas de procès d'intention !

Mme Marie-Christine Blandin. – Quelle confiance les citoyens conserveront-ils dans le Sénat, en apprenant que ce dernier rend placardisable ou licenciable toute personne qui a le tort de parler à un journaliste ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je ne comprends pas votre objection. La loi de 2013 n'est pas remise en cause.

M. Jean-Louis Carrère. – Vous feignez de ne pas comprendre... Cet amendement expose le Sénat à des accusations de ringardise. Il porte atteinte à l'image politique de notre institution.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous ne faisons pas de la communication. Nous légiférons !

L'amendement n° COM-5 est adopté et l'article est supprimé.

Article 2

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Mon amendement n° COM-6 précise que le CSA veille à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes. Le terme « veille » est plus conforme à la mission du régulateur, qui repose sur un contrôle *a posteriori*, que le terme « garantit ». Il supprime également une phrase laissant penser que le CSA pourrait devenir un arbitre entre les journalistes et leurs employeurs. Une telle évolution constituerait en effet une atteinte au fonctionnement normal des rédactions.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

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

L'article 3 est adopté sans modification, ainsi que l'article 4.

Article 5

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le fait que le non-respect des principes mentionnés au 3^e alinéa de l'article 3-1 n'ait besoin que d'être constaté, et non sanctionné, pour remettre en cause le recours à la procédure de reconduction simplifiée des autorisations d'émission pose un problème de proportionnalité. Les effets seraient préjudiciables pour les éditeurs de services concernés alors même que les manquements en question pourraient ne pas être significatifs. Mon amendement n° COM-7 rend donc nécessaire une sanction afin de privilégier les principes d'équité et de sécurité juridique.

L'amendement n° COM-7 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° COM-8 propose une nouvelle dénomination pour les comités qui deviendraient des « comités de déontologie », comme le proposait d'ailleurs David Assouline dans sa proposition de loi. En outre, ce comité devra être indépendant. Cette modification rédactionnelle est cohérente avec la nouvelle rédaction proposée aux alinéas 3 à 5 qui préserve la compétence du CSA pour apprécier l'indépendance des comités.

L'amendement n° COM-8 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° COM-9 supprime la possibilité de saisine des comités de déontologie par « toute personne », ce qui risquerait de les submerger de demandes, et ouvre un droit de saisine à la société des journalistes. Selon moi, le médiateur devrait siéger dans les comités de déontologie.

L'amendement n° COM-9 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° COM-10 rectifié propose une nouvelle rédaction des alinéas 3 à 5 afin de clarifier les responsabilités respectives de la société et du CSA et de trouver des membres ayant une certaine expérience en matière d'information et d'audiovisuel.

L'alinéa 3 établit que le CSA veillera à l'indépendance des comités de déontologie, ce qui signifie qu'il aura un droit de regard sur les nominations et les modalités de fonctionnement qui figureront dans les conventions signées avec les éditeurs de services.

L'alinéa 4 précise que les membres des comités de déontologie sont nommés par l'organe de gouvernance collégial de la société (conseil d'administration ou conseil de surveillance) afin d'assurer la légitimité de la décision et de rappeler que les administrateurs de la société veillent au respect de l'indépendance de l'information et des programmes. Lors de son audition, Delphine Ernotte a évoqué cette possibilité, estimant que le comité de déontologie devait être l'émanation du conseil d'administration.

L'alinéa 4 reconnaît au CSA un droit de véto sur les nominations dans le cas où il aurait des doutes sur l'indépendance des membres. Les nominations devront être notifiées au CSA pour devenir effectives et celui-ci disposera d'un délai de deux mois pour s'y opposer par avis motivé. Le processus de nomination donnera donc bien lieu à un dialogue entre la société et le CSA, chacun ayant ses propres responsabilités.

L'alinéa 5 maintient la possibilité de prévoir un comité de déontologie commun pour un groupe de média comportant plusieurs services de radio et télévision.

La rectification porte sur la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des comités de déontologie.

L'amendement n° COM-10 rectifié est adopté.

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

Article 8

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° COM-11 traite du rapport annuel du CSA. Il faut éviter qu'il entre trop dans le détail des manquements constatés dans l'application du troisième alinéa de l'article 3-1 afin de privilégier une analyse plus globale des difficultés rencontrées, conformément à l'esprit de la régulation qui préconise des échanges concertés pour améliorer les pratiques.

Le CSA doit pouvoir continuer à disposer d'une certaine marge d'appréciation sur l'intérêt qu'il y aurait à mettre en cause publiquement une société et le fonctionnement de sa rédaction d'autant plus que d'éventuels recours devant les juridictions compétentes pourraient être toujours en cours d'examen. Au nom du respect de cette marge d'appréciation, il

n'apparaît pas opportun d'exiger du CSA d'expliquer pourquoi il n'aurait pas pris de mesures en réponse à des manquements constatés.

L'amendement n° COM-11 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 9 est adopté sans modification, ainsi que les articles 9 bis, 10 et 10 bis.

Article 11

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Cet article propose plus de transparence : nous y sommes favorables. En revanche, il serait préférable de limiter son champ aux seuls actionnaires détenant au moins 10 % du capital qui sont les actionnaires véritablement significatifs, c'est l'objet de l'amendement n° COM-12.

M. David Assouline. – En fait, vous proposez d'en revenir à la situation actuelle. Votre argumentation n'est pas convaincante : vous reprenez ce que les patrons de presse nous ont dit. Nous interrogerons le Gouvernement en séance.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Non, la transparence sera accrue : désormais, la part de capital détenue par chacun sera connue.

L'amendement n° COM-12 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11 bis

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – En lien avec l'article 11, cet article prévoit des sanctions. Une entreprise fautive verrait ses aides directes ou indirectes suspendues en totalité ou pour partie. L'amendement n° COM-13 supprime cet article car il existe déjà une sanction pénale en cas de manquement aux obligations de transparence de l'actionnariat : le directeur de la publication encourt 6 000 euros d'amende.

En outre, l'État conventionne avec les entreprises de presse : ses aides sont déjà conditionnées au respect d'un certain nombre d'obligations.

Enfin, cet article me semble contre-productif car il touche plus durement les entreprises aidées que les autres. Or, les entreprises aidées sont souvent les plus fragiles, notamment parce qu'elles disposent de faibles ressources publicitaires. Ce dispositif de sanction serait donc plus lourd pour les entreprises les plus fragiles.

M. David Assouline. – Aucune entreprise supposée fragile ne nous a demandé de revenir sur cet article. Ce serait d'ailleurs les seules affectées par la « lourde » peine des 6 000 euros. Parlez-en à M. Dassault : cela l'amusera.

Nous devrons bien un jour nous pencher sur la répartition des aides à la presse car elles ne correspondent plus du tout à la réalité de terrain. Les petits entrants, comme la presse en ligne, n'en bénéficient pas, de grands groupes si... Une chaîne peut subir la sanction du CSA avec une non-reconduction de sa fréquence. Les aides à la presse écrite peuvent être

suspendues en partie ou totalement. Mais, de grâce, n'évoquez pas la peine de 4 000 euros qui n'est absolument pas dissuasive.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Nous aurons ce débat en séance.

L'amendement n° COM-13 est adopté et l'article est supprimé.

Article 11 ter

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – J'ai déjà présenté cet amendement n° COM-24 : il s'agit de revenir sur la suppression votée à l'Assemblée nationale d'un dispositif que nous avons adopté à l'unanimité il y a quelques mois. La loi Macron estimait que grâce à la dématérialisation du *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (Bodacc), les entreprises pouvaient s'épargner le paiement d'une annonce lors d'une cession de commerce en passant par une publication gratuite.

M. Jacques Gosperrin. – François Commeinhes, ayant dû s'absenter, m'a demandé d'intervenir en son nom. Il avait présenté il y a plus d'un an un amendement à la proposition de loi de modernisation du secteur de la presse sur les annonces légales. Les publications des mutations de fonds de commerce dans les journaux habilités représentent une part substantielle de leurs revenus et constituent pour certains la clé de voute de leur modèle économique. Il serait contreproductif de voter cet amendement. Afin de préserver la pérennité économique de certaines publications, notamment la presse spécialisée et la presse régionale, il vous invite à maintenir l'article 11 *ter*.

M. David Assouline. – Je souscris à ce qui vient d'être dit.

Hugues Portelli rappelle que nous avons voté à l'unanimité cette disposition lors de l'examen de la loi Macron. Or, lorsque nous nous sommes prononcés, nous n'avions pas évalué l'impact de cette disposition sur le secteur de la presse. Le Gouvernement s'en était rendu compte et certains parlementaires avaient été alertés. Je n'ai pas pu corriger cet article, à cause du 49-3. Nous avons entendu les représentants de la presse locale : avec cette mesure, elle perdrait des millions. Ne la fragilisons pas.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je souhaite convaincre Hugues Portelli de renoncer à son amendement. Les informations de la publication au Bodacc ne donnent pas satisfaction car il est impossible de s'y retrouver. Il faut des logiciels experts, que seuls les établissements bancaires possèdent, pour extraire les informations pouvant intéresser d'éventuels acheteurs. Personne d'autre ne dispose de tels outils et ne peut donc être correctement informé. L'usage de la presse régionale, qu'elle soit quotidienne ou hebdomadaire, est donc indispensable pour ce type de recherche.

Même au niveau national, ces annonces semblent nécessaires à une certaine presse, par exemple, les publications des *Échos* deux fois par semaine. Le modèle économique de la presse régionale a donc besoin de ces annonces, notamment celles concernant les cessions de fonds de commerce, d'autant que les ressources publicitaires locales sont faibles.

David Assouline a, tout à l'heure, fait référence à l'époque où chaque département comptait six ou sept titres de presse. Aujourd'hui, nous en sommes à deux ou trois.

M. Jean-Louis Carrère. – Parfois un !

M. Philippe Bonnecarrère. – Ces journaux tiennent grâce aux annonces légales. Les supprimer serait leur arrêt de mort, ce qui porterait atteinte au pluralisme de la presse.

M. Claude Kern. – Je partage ce qui vient d'être dit. Cet article est indispensable pour assurer la survie la presse régionale, notamment hebdomadaire. Je demande à la commission des lois de revoir sa copie.

Mme Colette Mélot. – Je me joins à ces remarques : protégeons la presse locale.

M. Jean-Claude Carle, président. – Je suis en tout point d'accord avec mes collègues.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Avant même de vous avoir entendus, je souhaitais le maintien de cet article. En général, je n'aime pas détricoter ce qui vient d'être voté, mais nous sommes dans une situation particulière. Cette disposition a été introduite dans la loi Macron au détour d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale, sans aucune étude d'impact et la presse régionale et spécialisée a découvert qu'elle risquait d'être privée annuellement de 9 millions d'euros de ressources. En supprimant cet article, nous mettrions des entreprises en difficulté. Je ne souscris donc pas à la proposition de la commission des lois.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Je n'accorde pas la même importance à cet amendement qu'aux amendements précédents. Je le retirerais s'il n'avait été voté à l'unanimité par la commission des lois.

L'amendement n° COM-24 n'est pas adopté.

L'article 11 ter est adopté sans modification.

L'article 11 quater est adopté sans modification, ainsi que les articles 11 quinquies, 11 sexies et 11 septies.

Article 11 octies

L'amendement rédactionnel n° COM-14 est adopté.

L'article 11 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° COM-15 propose de reporter au 1^{er} juillet 2017 la date limite pour l'adoption des avenants aménageant les conventions.

M. David Assouline. – Pourquoi attendre si longtemps ? Pourquoi ne pas fixer six mois, soit le 1^{er} janvier prochain ? Ne risque-t-on pas de vous soupçonner de vouloir attendre certaines échéances électorales ?

L'amendement n° COM-15 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° COM-16 reporte au 1^{er} juillet 2017 la mise en place des comités de déontologie.

M. David Assouline. – Même remarque que précédemment.

L'amendement n° COM-16 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 14 est adopté sans modification.

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

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

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	1	Suppression du principe d'« intime conviction professionnelle »	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	2	Modification rédactionnelle	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	3	Liberté, pour les entreprises de presse et audiovisuelles, de se doter d'une charte déontologique selon les modalités de leur choix	Adopté
Article 1er bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	4	Limitation du rôle du comité d'entreprise en matière de contrôle du respect des règles déontologiques	Adopté
Article 1er ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PORTELLI	18	Exclusion des collaborateurs de la rédaction du bénéfice du régime de protection des sources	Adopté
M. PORTELLI	20	Suppression de la notion d'atteinte indirecte aux sources	Adopté
M. PORTELLI	21	Aménagements des atteintes possibles au secret des sources	Adopté
M. PORTELLI	22	Suppression d'un nouveau fait justificatif de recel du secret de l'enquête ou de l'instruction	Adopté

M. PORTELLI	23	Clarification des rôles respectifs du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention	Adopté
Article 1er quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	5	Suppression de l'article	Adopté
TITRE IER LIBERTÉ, INDÉPENDANCE ET PLURALISME DES MÉDIAS AUDIOVISUELS			
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	6	Compétence du CSA pour veiller à l'indépendance de l'information	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	7	Précision selon laquelle les manquements doivent être sanctionnés pour occasionner le non-recours à la procédure de reconduction simplifiée	Adopté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	8	Nouvelle dénomination des comités qui deviennent des « comités de déontologie »	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	9	Suppression de la saisine des comités par « toute personne » et saisine par la société des journalistes. Rapport annuel au CSA	Adopté
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	10 rect.	Nomination des membres des comités de déontologie par le conseil d'administration de la société et droit de veto du CSA	Adopté
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	11	Précision sur la façon dont le rapport annuel du CSA rend compte de l'action du Conseil en faveur de l'indépendance de l'information	Adopté

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR DE LA PRESSE			
Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	12	Relèvement de la qualité de capital détenu pour l'application des obligations de transparence de l'actionnariat des entreprises de presse	Adopté
Article 11 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	13	Suppression du dispositif de suspension des aides à la presse en cas de manquement aux obligations de transparence de l'actionnaire ou d'entrave au droit d'opposition des journalistes	Adopté
Article 11 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PORTELLI	24	Suppression de l'obligation de publication des cessions de fonds de commerce dans un journal habilité	Rejeté
Article 11 octies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	14	Modification rédactionnelle	Adopté
TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES, TRANSITOIRES ET FINALES			
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	15	Fixation au 1 ^{er} juillet 2017 du délai limite pour adapter les conventions aux nouvelles dispositions relatives à l'indépendance de l'information	Adopté
Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure	16	Fixation au 1 ^{er} juillet 2017 du délai limite pour créer des comités de déontologie	Adopté

La réunion est levée à 12 h 10.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 30 mars 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Audition de M. Guillaume Pepy, Président-directeur général de SNCF Mobilités, et de M. Jacques Rapoport, Président-directeur général de SNCF Réseau

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Hervé Maurey, président. – Nous poursuivons notre cycle d'auditions sur le système ferroviaire, après celle de Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) et avant celle de Jean-Pierre Farandou, candidat proposé à la succession de Jacques Rapoport.

C'est parce que le Sénat est très attaché au groupe public ferroviaire qu'il s'inquiète de sa situation actuelle, avec une dette en augmentation continue, qui s'est encore accrue de 3 milliards d'euros en 2015 pour atteindre 50 milliards d'euros, et devrait s'approcher des 60 milliards à horizon 2020-2025 ; la dépréciation d'actifs de 12 milliards rendue publique début mars, avant même la tenue du conseil de surveillance qui devait la valider ; une règle d'or dont le respect ne nous paraît pas assuré ; un état du réseau dégradé, dont témoigne l'accident de Brétigny, qui a par ailleurs donné lieu à des accusations très graves. Et je ne reviens pas sur d'autres sujets, tels que les problèmes récurrents de ponctualité et de confort, la suppression de TER faute de conducteurs, le recul observé sur les portiques de sécurité ou votre opposition à l'Arafer sur la question de la tarification du réseau et des gares.

Nous attendons de vous un discours de vérité, en particulier sur la situation financière du groupe public ferroviaire et la négociation sociale en cours.

M. Jacques Rapoport, président-directeur général de SNCF. – Je vous remercie de nous donner cette opportunité d'échanger avec la représentation nationale. Le fait que nous parlions de moins en moins de la réforme ferroviaire d'août 2014 est positif, car cela signifie qu'elle est mise en œuvre comme prévu. Les institutions ont été mises en place et fonctionnent ; le système ferroviaire a retrouvé une cohésion humaine, après dix-huit ans de « guerre des tranchées » ; entre le gestionnaire du réseau et l'opérateur historique, les fonctions essentielles sont assurées en toute indépendance ; nous avons dépassé les objectifs de productivité sur lesquels nous nous étions engagés ; nous progressons enfin sur la gestion du foncier et de l'immobilier, autrefois source d'insatisfactions, comme en témoigne la série de protocoles signés en Ile-de-France.

Deux grands sujets restent à traiter. Le premier, beaucoup plus préoccupant que la situation financière, est l'état dégradé de notre réseau. Mon successeur n'aura pas la tâche facile, car SNCF Réseau est le dépositaire d'un patrimoine national en danger. Je ne parle pas ici des lignes à grande vitesse ou des ouvertures de ligne, mais des 20 000 à 25 000 kilomètres qui n'ont pas bénéficié des investissements requis depuis 25 à 30 ans, sur notre réseau de 30 000 kilomètres. Si l'on peut comprendre que des dépenses de renouvellement aient été

reportées sur cinq ou dix ans, de tels reports ne devraient pas avoir lieu sur une période de trente ans. L'infrastructure ferroviaire n'est pas strictement arithmétique et logique : à partir d'un certain âge, la prévisibilité des investissements décroît, et la science de l'ingénieur n'est pas illimitée. L'âge moyen des voies est de 33 ans, soit le double de ce qui est observé en Allemagne. Il s'agit d'un réel risque et la seule priorité que nous devons avoir est celle de la préservation de ce patrimoine. Dans ce contexte, le débat sur la dépréciation d'actifs présente peu d'intérêt au regard de la valeur totale de notre réseau, qui avoisine les mille milliards d'euros.

Beaucoup de sujets entrent en compte dans la négociation du contrat de performance avec l'État, mais c'est la trajectoire de renouvellement qui me semble la plus importante. Il est possible d'augmenter les dépenses de renouvellement sans augmenter la dépense publique, à condition de reporter un certain nombre de projets de développement – dont je ne remets pas ici en cause l'utilité ou la pertinence, mais le caractère prioritaire. La priorité, pour les dix à quinze ans à venir, doit être la remise à niveau de la partie la plus circulée du réseau, qui est possible malgré la contrainte financière.

La situation financière résulte d'une stagnation des recettes et d'une augmentation des dépenses. Les péages ont augmenté de 5% par an pendant des années, sans que SNCF Réseau puisse en bénéficier puisque les gains en résultant ont été affectés aux nouveaux projets pour compenser la diminution des subventions. Aujourd'hui, le TGV paie 800 millions d'euros de péages de plus qu'il y a dix ans, et pour les régions, cet écart se chiffre à 200 millions d'euros. On ne peut aller au-delà, et ces recettes vont peut-être même diminuer, car l'Arafer, qui possède un pouvoir de décision dans ce domaine, estime que ces péages sont trop élevés par rapport à ce qu'exige le droit européen. Quant aux charges, elles augmentent non pour des raisons de productivité insuffisante, mais parce qu'il faut désormais assumer des dépenses importantes de remise à niveau.

M. Hervé Maurey, président. – Je partage votre préoccupation sur l'état du réseau. Quand vous évoquez un âge de 33 ans, vous parlez d'une moyenne, nous savons que certaines portions du réseau ont plus de 100 ans.

M. Guillaume Pepy, président-directeur général de SNCF Mobilités. – La promesse de la réforme était d'avoir un système ferroviaire plus simple, plus efficace, plus économique. L'exemple de la gestion de l'immobilier montre que nous commençons à réussir à simplifier, puisque l'an dernier, 26 cessions ont été réalisées au profit des collectivités, soit l'équivalent de 4 000 logements ; c'est deux fois plus que l'année précédente. Nous gagnons en efficacité avec la disparition des conflits entre les travaux sur le réseau et la circulation des trains, particulièrement visible en Ile-de-France. Sur le dernier volet, nous avons réalisé 653 millions d'euros d'économies en 2015, soit plus que l'objectif de 500 millions d'euros que nous avions annoncé. En 2016, nous prévoyons de 650 à 750 millions d'euros d'économies, ce qui prouve que nous pouvons dépenser moins.

Le système ferroviaire doit atteindre le petit équilibre, entre les charges et les dépenses, pour pouvoir traiter, ensuite, la question du désendettement, sur laquelle le Gouvernement doit remettre un rapport d'ici l'été. Pour cela, il faut réaliser des efforts en matière de performance, revoir notre cadre social et redéfinir certains modèles.

La modernisation du cadre social est un succès. L'année dernière, plus de vingt accords ont été signés, dont dix à l'unanimité. Trois chantiers sont encore devant nous. La négociation sur l'évolution des régimes de travail et la façon dont nous appliquons les

35 heures a démarré et doit aboutir d'ici la fin du mois de juin, puisque le cadre actuel ne sera plus applicable à partir du 1^{er} juillet. Nous abordons également en ce moment la question de la polycompétence, pour développer la polyvalence des agents. Enfin, l'organisation du groupe doit être repensée sur le terrain pour que certains problèmes puissent y être réglés directement, au lieu d'être bloqués dans l'attente d'une décision provenant des échelons supérieurs. L'enjeu de cette modernisation négociée du cadre social est de savoir si l'on fera plus ou moins de trains, et si le groupe public ferroviaire sortira vainqueur ou vaincu du jeu de la concurrence. Il en va de l'avenir de l'entreprise et de ses emplois. Les discussions ont commencé sérieusement et progressé, et nous faisons tout pour éviter un rapport de force, même si l'histoire de notre pays montre qu'on ne peut pas exclure qu'il y en ait un.

Sur les gares, le Gouvernement prépare le rapport qu'il doit rendre à ce sujet d'ici l'été. Le contexte a déjà beaucoup évolué depuis les propositions faites par Fabienne Keller il y a sept ans. Nous devons trouver une solution pour accélérer le financement de la rénovation des gares, pour rattraper le retard accumulé par la France dans ce domaine. Nous devons faire en sorte que les régions jouent pleinement leur rôle dans les gares régionales, et que des recettes soient trouvées pour financer d'autres projets dans les gares nationales. Plusieurs projets sont devant nous : à la gare d'Austerlitz, à la gare du Nord et à la gare Montparnasse, ainsi que dans une vingtaine de gares de province qu'il faut rénover dans les cinq ou dix ans à venir.

En ce qui concerne les trains Intercités, c'est l'État qui est le décideur. Il faut assurer le renouvellement intégral du parc roulant, car les trains Corail ont quarante ans et sont en fin de vie. L'État a pris des décisions en ce sens, avec l'achat de matériel existant chez les industriels, et le lancement d'un appel d'offres pour avoir un nouveau train rapide, électrique, moderne. Il y a aujourd'hui 300 trains et 100 000 utilisateurs par jour. C'est bien leur sauvetage qui est recherché, et non leur suppression. La situation est beaucoup plus compliquée pour les trains de nuit, qui disparaissent peu à peu en Europe, en raison du développement de l'hôtellerie économique et du développement de la grande vitesse. L'État ne souhaite plus les subventionner, sauf deux d'entre eux, le Paris-Rodez-Latour-de-Carol et le Paris-Briançon, pour des raisons d'aménagement du territoire. Pour les autres, le secrétaire d'État aux transports a souhaité qu'il y ait un appel à candidatures pour que ces services soient assurés soit par des acteurs privés, soit par les collectivités territoriales qui le souhaitent.

M. Louis Nègre. – Vous avez tous décrété ce matin, à commencer par le président de la commission, la situation de la SNCF au sens large. Il y a des points positifs, comme par exemple les six orientations relevées par M. Rapoport. M. Pepy a également rappelé l'ambition de faire plus simple, plus économique, plus efficace. Votre chiffre d'affaires progresse et vous achetez un certain nombre de sociétés, notamment en Afrique du Nord, ce qui contribue à étendre l'influence de la SNCF qui est soumise à une rude concurrence.

Cependant, la note d'ambiance que je souhaite souligner est beaucoup moins positive. Je précise d'emblée qu'en disant cela, je ne parle pas des hommes, que ce soit le président de SNCF Mobilités ou le président de SNCF Réseau. Je crois que vous êtes tous deux passionnés et engagés.

C'est plutôt le système lui-même qui est en cause. C'est le rôle de l'État stratège, qui ne vous donne pas les moyens nécessaires pour réussir. Si l'on compare ce que la France consacre à son industrie ferroviaire, c'est-à-dire 70 euros par habitant, à ce que la Suisse y

consacre de son côté, 220 euros par habitant, on comprend qu'il est difficile d'atteindre les objectifs.

Aujourd'hui, la dette dépasse pour la première fois 50 milliards d'euros. En outre, la dépréciation d'actifs que l'on constate n'est pas qu'un jeu d'écritures : vous aurez plus de difficultés pour obtenir des taux compétitifs auprès des banques.

Le deuxième problème concerne la sécurité : nous avons aujourd'hui des accidents, y compris mortels. Le rapport de la Cour des comptes montre que nous avons du matériel qui parfois date de plus de 90 ans.

Enfin, et c'est le principal, le résultat n'est pas bon pour un voyageur lambda. Pour les TET par exemple, le matériel a plus de quarante ans. Dans ma région, il y a aussi ce qu'on appelle les « naufragés du TER ». C'est la même chose dans d'autres régions.

En résumé, la dégradation de la qualité du service, la dépréciation des actifs et la dette brossent un tableau moins optimiste que celui que vous avez présenté.

Je souhaiterais donc savoir comment redresser la barre dans ces conditions.

M. Michel Vaspart. – Je voudrais remercier le président Rapoport. Je vous avoue m'être demandé, de manière un peu polémique, s'il fallait être sur le départ pour tenir un tel langage de vérité. Je prends aujourd'hui très régulièrement le train et je suis assez surpris de leur état, notamment des TGV Atlantique. Ils sont sales, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur et le réglage des sièges est défectueux. C'est beaucoup moins le cas sur la ligne Paris-Lyon.

Je suis d'accord lorsque le président Rapoport dit que le réseau constitue le patrimoine national, même si ce n'est peut-être pas vrai pour l'ensemble du réseau, qui est gigantesque. En revanche, un certain nombre de réseaux secondaires n'ont pas été entretenus depuis quarante ans, en particulier en Bretagne : ils devraient être prioritaires. Je veux bien qu'on continue à construire des lignes TGV alors qu'on est tout de même bien desservis sur le territoire national, mais cela ne doit pas être au détriment de l'entretien du réseau qui fait rouler notamment des TER pour les gens qui vont au travail. Il n'y a pas de moyens financiers. Je ne sais pas si les régions seront en capacité de dégager des moyens supplémentaires. Quant aux intercommunalités, c'est devenu très compliqué depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. On sait qu'il est extraordinairement difficile aujourd'hui de dégager des moyens.

Vous avez également souligné les efforts importants de productivité. Vous avez cité des chiffres. En revanche, certains rapports montrent qu'à la Deutsche Bahn, les conducteurs de trains travaillent 38 heures par semaine et les conducteurs d'ICE roulent 32 heures alors qu'en France, les conducteurs travaillent 32 heures par semaine, dont 18 heures de conduite. Est-ce vrai ?

Je crois que nous allons devoir faire des choix. Quels seront-ils ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je remercie nos deux présidents de leur exposé. Je suis sénateur de Dordogne. Pour prendre le TGV aujourd'hui, je dois aller à Angoulême en voiture. Demain, je pourrai peut-être le prendre à Libourne si le cadencement est adapté. Si je veux partir de Périgueux, je mets 4h30 pour arriver à Paris-Austerlitz.

J'ai deux questions précises. La nouvelle région Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes va-t-elle permettre d'améliorer la ligne de TER Bordeaux-Limoges, qui auparavant dépendait des régions Aquitaine et Limousin ?

M. Pepy a parlé de la fin du cycle des trains Corail. Cela impacte directement deux ateliers industriels de l'agglomération de Périgueux : l'atelier SNCF de Chamiers et l'atelier SNCF de Périgueux, qui aujourd'hui travaillent sur les voitures Corail et voient donc leur plan de charge diminuer. Que va-t-il advenir des salariés de ces sites dans le cadre de la restructuration ?

M. Gérard Cornu. – C'est très intéressant de pouvoir vous entendre, les deux présidents ensemble. M. Pepy, il y a deux ans je crois, vous aviez identifié une quinzaine de lignes catastrophiques en France. Quelle est l'amélioration sur ces lignes aujourd'hui ? J'en utilise une pour ma part : celle du TER Chartres-Paris. L'embouteillage aux abords de Paris pose problème. Vous allez d'ailleurs bientôt inaugurer la gare de Chartres, qui a un fonctionnement d'intermodalité exceptionnel. J'ai l'impression que la ligne Châteaudun-Paris Austerlitz est également en train de se dégrader.

Mme Chantal Jouanno. – M. Rapoport, la question du réseau en Ile-de-France est centrale. Mon collègue Louis Nègre a évoqué l'âge des caténaires mais on pourrait aussi évoquer l'âge des tunnels, qui ont plus de cent ans en général. En conclusion, vous avez dit que si la priorité était à la remise à niveau du réseau, cela pouvait se faire dans de bonnes conditions financières. Pouvez-vous développer ce point ?

M. Pepy, ne pensez-vous pas que SNCF Mobilités pourrait développer des services de multimodalité, notamment en Île-de-France, qui puissent allier des systèmes de covoiturage, d'autopartage et de transports publics ?

M. Charles Revet. – La desserte entre Paris et la Normandie est très mauvaise. Il y a rarement un train qui arrive à l'heure, je le constate toutes les semaines. Pourquoi ? Peut-on espérer, la mise en place d'un parcours dédié, avec les lignes existantes, sans arrêt intempestif ?

Sur le fret, qu'en est-il du centre multimodal du Havre ? Va-t-on l'utiliser ? J'ai bien compris qu'il y avait des freins. Je suis en train de mener des auditions sur ce sujet avec la députée Valérie Fourneyron. Pourquoi y a-t-il des réticences à utiliser ce centre multimodal ?

L'ingénieur à l'origine du Port 2000 du Havre était M. Graillot : le résultat est magnifique en tant qu'espace portuaire ; en revanche, en termes d'acheminement en amont et en aval, le fret ferroviaire ne représente que 4 % et le fluvial que 10 %, soit plus de 85 % pour la route. M. Graillot nous avait à l'époque fait part de son rêve de faire circuler des trains de 2 kilomètres en réutilisant des lignes existantes qui ne sont plus utilisées depuis parfois trente ou quarante ans, notamment pour aller vers l'Europe centrale. Cette idée pourrait-elle être remise à l'ordre du jour ? J'ajoute que nous sommes en pleine enquête publique sur la ligne Serqueux-Gisors et que ce projet doit être mené à bien malgré la contestation. Pourrait-on enfin utiliser des gares de triage aujourd'hui non-utilisées ?

M. Rémy Pointereau. – Je voudrais revenir un instant sur le rapport Duron, qui soulignait la priorité à donner à la modernisation du réseau existant avant de lancer de

nouvelles lignes à grande vitesse. J'indique d'ailleurs à mon collègue que les lignes LGV ne desservent pas tout le territoire : la région Centre est la grande oubliée.

Je voudrais vous parler du train Brive-Orléans-Paris-Lille, qui va être supprimé. Beaucoup de gens ne savaient même pas que cette ligne existait. Ne peut-on pas faire de la communication sur ce type de lignes ? On pourrait, avec les offices de tourisme locaux, faire davantage de propositions, avec du train-hôtel ou encore du train-visite par exemple. J'espère que cette ligne pourra redémarrer.

Deuxième point, j'ai l'impression que nous sommes sur la défensive et qu'il n'y a plus de stratégie, ni d'ambition, alors même que le train reste le transport le plus sûr et le moins polluant. Ne pourrait-on pas aussi s'attaquer aux frais de fonctionnement interne de la SNCF ? Il y a un vrai sujet, notamment avec le statut des cheminots. Ne pouvez-vous pas vous recentrer sur votre métier de base, à savoir le train, plutôt que de dériver sur le transport routier ou encore le covoiturage, au détriment du transport ferroviaire.

M. Alain Fouché. – Je suis pour ma part complètement satisfait par la ligne LGV Paris-Bordeaux. Par ailleurs, j'ai siégé pendant longtemps au conseil d'administration de RFF et je voudrais souligner que tous les politiques ont des responsabilités sur ce sujet. Les élus de tous bords politiques ont véritablement harcelé RFF pour avoir de nouvelles lignes, ce qui a conduit RFF à s'endetter pour mener un grand nombre d'études au détriment de l'entretien.

En ce qui concerne la sécurité, nous avons fait un rapport avec mon collègue Bonhomme. J'ai quelques questions à ce sujet :

– pourrez-vous obtenir que les mêmes portiques que ceux qui ont été installés pour les Thalys à la gare du Nord soient installés à Bruxelles, Amsterdam et Cologne ?

– quelle est votre possibilité de financement des portiques aléatoires, tels que nous les avons proposés ?

– que pensez-vous de la mise en place de caméras-piétons dans les gares ?

– allez-vous poursuivre le contrôle des personnels de nettoyage ? Cela me paraît important.

– quel est votre planning de sécurité sur la durée et combien cela va-t-il coûter ?

Je suis en outre surpris de voir que vingt minutes avant l'affichage d'un TGV, les trains sont à quai, portes ouvertes. Cela ne devrait pas être le cas. N'importe qui peut ainsi monter dans le train.

Concernant le personnel navigant, il est insuffisant.

Autre point, où en êtes-vous sur les ventes de terrains et les ventes de gares ? J'ai posé la question à plusieurs reprises et les réponses sont très évasives. Vous avez un patrimoine important qui est délaissé depuis des années, des gares abandonnées et des terrains non vendus.

Enfin, en ce qui concerne la desserte d'un certain nombre de villes sur la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux, vous avez reçu des courriers des villes d'Angoulême et de Châtellerault. Je sais très bien les promesses faites par la SNCF à l'époque : des engagements

précis ont été pris pour que les gares restent desservies. Les collectivités ont cessé de donner leurs financements pour l'année passée. La région n'a rien voulu financer en Poitou-Charentes. Le maire de Châtellerault aimerait avoir des précisions sur ce sujet et surtout que les engagements soient tenus.

Mme Évelyne Didier. – Je remercie les deux présidents pour la qualité de leur présentation. Ils ont situé les choses à un bon niveau, à savoir sur la question du patrimoine. Nous sommes depuis trente ans dépositaires d'un patrimoine national qui n'est pas entretenu, trente ans pendant lesquels les gouvernements de tous bords n'ont rien fait. Vous indiquez qu'il ne peut y avoir qu'une priorité : notre patrimoine national de mille milliards d'euros. Il est irresponsable de ne pas l'entretenir, tant du côté de l'État que des parlementaires qui votent le budget chaque année. Le seul sujet selon vous est la trajectoire de renouvellement, qu'on ne pourra pas tenir si l'on accroît les projets de développement. Il faudrait donc les reporter. Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par là ?

De nombreux collègues ont évoqué l'état de leurs lignes de trains. Y a-t-il des différences d'une région à l'autre ? Pour quelles raisons ?

Nous savons tous que l'état du réseau n'est pas bon. Pouvez-vous nous dire s'il y a un vrai danger ? Est-il vrai que cet état induit des différences de vitesse des trains ?

Concernant les finances, on identifie la responsabilité de l'État depuis trente ans. J'ai été étonnée d'apprendre qu'on n'a même pas laissé l'argent des péages à RFF pour renouveler le réseau. Est-ce Bercy qui a récupéré cet argent ?

En matière de concurrence, qu'en est-il par rapport aux bus Macron ? Ils auraient conduit à la création de 900 emplois. N'a-t-on pas ajouté une difficulté supplémentaire pour le ferroviaire, qui doit déjà faire face à la dette et à l'état du réseau ?

Bercy tarde à s'engager sur la rénovation du réseau. Où en sommes-nous précisément ?

M. Michel Raison. – Les dossiers relatifs à la SNCF suscitent toujours beaucoup de passion. C'est une entreprise qu'on aime et dont on est fier en France. Les critiques sont à la mesure de cette passion. Nous avons aujourd'hui de bonnes raisons de nous inquiéter.

La SNCF a un riche patrimoine en infrastructures. Le patrimoine matériel, mobile, est en revanche vieillissant. Le patrimoine en termes de savoir-faire est également conséquent. Malgré cela, l'entreprise est en danger du fait de la lourdeur de sa gestion. Sont aux commandes à la fois l'entreprise, l'État et les autorités organisatrices. Les TER constituent un bel exemple : s'il n'y avait pas eu de décentralisation, il n'y aurait plus de TER en France... C'est pour cette raison que les TET sont aujourd'hui en danger. L'autorité organisatrice qu'est l'État ne fait pas son travail. La SNCF a aussi une part de responsabilité. Une entreprise doit se remettre en cause tous les jours, or la SNCF est gérée de manière très statique. La gestion du personnel est très lourde. Un ancien ministre de l'Éducation nationale parlait de mammouth, le terme pourrait être appliqué à la SNCF. Vous avez évoqué, M. Pepy, les métiers. Malgré les réformes successives, rien ne bouge.

L'autre enjeu est celui des choix politiques et stratégiques de l'entreprise. La question de la poursuite des créations de LGV est posée au vu des besoins de rénovation des infrastructures existantes. Sur ces choix importants, la SNCF donne l'impression d'une fuite

en avant. Lorsqu'un tronçon ou une ligne ne fonctionnent pas, nous avons tendance à l'abandonner et à investir dans une autre ligne, sans chercher à régler les problèmes. Ces choix stratégiques doivent être remis en cause sans attendre un énième rapport. Certaines décisions doivent être prises rapidement.

M. Pierre Médeville. – Je vous remercie pour la clarté de vos exposés, bien qu'ils soient un peu inquiétants. Si mon collègue Alain Fouché sera bientôt à deux heures de Paris avec l'ouverture du tronçon Bordeaux-Tours, Toulouse reste désespérément à deux heures et quart de Bordeaux... L'agglomération toulousaine, quatrième métropole de France, reste une anomalie dans la desserte TGV. L'arrivée du TGV nous est promise depuis 2004 ; nous n'avons pas avancé douze ans après. Où en est cette ligne ?

Concernant l'opération TESO-Toulouse Euro-Sud-Ouest et le réaménagement du quartier autour de la gare Matabiau en quartier d'affaires de 135 hectares, la métropole a commencé des investissements. Où en êtes-vous de votre côté pour les programmes d'investissement sur cette opération ?

M. Jérôme Bignon. – M. Rapoport, vous nous avez parlé très clairement du choix entre rénovation et nouveaux projets. Comme d'habitude, rien ne sera probablement tranché et nous continuerons à mener les deux de front pour satisfaire les pressions exercées sur les territoires. La question est cependant bien posée. Les financements ne sont pas illimités.

Vous nous avez indiqué que vous répondriez si nous posions la question des raisons pour lesquelles l'Arafer n'est pas consultative mais décisionnaire sur la question des péages : je vous la pose donc...

M. Pepy, je ne partage pas le point de vue développé par notre collègue Michel Raison et je trouve extrêmement positifs vos propos sur la modernisation négociée du cadre social. Une des difficultés fondamentales dans la gestion de notre pays réside précisément dans la nécessité de cette négociation. Il n'y aura pas de nouvelle SNCF s'il n'y a pas un nouveau cadre social. C'est très difficile mais c'est porteur d'espoir à long terme.

Je suis usager du train entre Paris et Amiens. Je mentirais en disant que la qualité du service s'est améliorée ces quinze dernières années. Pourquoi le matériel est-il si souvent en panne ? Pourquoi manque-t-il si souvent un conducteur pour conduire le train ? Pourquoi si souvent aucun contrôle n'est exercé ? Certaines anomalies sont totalement déraisonnables à l'époque actuelle. Ces questions me paraissent importantes, au-delà des ambitions que vous avez de faire évoluer le cadre social.

Je rejoins enfin ce que disait Charles Revet. Je fais partie de la même mission que lui, confiée par le Premier ministre, sur les axes Nord, Seine, Rhône et façade Atlantique. Une partie de notre travail consiste à analyser les questions de multimodalité. Les ports sont des voies d'entrée ou de sortie mais ce qui est intéressant c'est leur connectivité avec le reste du territoire, par le chemin de fer, la route et le fleuve. Quelle est la position de la SNCF par rapport à l'efficacité des ports français ? Ainsi que le note le Premier ministre dans sa lettre de mission, on ne peut pas comprendre, compte tenu de la position géographique de la France, que cela marche si mal aujourd'hui par rapport à nos voisins européens.

M. Didier Mandelli. – Ma question porte sur la concurrence. Celle du secteur aérien a été évoquée. Je souhaiterais savoir comment vous appréhendez les nouvelles concurrences que sont le bus, dont vous êtes d'ailleurs un acteur, mais également le

covoiturage. Avez-vous mesuré les impacts de ces nouvelles formes de mobilité ? Comment avez-vous décidé de vous y adapter ?

Mme Annick Billon. – Je suis d'accord avec Evelyne Didier pour dire que les torts sont partagés. Messieurs les présidents, vous avez parlé de « réinventer les modèles ». Pour vous, cela signifie-t-il supprimer des lignes ? Ouvrir à la concurrence ? Remplacer certaines lignes de train par l'autocar ? Vous avez créé une filiale Ouibus. Pouvez-vous nous donner les premiers résultats ? M. Rapoport disait tout à l'heure qu'il fallait se concentrer sur une priorité : les investissements qui s'éloignent de votre cœur de métier n'auraient-ils pas dû être dirigés prioritairement sur les TET ? Je faisais partie de la mission Duron. Les TET participent à l'aménagement du territoire. C'est une priorité pour certains départements. Je suis sénatrice du Sud de la Vendée. Depuis un an, tous les vendredis, une association se mobilise sur les quais pour maintenir l'arrêt de Luçon. On sent une véritable détresse et une attente forte de la population par rapport au maintien de ce service public.

M. Jean-François Longeot. – Nous avons entendu M. Rapoport nous expliquer que nous avons un réseau vétuste et un endettement important. Cela a déjà et cela aura un impact certain sur la sécurité dans les trains. Quelles solutions avons-nous et quelles priorités faut-il définir pour l'entretien, les réparations et les mises aux normes des réseaux ?

Le ministre Alain Vidalies a pris une décision concernant les modalités de renouvellement du parc matériel des lignes structurantes TET. Un nouveau marché va être lancé. Nous n'avons pas de délais prévus à ce stade. Quel impact cela aura-t-il sur le renouvellement du matériel ? Et quel impact sur la situation de l'emploi, notamment des prestataires comme Alstom ?

M. Jean-François Mayet. – J'utilise le Paris-Toulouse à partir de Châteauroux chaque semaine. Je partage les remarques déjà formulées en matière de sécurité, de pannes et de retards. Si l'accident de Brétigny avait eu lieu un mercredi soir, j'aurais été dans le train qui a déraillé.

Ma question porte sur un projet local. Le projet de LGV monovoie Limoges-Poitiers est une ineptie. L'objectif serait de dévier à partir de Limoges les clients SNCF du Sud de Limoges vers Poitiers, avec une augmentation de l'ordre de 30 % des tarifs. Ce projet est-il toujours d'actualité au moment où l'on s'interroge sur le coût des transports en TGV ?

M. Jean-François Rapin. – Monsieur le président, la salle Médicis pourrait être rebaptisée salle des lamentations...

M. Pepy, vous avez évoqué un futur appel d'offres concernant la rénovation ou la remise à zéro du programme Intercités, en particulier des trains Corail, en exprimant le fait qu'il faudrait renouveler ce matériel par des trains électriques. J'en déduis qu'il faut prévoir les investissements en conséquence sur le réseau pour les barreaux qui ne seraient pas électrifiés, je pense en particulier au barreau Paris-Amiens. Cela signifie-t-il que si les Corail étaient supprimés et le réseau non encore électrifié, on perdrait en trains Intercités ?

Aujourd'hui, pour aller d'un point à un autre, plusieurs itinéraires sont quelquefois possibles. C'est le cas par exemple sur la côte d'opale. Pour se rendre à Boulogne, il est possible de passer par Amiens ou par Lille. Le seul problème est que le tarif est différent. Je considère, et c'est un combat que j'ai mené au niveau de la région sans pouvoir aboutir, que le prix doit être le même pour un même lieu d'arrivée. Sans cela, la

discordance est terrible et on perd en cadencement sur le barreau d'Amiens alors que le train Lille-Boulogne est deux fois plus cher.

M. Hervé Maurey, président. – Un sujet n'a pas été évoqué dans les questions, peut-être pourrez-vous nous en dire un mot dans vos réponses : la préparation de l'ouverture à la concurrence, qui fait j'imagine partie de vos réflexions.

M. Guillaume Pepy. – Je vous remercie pour vos interpellations. Certains mots nous touchent, vous avez parlé de la SNCF qu'on aime, qui est une belle entreprise. On a beaucoup parlé de ce qui ne va pas, des trains qui n'arrivent pas à l'heure. Je signale au passage qu'une autorité administrative indépendante surveille ces questions : l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST). Elle publie un rapport chaque année, dont il ressort que la France n'est pas si mauvaise que cela. En moyenne, 90 % des trains français arrivent à l'heure. Cette moyenne est de 80 % en Allemagne. Nous n'avons donc pas forcément à avoir honte de la performance de notre système ferroviaire. Beaucoup de choses sont à améliorer, mais il est important que notre entreprise publique nationale soit soutenue.

L'ouverture à la concurrence est la perspective dans laquelle nous nous inscrivons. Les textes européens ont prévu une date limite, 2019 ou 2026 selon qu'il s'agit des TGV ou des trains TER et Intercités. C'est une date limite que le Parlement peut décider à tout moment d'anticiper : il n'a pas fait ce choix. Nous nous préparons activement à cette échéance pour éviter ce qui s'est passé dans le fret, c'est-à-dire une dégringolade.

En réponse à l'intervention de M. Nègre, je souhaite réaffirmer que la sécurité des circulations est la priorité absolue de l'entreprise dans tous les domaines, que ce soit l'investissement, le management, le suivi ou encore la culture cheminote. Un accident c'est trop, deux accidents c'est pire. Nous avons donc pris toutes les décisions pour que cela ne se reproduise pas.

M. Vaspart, concernant l'état des trains du TGV Atlantique, il s'agit effectivement de trains fatigués, dont l'état général n'est pas satisfaisant. Nous avons engagé un renouvellement en deux étapes : une première commande de quarante trains sera livrée à partir de cette année, et une seconde à partir de 2019-2020.

Sur la question du temps de travail, les chiffres que vous mentionnez ne sont pas exacts. Les cheminots de la SNCF ne sont pas aux 32 heures mais aux 35 heures. Les conducteurs de TGV ne travaillent pas 18 heures. Leur temps de travail est très ajusté et dépend évidemment des horaires de train. La productivité des conducteurs de TGV en France est très importante.

M. Bérit-Debat, concernant la ligne Bordeaux-Limoges, je pense que la grande région permettra de progresser. Jusqu'à présent, les deux régions Limousin et Aquitaine ne s'étaient pas mises d'accord sur la manière d'améliorer ce tronçon. Avec la grande région, il y a eu une remise à plat des horaires TER qui va permettre d'améliorer les choses.

Sur Périgueux, aucune fermeture n'est prévue mais il est vrai que lorsqu'on achète des trains neufs, on ne rénove plus les anciens. Il faut donc trouver, avec des personnels qui ont la garantie de l'emploi, d'autres charges de travail.

Monsieur Cornu, nous dénombrons effectivement onze lignes sensibles : le bilan détaillé figure sur le site Internet de la SNCF et nous vous le transmettrons. Dix lignes ont

fortement progressé, mais il est vrai que la ligne Paris-Amiens pose encore des problèmes. En ce qui concerne Paris-Chartres-Le Mans, Paris-Saint-Pierre-des-Corps et Paris-Orléans-Tours, les choses ont progressé et doivent continuer à progresser.

Madame Jouanno, vous nous avez interrogés sur l'intermodalité en Ile-de-France. Nous en avons parlé avec la présidente Valérie Pécresse, il y a quelques jours. Tout l'enjeu est de faire en sorte, qu'autour de la colonne vertébrale du train, on développe une offre de transport de proximité. Nous avons créé l'entreprise IDVROOM dont le métier est d'accompagner les franciliens pour les derniers kilomètres qui séparent la gare de leur domicile : nous sommes les premiers sur ce nouveau secteur. Nous nous sommes également mis d'accord sur une modernisation de la billettique en Ile-de-France en réfléchissant au successeur du Pass Navigo. Il s'agira probablement d'un système sans contact multimodal : on doit pouvoir avoir le train, le bus, le tramway, le métro, le covoiturage, la voiture en libre-service et le vélo en libre-service sur le même support. Nous avons lancé ce chantier il y a quelques semaines.

Monsieur Revet, nous sommes en train de trouver la solution pour faire enfin fonctionner le terminal multimodal du Havre. Nous travaillons avec le groupe CMA-CGM, qui sera majoritaire, pour faire en sorte que la part du fret routier recule au profit de la part ferroviaire. Quant à la modernisation de Serqueux-Gisors, il s'agit d'un investissement absolument indispensable pour augmenter la part ferroviaire.

Monsieur Pointereau, je laisse à Jacques Rapoport le soin de vous répondre en détail sur les travaux de fiabilisation de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). En ce qui concerne le TGV Brive-Lille, il n'a pas trouvé son marché : le taux d'occupation est inférieur à 30 %, la contribution des deux conseils régionaux Centre et Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin est d'un million d'euros par an. Les élus ont jugé qu'il n'était pas pertinent de renouveler ce conventionnement qui dure depuis cinq ans.

Avons-nous beaucoup délaissé notre transport ferroviaire ? Les chiffrent montrent le contraire. La SNCF a investi 9 milliards d'euros en 2016, soit 25 % de son chiffre d'affaires. Il est rare de trouver une entreprise qui investisse 25 % de son chiffre d'affaires tous les ans ! Sur ces 9 milliards, 85 % sont destinés au ferroviaire, soit environ 8 milliards par an.

Monsieur Fouché, nous partageons vos préoccupations sur la sûreté dans les trains. En ce qui concerne les portiques Thalys, c'est une décision des gouvernements : la Belgique hésite positivement, les Pays-Bas hésitent négativement et l'Allemagne est contre. Voilà la situation en date d'aujourd'hui. Quant à l'idée d'étendre ces portiques ailleurs, nous avons désormais des contrôles d'embarquement, vous l'avez sans doute remarqué dans plusieurs gares, comme la gare Montparnasse ou la gare de Marseille. Nous sommes en train de réfléchir à la façon de les coupler avec un contrôle de sécurité. Nous y travaillons avec des industriels : vous avez mentionné les caméras-piétons et les enquêtes administratives sur les personnels de nettoyage. Ce dernier point est très important : la loi Savary qui vient d'être promulguée, permet désormais d'effectuer ces enquêtes avant le recrutement à la SNCF si l'opportunité s'en fait sentir.

En ce qui concerne les ventes de terrains, nous avons cédé l'année dernière 26 terrains représentant 4 000 logements, principalement sociaux. Nous avons la possibilité en 2016-2017 d'augmenter de moitié ce chiffre.

Enfin, sur Châtellerault, j'ai eu des contacts avec les élus locaux et les pouvoirs publics : les dessertes futures du TGV Tours-Bordeaux seront rendues publiques le 11 avril. Je pense que vous ne pourrez que constater l'ambition de ce niveau de desserte, qui donne tout son sens aux investissements réalisés : il y aura beaucoup de trains avec beaucoup de places et beaucoup de fréquences. Nous avons eu des discussions difficiles avec le concessionnaire : Alain Vidalies a joué le rôle de facilitateur et s'est beaucoup investi dans ce dossier.

Madame Didier, la question des bus n'est pas un choix de la SNCF : il s'agit d'une loi de la République. Fallait-il laisser des sociétés allemandes ou anglaises, comme Flixbus et Megabus, prendre les parts de marchés ? Les entreprises publiques SNCF et Transdev jouent leur rôle, dans le cadre permis par la loi de la République. Il aurait été étonnant que les acteurs français ne participent pas à cette nouvelle offre.

Les chiffres ne sont pas extrêmement inquiétants pour le train. Je vous rappelle qu'un bus comporte 65 places et qu'il y a environ 150 liaisons par jour, soit un total de dix à vingt mille places de bus dans chaque sens tous les jours. Cela représente l'équivalent de dix à vingt rames doubles de la SNCF, sur un total de quinze mille. Le bus, compte tenu de sa capacité limitée, reste marginal.

Je dois reconnaître, qu'on le veuille ou non, que ces bus ont une utilité populaire. L'autre jour, à un départ de bus, j'ai rencontré une dame qui allait voir son fils à Londres pour cinq euros. Jamais nous ne serons capables de proposer un Paris-Londres à cinq euros, sachant que le péage dans le tunnel coûte à lui seul 25 euros. Évidemment, les entreprises qui proposent ces tarifs perdent de l'argent dans un premier temps. Il n'en reste pas moins que ces bus permettent de satisfaire une clientèle populaire pour laquelle le temps, ce n'est pas de l'argent, et pour laquelle c'est l'argent qui compte. Ce n'est pas la panacée, mais même dans mon rôle de patron d'entreprise ferroviaire, je reconnais qu'il y a une clientèle dans les bus qui n'existe pas dans nos trains.

Monsieur Raison, en ce qui concerne le cadre social, notre ambition est de trouver le juste point d'équilibre entre les acquis qu'il faut conserver et les acquis dont il faut rediscuter. Il est très difficile dans notre pays de trouver ce point d'équilibre. Il n'y a qu'une seule méthode possible, c'est la négociation. Si elle venait à échouer, certains salariés ou certaines organisations syndicales pourraient crier victoire, mais cela serait une victoire à la Pyrrhus. Lorsque la concurrence s'installera, la SNCF serait alors en décalage par rapport aux autres entreprises, au regard de l'efficacité de son système social. Le résultat serait : pertes de parts de marché, pertes d'emplois et perte de puissance de l'entreprise. Aussi difficile que soit cette négociation, elle porte vraiment sur l'avenir de la SNCF et de ses emplois.

Monsieur Médevielle, le dossier Toulouse-Euro Sud Ouest (TESO) n'est pas encore bouclé : nous y travaillons avec Monsieur Moudenc. Il s'agit d'une opération très ambitieuse, qui va se dérouler sur cinq à dix ans. Nous y sommes très attachés : ces très grandes gares situées dans des très grandes villes sont aujourd'hui délaissées avec beaucoup de terrains qui pourraient être utiles à la collectivité ou à l'activité économique, comme dans le cas de TESO.

Monsieur Bignon, vous avez évoqué à juste titre le fait que la qualité de service n'est pas au rendez-vous sur Paris-Amiens : c'est parfaitement exact. Nous avons vraiment des difficultés sur cette ligne, qui ne figure clairement pas parmi les succès de la SNCF. Nous devons continuer à travailler sur la régularité, le matériel, l'état de l'infrastructure, le contrôle.

En ce qui concerne la multimodalité avec les ports, je propose de vous faire parvenir le document examiné au dernier conseil de surveillance sur notre politique portuaire : il comporte une dizaine d'actions concrètes que la SCNF met en œuvre pour faciliter une nouvelle politique portuaire, avec un transport durable à partir des ports.

Monsieur Mandelli, en matière de concurrence avec le covoiturage et les bus, notre projet est plus que jamais de faire gagner le train. Pour cela, nous devons résoudre la question du dernier kilomètre. La SNCF est devenue une entreprise qui fait aussi du porte-à-porte et qui utilise toute la panoplie des mobilités partagées. Ce projet en est à ses débuts et est très prometteur : nous lançons cette année une carte IDPASS qui permet aux voyageurs fréquents d'accéder avec le même support à tous les autres modes de transports, par exemple le stationnement à la gare, l'autopartage, le covoiturage.

Madame Billon, l'arrêt de Luçon relève de l'intercité, donc des décisions de l'État : je ne peux pas avoir de réponse immédiate sur ce dossier.

Monsieur Longeot, en ce qui concerne le renouvellement des matériels, le ministre a pris la décision de faire un appel d'offres. J'espère qu'Alstom va concourir avec un bon produit intercités. Il y a aura d'autres concurrents, mais la responsabilité d'Alstom est d'avoir une proposition imbattable pour les trains intercités de demain. Nous en avons parlé avec le nouveau patron d'Alstom transports, qui partage ce point de vue.

Monsieur Mayet, en ce qui concerne Limoges-Poitiers, le rapporteur public au Conseil d'État a suggéré l'annulation de la déclaration d'utilité publique (DUP). Je n'en sais pas plus, la décision du Conseil d'État sera rendue d'ici quelques semaines.

Monsieur Rapin, sur Paris-Amiens-Boulogne, vous soulevez une question difficile. Je comprends la demande exprimée pour avoir les mêmes tarifs : il est compliqué d'aligner le tarif de marché de l'itinéraire à grande vitesse avec le tarif kilométrique de l'itinéraire intercités. La bonne chose, c'est que les deux itinéraires sont maintenus avec en prime du nouveau matériel qui arrive sur l'itinéraire intercités, commandé par le précédent ministre des Transports, Frédéric Cuvillier : il s'agit de cinq ou sept nouvelles rames Régiolis Alstom. Enfin, l'électrification est prévue dans le cadre d'un contrat de projet État-région.

M. Jacques Rapoport, président-directeur général de SNCF Réseau. – Je vais être beaucoup plus bref, puisque Guillaume Pepy a déjà évoqué l'ensemble des sujets qui concernent le groupe ferroviaire.

Je voudrais d'abord éviter toute méprise : il n'y a pas eu depuis trente ans de sous-entretien, il y a eu du sous-renouvellement. Ce n'est pas la même chose ! L'entretien a été régulièrement opéré mais les équipements ont vieilli. Il n'y a pas d'impact en matière de sécurité. Nous faisons rouler 15 000 trains tous les jours qui transportent 4 millions de voyageurs : la sécurité est assurée sur la totalité du réseau ferré.

Pour assurer cette sécurité, nous sommes malheureusement parfois conduits, compte tenu de l'état de l'infrastructure, à dégrader la qualité à travers des ralentissements. On observe globalement une augmentation de 10 % par an du kilométrage ralenti. De mémoire, nous en sommes actuellement à environ 4 000 kilomètres ralenti. J'insiste sur ce point : la sécurité est assurée et l'entretien courant est effectué. Mais le patrimoine vieillit.

Je voudrais souligner ici, et j'en suis vraiment heureux, que nous bénéficions du soutien complet de ministre Alain Vidalies. Depuis dix-huit mois, il s'est rendu quatre ou cinq fois sur des chantiers de maintenance, encore récemment sur un chantier de renouvellement de voies ballast dans l'Yonne. Je ne crois pas qu'il se soit rendu sur un chantier grande vitesse : il insiste bien systématiquement sur la priorité à la maintenance. Au cours des débats budgétaires, son intervention plus qu'appuyée nous a permis d'augmenter les effectifs de maintenance de 500 en 2015 et 350 en 2016, alors qu'on est plutôt sur une baisse de 2 % par an de l'emploi public en général.

J'en viens à présent à mon deuxième point. Comment peut-on rénover et moderniser le réseau en respectant les contraintes des finances publiques ? Notre budget d'investissement sur le réseau ferré s'élève aujourd'hui à 6 milliards d'euros. Il avait atteint 7,5 milliards il y a deux ou trois ans, au moment du pic des quatre lignes à grande vitesse (LGV). La baisse va encore se poursuivre avec la fin des quatre LGV. Nous souhaitons qu'une partie de cette baisse soit réallouée sur le réseau existant pour son renouvellement et sa modernisation. Par ce redéploiement, sans augmenter l'enveloppe globale des investissements, et même en acceptant qu'elle puisse un peu se réduire, nous pouvons poursuivre et accélérer le renouvellement et la remise à niveau du réseau et sa modernisation. Il n'y a donc pas nécessité d'augmenter la dépense publique.

Un mot sur le fret que plusieurs d'entre vous ont évoqué. Nos difficultés actuelles sont essentiellement liées aux nuisances phoniques, nous travaillons sur des solutions afin de réduire le bruit pour les riverains. Il s'agit de faire en sorte que des opérations comme Serqueux-Gisors puissent se réaliser : cet investissement est absolument déterminant pour favoriser le développement du port du Havre, et il faudra probablement demain trouver des solutions équivalentes pour Fos-sur-Mer. Le port de La Rochelle a engagé des investissements importants pour accroître la part modale du ferroviaire, c'est un exemple à suivre.

Sur la question des coûts, nous sommes engagés sur des plans de performance. Le cadre social doit nous permettre d'améliorer notre compétitivité. Je signale quand même que les comparaisons européennes nous placent plutôt en tête de peloton, y compris en matière de coût. La raison est simple : le ferroviaire est une activité capitaliste, et la productivité du capital est au moins aussi importante que la productivité du travail. Quand nous avons des lignes très denses à 150-200 trains par jour et des LGV avec des trains toutes les cinq minutes, cela veut dire que la productivité du capital est élevée et concourt à la productivité globale du système.

Un dernier mot sur l'Arafer : elle a un pouvoir d'avis, et non pas de décision. En matière tarifaire, elle a depuis l'origine un pouvoir d'avis conforme. Elle vient édicter des recommandations sur la façon de faire évoluer la réglementation. SNCF Réseau a absolument besoin d'obtenir des avis favorables de l'Arafer : nous sommes donc bien dans une logique de construction partagée pour l'établissement de la tarification.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour ces éclairages et salue particulièrement M. Rapoport qui quittera ses fonctions dans quelques jours.

Économie bleue – Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire

M. Hervé Maurey, président. – La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour l'économie bleue aura lieu au Sénat mercredi 6 avril à 18 heures.

MM. Hervé Maurey, Didier Mandelli, Charles Revet, Michel Vaspart, Mmes Odette Herviaux, Nelly Tocqueville, M. Michel Le Scouarnec sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Maurice Antiste, Guillaume Arnell, Mme Annick Billon, MM. Jean Bizet, Jean-Jacques Filleul, Michel Raison et Jean-François Rapin sont désignés en qualité de membres suppléants.

La réunion est levée à 10 h 55.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 16 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 34

Journée défense et citoyenneté (JDC) - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes

La commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur la journée défense et citoyenneté (JDC).

Mme Michèle André, présidente. – Après un premier point de notre ordre du jour consacré au projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme, nous abordons la question de la journée défense et citoyenneté (JDC), ce qui n'est finalement pas sans lien. Les attentats terroristes de l'année dernière nous ont en effet rappelé l'importance de cultiver l'esprit de défense et le sentiment d'appartenance à la communauté nationale chez nos jeunes, deux thèmes abordés lors de cette journée, qui rassemble chaque année tous les jeunes Français d'une classe d'âge.

En décembre 2014, la commission des finances, sur la proposition du rapporteur spécial Marc Laménie, a confié à la Cour des comptes le soin de réaliser une enquête sur cette journée défense et citoyenneté et elle se réunit aujourd'hui afin d'entendre ses conclusions et connaître les réactions des représentants de la direction du service national et de la direction générale de l'enseignement scolaire.

Sont présents M. Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration, M. François Le Puloc'h, directeur du service national, M. le Colonel Philippe Baleston, directeur de l'établissement du service national d'Île-de-France, tous trois relevant du ministère de la défense, ainsi que M. Pierre Dupont, chef du bureau des actions éducatives et culturelles, et M. Éric Barrault, conseiller technique à l'éducation à la défense, tous deux à la direction générale de l'enseignement scolaire, au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Je donnerai, tout d'abord, la parole à Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, qui a réalisé l'enquête. Il est accompagné de Mmes Françoise Saliou, conseillère maître, présidente de section, et Dominique Dujols, conseillère maître. Puis, Marc Laménie, rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'il tire de l'enquête. Il posera également ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin. À l'issue de l'audition, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Je voudrais d'abord remercier la Présidente de la commission des finances d'avoir invité les membres de la commission des affaires sociales à prendre part à cette audition. La journée défense et citoyenneté (JDC) constitue un sujet dont nous sommes familiers : nous l'abordons chaque

année lors de l'examen du budget avec notre rapporteur pour avis Jean-Baptiste Lemoyne, mais aussi à l'occasion d'autres textes législatifs. En effet, lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé et de la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, des amendements relatifs à la JDC ont été déposés. Nous sommes certains que cette enquête permettra d'éclairer le rôle de la JDC et de dégager les pistes à même de la rendre la plus utile possible, à la fois aux jeunes et à la communauté nationale.

M. Guy Piolé, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes. – Je m'efforcerai de résumer l'essentiel de nos travaux, qui nous ont conduits à formuler des observations et plusieurs recommandations, présentées dans la communication transmise à la commission des finances le 29 janvier 2016. Je souligne que la commission des finances nous avait confié cette enquête au début de l'année dernière, sur la base de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Nos investigations ont donc été menées, pour l'essentiel, en 2015.

Je voudrais rappeler que la JDC trouve son origine dans la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) créée par la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national. Son actuel article premier, codifié à l'article L. 111-2 du code du service national, dispose que « *la journée défense et citoyenneté a pour objet de conforter l'esprit de défense et de concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse* ».

L'actualité du sujet, au regard des évènements récents, est évidente et le sujet ne laisse personne indifférent. Il n'est donc pas illégitime de s'interroger sur cette spécificité française, car c'en est une. Nous disposons aujourd'hui d'un certain recul pour analyser son efficacité, puisque vingt ans ont passé depuis la suspension de la conscription, les premiers jeunes ayant vécu la JAPD sont désormais en âge d'avoir des enfants qui eux-mêmes sont convoqués à la JDC.

Pour certains, c'est un dispositif essentiel, ultime rendez-vous entre la Nation, son armée et la jeunesse, pour d'autres, avec parfois un peu de nostalgie, c'est un symbole, un avatar du service militaire. Entre ces deux pôles extrêmes, une multiplicité de points de vue s'exprime.

La Cour des comptes a d'abord cherché, en accord avec son cœur de métier – qui consiste à produire et analyser des chiffres – à comprendre si l'organisation de la JDC répondait aux objectifs qui lui sont assignés par la loi, notamment sa mission fondatrice consistant à conforter l'esprit de défense, à évaluer les coûts et les performances et à comprendre la façon dont la JDC s'articule avec les autres étapes du parcours de citoyenneté institué en 1997, notamment l'obligation de recensement et l'enseignement de la défense en milieu scolaire.

Notre premier constat ne contribuera pas à alimenter l'anxiété générale de la société : la JDC, ça marche. La direction du service national du ministère de la défense parvient à assurer l'organisation de la journée dans de bonnes conditions. Au total, 12 millions de jeunes Français ont participé à une JAPD ou une JDC. Chaque année, ce sont près de 800 000 jeunes qui sont accueillis en JDC, que ce soit en métropole, en outre-mer ou hors de France. L'accueil des jeunes est réparti sur 260 sites, militaires pour la plupart d'entre eux. 19 000 JDC se tiennent chaque année et environ 7 000 animateurs, essentiellement des militaires, y participent. D'après les informations à notre disposition, les incidents sérieux liés

à l'organisation des JDC sont très rares. Les appelés manifestent un haut niveau de satisfaction mesuré par un questionnaire « à chaud » effectué à la fin de la JDC. La satisfaction est sensiblement plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines et c'est à Paris qu'elle est la plus faible - Paris se distingue également par un taux important d'absentéisme.

Deuxième constat : la direction du service national (DSN) centralise l'implication des armées. La DSN a été réformée et maîtrise l'organisation et le fonctionnement de la JDC, qui a connu plusieurs évolutions : après le passage de la JAPD à la JDC, en 2011, la JDC a été rénovée en 2014 avec un recentrage sur les thématiques propres à la défense. Le processus mobilise les agents de cette direction, mais pas seulement : toutes les armées ainsi que la gendarmerie sont sollicitées. Le processus est harmonisé et contrôlé.

La réussite de la JDC sur le plan pédagogique repose largement sur les animateurs : à ce titre, il nous semblerait souhaitable que la DSN soit plus fortement impliquée dans le contrôle de la formation et l'évaluation des animateurs.

La troisième question que nous nous étions posée était celle du coût. Dans le contexte de déflation qui a accompagné jusqu'en 2015 le ministère de la défense, on peut dire que les ressources humaines et budgétaires allouées à la JDC sont maîtrisées. Les gains de productivité, qui avaient inquiété la Cour des comptes dans son rapport public de 2004, sont désormais réels même si deux postes très importants sont très rigides : il s'agit du transport et de l'alimentation. La DSN évalue le coût direct et indirect de la JDC à 111,5 millions d'euros, soit environ 142 euros par participant. L'enquête de la Cour des comptes a permis de corriger ce chiffre, mais à la marge : notre estimation du coût global est très légèrement supérieure, entre 116 et 118 millions d'euros, car il nous semble que les bases d'évaluation de certains coûts, en particulier concernant l'alimentation, mériteraient d'être revues. Ce coût représente 0,3 % du budget du ministère de la défense : c'est un ordre de grandeur à garder en tête et à mettre en rapport des 800 000 participants annuels.

Un autre de nos axes de travail concernait l'efficacité de la JDC : en d'autres termes, nous avons cherché à savoir si les objectifs fixés par la loi de 1997 que je mentionnais tout à l'heure ont été remplis. Une telle évaluation est à la frontière de l'expertise de la Cour des comptes, puisqu'il s'agit moins de quantifier de façon numéraire que de produire une appréciation générale sur la performance du la JDC. Outre les enquêtes « à chaud » dont je parlais il y a quelques instants, la DSN a également mené des enquêtes dites « à froid » sur des échantillons significatifs de participants, chaque année à partir de 2013. Il en ressort une bonne mémorisation des enjeux liés à la défense. Les jeunes ont gardé en mémoire ce qu'ils ont appris et sont plus conscients, après la JDC, de la nécessité d'une défense nationale efficace. Il nous semble qu'une mesure réelle de l'adhésion des jeunes aux messages portés par les animateurs de la JDC supposerait un travail de recherche approfondi, qui pourrait être universitaire, afin d'évaluer l'impact de la JDC sur le moyen-long terme.

Nous ne pouvons cependant omettre de signaler que la densité excessive de la journée et la multiplicité des objectifs qui lui sont assignés nuisent à son efficacité, bien qu'il faille noter que la réforme de 2014 a amélioré le centrage de la JDC sur des problématiques en lien avec la défense. Il est trop tôt pour mesurer l'effet de la JDC sur les recrutements réels, mais on peut d'ores et déjà remarquer que le tabou du recrutement a été levé et que les animateurs de JDC n'hésitent plus à présenter les métiers de l'armée et de la gendarmerie.

Enfin, force est de constater qu'une journée ne fait que huit heures : les appelés manquent de temps pour assimiler la totalité des séquences et des messages qui ont été diffusés. On parle d'allonger la durée de la JDC : c'est une piste intéressante mais aussi très coûteuse. En effet, cela supposerait des coûts de transport, d'hébergement, d'alimentation, de rémunération des animateurs bien plus importants. En ces temps de contrainte budgétaire, l'allongement de la durée de la JDC semble donc difficile à mettre en œuvre.

Notre cinquième message consiste à soutenir que la concertation entre le ministère de la défense et les autres ministères, en particulier celui de l'éducation nationale, devrait être amplifiée afin de permettre une meilleure répartition des tâches. La journée défense et citoyenneté s'inscrit dans un dispositif plus large : le parcours de citoyenneté, qui comprend aussi le recensement citoyen obligatoire et l'enseignement de défense. Celui-ci devrait d'ailleurs fournir l'occasion de mieux capitaliser les apports de la JDC.

Le partenariat entre les deux ministères est ancien, il remonte à 1982, c'est-à-dire avant l'institution de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD), puis de la JDC. Il fait l'objet d'un protocole qui est actualisé. On constate cependant que l'enseignement de défense est parfois sacrifié, même si des différences existent selon les territoires, les publics et les « affinités » pédagogiques du moment et de l'endroit.

Par ailleurs, depuis 2015, le ministère de l'éducation s'est engagé dans le parcours citoyen à l'école. C'est un chantier qui offre des opportunités en termes de concertation avec le ministère de la défense. Si l'on souhaite recentrer la JDC sur l'objectif défini en 1997 consistant à contribuer à consolider l'esprit de défense et le lien avec la défense, un partage des tâches devrait être effectué avec le ministère de l'éducation nationale, qui a vocation à se concentrer sur les questions relatives à la citoyenneté, c'est-à-dire moins en lien avec la défense.

Il y a un domaine où la défense et le ministère de l'éducation nationale collaborent, celui de la lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire. L'armée a une grande habitude en matière de tests permettant de repérer des situations d'illettrisme, voire d'anumérisme. Les résultats de ces tests sont transmis au ministère de l'éducation nationale. La question est de savoir quelles sont les suites données en termes de suivi individuel de ces jeunes en situation d'illettrisme. C'est un domaine où la coopération pourrait aussi être plus efficace.

Le sixième constat dressé par la Cour des comptes dans son enquête a trait à la couverture du public ciblé : l'ensemble d'une classe d'âge. À cet égard, on constate que la JDC touche la quasi-totalité de son public, mais que des « poches d'absentéisme » existent. Nous avons identifié trois facteurs : le recensement, l'absentéisme et la faible participation des jeunes français de l'étranger.

S'agissant du recensement, la couverture nationale du recensement est élevée. Moins de 2 % des jeunes ne sont pas recensés, ce qui peut paraître marginal. Il existe cependant des disparités géographiques. La Cour des comptes propose d'accentuer les efforts déjà entrepris en matière de dématérialisation et de simplification des opérations de recensement qui mobilisent les communes.

Par ailleurs, une partie des jeunes recensés ne participe pas à la JDC. Le taux global d'absentéisme au niveau national est de 4 %, ce qui peut paraître faible, mais il dissimule de grandes disparités. Si des taux de près de 100 % peuvent être constatés dans un

grand nombre de territoires, notamment en zone rurale, il existe des zones, au sein d'aires urbaines en particulier, où l'absentéisme est élevé : à Paris, dans certains départements autour de Paris comme les Hauts-de-Seine, sur la façade méditerranéenne, notamment dans les Alpes-Maritimes, et en outre-mer.

Enfin, la troisième faille en matière de couverture de la population est liée à la faible participation des jeunes français résidant à l'étranger. Si ces derniers sont astreints à participer à la JDC, selon des modalités adaptées, dans les faits, une grande partie d'entre eux n'y participe pas. Sur 40 000 à 45 000 jeunes français de l'étranger, seuls 18 000 se soumettent effectivement à cette obligation. Les autres sont soit dispensés car il n'existe pas localement de possibilités d'adaptation des modalités d'organisation de la JDC, soit n'y participent pas faute d'avoir été recensés. Cette situation mériterait d'être corrigée.

La question de l'existence de la JDC se situe à la frontière de la compétence de la Cour des comptes. Les voix qui s'élèvent contre la JDC, ou la JAPD avant elle, proposent parfois des dispositifs alternatifs, qui font l'objet d'une présentation dans les annexes à l'enquête. Pour les « gens du chiffre » que nous sommes, ces alternatives ont l'inconvénient d'être beaucoup plus coûteuses que la JDC dans la mesure où elles supposent des dispositifs sélectifs, dont la durée serait supérieure à une seule journée et dont le coût pédagogique serait très élevé par rapport à la JDC. Il revient donc aux pouvoirs publics, au législateur, de trancher cette question. Notre enquête a montré que les avis sur le bien-fondé ou l'inadaptation de la JDC reposent plus sur des convictions que sur une évaluation précise et scientifique de ses effets. La Cour des comptes ne peut cependant pas ignorer que le contexte qui était celui de 1997 n'est plus le même aujourd'hui.

Si l'on souhaite conserver l'objectif fixé par la loi de 1997 de renforcer le lien entre l'armée et la jeunesse et de contribuer à l'esprit de défense, il ne semble guère aisément, à court terme, de mettre en œuvre une solution qui s'adresserait chaque année à un nombre aussi élevé de jeunes français et qui ne serait pas plus coûteuse. Les dispositifs alternatifs reposent sur des petits contingents, plus sélectifs, avec un coût unitaire très élevé.

Pour conclure, je rappellerai que la JDC, dont l'ambition de sensibilisation universelle est presque atteinte, avec la limite que je rappelais toute à l'heure, a le mérite d'exister et de fonctionner. Les alternatives crédibles seraient plus coûteuses.

Les dix recommandations formulées par la Cour des comptes s'articulent autour de quatre axes :

- renforcer la couverture exhaustive d'une classe d'âge dans le cadre juridique existant grâce à une amélioration du recensement, une meilleure connaissance des causes de l'absentéisme afin de prévenir et de contenir ce phénomène, l'amélioration de la couverture des français de l'étranger et la vérification de la réalité de la conformité à l'obligation de présenter un certificat de participation à la JDC pour s'inscrire aux examens ;

- poursuivre les efforts en matière de connaissance et de mesure des coûts ;

- recentrer la JDC sur son objectif légal lié à l'esprit de défense et au lien entre les armées et la jeunesse en accentuant la concertation avec le ministère de l'éducation nationale sur l'enseignement de défense pour une prise en charge partagée de messages citoyens ;

– mieux évaluer les impacts à long terme de la JDC afin de mieux apprécier quels sont les messages durables en matière de lien armée-jeunesse, d'esprit de défense et de recrutement.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». – Je veux tout d'abord remercier la Cour des comptes pour sa présentation et, plus généralement, pour son enquête qui fait un point utile sur la journée défense et citoyenneté, et en particulier ses coûts complets, sujet qui intéresse de près la commission des finances. Je remercie également les représentants de la direction du service national qui m'ont permis de participer, en amont de cette audition, à une journée défense et citoyenneté au fort de Vincennes. J'ai ainsi assisté à une JDC ordinaire en compagnie de près de quarante jeunes, au cours de laquelle j'ai pu constater à la fois les qualités de l'organisation et la densité de cette journée. Je sais que notre collègue Jean-Baptiste Lemoyne a lui aussi fait cette expérience et il nous en parlera certainement.

Je serai assez bref pour laisser le temps à nos échanges. Je fais le constat simple que la JDC coûte près de 150 euros par appelé et que nous devons être attentifs à l'efficacité des messages délivrés. En outre, la JDC doit véritablement réunir tous les jeunes Français d'une classe d'âge, et le taux de non-participation de plus de 10 % dans certains départements n'est pas acceptable. Il faudrait d'ailleurs s'intéresser à qui sont ces jeunes et pourquoi ils n'effectuent pas leur JDC. Est-on là face à des jeunes négligents ou est-ce une manifestation d'incivisme ?

Dans un premier temps je souhaiterais que nos différents intervenants réagissent aux annonces qui ont été faites au sujet de la JDC depuis les attentats de l'année dernière, et notamment sur un éventuel allongement de la JDC sur deux jours, voire une semaine. Pour quel contenu et quel budget ? Une telle hypothèse avait déjà été envisagée en 2013 pour un surcoût allant de 32 à 48 millions d'euros. Ne faudrait-il pas plutôt améliorer ce que l'on a, et s'appuyer sur le nouveau parcours citoyen en milieu scolaire ?

Ma question suivante s'adresse à Guy Piolé. On comprend à la lecture de votre rapport que l'évaluation de l'apport de la JDC est un enjeu. Pouvez-vous être plus précis sur la manière dont vous envisagez le développement des outils d'évaluation de la JDC et de l'enseignement de défense ? Comment concrètement préconisez-vous de mesurer les résultats de l'enseignement obligatoire de défense ou l'impact de la JDC sur l'esprit de défense et le recrutement ?

Le contenu de la JDC semble être le fruit d'interventions diverses pour faire passer des messages d'intérêt général. Sensibilisation aux dons, égalité hommes-femmes, sécurité routière, information sur les dispositifs d'insertion professionnelle... Il y a de quoi s'y perdre... Je souhaiterais que Jean-Paul Bodin et les représentants de la DSN nous décrivent le processus décisionnel qui conduit à la définition du contenu de la JDC et le rôle de DSN en la matière.

Comment expliquez-vous l'absentéisme qui, dans certains départements de la région parisienne ou d'outre-mer, atteignent des taux préoccupants ? Le non-accomplissement de la JDC est censé être sanctionné par l'impossibilité pour le jeune de passer son permis de conduire ou des concours administratifs avant 25 ans. Compte tenu de l'allongement du temps d'étude, je m'interroge sur le caractère suffisant de cette limite d'âge de 25 ans prévue par le code du service national.

Lors de la JDC à laquelle j'ai assisté, j'ai été sensible à l'intérêt que portaient les jeunes aux témoignages des militaires sur leurs missions en OPEX ou en mission Sentinelle dans Paris. Ces récits personnels permettent réellement d'enrichir la journée et d'établir le lien avec les jeunes. Par contre, je suis plus partagé sur l'animation des modules obligatoires. J'ai été frappé par la grande liberté de ton qui était laissée aux animateurs dans leurs commentaires et sur les messages délivrés. Et je m'interroge sur les supports qui leur sont fournis. Sont-ils suffisant pour les guider et s'assurer que les messages sont délivrés de manière homogène auprès de tous les appelés ? Comment pouvez-vous vous assurer de la bonne délivrance de ces messages ? Par ailleurs, aucun document n'est remis à l'appelé, hormis le certificat en fin de journée. Serait-il envisageable de remettre ou d'envoyer par mail un document officiel recensant les principaux messages de la journée ?

Enfin, mes dernières questions s'adressent aux représentants de la direction générale de l'enseignement scolaire. Comment réagissez-vous au constat de la Cour des comptes qui souligne que l'enseignement de défense n'est pas toujours correctement assuré et que les acquis des élèves ne sont pas vérifiés ? Pouvez-vous nous présenter les grandes lignes du parcours citoyen mis en œuvre depuis septembre 2015 ? En particulier le module de préparation en amont de la Journée défense et citoyenneté ? Comment cela s'articule-t-il avec l'enseignement de défense ? Où en est la signature du nouveau protocole Défense-Éducation nationale ? Quelles en sont les grandes lignes ? Le dernier date de 2007 et je note que ses objectifs restent d'actualités : approfondir l'enseignement de défense, améliorer le recensement, mieux articuler l'enseignement de défense et la JDC. On y trouve déjà la plupart des recommandations de la Cour des comptes. Presque dix ans après, quel bilan retirez-vous de ce protocole ? La coopération entre les deux ministères est-elle suffisante ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » au nom de la commission des affaires sociales. – Je salue les travaux, les conclusions et les recommandations de la Cour des comptes, qui confortent les travaux du Parlement, et singulièrement ceux du Sénat.

La maîtrise des coûts est avérée : depuis 2010, ils ont diminué de l'ordre de 20 %, passant de 176 euros à environ 142 euros par individu en 2014. La diminution des effectifs, en particulier à la DSN, est également une réalité. La transformation a été rondement menée et on ne peut que s'en féliciter.

Le recentrage, qui constitue une de nos conclusions récurrentes, avec Marc Lamétrie, a progressé : la fin du module « Secourisme », remplacé par le module « Sécurité routière », permet de disposer de 30 minutes supplémentaires pour insister sur les aspects relevant davantage de la défense ou la présentation du service militaire volontaire. Je m'en félicite.

Je souhaiterais formuler un appel, poser deux questions et exprimer un vœu.

L'appel s'adresse à nous-mêmes, parlementaires, car comme l'a souligné notre président Alain Milon, nous avons tous envie de « charger » cette JDC. Les travaux de la Cour des comptes montrent qu'il faut que nous soyons prudents car pour diffuser efficacement l'esprit de défense, il ne faut pas diluer le message.

Qu'en est-il de la réalisation d'une étude sur une extension de la JDC demandé par le Président de la République, lors de ses vœux à la jeunesse le 11 janvier 2016 ? On parle

d'un deuxième jour – qui pourrait être fractionné d'ailleurs, pour éviter les difficultés liées au logement – voire d'une semaine.

Dans le contexte actuel et suite aux attentats, nous savons que quelques jeunes s'engagent dans des dérives qui mènent au pire. La détection des signaux faibles est importante. Il y a six mois, j'ai assisté à une JDC à Vincennes : en croisant les questions posées par un individu et ses résultats scolaires – il s'agissait d'un décrocheur – pouvaient être identifiés des signaux qui m'ont interpellé, pour être pudique. Comment densifier le partenariat, en amont comme en aval ? En aval, dès lors que les animateurs informer leur hiérarchie qu'ils ont des pressentiments, que des éléments méritent d'être vérifiés, comment traiter cette question pour réagir à temps ? En amont, avec l'éducation nationale, comment faire pour que le parcours citoyenneté étudie mieux certains sujets qui sont, à l'heure actuelle, traités dans la JDC, au détriment des questions relatives à la défense ?

Enfin, je formulerais le même vœu que le Président Guy Piolé : nous sommes désormais bien équipés en termes quantitatifs, mais il nous manque aujourd'hui, pour compléter les travaux du Parlement et de la Cour des comptes, un travail académique sur l'impact de cette JDC auprès du public concerné.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis étonné par le taux de non-accomplissement de la JDC en Île-de-France. Pour la classe 89, 7,65 % des recensés de cette région n'ont pas accompli leur JDC. Ce taux, élevé, a pour corollaire le faible taux de recensement. La situation de l'Île-de-France est préoccupante, et c'est d'ailleurs Paris qui enregistre le plus mauvais taux, et non, comme on aurait pu le penser, les départements les plus défavorisés. Cela signifie-t-il que des jeunes plus favorisés ne perçoivent pas l'utilité de participer à la journée ? Au-delà des concours administratifs, que tout le monde ne veut pas nécessairement passer, et du permis de conduire, qui est peut-être moins utile à Paris qu'ailleurs, d'autres pistes sont-elles envisagées pour améliorer le taux de participation à la fois au recensement et à la JDC ? Sur le plan fiscal, notamment, y aurait-il un moyen de vérifier l'accomplissement de ces obligations ?

Enfin, dans le contexte particulier que nous vivons, je souhaiterais savoir si les jeunes qui ont manifesté un intérêt pour les questions de défense lors de la JDC sont contactés par la suite par le ministère de la défense.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration au ministère de la défense. – Nous nous reconnaissions dans le rapport de la Cour des comptes, selon lequel la JDC comme la DSN fonctionnent bien et à moindre coût. Nous ne pouvons qu'être satisfaits par ces conclusions.

Nous partageons aussi les questions formulées par la Cour des comptes, notamment sur la densité de la JDC. Je ne peux que rejoindre l'appel lancé par Marc Laménié et Jean-Baptiste Lemoyne : on ne peut pas charger autre mesure cette journée, avec des jeunes qui viennent de milieux scolaires et sociaux très différents. Le recentrage sur les questions de défense, souhaité par la loi de programmation militaire, suffit déjà fortement à charger cette journée, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution de la situation internationale et des messages à passer sur la nécessité de disposer d'une défense efficace et disposant des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Nous partageons aussi les remarques de la Cour des comptes concernant la nécessité de renforcer les partenariats avec d'autres ministères, notamment l'éducation

nationale. Les relations entre les ministères de la défense et de l'éducation nationale sont anciennes ; elles mobilisent notamment la direction du service national et la direction en charge de la mémoire, du patrimoine et des archives, mais il nous faut vraisemblablement avoir un travail plus approfondi sur le parcours de citoyenneté car la JDC n'en constitue qu'un moment. La sensibilité des jeunes est différente selon l'enseignement qu'ils ont reçus au collège et au lycée, selon la sensibilisation qu'ils ont pu avoir au préalable aux questions de défense et de citoyenneté.

Vous avez évoqué un protocole entre nos deux ministères, qui a d'ailleurs été élargi à l'ensemble de l'enseignement, y compris les enseignements agricole et professionnel, dans le cadre de sa refonte. Le projet de protocole a fait l'objet d'un travail très approfondi entre les services et il est entre les mains des cabinets ministériels pour la signature des ministres.

Nos évaluations du coût sont proches de celles de la Cour des comptes, même si certaines dépenses de la JDC sont difficiles à évaluer : compte tenu de l'organisation financière du ministère de la défense, l'apport des services de soutien dans les bases de défense est assez difficile à évaluer et les dépenses d'infrastructures sont « noyées » dans d'autres dépenses. Mais nous acceptons les chiffres qui figurent dans le rapport.

Faut-il prévoir plus d'une journée pour la JDC ? Le Président de la République a demandé qu'une réflexion soit menée ; elle est conduite par le ministre de la jeunesse, des sports et de la ville et nous y participons. Notre position est claire : nous sommes capables, dans un module de plusieurs jours, d'effectuer le recensement, d'organiser la convocation des jeunes pour la journée que nous organisons et nous pourrions éventuellement utiliser notre outil administratif pour d'autres convocations. Mais compte tenu de ses moyens, le ministère de la défense ne peut pas aller au-delà d'une journée. Il faudra donc que d'autres administrations, les collectivités locales, se mobilisent si on décide de prévoir plus d'une journée.

Comme le président Piolé l'a indiqué, le tabou du recrutement et de l'information sur les métiers de la défense a été levé, et ce de manière volontariste : parmi les animateurs de la JDC, figurent des personnels employés dans les centres de recrutement pouvant apporter un certain nombre de témoignages sur les métiers de la défense. Alors que nous avons des recrutements très importants à réaliser, la JDC permet d'établir un premier contact avec les jeunes.

S'agissant du contenu de la JDC, nous agissons dans le cadre qui est défini politiquement. La loi de programmation militaire a ainsi indiqué que la JDC devait être recentrée sur les questions de défense. De même, lorsque le Gouvernement a souhaité introduire une sensibilisation sur les questions de sécurité routière, nous avons travaillé en ce sens avec la direction compétente du ministère de l'intérieur.

Nous partageons le constat de la Cour des comptes : il faut encourager la dématérialisation du recensement. Nous sommes en train de développer un système d'information à cette fin ; le marché a été passé avec un opérateur la semaine dernière. Nous sommes également en train de développer une application mobile, « ma JDC sur mon mobile », permettant de donner aux jeunes des éléments sur leur convocation ou sur le lieu de déroulement de la JDC.

Diverses raisons expliquent la participation différente des jeunes d'un département à l'autre. Il s'agit tout d'abord d'une question de sensibilisation des jeunes à la JDC, ce qui nécessite un travail avec les communes afin d'organiser des campagnes d'information. Des actions spécifiques sont menées à Paris. Par ailleurs, il y a des responsabilités générales quand on accepte qu'un jeune puisse se présenter au permis de conduire sans avoir fourni le certificat de participation. Nous le regrettons comme vous, mais il n'y a pas de sanction prévue par la loi. Nous sommes sensibles à la question de la participation des jeunes résidant à l'étranger à la JDC ; nous sensibilisons le ministère des affaires étrangères sur cette question afin que le personnel diplomatique se sente davantage mobilisé sur ce point.

M. François Le Puloc'h, directeur du service national. – Le programme de la journée est défini par le législateur et figure à l'article L. 114-3 du code du service national. Lorsque le ministre de la défense nous a demandé de recentrer le contenu de la JDC sur les questions de défense et de sécurité, nous avons constitué un groupe de travail piloté par la DSN qui a transmis des propositions au cabinet du ministre. Ce travail a permis d'aboutir à la définition de trois modules, articulés autour de trois questions : Pourquoi devons-nous nous défendre ? Comment sommes-nous organisés pour nous défendre ? Comment chaque jeune, s'il le souhaite, peut s'engager au service de la Nation pour participer à sa défense ?

Des efforts ont été faits afin de rendre le recensement le plus universel possible. Ce recensement est au départ réalisé par les mairies, puisque les jeunes doivent s'y rendre à l'âge de 16 ans et 3 mois. Il existe une longue période de rattrapage possible, puisque le jeune qui ne s'est pas inscrit à l'âge de 16 ans peut régulariser sa situation jusqu'à ses 25 ans - généralement les régularisations interviennent assez vite, avant l'âge de 18 ans. Un effort est fait afin d'améliorer la communication réalisée par l'intermédiaire des collectivités territoriales ou en partenariat avec les rectorats. Prochainement, nous allons développer cette information en direction des parents d'élèves.

La question de l'absentéisme des jeunes, qui nous appelons plutôt « non-présentéisme », nous préoccupe et fait l'objet d'études, en particulier en Île-de-France. Plusieurs facteurs expliquent cet absentéisme. Il est tout d'abord imputable à la forte mobilité de la population ; il est fréquent que les convocations envoyées soient retournées du fait que les jeunes ont changé d'adresse de domicile. L'absentéisme est également lié à une certaine « incivilité » d'une partie de la population, qu'il s'agisse de personnes issues de milieux aisés qui ont une certaine indifférence à l'égard de cet événement ou de populations en marge de la société qui soit ne disposent pas de l'information, soit ne voient pas l'intérêt de se présenter à la JDC. Enfin, nous constatons que l'obligation de fournir le certificat de participation à la JDC lors de certaines démarches administratives, comme par exemple la constitution des dossiers de permis de conduire, n'est pas toujours respectée.

M. le Colonel Philippe Baleston, directeur de l'établissement du service national d'Île-de-France. – S'agissant des causes de l'absentéisme, j'abonde dans le sens de ce qui vient d'être dit : en Île-de-France, les retours de convocation se chiffrent tous les ans par milliers en raison de la forte mobilité.

Il faut toutefois souligner qu'un certain nombre de jeunes absents reprennent contact directement avec l'administration du service national dans les semaines qui suivent la JDC. Le code du service national impose que la reprise de contact en cas d'absence soit à l'initiative de l'administré. Nous menons actuellement une expérimentation en Île-de-France

consistant à envoyer systématiquement un courrier aux absents pour les inciter à reprendre contact avec l'administration.

Par ailleurs, nous travaillons régulièrement avec les mairies et les établissements scolaires afin de les sensibiliser à la question de la JDC. A Paris, nous travaillons également avec la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) qui, dans tous les courriers qu'elle envoie aux jeunes et à leurs parents, insère un encart rappelant l'importance de se faire recenser et de participer à la JDC.

M. Pierre Dupont, chef du bureau des actions éducatives et culturelles de la direction générale de l'enseignement scolaire. – Le parcours citoyen est en place depuis la rentrée 2015, même s'il s'agit encore d'un objet en devenir. Des travaux sont en cours afin de structurer ce parcours citoyen au sein de l'enseignement scolaire. La ministre a demandé au président du Conseil supérieur des programmes de préparer un référentiel du parcours citoyen. Un texte sera présenté très prochainement.

Nous avons bien sûr une réflexion globale sur l'éducation à la citoyenneté, concernant notamment les messages dispensés par les enseignants dans les différents cadres disciplinaires, mais aussi pour privilégier l'intervention d'organismes extérieurs, par exemple associatifs. L'enjeu principal du parcours citoyen est de donner une cohérence aux différentes interventions et de faire mieux prendre en compte cette thématique par les équipes éducatives et les chefs d'établissement. Le faisceau de l'éducation à la citoyenneté est très large puisqu'il touche aussi bien les questions de sécurité, de prévention de conduites à risque, de lutte contre les discriminations, de vivre ensemble ou encore d'engagement.

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République fixe le cadre général d'organisation de l'enseignement scolaire. Le principe est d'adosser ces différents parcours – parcours enseignement artistique, parcours avenir pour l'orientation, parcours éducatif de santé, parcours citoyen – à un enseignement. Pour le parcours citoyen, il s'agit de l'éducation morale et civique, mise en place depuis la rentrée 2015. En complément, des liens sont faits avec les autres composantes de la citoyenneté, notamment à travers l'intervention d'organismes extérieurs divers.

Nous travaillons donc à une réponse au problème identifié dans le rapport afin d'éviter une juxtaposition des messages et d'assurer une meilleure cohérence, à la fois du point de vue de l'élève et de l'établissement local. Le suivi de ce parcours citoyen par l'élève se fera par une application « webclasseur ». Grâce à cet outil, l'élève pourra être acteur de son parcours, en consignant ses différentes expériences et avoir une réflexivité sur sa pratique et ses engagements.

Enfin, dans le cadre du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, nous travaillons également à l'établissement d'une jonction entre le parcours citoyen de l'éducation nationale et le livret citoyen annoncé par le Président de la République dans ses vœux à la jeunesse et qui devra être mis en place dès la rentrée 2016. Ce livret devra être remis à tous les jeunes de 16 ans, lors du recensement.

M. Éric Barrault, conseiller technique à l'éducation à la défense auprès de la directrice générale de l'enseignement scolaire. – Dans le cadre de l'enseignement d'éducation morale et civique, deux rendez-vous sont prévus sur les questions de défense : en classes de troisième et de première. Nous sommes en train de travailler sur les fiches d'éducation morale et civique de classe de troisième, qui sont structurantes pour le brevet.

Nous avons prévu d'y évoquer bien sûr la journée défense et citoyenneté – qu'il faut enseigner comme un objet à part entière – les risques et les menaces, le cadre international de notre défense, la politique de défense et les opérations extérieures.

En classe de première, nous aborderons largement les questions d'éthique. Ceci est très important car, face aux menaces actuelles, il peut y avoir des tentations de se passer de l'État de droit. Nous devons prouver que l'éthique militaire et l'État de droit ne sont pas des contraintes mais des atouts. Je renvoie à ce propos à l'excellent ouvrage du général Benoît Royal sur l'éthique du soldat français.

D'après la loi, le parcours de citoyenneté est suivi au collège et au lycée. Mais nous avons souhaité l'élargir à l'école primaire, avec l'introduction dans les classes des symboles de la Nation et des marques de respect qui leur sont dues. Nous constatons également que la formation des citoyens doit aller jusqu'à l'université. Outre la présentation de la réserve, des unités d'enseignement libre ont été créées en licence. Nous avons aussi l'idée d'introduire la défense et la sécurité nationale, lorsque c'est pertinent, dans les cursus spécifiques.

Le deuxième élargissement concerne les autres disciplines. Il ne s'agit pas de traiter des questions de défense et de sécurité uniquement dans le cadre de l'éducation morale et civique, mais d'introduire de telles notions en histoire, en géographie et bientôt en sciences de la vie et de la terre et en physique.

Le troisième élargissement est un élargissement du champ de la réflexion. Dans la logique du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, nous ne parlons pas seulement de la défense militaire, mais aussi de la défense économique, culturelle, de nos savoir-faire scientifiques et techniques et des questions d'intelligence économique.

Pour répondre à la question concernant l'effectivité, je tiens à rappeler que la défense et la sécurité nationale ne sont pas une matière. Nous nous heurterions donc à un refus des enseignants si nous leur dictions des contenus. Le deuxième problème tient à l'évaluation. Il y a bien une épreuve d'éducation morale et civique au diplôme national du brevet, mais si nous annoncions que les questions de défense sortiraient chaque année, cela ne serait pas dans la logique de l'examen. Nous sommes donc très intéressés par toute étude de la direction du service national et notamment par un test par sondage et par académie sur les acquis de l'enseignement de défense à l'arrivée à la journée défense et citoyenneté.

Le dispositif actuel est structurant et fortement inclusif – lorsque que l'on dit à un jeune qu'il peut faire quelque chose pour son pays et que son pays attend quelque chose de lui, c'est un langage qui est compris, et ce quel que soit le statut juridique de ce jeune.

Nous sommes donc dans une logique « client-fournisseur » : nous ne pouvons pas imposer les contenus, mais nous pouvons faciliter l'accès à la connaissance et aux compétences. Cela passe aussi par la formation initiale et continue des enseignants. L'inspection générale de l'éducation nationale a d'ailleurs désigné un correspondant dans ce domaine, Tristan Lecoq, qui fait un travail remarquable. L'association des directeurs des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) a également désigné un correspondant. Nous avons élaboré un référentiel national que nous proposons aux ESPE et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) prépare quant à lui un *Mooc* – c'est-à-dire un module d'enseignement numérique – qui sera mis à la disposition de l'ensemble des ESPE à la rentrée 2016.

Le protocole s'est élargi à plusieurs thèmes qui n'étaient pas présents en 2007, en particulier la recherche, essentiellement en sciences humaines et sociales. À cet égard, nous avons demandé à l'enseignement supérieur de s'engager à mener des travaux sur la radicalisation et sa détection. Je souligne également que le ministère de la défense a mis en place un pacte pour l'enseignement supérieur, dans le cadre duquel des procédures de mise en concurrence permettent de financer beaucoup plus largement des recherches universitaires en matière de défense. Je souhaiterais souligner une originalité de cette politique : l'existence de réseaux dédiés à travers les trinômes académiques « éducation-défense-IHEDN », regroupant les associations régionales des auditeurs de l'IHEDN et les référents défense présents dans la plupart des établissements d'enseignement, ainsi que les universités et des grandes écoles, y compris les écoles de commerce privées ou l'enseignement supérieur catholique.

Un travail considérable a également été mené par le ministère de la défense, en liaison avec notre ministère, pour mettre en place une bibliothèque en ligne sur les programmes. Si un enseignant souhaite évoquer la défense, il trouvera sur ce site internet des idées et des ressources libres de droit. Par exemple, dans le chapitre sur la colonisation, il trouvera l'idée d'évoquer la lutte contre les maladies tropicales par la médecine militaire.

En 2006, les trinômes académiques « éducation-défense-IHEDN » touchaient un peu moins de 5 000 enseignants pour 75 000 élèves. Ils concernent désormais 21 500 enseignants, c'est-à-dire 4,4 % des enseignants du second degré, pour 530 000 élèves, soit environ 9 % de l'effectif du second degré. L'objectif est d'arriver à un triangle : à la base, il y a nos 800 000 enseignants et 12 millions d'élèves qui tous devraient normalement maîtriser le programme, au milieu les quelque 530 000 élèves et 21 500 enseignants impliqués dans les trinômes – l'objectif étant d'arriver à une tranche d'âge au sein de ce dispositif, soit environ 800 000 élèves et 50 000 enseignants – et au sommet, les réseaux militants que sont les relais défense des bassins de formation et des établissements d'enseignement secondaire et supérieur, qui doivent rayonner.

M. Richard Yung. – Je voudrais revenir sur un problème qui a été évoqué à travers un beau néologisme, que je ne connaissais pas, le « non présentisme », qui me paraît ressembler assez au traditionnel absentéisme, à propos d'une population qui me concerne particulièrement, les Français de l'étranger. En réalité, il existe une pluralité de phénomènes qu'il faut prendre en compte. D'abord, il y a le non-enregistrement auprès des consulats d'une partie importante de Français résidant à l'étranger. C'est bien sûr le cas en Europe où l'intérêt d'un enregistrement n'apparaît pas toujours. Mais ce peut l'être ailleurs pour les binationaux par exemple. Ensuite, il faut tenir compte des distances. Aux États-Unis, une JDC est organisée un jour par an à Washington. Pour celui qui réside en Californie, il n'est pas toujours simple de traverser les États-Unis, à ses frais, pour accomplir ses obligations.

J'ai donc une suggestion, qui serait de vérifier auprès du ministère des affaires étrangères s'il ne serait pas possible d'organiser davantage de JDC dans les consulats locaux. Ce ne serait pas un coût considérable pour les finances publiques.

M. Daniel Raoul. – Monsieur le Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes a voulu rappeler l'utilité de la JDC, utilité traditionnelle si l'on se souvient des « trois jours » de l'ancien service militaire, pour repérer les cas d'illettrisme. La question que je me pose est celle des suites réservées aux repérages de ces situations.

Deuxième remarque : je crois qu'il faut bien distinguer recensement et absentéisme. N'y a-t-il pas des difficultés particulières de recensement dues aux nouvelles

méthodes mises en œuvre, notamment en Île-de-France où, par ailleurs, les populations sont souvent très mobiles, et de ce fait difficiles à toucher quand il s'agit de lancer les convocations à la JDC ? Ce doit aussi poser problèmes pour les Français de l'étranger.

Mme Fabienne Keller. – Il est assez remarquable de pouvoir accueillir une génération entière, femmes et hommes, pour un rendez-vous voué à la défense.

Évidemment se pose la question des prolongements et notamment celle des liens entre la JDC et l'inscription à des formations complémentaires, comme le service militaire volontaire, les préparations militaires et, au-delà, de l'impact de la JDC sur les recrutements.

Deuxième question, peut-on avoir des précisions sur les effets de la journée sur l'image de l'armée ? Enfin, la JDC a-t-elle un impact sur le service civique ? En tout cas, votre action mérite d'être saluée, c'est ma conviction.

Mme Michèle André, présidente. – Ma question permettra sans doute à Jean-Paul Bodin d'apporter un complément à sa présentation. Elle concerne vos réactions au rapport adopté à l'Assemblée nationale à l'instigation de deux collègues députés Marianne Dubois et Joaquim Pueyo, qui a recommandé en décembre dernier la suppression de la JDC et le redéploiement des moyens de toutes sortes qui lui sont consacrés pour financer un programme destiné à environ 100 000 jeunes de treize à dix-huit ans sur le modèle des cadets canadiens. Est-ce réaliste ? Je souhaite également saluer votre attention à l'inscription de la JDC dans son contexte, avec en particulier, votre volonté de resserrer les liens avec d'autres formules, les trinômes, l'IHEDN afin de donner à cet ensemble un meilleur dynamisme et de mailler au mieux le territoire.

M. François Le Puloc'h. – La JDC à l'étranger n'est pas sous la responsabilité directe du ministère de la défense, mais de celle du ministère des affaires étrangères et du développement international. Nous sommes en discussion étroite avec ce ministère pour améliorer la couverture de la JDC auprès de nos compatriotes résidant à l'étranger. La suggestion de solliciter les consulats a été pleinement prise en compte par l'arrêté du 11 janvier 2016, qui attribue au responsable consulaire cette mission. Celui-ci peut tenir compte de la situation démographique de sa circonscription pour moduler l'organisation de la JDC. L'arrêté permet également de s'appuyer sur la télématique ou les visio-conférences pour tenir compte des distances. Par ailleurs, en cas d'impossibilité, des attestations provisoires, sous bénéfice de régularisation au retour en France, peuvent être délivrées aux jeunes.

S'agissant du recrutement, nous offrons un vivier potentiel aux forces armées et à la gendarmerie. Ce vivier est un peu décalé dans le temps du fait d'un écart entre l'âge moyen à la JDC, de dix-sept ans et trois mois, et celui où nous démarrons les recrutements, qui est de dix-huit ans. Nous posons aux participants la question de l'intérêt pour les métiers de la défense et les jeunes qui déclarent leur intérêt sont systématiquement signalés comme tels aux services de recrutement. En 2015, sur les 795 000 jeunes ayant participé à la JDC, environ 258 000 fiches de contact ont été adressées aux services en question, à charge pour eux de donner les suites utiles. Ces données nourrissent un outil statistique qui doit permettre à l'avenir de mieux mesurer l'impact de la JDC sur les recrutements.

S'agissant de l'illettrisme, là aussi nous sommes très en amont. Nous faisons œuvre de détection et nous recevons en entretien les jeunes en difficulté de lecture et qui ne sont pas scolarisés. Nous transmettons les coordonnées des jeunes ainsi détectés aux services compétents, nous leur proposons des contacts auprès des missions locales et d'autres

organismes de remédiation mais il ne nous est pas possible d'aller plus loin. S'agissant des décrocheurs, la situation est analogue. Nous adressons leurs coordonnées aux plateformes départementales de suivi et d'appui des décrocheurs qui ont la charge de les prendre en compte. Nous n'avons pas de connaissance précise des prolongements donnés à nos signalements. Je complète en indiquant que nous fournissons les coordonnées nominatives des jeunes qui donnent leur accord, aux organismes chargés du service militaire adapté d'outre-mer, et du service militaire volontaire.

Le contrôle des formateurs est une question importante. Tout animateur militaire, qui peut être d'active ou de réserve, bénéficie obligatoirement d'une formation complète de trois jours qu'il doit faire suivre de l'animation d'une JDC dans les trois mois. Un animateur militaire doit faire entre quatre et six JDC par an au minimum. Il faut conserver les compétences. Nous avons une gestion active de la base nominative des animateurs et vérifions la fréquence de leurs interventions, mais aussi la qualité de leurs prestations à travers l'analyse des taux de satisfaction. Si ceux-ci sont trop bas, sous 70 % d'opinions favorables, l'animateur se voit proposer une formation. Pour les réservistes, un espace internet réservé aux animateurs est disponible, qui comporte des documents utiles et, notamment, des fiches pédagogiques sur les différents modules de la JDC.

En ce qui concerne la détection des processus de radicalisation, il faut bien reconnaître que nous ne sommes pas armés. Toutefois, en cas de signaux forts, suffisamment manifestes, nous intervenons en procédant à l'exclusion du jeune concerné. Mais, le nombre des situations-limites que nous rencontrons est assez faible. Si l'on prend 2015, nous avons dû nous résoudre à 147 exclusions pour un total de 795 000 jeunes accueillis, je le rappelle, et nous avons relevé six cas d'apologie du terrorisme.

M. Jean-Paul Bodin. – Je souhaiterais répondre à la question qui m'a été posée par la présidente Michèle André sur le rapport de l'Assemblée nationale. Je crois que lorsque l'on formule une proposition, il convient de vérifier si les personnels dont on veut supprimer les attributions auront les capacités adéquates pour remplir les nouvelles missions qu'on voudra leur confier.

La DSN dispose de 1 300 agents, principalement du personnel civil : je ne suis pas sûr que ce personnel ait la formation adéquate pour répondre à la suggestion des deux députés. En ce qui concerne les personnels militaires qui participent à la journée défense et citoyenneté, nous faisons en sorte que les animateurs participent à au moins quatre journées par an. La journée défense et citoyenneté représente toutefois une toute petite partie de l'activité d'un animateur. Je crains que vouloir bâtir un nouveau système avec les différents personnels que je viens de vous présenter soulève quelques difficultés.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je remercie l'ensemble des intervenants pour les débats très riches que nous avons eus ce matin et qui, je le crois, ont vivement intéressé les sénateurs membres de nos deux commissions. Le rapport très fouillé de la Cour des comptes a permis de mettre en lumière l'importance de la journée défense et citoyenneté pour les jeunes de notre pays et l'ensemble des parties prenantes, même si son organisation et son contenu sont toujours perfectibles.

M. Guy Piolé. – La Cour s'est beaucoup intéressée à ce sujet dont l'important volet sociétal est, il est vrai, à la limite de ses compétences. Cette matinée a bien montré que nous sommes tous très attachés à cette spécificité française qu'est la journée défense et citoyenneté. Nous avons signalé quelques marges d'amélioration. Je retiens surtout de nos

échanges l'idée du partenariat, d'autant que le public n'est pas toujours scolarisé et qu'il n'est pas toujours facile de l'atteindre. Je crois également qu'il convient de ne pas ajouter de thèmes supplémentaires au cours de cette journée afin de ne pas trop la surcharger.

La commission autorise la publication de l'enquête, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Marc Laménie.

La réunion est levée à 12 h 19

Mercredi 23 mars 2016

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président -

Union bancaire : renflouement interne des banques (« bail-in ») et garantie européenne des dépôts - Audition de MM. Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général à la direction générale du Trésor, Benoît de la Chapelle Bizot, directeur général délégué de la Fédération bancaire française, et Mme Laurence Scialom, professeure à l'Université Paris Ouest

La réunion est ouverte à 9 heures 36.

M. Francis Delattre, président. – Je dois tout d'abord excuser M. Almoro Rubin de Cervin, chef de l'unité « Politique des services financiers et affaires internationales » à la Commission européenne qui, pour des raisons que tout le monde conçoit, n'a pu se déplacer aujourd'hui pour participer à notre réunion.

Le rapporteur général de la commission des finances, qui se trouve actuellement devant la commission des lois pour donner l'avis de notre commission sur la lutte contre le crime organisé, nous rejoindra plus tard.

En réponse à la crise de la zone euro, le Conseil européen a lancé en juin 2012 le chantier de l'Union bancaire, afin de rompre le lien entre crises bancaires et crises des dettes souveraines.

Plusieurs étapes importantes ont déjà été franchies. Le mécanisme de surveillance unique (MSU), qui constitue le premier pilier de l'Union bancaire, est entré en vigueur le 4 novembre 2014, sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE). Il a été complété par un mécanisme de résolution unique, second pilier de l'Union bancaire, dont le Parlement français a déjà beaucoup débattu.

Il nous a toutefois semblé important d'organiser une nouvelle série d'auditions sur l'actualité de l'Union bancaire.

En effet, le second pilier de l'Union bancaire suscite des interrogations croissantes. En cas de crise bancaire, les actionnaires et les créanciers doivent désormais assumer les premières pertes. Les sauvetages bancaires effectués au cours des derniers mois en Italie ou au Portugal ont toutefois mis en évidence un certain nombre de difficultés pour passer de la théorie à la pratique, provoquant la ruine de certains petits épargnants et surtout

l'incompréhension des investisseurs. Ils ont également relancé les interrogations sur l'état de santé réel du secteur bancaire de certains États membres.

En parallèle, les négociations ont débuté au niveau européen sur la mise en place du troisième pilier de l'Union bancaire, la garantie européenne des dépôts. Compte tenu des fortes réserves exprimées par certains États membres, en particulier l'Allemagne, la Commission européenne a accompagné sa proposition législative d'une communication appelant à la mise en œuvre de plusieurs mesures de réduction des risques dans le secteur bancaire.

Pour nous aider à comprendre tous ces enjeux, nous avons le plaisir d'accueillir dans un premier temps : M. Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général à la direction générale du Trésor ; Mme Laurence Scialom, professeure à l'Université Paris Ouest et M. Benoît de la Chapelle Bizot, directeur général délégué de la Fédération bancaire française.

Je donne tout d'abord la parole à Antoine Saintoyant, afin qu'il nous présente, en introduction, la proposition de la Commission européenne.

M. Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général, direction générale du Trésor. – Je présenterai dans un premier temps l'état de la proposition de la Commission européenne sur la garantie des dépôts, telle qu'elle a été présentée en décembre dernier.

Permettez-moi de dire quelques mots sur le contexte général de l'Union bancaire.

Dès 2012, il a été prévu de la fonder sur trois piliers. Le premier pilier est celui de la supervision, avec la mise en place d'un superviseur unique pour les cent trente groupes bancaires les plus importants de la zone euro, qui représentent 85 % des actifs bancaires de la zone euro et 95 % des actifs bancaires français, ceux-ci étant aujourd'hui directement supervisés par le superviseur unique.

Ce superviseur unique, qui s'appuie sur la BCE, avec un collège des superviseurs dans lequel sont présents les différents superviseurs nationaux, a par ailleurs un rôle dans la supervision des cinq mille huit cents autres banques que compte l'Union européenne. Si elles restent directement supervisées par les superviseurs nationaux, la BCE assure un rôle de coordination et de convergence des pratiques.

Le second pilier mis en place en janvier 2016 concerne la résolution unique et le Conseil de résolution unique. Vous allez entendre Elke König, sa nouvelle présidente, qui est directement chargée de la résolution de cent quarante-cinq groupes bancaires. Il s'agit d'une procédure permettant d'éviter la liquidation des établissements. Le Conseil de résolution unique va pouvoir s'appuyer sur un Fonds de résolution unique, qui sera doté de 55 milliards d'euros par les banques afin de pouvoir soutenir la résolution des principales banques européennes.

Pour compléter et parachever l'Union bancaire, la Commission européenne a proposé en décembre dernier un troisième pilier consistant à créer un système européen de garantie des dépôts. Ses objectifs sont au nombre de deux. Le premier concerne la stabilité des systèmes bancaires des pays de la zone euro. En effet, en situation de crise bancaire, l'un des éléments qui aggrave le plus la situation vient de ce qu'on appelle les *bank run* : tous les

déposants, dès qu'il existe une crise de confiance par rapport à leur banque, essaient de retirer leurs dépôts, accélérant ainsi la crise de liquidités dans laquelle se trouve la banque, qui ne peut généralement plus se refinancer en direct sur les marchés. L'objectif premier est ainsi d'éviter ces situations de *bank run* en rassurant les déposants par la mise en place d'un mécanisme européen de garantie des dépôts.

Le second objectif est d'éviter la contagion entre les faillites bancaires et les difficultés de financement de certains États membres. En effet, la situation économique et financière des banques les plus importantes d'un pays, lorsqu'elle est considérée comme fragile par les marchés, accélère la crise de confiance vis-à-vis de ces pays et peut couper leur accès au marché. D'une crise bancaire, on passe à une crise souveraine, dont les impacts sont beaucoup plus importants. Même s'il existe un système national de garantie des dépôts très solide, lorsque la crise est vraiment importante, ce système est généralement considéré par les marchés comme insuffisant. Les investisseurs font alors l'hypothèse que l'État devra le soutenir, entraînant la contagion.

Le système européen de garantie des dépôts vise à mutualiser ce risque entre des pays considérés comme fragiles et des pays considérés comme plus sûrs, et à s'appuyer sur la diversification des risques, partant de l'hypothèse que toutes les banques et tous les pays de la zone euro ne seront pas concernés en même temps par une crise bancaire.

Concernant le premier objectif, des progrès ont déjà été réalisés, la première directive européenne sur la garantie des dépôts, qui date de 1994, ayant été modifiée suite à la crise de 2008, afin d'harmoniser le seuil de garantie des dépôts, qui est maintenant de 100 000 euros dans tous les États membres de l'Union européenne. Jusqu'en 2008, on pouvait constater des écarts importants, certains seuils étant même illimités. En période de crise, certains déposants sortaient leur argent des banques pour le placer dans des pays où le seuil était illimité. Ces effets déstabilisateurs ont été supprimés du fait de la garantie unique.

Par ailleurs, le principe d'un préfinancement des fonds de garantie des dépôts a déjà été introduit. Il existait, jusqu'en 2008, une possibilité pour les États membres de choisir entre un financement *a priori* des systèmes de garantie des dépôts et un système *a posteriori* permettant de collecter des contributions auprès des banques uniquement en cas de crise, ce qui pouvait avoir un aspect procyclique. Si la crise était localisée sur une banque, le système était gérable mais si la crise était systémique, le fait de prélever de l'argent sur les banques au moment d'indemniser des déposants d'autres banques pouvait accélérer la défiance. Une première révision consistant à obliger tous les États membres à doter leur système de manière *ex ante* est donc intervenue en 2014.

Ce que propose en plus la Commission européenne, c'est d'introduire de la mutualisation entre les différents systèmes de garantie des dépôts, puis de supprimer les systèmes nationaux de garantie des dépôts à partir de 2024 pour n'avoir plus qu'un seul système européen de garantie des dépôts.

Le système européen de garantie des dépôts, à partir de 2024, assumerait donc la totalité des indemnisations des déposants pour les six mille banques de l'Union européenne. Il serait alimenté par des contributions des banques, comme les systèmes nationaux actuels de garantie des dépôts. La Commission européenne propose que les banques contribuent à hauteur de 0,8 % de leur base de dépôts, ce qui, si on prend les chiffres actuels, représenterait environ 45 milliards d'euros.

Ces contributions seraient prélevées chaque année sur les banques jusqu'en 2024, toutes devant contribuer à ce fonds.

La Commission européenne propose de procéder en trois étapes. Le fonds serait constitué immédiatement et commencerait à être abondé progressivement. Il ne ferait dans une première étape que de la réassurance. Les fonds de garantie des dépôts nationaux resteraient en première ligne pour indemniser les déposants : le fonds de garantie européen ne pourrait être utilisé qu'une fois le fonds national épuisé. Dans une seconde étape, les deux fonds pourraient être mobilisés dès le départ. La suppression des fonds nationaux et l'indemnisation totale par le fonds européen interviendraient dans une troisième étape.

L'utilisation du fonds européen de garantie des dépôts serait pilotée par le Conseil de résolution unique, en charge du second pilier de la résolution bancaire. Le Conseil de résolution unique bénéficierait donc de deux instruments : le fonds de résolution unique, pour soutenir une procédure de résolution d'une banque importante, dotée de 55 milliards d'euros, et le fonds européen de garantie des dépôts, qui indemniserait les déposants en cas de liquidation.

Le Conseil de résolution unique en charge de l'utilisation du fonds de garantie prendra ses décisions selon les mêmes modalités que celles arrêtées pour la résolution. Ce sera donc un système centralisé entre les mains de cette enceinte, avec une capacité de décision assez limitée pour les autorités nationales.

Mme Laurence Scialom, professeure des universités, Université Paris Ouest.
Je suis ravie d'être devant vous pour vous parler de ce sujet si important de la fragilité des deux derniers piliers de l'Union bancaire.

Les deux premiers mois de 2016 ont été marqués par un fort recul des cours bancaires, et j'imagine que cela n'est pas totalement étranger à cette audition. Certaines grandes valeurs ont perdu jusqu'à 40 %, comme la Deutsche Bank ou le Crédit Suisse.

De multiples explications ont été données à cette perturbation. On a parlé d'un ralentissement économique général, de l'exposition au secteur pétrolier, d'un contexte de taux très bas et négatifs qui pèse sur la profitabilité des banques. Tout cela entre évidemment en ligne de compte, mais l'une des explications majeures est évidemment l'inquiétude des investisseurs et des actionnaires devant un système bancaire européen qui est encore marqué par des poches de fragilité vraiment préoccupantes. La situation des banques italiennes et des banques grecques est souvent mentionnée, mais le véritable talon d'Achille de l'Europe, c'est la Deutsche Bank.

Cet épisode de baisse des valeurs bancaires marque une défiance des marchés quant à la capacité de l'Union bancaire à nous protéger d'une crise bancaire grave, et il convient à mon sens de ne pas minimiser cet avertissement.

L'inquiétude des marchés par rapport aux banques est décuplée par le fait que l'Union bancaire n'est pas achevée et semble loin de l'être. Nous n'avons pas rompu le lien entre fragilité des banques et dette souveraine, du fait de l'absence d'un troisième pilier et des fragilités de la mise en œuvre du second pilier.

Nous avions expliqué, dans une note de Terra Nova, que l'Union bancaire est un facteur crucial de stabilisation de la zone euro – pas seulement des banques, mais de l'euro

lui-même – et de lutte contre la fragmentation de l'espace financier européen. L'Union bancaire ne peut jouer pleinement ce rôle que si elle est achevée.

Aujourd'hui, l'inquiétude provient des deux derniers piliers. Pourquoi ?

Tout d'abord, la proposition faite par la Commission européenne le 24 novembre 2015 d'instituer un système de garantie des dépôts proprement européens, ce qui est une excellente initiative, est malheureusement plombée par le refus allemand d'avancer sur le troisième pilier de l'Union bancaire.

Quelle est la position allemande, qui d'un certain côté peut se défendre ? Selon l'Allemagne, il est d'abord nécessaire de disposer d'une transposition pleine et entière de la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD) dans tous les pays membres, et que les banques de l'Union européenne disposent d'un passif leur permettant de respecter l'exigence minimale de fonds propres et passifs exigibles, aussi appelée MREL. Attendre que cela soit pleinement réalisé repousse à 2024 la mise en place d'une garantie des dépôts européenne.

Pour l'instant, l'urgence réside dans la mise en œuvre des instruments de *bail-in*. Cela fait d'ailleurs partie des inquiétudes de l'Allemagne, mais aussi des marchés.

Ces deux piliers sont intimement liés, et le fait que ces deux fonctions de l'Union bancaire soient jointes fait sens conceptuellement, mais aussi en termes d'efficacité. D'ailleurs, selon la proposition de la Commission européenne, c'est le Conseil de résolution unique qui combinerait ces deux instruments. C'est ce qui se passe aux États-Unis avec le *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), et au Japon avec la Société d'assurance-dépôts. C'est une bonne combinaison institutionnelle en termes d'incitation.

Revenons à présent sur les incertitudes concernant les instruments de *bail-in*.

La directive BRRD a mis en place des instruments de renflouement interne. Le régulateur peut imposer des pertes, décotes ou conversions en actions sur certains engagements éligibles. En clair, les détenteurs de certaines obligations, les déposants non assurés et autres créanciers peuvent avoir à absorber les pertes des banques. C'est pourquoi on parle de renflouement interne, par opposition au renflouement externe, ou *bail-out*.

Compte tenu de la pleine entrée en vigueur de ces nouvelles règles au 1^{er} janvier – ce qui n'est certainement pas étranger à la perturbation des valeurs bancaires observée en début d'année – les marchés perçoivent maintenant une baisse des garanties implicites des États sur les banques et anticipent le risque d'avoir à absorber les pertes en cas d'activation de ces instruments.

L'objectif est de réactiver la discipline de marché : lorsqu'une banque est perçue comme trop risquée par le marché, elle doit se financer plus cher ou sera rationnée dans ses financements – ce qui est très bien. Les marchés disciplineraient donc les banques, qui seraient incitées à prendre moins de risques.

Toutefois, ces instruments de *bail-in* ne peuvent se substituer à une forte augmentation de la capitalisation des banques pour rassurer les marchés et les contribuables. En effet, ces dettes éligibles au *bail-in* n'auront jamais le potentiel d'absorption des pertes du vrai capital. Pire – et c'est ce qui s'est passé d'une certaine manière – lorsque les banques ne sont pas suffisamment capitalisées ou qu'elles sont systémiques, les instruments de *bail-in*

peuvent devenir de puissants vecteurs de contagion financière. Ils peuvent provoquer des sortes de prophéties auto-réalisatrices et imposer des pertes massives à certains acteurs du système financier qui investissent massivement dans la dette bancaire. Je pense particulièrement aux Fonds de pension, aux assureurs et aux gestionnaires d'actifs.

Bien sûr, certains me diront que ce sont des acteurs moins vulnérables aux chocs de liquidité de court terme. Toutefois, en raison de leur exposition potentiellement massive à la dette éligible au *bail-in* du secteur bancaire, et donc des ventes de détresse qu'ils pourraient avoir à effectuer en cas de renflouement interne, ils peuvent être considérés comme des vecteurs majeurs de contagion.

Actuellement, deux standards de *bail-in* existent au plan international, le *Total Loss Absorbing Capacity* (TLAC) – qui est le standard du *Financial Stability Board* (FSB) et qui concerne les trente banques les plus systémiques à l'échelon mondial, dont treize groupes bancaires européens, et le MREL – qui s'applique à toutes les banques domiciliées dans l'Union européenne, et non pas seulement aux banques globales systémiques.

Ces deux standards ne sont pour le moment pas mutuellement compatibles, ni en termes de niveau minimum légal requis, ni en termes d'instruments éligibles.

Le MREL se décompose en deux éléments : une capacité d'absorption des pertes et une capacité dédiée à la recapitalisation. Cette dernière doit permettre à la banque de demeurer viable après le processus de résolution.

Je n'entrerai pas dans les détails techniques, trop complexes, mais je veux souligner qu'en l'état actuel, les exigences combinées ne sont pas explicitement additives, ce qui signifie concrètement que les coussins de protection peuvent être comptabilisés deux fois dans la quantité totale prévue pour le MREL.

Le MREL est défini individuellement par l'institution, en se basant sur son plan de résolution. Aucun minimum légal contraignant de capacité d'absorption des pertes qui s'appliquerait à toutes les banques n'est spécifié.

Techniquement, le MREL relève en fait du pilier 2 des accords de Bâle, et non du pilier 1, ce qui laisse une grande discrétion aux superviseurs et aux régulateurs. En outre, les choses sont essentiellement définies par rapport à l'actif pondéré par les risques. Or, nombre de travaux académiques, dont ceux de l'OCDE, montrent que ce type de pondération est très problématique pour les banques systémiques.

Dans la directive BRRD, la définition des engagements éligibles au *bail-in* en Europe est très large et inclut de la dette senior non garantie et des dépôts non-assurés, c'est-à-dire au-delà des 100 000 euros prévus. Cela pose de très grands problèmes d'équité de traitement entre les banques de l'Union bancaire et entre les investisseurs et déposants non garantis. En effet, ces dettes ne sont pas traitées de manière équivalente dans les différents pays membres de l'Union européenne. Le statut des dettes seniors au regard du MREL dépend du droit applicable dans chaque État membre. Or, celui-ci n'a pas été harmonisé.

Par ailleurs, le traitement des déposants pose également problème pour les dépôts supérieurs à 100 000 euros. Traiter des déposants, même au-delà de 100 000 euros, comme des investisseurs, me pose un vrai problème : ces déposants n'ont ni l'expertise ni les moyens d'analyser la solvabilité de leur banque. La trésorerie de certaines entreprises dépasse

largement les 100 000 euros. Une entreprise pourrait donc être mise en difficulté en cas de *bail-in*. Un particulier peut également vendre un bien immobilier et se retrouver transitoirement avec plus de 100 000 euros sur son compte.

Ce dernier cas a évidemment été prévu par la directive du 16 avril 2014 relative au système de garantie des dépôts. En France, on a ainsi choisi de relever le plafond à 500 000 euros, mais seulement durant trois mois, ce qui est un peu court pour réinvestir le produit de la vente d'un bien immobilier.

Ce qui est également problématique, c'est qu'une très forte part de discrétion est laissée aux autorités de résolution. En clair, on nous dit qu'on a un mécanisme de résolution unique, mais il peut y avoir des distorsions dans les règles d'application entre États membres. Des biais domestiques et des risques de capture des processus de résolution peuvent exister. Or, l'Union bancaire devait précisément nous protéger de cela.

La proposition de la Commission européenne d'utiliser la catégorie de fonds propres dite *Tiers 2* pour le respect des exigences relatives au TLAC devrait également, à mon sens, être imposée pour le respect du MREL. Ceci permettrait de réduire l'incertitude légale qui existe actuellement.

Dernier point concernant le *bail-in* : il existe deux approches de mise en résolution possibles, l'une sous forme de résolution avec point d'entrée unique, l'autre sous forme de résolution avec points d'entrée multiples. Dans le premier cas, le processus de résolution se concentre sur la structure de tête du groupe. Dans le second cas, différentes entités du groupe peuvent entrer dans le processus de *bail-in*.

L'approche avec point d'entrée unique est simple, transparente, et permet une définition claire des responsabilités entre les parties prenantes à la résolution. C'est d'ailleurs cette approche qui a le soutien du FSB. Bien sûr, nombre de groupes bancaires européens ont une organisation beaucoup plus complexe. On leur imposerait donc une résolution avec points d'entrée multiples. Ma position, c'est qu'il faut inciter très fortement les groupes bancaires européens, à travers leurs plans de résolution, à adopter des structurations de groupe permettant une résolution avec point d'entrée unique. Ceci éviterait les effets pervers que j'ai précédemment évoqués.

Concernant le système européen de garantie des dépôts, je ne reviendrai pas sur ce qui a été dit. Je tiens simplement à préciser que, tant qu'on n'aura pas une assurance-dépôts européenne, le lien entre fragilité bancaire et dette souveraine ne sera pas rompu. L'Union bancaire ne sera pas achevée, ni même l'euro. En effet, la masse monétaire, au sens étroit du terme, est constituée à 80 % de dépôts bancaires. Tant que les États restent assureurs en dernier ressort de leur propre système de garantie des dépôts, cela signifie qu'un dépôt, suivant la banque dans laquelle il est effectué, n'a pas la même valeur. Des mouvements massifs de fuites de dépôts risquent donc de précipiter des faillites bancaires.

Enfin, je rappelle que les systèmes d'assurance-dépôts peuvent eux-mêmes devenir insolubles. C'est ce qui s'est passé pour le FDIC à la suite de la crise des caisses d'épargne américaines. Le Trésor américain a dû renflouer le FDIC, ce qui veut dire que, même si l'on avait une assurance-dépôts européenne, il faudrait prévoir un *back stop* public, par exemple via une ligne ouverte sur le Mécanisme européen de stabilité (MES).

M. Francis Delattre, président. – Merci pour votre pédagogie et votre technicité, madame la professeure. Nous reviendrons sûrement sur un certain nombre des concepts évoqués, en particulier votre prophétie autodestructrice. Il va falloir nous en dire un peu plus : cela nous inquiète !

M. Benoît de la Chapelle Bizot, directeur général délégué, Fédération bancaire française. – Je voudrais essayer de vous rassurer après ces propos inquiétants, pour vous dire tout d'abord que les dépôts bancaires n'ont jamais été aussi bien protégés qu'aujourd'hui. C'est un point très important, notamment parce des inquiétudes se font jour sur les réseaux sociaux.

Pourquoi ces dépôts n'ont-ils jamais été aussi protégés ? En premier lieu, et répondre à une des interrogations de Laurence Scialom, les fonds propres des banques ont plus que doublé depuis la crise. Il y en a donc deux fois plus pour face aux pertes.

Comme Laurence Scialom et le représentant du Trésor l'ont dit, nous avons par ailleurs mis en place des coussins de sécurité comme le TLAC ou le MREL. Tout ceci est technique. L'important est de savoir qu'il s'agit de coussins de dettes qui pourront être absorbés en cas de défaillance.

On a créé un Conseil de résolution unique au sein de la zone euro qui doit précisément surveiller ce système et mettre en place des plans de résolution, afin de disposer d'un plan de sortie de crise préparé tranquillement à l'avance pour déterminer les failles du groupe et savoir où agir en cas de crise.

On a créé par ailleurs un fonds de résolution unique de 55 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien, et on dispose enfin d'un dispositif national de fonds de garantie des dépôts que la Commission européenne propose de mutualiser pour en faire un fonds de garantie européen.

Tout ceci explique pourquoi les dépôts sont aujourd'hui beaucoup mieux protégés qu'hier. Du point de vue de la Fédération bancaire française, la création d'un fonds de garantie des dépôts européens n'est donc pas une priorité. Quelle est aujourd'hui la priorité ? Il s'agit de finaliser l'existant, c'est-à-dire de bien mettre en œuvre le pilier 1 – celui de la supervision unique, qui n'existe que depuis un an – et le pilier 2 de l'Union bancaire, qui est pleinement entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016. C'est tout à fait récent. Là encore, une mise en jambes est nécessaire, et il faut étudier comment tout cela fonctionne avant de passer à la troisième étape.

Pour prendre des exemples simples, au titre de la supervision unique, les plus grands établissements doivent faire cette année des *stress tests* pour savoir si tout ira bien en cas de crise. Concernant la résolution, un certain nombre de textes de niveau réglementaire destinés à préciser comment calculer le fameux MREL ne sont toujours pas sortis. Comment va-t-on mettre le TLAC en œuvre en droit européen ? Comment cela s'articulera-t-il avec le MREL, qui existe déjà ? On n'en sait rien ! Régurons ces incertitudes avant de passer à la troisième étape.

J'ajoute qu'avant de créer un fonds européen, il faudrait s'assurer qu'il existe déjà un fonds de garantie des dépôts dans chaque État membre. Or, la deuxième directive sur la garantie des dépôts n'est toujours pas mise en œuvre dans un certain nombre d'États membres. Nous sommes le seul État qui dispose d'un fonds de garantie des dépôts national

doté de 3 milliards d'euros. Certains fonds de garantie nationaux sont vides en et, sans stigmatiser un certain nombre de pays, il en existe même qui sont en territoire négatif.

Qu'en est-il de la mutualisation ? Il y a quand même là quelques questions à se poser ! Le représentant du Trésor a affirmé que cette garantie européenne allait concerner six mille banques. On nous dit en même temps que cent trente sont supervisées à l'échelon européen. Cela signifie qu'il existe une garantie européenne qui va s'exercer sur des banques qui restent supervisées par des autorités nationales. Il y a donc là une sorte d'aléa moral, voire de chèque en blanc ! Nous pensons que s'il y a garantie européenne, il faut une forme de contrôle européen. Les deux vont de pair. Ce n'est pas le cas actuellement. Il nous semble donc que la proposition de la Commission européenne est pour le moins bancale !

On nous dit ensuite que le fonds va représenter environ 45 milliards d'euros, voire davantage. Cet argent, s'il est mis au niveau européen, ne va-t-il pas conduire à une stérilisation de sommes qui auraient été plus utiles si elles avaient été injectées dans le financement l'économie ? C'est pourquoi nous envisagerions plutôt, tout en étant favorables à un pilier 3, d'en rester à ce qui a été présenté par la direction du Trésor s'agissant de l'étape 1, c'est-à-dire un simple mécanisme de réassurance.

Comment cela fonctionnerait-il ? On garde les fonds nationaux harmonisés de chaque État membre. Si ces fonds sont vidés du fait d'une défaillance, c'est le fonds de réassurance européen qui intervient. On évite ainsi l'aléa moral. Si l'autorité nationale a mal fait son travail, c'est le fonds national qui assume la première perte. Cela nous paraît plus sûr !

Enfin – c'est une opinion personnelle – les trois milliards d'euros du fonds de garantie français sont à Paris et activés aujourd'hui par les autorités françaises. Demain, ces trois milliards d'euros seront à Bruxelles, activés par une autorité européenne. Quel est le meilleur facteur de confiance pour le déposant ? C'est la vraie question qu'il faut se poser. Quelle est la meilleure garantie que l'on pourrait lui donner ? Je ne suis pas sûr que ce soit la garantie européenne à ce stade. Le dispositif de réassurance que je vous ai présenté me paraît de nature à rassurer les déposants européens.

Je voudrais à présent répondre à Laurence Scialom sur certains points qui me paraissent devoir faire l'objet de précisions.

En premier lieu, il a été dit que l'Union bancaire souffre de fragilité. Je reviens des États-Unis. Ce qui est très important, c'est l'opinion que les autres ont de l'Union bancaire. Or les autorités américaines ont une bonne image du superviseur unique européen, une très bonne image. Il est très important de le souligner, car cette crédibilité est bonne pour la zone euro.

En second lieu, la dégradation des valeurs bancaires n'est pas due à une mauvaise image de l'Union bancaire, et ce pour une raison toute simple : cette dégradation des valeurs bancaires a contaminé toutes les banques. Les banques anglaises, qui ne sont pas dans l'Union bancaire, ont connu une chute analogue. Les banques américaines aussi. Il s'agit d'un mouvement général, lié à trois inquiétudes. D'abord, la situation macroéconomique. Par ailleurs, le très bas niveau des taux, qui entame la comptabilité des banques. Enfin, il existe une incertitude concernant les exigences réglementaires, qu'il s'agisse du niveau de fonds propres exigé, du TLAC ou du MREL, dans lesquels tout le monde se perd. C'est tout cela qui inquiète.

Un investisseur raisonne en termes de profitabilité. La profitabilité, c'est un ratio de bénéfices sur fonds propres. Quand vous ne connaissez pas le niveau de fonds propres exigé parce qu'il est fixé par la réglementation et qu'il ne cesse de monter, vous n'investissez pas dans les valeurs bancaires à cause d'une trop grande incertitude, et de ce fait, vous vendez ! Il existe également un mouvement lié aux fonds souverains, qui ont beaucoup vendu ces valeurs.

Je ne crois donc pas que l'on puisse associer la baisse des valeurs bancaires à l'Union bancaire.

Enfin, s'agissant du *back stop* public, je reconnaiss qu'aux États-Unis, une des clés de la crédibilité du système repose bien sur le fait que le FDIC a un droit de tirage sur le compte du Trésor américain.

Nos interlocuteurs ont beaucoup insisté sur le fait que c'était au cœur de la crédibilité du dispositif américain. C'est un constat, et non une position de la Fédération bancaire française.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Concrètement, la France ne paye-t-elle pas pour les banques des autres pays ? Quel est l'intérêt – la solidarité mise à part – de participer au mécanisme européen ? La proposition de la Commission européenne prend-elle en compte les spécificités françaises ? Compte tenu de la taille des banques françaises, il est peu probable qu'elles fassent l'objet d'une liquidation sans mettre en danger la stabilité financière. Elles ne devraient donc pas mobiliser la garantie européenne des dépôts mais plutôt faire l'objet de mesures de résolution.

M. Francis Delattre, président. – Il est incontestable que l'Allemagne est un peu en retrait sur ces sujets. Quelles sont donc les arrière-pensées de l'Allemagne ? Pourquoi cette timidité à avancer ? Nous avions été assez choqués, lors des débats sur le fonds de résolution unique, par le fait que la France devait au départ être plus sollicitée que l'Allemagne, dont le PIB est pourtant largement supérieur. Existe-t-il un risque analogue ?

Par ailleurs, est-il encore aujourd'hui réaliste de parler d'un projet européen de séparation bancaire ? Est-ce encore souhaitable et nécessaire ?

Enfin, nous souhaiterions que le Trésor nous explique clairement la position de la France au sujet de la proposition de la Commission européenne.

M. Benoît de la Chapelle Bizot. – Ainsi que vous l'avez fort justement souligné, notre système bancaire est extrêmement concentré, et nos banques systémiques ne seront pas mises en liquidation avec activation de la garantie des dépôts pour indemniser les déposants. S'il devait y avoir défaillance, la banque serait mise en résolution et c'est le fonds de résolution unique qui intervendrait. Le fonds de garantie européen des dépôts ne s'adresse donc pas à nous en priorité. Il ne fonctionnera que pour quelques toutes petites banques. Il faut le dire.

Ne peut-on craindre de « payer pour les autres » - pour reprendre les termes du rapporteur général ? C'est une crainte légitime, d'autant qu'il existe un précédent, celui du fonds de résolution unique, où la part française s'élève à 31 % après la période de transition. Si la France représentait 31 % du PIB de la zone euro, ou 31 % du secteur bancaire européen, cela se saurait ! Ce précédent nous inquiète, d'autant qu'en contrepartie de cette cotisation très

élevée au fonds de résolution unique, nous avions obtenu une cotisation réduite au fonds national de garantie des dépôts – 0,5 % des dépôts couverts, et non de 0,8 %. Avec ce fonds européen de garantie des dépôts, on ne sait plus ce que vaut cette promesse. Il y a là une vraie inquiétude de notre part. On a donc besoin d'être rassuré sur cette question, que je me permets de poser à la direction du Trésor.

Quelles sont les arrière-pensées de l'Allemagne ? Elles sont très simples : elle ne veut pas payer pour les autres. C'est un jeu à somme nulle et, comme dans tous les jeux à somme nulle, la négociation est compliquée.

Autre arrière-pensée allemande : il existe en Allemagne un certain nombre d'établissements bancaires, les *Sparkassen* et les *Landesbanken*, qui bénéficient de dispositifs particuliers de garantie des dépôts, les *institutional protection scheme*. C'est très compliqué, personne n'y comprend rien, mais les Allemands ne veulent pas que ceci soit remis en cause.

Lors de négociations, si vous refusez les propositions, mais que vous indiquez que vous pourriez vous laisser convaincre, vous êtes en situation de dicter vos conditions ! Si jamais les Allemands changent d'avis, ils seront en position de force pour minorer leur contribution, obtenir des déductions, des exemptions, etc. Nous sommes quant à nous dans la position inverse : nous avons dit que nous étions d'accord. On ne comprend pas très bien pourquoi, mais nous sommes d'accord ! Nous sommes donc évidemment en position de faiblesse.

Vous avez enfin posé la question de la réforme structurelle des banques. Notre position a toujours été extrêmement claire : nous sommes totalement opposés à cette séparation qui, dans la dernière mouture du projet, tel qu'il a été présenté au Parlement européen, ne vise exclusivement que les banques françaises et la Deutsche Bank. Je veux bien qu'il existe une législation européenne qui ne concerne qu'un pays et un établissement, mais ce n'est pas ma conception de l'harmonisation européenne. Le système bancaire français est donc clairement visé, ce qui est particulièrement dérangeant.

J'ajoute que tous les points dont on vient de parler précédemment, comme l'Union bancaire, la résolution ou encore le fait qu'il va y avoir une nouvelle proposition législative sur le TLAC répondent déjà à cette interrogation légitime : que se passe-t-il quand une grande banque tombe ? Nous avons désormais les garde-fous pour éviter que cela ne contamine l'économie toute entière. Ce projet européen est donc, selon nous, à la fois nuisible, inefficace, et inutile désormais.

M. Antoine Saintoyant. – Je vais revenir sur la position des autorités françaises sur le texte, ce qui me permettra de réagir sur certains des points qui viennent d'être mentionnés.

La position des autorités françaises est de soutenir la proposition de la Commission européenne, pour les deux raisons que j'ai mentionnées en introduction.

Le premier objectif est de limiter la contagion entre les crises bancaires et les crises souveraines. On a vu que cette contagion s'est produite en Espagne, en Grèce ou encore en Italie, où un certain nombre de banques sont dans des situations très délicates. Cette contagion a obligé la France, comme d'autres États de la zone euro, à soutenir ces pays, pour des montants extrêmement importants.

Le mécanisme de mutualisation de la garantie des dépôts doit contribuer à limiter la contagion et éviter qu'à l'avenir la France soit à nouveau obligée, dans des proportions très importantes, de venir soutenir ces pays pour préserver la monnaie unique, ce qui a été le cas jusqu'à présent.

Le fait de dire que le système européen de garantie des dépôts ne concerne pas la France, si ce n'est pas le biais de la contagion, n'est pas totalement exact. Certains petits établissements pourraient être concernés par une mise en liquidation directe, même si je suis d'accord avec le fait que c'est une hypothèse assez limitée. Surtout, ce n'est pas parce que de gros établissements seraient mis en résolution que la garantie des dépôts ne pourrait pas jouer. Lorsqu'un établissement est mis en résolution, on applique d'abord les règles de *bail-in* mais lorsque les pertes deviennent très importantes, on peut également les faire supporter aux déposants. Il y a donc bien des cas dans lesquels la garantie des dépôts, même dans le cadre d'une procédure de résolution, peut venir protéger les déposants.

La France soutient donc ces propositions.

Il existe néanmoins des points sur lesquels nous ne sommes pas totalement d'accord, et que l'on a commencé à évoquer dans les enceintes où cette proposition est discutée. Il y en principalement deux, qui ont été principalement mentionnés par le représentant de la Fédération des banques françaises.

En premier lieu, le fonds de garantie mutualisé va couvrir six mille banques, alors que seules cent trente sont supervisées en direct. Il est donc fondamental que le superviseur unique européen, comme il en a la mission, veille à ce que la supervision réalisée par les superviseurs nationaux soit de bonne qualité et suffisamment harmonisée. C'est dans son mandat.

Or, on a aujourd'hui des interrogations sur le fait de savoir si la BCE exerce suffisamment bien son devoir de vigilance sur la supervision indirecte. Concrètement, il s'agit de soumettre les banques qui ne sont pas dans sa supervision directe à des *stress tests*, à des revues d'actif et de donner des instructions aux superviseurs nationaux.

La seconde réserve porte sur le niveau de contribution des banques françaises. Dans la directive, l'objectif est que tous les États dotent leur fonds à hauteur de 0,8 % des dépôts mais il existe une possibilité de dérogation pour ne les doter qu'à hauteur de 0,5 %.

Cette dérogation peut être utilisée si on fait la démonstration que le système bancaire national, de par sa concentration, a une probabilité de déclenchement de la garantie des dépôts plus faible. Les autorités françaises ont adressé une demande de dérogation à la Commission européenne en ce sens. À ce stade, la demande est entre les mains de la Commission européenne, qui doit encore trancher sur le sujet.

Aujourd'hui, dans le dispositif proposé par la Commission européenne, cette possibilité de dérogation n'existe plus. C'est, de notre point de vue, un problème. Nous pensons qu'il faut que les contributions au fonds européen de garantie des dépôts tiennent davantage compte de la probabilité de mobiliser le fonds de garantie des dépôts européen. Si la probabilité est faible, il faut que la contribution soit plus faible.

En revanche, on ne peut dire en même temps qu'il est anormal que les banques françaises aient davantage contribué au fonds de résolution unique. Si l'on contribue plus à un

fonds, on peut contribuer moins à l'autre, mais obtenir de moins contribuer aux deux paraît plus délicat.

Enfin, cette discussion se tient dans un contexte plus large, comme cela a été dit au début, notamment du fait de la position des autorités allemandes sur la mutualisation des risques. Si l'on va vers davantage de mutualisation des risques, il faut également aller vers davantage de réduction des risques. Pour cela, il faut prendre certaines mesures, comme la mise en place du TLAC.

Les Allemands mettent sur la table une mesure supplémentaire pour pouvoir avancer sur le texte relatif à la garantie des dépôts. Il s'agit de modifier le traitement prudentiel des expositions souveraines dans les bilans bancaires. Aujourd'hui, les banques, lorsqu'elles détiennent des titres souverains, n'ont pas d'exigences en capital au titre de cette exposition, et ne sont pas limitées dans le volume de titres souverains qu'elles peuvent détenir. Les Allemands estiment qu'il faut corriger cette « anomalie » et fixer des exigences sur ce point. La France ne souhaite pas modifier le traitement des expositions souveraines. On considère que les impacts que pourrait avoir une modification de ce traitement sont très significatifs. Pour nous, il n'est pas envisageable, pour obtenir des avancées sur le sujet de la garantie des dépôts, que l'on modifie radicalement le traitement des expositions souveraines, ce qui pourrait avoir des impacts lourds sur la stabilité financière. C'est un élément que je voulais préciser pour expliquer la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les discussions.

M. Richard Yung. – On a tous considéré que le *bail-in* constituait un progrès, les actionnaires ou les personnes engagées devant d'abord supporter les pertes, au lieu de faire directement appel à l'État et au contribuable.

Cela reste une idée forte, mais je comprends des différentes interventions que le *bail-in* pose certains problèmes, dont le fait de ne pas être harmonisé. Les différents pays ont des règles différentes. On a donc un problème de définition et d'harmonisation au plan européen. Que faut-il faire ? Qui doit le faire ? Est-ce la Commission européenne ? On se perd dans ce maelström européen. On ne sait pas qui fait quoi. Est-ce l'Autorité bancaire européenne ?

Par ailleurs, on a également trouvé que c'était une bonne chose de renforcer les fonds propres des banques, même si celles-ci protestent un peu – mais elles sont dans leur rôle. Là encore, c'est la pagaille, on n'y comprend rien ! Le TLAC et le MREL ne se superposent pas. Les uns concernent les banques systémiques, les autres s'appliquent à d'autres types de banques.

En outre, les Américains veulent quelque chose de simple, à hauteur de 20 % ou de 22 %. Les Américains sont prépondérants à Bâle, et les Européens, désorganisés, partent en ordre dispersé. Il n'est donc pas impossible que les Américains emportent la mise.

Ils veulent d'ailleurs remettre en cause notre système de financement de l'immobilier et d'épargne réglementée. Benoît de la Chapelle Bizot disait que les Américains trouvent formidable tout ce que l'on a fait : moi aussi, je suis allé aux États-Unis ! J'ai entendu un son de cloche quelque peu différent !

Laurence Scialom a parlé de l'avantage du système de la *holding* de tête. Les grandes banques, au fond, auraient à leur tête une *holding* purement financière qui, si je

comprends bien, contrôlerait toutes les branches. Mais il s'agit là du modèle que les Américains imposent aux banques françaises implantées aux États-Unis.

Mme Laurence Scialom. – Cela facilite considérablement la mise en résolution, les groupes sont plus transparents, plus facilement séparables.

M. Richard Yung. – Cela peut-il s'appliquer sans trop de difficultés au système français ?

Mme Laurence Scialom. – Cela signifie des restructurations dans les groupes.

M. Richard Yung. – C'est la question que je me pose ! Les Américains, n'hésitent pas à mettre les banques en liquidation. Ils ne sont pas comme nous. Ils ont l'habitude, sauf pour les très grandes banques.

Mme Laurence Scialom. – C'est le signe que cela fonctionne bien.

M. Richard Yung. – Mais ils ont huit grandes banques, et environ trois milles petites.

Mme Laurence Scialom. – Si leur système bancaire est beaucoup moins concentré que le nôtre, c'est parce que les réglementations ayant été extrêmement fortes jusqu'aux années 1990. Le système n'a donc pas eu le temps de se concentrer, comme en France.

On a dit ici que les banques présentent une charge en capital très importante et que les fonds propres ont doublé. Deux fois pas grand-chose, cela ne fait toujours pas grand chose !

Les résultats des derniers *stress tests*, qui constituent des éléments objectifs, sont exprimés en proportion des actifs pondérés par les risques. On nous dit que la plupart des banques européennes respectent bien les règles. Il faut savoir qu'il suffirait d'une baisse du niveau de la valeur des actifs de l'ordre de 3,5 % pour épuiser le capital de nos plus grandes banques systémiques. Les encours notionnels de produits dérivés de BNP Paribas représentent plus de vingt fois le PIB de la France. Ceux de la Deutsche Bank, vingt-quatre fois le PIB de l'Allemagne. Lorsqu'on connaît le degré de concentration des marchés dérivés, on peut se poser quelques questions sur la solidité des banques européennes en général – même si les banques françaises ne sont pas les moins solides.

Je trouve que Benoît de la Chapelle Bizot simplifie la manière dont j'ai présenté les choses. Je pense que le MSU fonctionne très bien. J'ai simplement souligné la fragilité des autres piliers, et je ne pense pas être la seule à le dire !

Ce qui me frappe beaucoup, ce sont les questions autour du fait de savoir si l'on va contribuer davantage ou bénéficier plus de ces mesures. L'Europe n'avance que lorsqu'elle est au bord du gouffre ! On a réalisé l'Union bancaire parce que les dirigeants ont eu peur que la zone euro n'éclate. Aujourd'hui, on a l'impression que les choses vont mieux, et l'on entre à nouveau dans une discussion de marchands de tapis, un peu comme Margaret Thatcher lorsqu'elle disait : « *I want my money back* ».

Il faut savoir : ou on est ensemble, ou on ne l'est pas ! C'est une illusion de penser qu'on sera épargné en cas de crise majeure dans un autre pays de l'Union. C'est une profonde

méconnaissance de ce que sont les dynamiques financières au moment d'une crise et de l'amalgame que font les marchés.

Il faut donc renforcer le second pilier et soutenir le souhait de la France de se diriger vers un troisième pilier plein et entier. Dans le cas contraire, on irait vers une autre crise majeure, c'est une évidence.

On se demande si l'on va contribuer plus ou y gagner davantage. Je rappelle que les Américains ne se sont pas posé cette question. Lorsqu'ils ont renfloué l'*American International Group* (AIG), ils ont empêché la Société générale de tomber. La Société générale serait tombée si AIG n'avait pas été renflouée, compte tenu de l'exposition de cette dernière vis-à-vis d'AIG.

Je crois que cette discussion n'est pas à la mesure des enjeux. On est vraiment au milieu du gué. Si on n'avance pas, c'est tout le système bancaire européen et l'euro qui sont en danger - même si l'on fait le reproche à ceux qui tiennent ce discours d'être des oiseaux de mauvais augure.

M. Francis Delattre, président. – Vous êtes presque dans la tonalité de notre collègue Bocquet, à qui je donne la parole !

M. Éric Bocquet. – Je rejoins en effet ce que je viens d'entendre à beaucoup d'égards. On entend des propos rassurants à propos d'un secteur bancaire qui serait plus solide qu'avant la crise de 2008 mais j'ai le sentiment que le terrain n'a pas été complètement déminé. De nombreux économistes le disent.

J'ai aussi en tête l'injection considérable de liquidités. Je pense à la BCE qui, depuis un an, injecte 60 milliards d'euros tous les mois avec des résultats dont on constate malheureusement qu'ils ont peu d'effets sur l'économie réelle. Les *Échos*, journal peu subversif, affirme que cet argent reste bloqué dans la finance. On nous dit également que les montants injectés ont profité aux gros épargnants, à ceux qui ont su profiter de la hausse des marchés financiers induite par les achats des banques centrales. C'est le serpent qui se mord la queue, la finance qui tourne sur elle-même !

C'est le sens de ma question : aujourd'hui, si on accepte l'idée que le secteur bancaire est mieux sécurisé, le risquer n'est-il pas ailleurs – dans le secteur bancaire parallèle par exemple ?

Dans le même temps, on apprend que la Commission européenne demande de reporter d'un an la mise en application du paquet législatif qu'on désigne sous le nom de « marché d'instruments financiers II » pour des raisons d'impréparation des systèmes informatiques. Cela me laisse rêveur à l'époque du *trading* à haute fréquence, alors que les transactions se font en millisecondes ! La régulation voyage en diligence, et la spéculation et la finance roulement en TGV ! Sans parler de la taxation des transactions financières qui s'embourbe dans les négociations... Ne déplace-t-on pas le risque en regardant ailleurs alors que, comme le disait un ancien Président de la République, la maison brûle ?

Par ailleurs, j'ai lu un article disant que la Commission européenne propose de relancer la titrisation, dont on connaît les dangers et dont on a observé la responsabilité dans la crise des *subprimes* en 2008. Avez-vous des éléments d'information à nous apporter sur ce point ?

M. Benoît de la Chapelle Bizot. – Nous éprouvons une véritable inquiétude – que j'espère faire partager aux représentants que vous êtes – concernant la révision du traitement prudentiel du risque souverain demandée nos amis allemands.

Ceci aura un coût pour les finances publiques. Les banques, dans tous les pays du monde, sont de gros investisseurs dans le domaine des dettes publiques. Si on leur demande de mettre des fonds propres en face, ce coût sera répercuté sur le client. Or, le client, c'est l'État, c'est nous, c'est vous. Une telle mesure aura donc un effet sur le coût du financement de la dette publique. Que les choses soient claires : les banques le refactureront parce qu'elles sont obligées de le faire pour des raisons prudentielles. Il y a là une interrogation que je vous soumets.

Pour répondre à la question sur le cas italien, la solution française d'émission de nouvelles dettes « *bail-inable* » ou « *TLACable* » ne touche pas le stock de dettes existant. C'est ce qui est prévu dans le projet de loi « Sapin II », avec une information extrêmement claire des investisseurs. La solution italienne de rétroactivité, en quelque sorte, qui concerne le stock, n'est pas envisagée chez nous. Cela est exigent pour les établissements, qui doivent émettre de nouveaux titres, mais c'est bien plus propre vis-à-vis des investisseurs.

Je me permets de signaler que cette disposition de la loi « Sapin II » est essentielle pour le financement de l'économie : si nous ne respectons pas ces ratios, les banques auront des difficultés à prêter.

Je voudrais revenir sur le système bancaire américain, qui serait moins concentré que le système bancaire européen. C'est inexact ! De très nombreuses études sont sorties sur ce sujet : les banques américaines sont aujourd'hui les plus grosses du monde. Les banques de financement et d'investissement européennes n'ont cessé de céder du terrain face à leurs concurrentes américaines. On peut toujours expliquer que les banques américaines sont plus petites que les banques européennes, elles n'en sont pas moins aujourd'hui partout en position dominante !

Laurence Scialom a évoqué le poids des encours notionnels de produits dérivés. Il faut raisonner en termes de risque net et non en brut. Aligner des montants bruts en disant que c'est vingt fois le PIB n'a aucun sens ! En la matière, des règles claires ont été fixées par la directive *European market and infrastructure regulation (EMIR)*. On a compensé les risques. C'est ce qu'il faut regarder, le risque et non le montant brut.

M. François Marc. – J'ai apprécié ce débat, qui est contradictoire et intéressant.

Pour autant, évoquer la bourse comme indicateurs pouvant permettre d'apprécier si les choses sont rationnelles ou non me paraît inapproprié. Je rappelle qu'il y a quelques jours, en annonçant son résultat annuel de 4,5 milliards d'euros, la Société générale a perdu 12 % en bourse. Si elle avait annoncé 4,5 milliards d'euros de pertes, cela aurait pu se comprendre, mais ce n'est pas le cas... La rationalité du marché boursier me paraît donc quelque peu inappropriée pour expliquer les choses.

Ma question porte sur l'homogénéité du système bancaire européen au regard de la nouvelle réglementation que l'on veut mettre en place. Sur la garantie européenne des dépôts, Laurence Scialom nous dit qu'il faut aller assez vite, car il existe trop d'hétérogénéités. Benoît de la Chapelle Bizot a adopté un point de vue un peu différent. Il estime que cela ne fonctionne pas si mal, et qu'il faudrait laisser la main aux États.

La France relève pour l'essentiel de la supervision globale alors que d'autres pays – et non des moindres - ont un système où le poids des autorités nationales reste prépondérant. Que l'on aille vite ou non, tant qu'on ne sera pas plus clair sur la différence d'approche à adopter entre les établissements systémiques et les autres, je crains qu'on ait une réponse mi-figue mi-raisin.

M. Michel Bouvard. – Il ne faut jamais perdre de vue qu'en Europe continentale, le financement de l'économie passe à 80 % par les réseaux bancaires. Dès que l'on modifie les règles du jeu et les ratios pour les établissements bancaires, on affecte potentiellement le financement de l'économie. C'est la grande différence avec les États-Unis. Il faut toujours en tenir compte car si l'on oblige les établissements, pour avoir plus de fonds propres, à céder des actifs, ce sont les établissements américains qui iront les ramasser à prix cassés. La position des États-Unis et l'influence qu'ils peuvent exercer sur nos propres modèles de résolution et de garantie n'est pas neutre. Nous devons donc être très vigilants.

Je souhaite poser une question au représentant du Trésor. On nous dit qu'il faut renforcer la supervision bancaire européenne dans les six mille établissements. J'observe toutefois que les organes de résolution et de contrôle nationaux sont soumis à des règles dictées par l'autorité de Francfort, qui nécessitent des moyens humains et de nombreux contrôles, alors que les systèmes que nous avons en France ne fonctionnent pas si mal.

Veillons à ne pas nous créer des contraintes et des charges supplémentaires en plaident pour un renforcement des dispositifs nationaux dans chaque pays. Ce phénomène a déjà commencé et représente déjà un coût important.

Par ailleurs, je ne crois pas que l'on soit dans une affaire de négociation de marchands de tapis s'agissant des cotisations que nous devons apporter dans le dispositif. Le problème a été mis en avant par la commission des finances du Sénat il y a plusieurs mois. On nous a dit à l'époque qu'il existait une dérogation. Aujourd'hui, vous affirmez que la dérogation n'existe plus dans la proposition de la Commission. Le Gouvernement français fait-il de cette affaire un point dur et non négociable, ou s'agit-il d'une affaire dans laquelle nous allons nous couper au prétexte qu'on a besoin d'une structure européenne plus performante, alors même que le retour pour les établissements bancaires français est très limité ?

Nous avons eu deux problèmes dans le passé. Pour Dexia, il a fallu que les actionnaires et l'État français procèdent seuls au renflouement. Quant au Crédit immobilier de France, il est parti en résolution. Il n'existe pas d'autres cas, à ma connaissance. Je pense donc qu'il est logique qu'on ne cède pas sur les contributions au prétexte que l'on aurait besoin d'un système de résolution performant au niveau européen !

Enfin, s'agissant de la dette souveraine, je vois bien qu'il existe une constance du Trésor. En son temps, j'avais demandé pour le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts que l'on fasse une dépréciation sur les titres grecs. À l'époque, on m'avait dit qu'il ne fallait pas les déprécier car c'était de la dette souveraine. On sait ce qu'il en est advenu. Je reconnaissais qu'il existe des problèmes concernant la valeur des titres de dettes souveraines. La dégradation de cette dernière ne doit-elle pas se traduire sur le plan prudentiel ? Je m'interroge !

M. André Gattolin. – Je m'étonne que certains pensent qu'il faut adapter au PIB la contribution nationale que versent les banques au FRU. Cela me paraît assez surréaliste.

Quand on se rend aujourd’hui dans la *City*, on se rend compte que quelques grandes banques non britanniques y ont pratiquement leur siège exécutif. La « nationalité » des banques est toute relative.

Par ailleurs, la crise ne vient jamais de là où on l’attend. Certes, les banques britanniques et la Grande-Bretagne ne font pas partie de la zone euro et ne sont donc pas concernées, mais on envisage aujourd’hui assez sérieusement un *Brexit*, avec un impact très fort sur l’économie britannique et européenne. Quid d’un risque en cascade, notamment pour un certain nombre d’établissements financiers britanniques, mais aussi d’investisseurs français bancaires et financiers ?

Mme Laurence Scialom. – Le risque vient-il du *shadow banking* ? Oui, très probablement. Le système bancaire fantôme est en effet bien moins régulé et certains de ses acteurs sont systémiques. L’interconnexion est considérable.

Mais le *shadow banking* est nourri par les grandes banques. En cas de problème important, un effet de retour peut survenir dans le secteur bancaire classique, du fait des liens excessivement forts entre les banques universelles et le *shadow banking*. On trouve également des assureurs systémiques, ou certains gestionnaires d’actifs, même si les canaux ne sont pas les mêmes.

Quant à la réactivation de la titrisation, celle-ci est en effet au cœur des préoccupations de la Commission européenne, avec l’union des marchés de capitaux. Je ne vois pas comment elle peut fonctionner si l’Union bancaire n’avance pas davantage, et si l’on n’a pas résolu le problème de la fragmentation de l’espace financier européen, ce qui constitue un des grands objectifs de l’Union bancaire. Tant qu’il y aura des doutes sur l’application des deux derniers piliers, cela ne pourra pas fonctionner.

M. Antoine Saintoyant. – La question des grandes banques et des petites banques est un peu celle de la différence entre résolution et liquidation. Il existe des banques dont on est certain qu’elles seront mises en résolution, d’autres dont on est sûrs qu’elles seront placées en liquidation, avec une zone intermédiaire, difficile à déterminer. La mission du Conseil de résolution unique sera de décider.

Malgré tout, sur la base de cette distinction entre résolution et liquidation, on peut déjà commencer à bâtir un certain nombre d’hypothèses. De ce point de vue, ceci rejoint la question sur les contributions. Certaines banques vont davantage avoir recours au Fonds de résolution unique, d’autres au Fonds de garantie des dépôts.

Les banques françaises ont largement contribué au fonds de résolution unique. Dans les discussions que nous allons avoir, nous pensons qu’il existe une justification à tenir compte du fait qu’elles seront probablement moins mises en liquidation, et qu’elles pourraient donc moins contribuer au fonds européen de garantie des dépôts.

C’est une position qui sera défendue dans le cadre des enceintes européennes.

M. Benoît de la Chapelle Bizot. – Je partage une bonne partie des interrogations de Michel Bouvard, sauf peut-être en matière de risque souverain. On est aujourd’hui face à la mise en œuvre du deuxième pilier de l’Union bancaire sur la résolution et un certain nombre de questions se posent. Comment éviter un doublon et un empilement de la règle européenne qui concerne le MREL, de la règle internationale que constitue le TLAC ? C’est une lourde

interrogation qui, pour rebondir sur la remarque de Richard Yung, constitue une inquiétude que nos homologues américains ont exprimée.

Comment assurer une égalité des conditions de concurrence avec ce que font les Américains et les Anglais, ces derniers étant toutefois supposés appliquer les directives européennes ? On nous dit que les autorités anglaises réfléchissent à des solutions simples et pragmatiques. Le Conseil de résolution unique et la Commission européenne peuvent-ils s'en inspirer ? Voici une question que je vous transmets.

M. Francis Delattre, président. – Merci.

Union bancaire : renflouement interne des banques (« bail-in ») et garantie européenne des dépôts – Audition de Mme Mme Elke König, présidente du Conseil de résolution unique, et M. Olivier Jaudoin, directeur de la résolution, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

Puis la commission entend Mme Elke König, présidente du Conseil de résolution unique, et M. Olivier Jaudoin, directeur de la résolution, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

M. Francis Delattre, président. – Nous accueillons la présidente du Conseil de résolution unique, institution en place depuis le 1^{er} janvier 2016. Vous êtes installés à Bruxelles : compte tenu des attentats survenus hier, nous tenons à vous exprimer toute notre solidarité. Le Conseil de résolution unique est composé d'un président, Mme König, d'un vice-président et de quatre membres permanents indépendants. Il est directement responsable des principaux groupes bancaires de la zone euro, environ cent trente banques ; les autorités nationales de résolution restent responsables de la résolution des autres établissements. En cas de défaillance, il revient au Conseil de résolution unique de décider en première instance si l'établissement doit faire l'objet d'une procédure de résolution et surtout de déterminer les instruments de résolution à mobiliser. Il peut s'appuyer sur le Fonds de résolution unique, qui commence à être abondé progressivement par les contributions des banques des États participants. La France est le premier participant, ce qui nous donne une responsabilité supplémentaire. Pour mieux comprendre ces enjeux, nous allons d'abord entendre Elke König, présidente du Conseil de résolution unique, puis Olivier Jaudoin, directeur de la résolution à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Mme Elke König, présidente du Conseil de résolution unique. – Je suis particulièrement heureuse de me présenter aujourd'hui devant vous. Je souhaiterais me concentrer sur le fonctionnement du nouveau cadre de résolution bancaire, particulièrement les nouvelles règles en place depuis le 1^{er} janvier 2016.

Je vais maintenant m'exprimer en anglais, car je ne suis pas encore en mesure de parler de manière suffisamment fluide en français.

Avec nos partenaires nationaux, les autorités de résolution, dont Olivier Jaudoin qui participe activement à nos travaux, le Conseil de résolution unique est en train de travailler à la mise en œuvre du nouveau cadre juridique applicable aux banques, dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur de la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD) au 1^{er} janvier 2016. Pour revenir sur quelques points soulignés lors de l'audition précédente, il est toujours facile de dire que le Royaume-Uni agit de manière

plus « simple et pragmatique ». Je voudrais toutefois rappeler que nous sommes tous tenus par une législation commune, et notamment par la directive BRRD.

Le Conseil de résolution unique a pour objectif d'assurer une gestion cohérente et proportionnée de toute situation de mise en résolution au sein de l'Union bancaire, sans créer d'incertitudes pour les acteurs de marché. Le plus important est d'être cohérent, d'avoir une approche proportionnée et de ne pas déstabiliser le marché.

En ce qui concerne les derniers cas de résolution survenus avant le 1^{er} janvier 2016 dans certains États membres, je tiens à rappeler qu'ils étaient du ressort des autorités de résolution nationale, et non de notre institution. Ces décisions, prises par les autorités nationales avant l'entrée en vigueur de la directive BRRD, restent toujours en vigueur. Pour ces entités, l'accès au fonds de résolution national sera possible dans les conditions fixées par les autorités de résolution nationales, après approbation par la Commission européenne. Il est impossible de réécrire l'histoire.

À partir du 1^{er} janvier 2016, les règles ont changé.

Toutefois, les plus petites banques relèvent avant tout de la compétence des autorités nationales. Si une banque de taille raisonnable rencontre des difficultés, une solution privée doit toujours être recherchée. En cas d'échec, le principe reste celui de la mise en liquidation, selon les procédures d'insolvabilité de l'État membre. Comme il s'agit d'une petite banque, la résolution ne s'appliquera que dans des circonstances très exceptionnelles, en particulier lorsque cela relève de l'intérêt public. Pour emprunter l'expression d'un ressortissant français, la résolution n'est pas une procédure de résurrection. Dans un tel cas, le Conseil de résolution unique aura une fonction de supervision mais ce sont les autorités nationales qui resteront responsables, comme c'était le cas avant le 1^{er} janvier 2016. En revanche, le Conseil de résolution unique reprendra la main en cas de recours au fonds de résolution unique.

Je tiens à le rappeler clairement : pour ces établissements, c'est la liquidation, et non la résolution, qui constitue la première option. Toutefois, il est indispensable que chaque établissement dispose d'un plan de résolution et respecte une exigence minimale de fonds propres et passifs exigibles (MREL) capables d'absorber les pertes.

En cas de liquidation, le fonds national de garantie des dépôts constitue alors un filet de sécurité indispensable pour protéger les déposants. Pour cette raison, nous soutenons la proposition de la Commission européenne visant à instaurer un système européen de garantie des dépôts, qui renforcera la crédibilité du dispositif. Il faut également que tous les États membres transposent la directive du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

J'en viens à la question des « entités importantes », c'est-à-dire des banques systémiques placées sous la supervision directe de la Banque centrale européenne (BCE). Depuis le 1^{er} janvier 2016, le CRU est directement responsable de ces établissements, ainsi que des banques transfrontalières. En cas de défaillance, ces établissements devront vraisemblablement être mis en résolution, et non liquidées, compte tenu de leur importance. Le fameux mécanisme du *bail-in* peut être enclenché. Il me semble cependant que l'on a tendance à trop se concentrer sur ce dispositif, alors qu'il ne constitue qu'un instrument parmi d'autres dans notre boîte à outils.

Concernant la question portant sur les marges de manœuvre dont nous disposons pour mettre en œuvre le *bail-in*, l'article 44 de la directive BRRD prévoit que le CRU puisse exclure certains engagements dans des cas précis. Cette faculté, qui constitue une exception et non la règle, peut être mise en œuvre dès lors qu'elle est « *absolument nécessaire et proportionnée pour assurer la continuité des fonctions critiques et des activités fondamentales d'une manière qui préserve la capacité de l'établissement soumis à une procédure de résolution de poursuivre ses opérations, services et transactions essentiels* » ou pour « *éviter de provoquer une vaste contagion, notamment en ce qui concerne les dépôts éligibles de personnes physiques et de micro, petites et moyennes entreprises, qui ébranlerait fortement le fonctionnement des marchés financiers, y compris les infrastructures des marchés financiers* » et, je cite, « *d'une manière susceptible de causer une perturbation grave de l'économie d'un État membre ou de l'Union* ». Cette possibilité est donc strictement encadrée, mais elle nous laisse une marge de manœuvre en cas de nécessité. Là encore, nous devrons nous astreindre à une application cohérente de la règle, afin de ne pas perturber les acteurs.

Il subsiste néanmoins des obstacles à la résolution, s'agissant par exemple de l'harmonisation du droit de l'insolvabilité. Nous avons dix-neuf États membres et donc dix-neuf façons différentes de traiter ces cas d'insolvabilité. L'absence d'harmonisation de la hiérarchie des créanciers reste un problème. Cette situation ne permet pas au marché d'apprécier correctement le niveau de risque des créanciers. Il y a donc encore des questions sur lesquelles le législateur européen doit travailler.

En ce qui concerne l'approche harmonisée, il convient de prendre en compte les caractéristiques propres à chaque État membre. Ainsi, seule la France compte deux banques coopératives systémiques. Ces établissements ont des caractéristiques particulières que nous devons nous efforcer de comprendre et de prendre en compte. C'est l'une des multiples raisons pour lesquelles la coopération avec les autorités nationales est si importante. À cet égard, il me semble que la coopération avec l'ACPR est excellente.

En ce qui concerne la mise en œuvre du *bail-in* dans le cadre européen, les créanciers sont protégés par le principe selon lequel aucun créancier ne peut encourir des pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies si l'établissement avait été liquidé selon une procédure normale d'insolvabilité. L'application de ce principe selon lequel aucun créancier ne peut être mal traité est toutefois complexe, compte tenu de la diversité des législations nationales applicables.

Lorsque l'on évoque la mise en œuvre de la résolution, on peut avoir l'impression que le pire est à venir. Il convient cependant de mesurer l'importance du chemin parcouru depuis 2008. Aujourd'hui, le système financier européen est plus résilient face aux chocs économiques.

Par ailleurs, la règlementation actuelle et la directive BRRD nous donnent un cadre pour la résolution. Je me félicite que les marchés des capitaux se soient adaptés à ce nouveau régime et que le recours à des fonds publics ou *bail-out* ne soit plus l'unique solution pouvant être mise en œuvre. On parle souvent d'imprévisibilité ou de complexité pour qualifier le système juridique de l'Union européenne.

Avec le mécanisme de résolution unique (MRU), le CRU et le mécanisme de surveillance unique (MSU), nous sommes engagés, en partenariat avec les autorités nationales, dans un processus de transparence et de traitement équitable qui doit nous

permettre d'éviter, grâce aux outils dont nous disposons et qui nous permettent d'agir plus préocement, les mises en résolution des banques.

M. Olivier Jaudoin, directeur de la résolution, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). – Le nouveau cadre de résolution européen s'est construit de manière rapide mais efficace. La directive européenne sur le redressement et la résolution des crises bancaires a été intégralement transposée en droit national. Certains textes techniques doivent encore être adoptés par l'autorité bancaire européenne pour permettre l'application complète des dispositions de la directive.

Le Conseil de résolution unique, créé le 1^{er} janvier 2015, a commencé ses travaux sur la résolution des principales banques françaises. Ils ont été inspirés par les principes arrêtés au niveau international par le Conseil de stabilité financière. Nous travaillons depuis plusieurs années sur la résolution des grands groupes bancaires dits « systémiques ». Cette approche a été étendue en Europe pour donner lieu à une directive qui s'applique à l'ensemble des établissements de crédit.

Nous sommes en train d'élaborer, avec le CRU, les premiers plans de résolution concernant les grands groupes bancaires, que nous souhaitons finaliser prochainement. L'objectif est de disposer de plans de résolution concernant l'essentiel des institutions bancaires d'ici la fin l'année 2016. Nous travaillons étroitement avec le CRU et les États-membres de l'union bancaire concernés par les groupes bancaires en question, dans le cadre d'équipes internes de résolution. Ces équipes participent à la construction de ces plans et à l'analyse de résolvabilité des établissements afin d'évaluer la façon dont les établissements réagiraient à la mise en œuvre de mesures de résolution.

L'exigence minimale MREL est intégrée dans ces plans de résolution. Nous devons nous assurer que les établissements de crédit sont bien en capacité de faire face aux crises, et que les actionnaires ou les créanciers peuvent absorber les éventuelles pertes et contribuer à une recapitalisation. Cette mission est confiée aux autorités de résolution : la directive fixe un cadre général mais laisse la main à ces autorités pour déterminer, au cas par cas, l'exigence minimale à respecter.

Il existe également au plan international une exigence minimale applicable aux seules banques systémiques, appelée TLAC, qui a le même objectif que le MREL : s'assurer que les actionnaires et les créanciers peuvent participer à l'absorption des pertes et à la recapitalisation des établissements bancaires. Ces deux dispositifs, s'ils ont le même objectif, sont formellement très différents. Il faut voir comment nous pouvons les combiner. Des travaux techniques ont lieu actuellement au sein de la Commission européenne à cette fin.

M. Francis Delattre, président. – Quel est l'état des relations du CRU avec la Banque centrale européenne (BCE) ? L'Allemagne préconise de limiter l'exposition des banques à un emprunter souverain particulier, afin que l'on puisse mesurer le risque souverain de façon plus objective : pensez-vous que cela est utile ? Les dispositifs MREL et TLAC ont le même objectif : vous semble-t-il possible de faire converger ces deux exigences ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pendant la période transitoire de huit ans où le fonds de résolution unique reste organisé en compartiments nationaux avant sa mutualisation totale, comment serait-on capable de faire face à la défaillance d'une grande banque européenne ?

M. Francis Delattre, président. – J'ajouterai également une question afin de connaître votre opinion sur les conséquences du faible degré de convergence du droit de l'insolvabilité en Europe.

Mme Elke König. – S'agissant de la mise en place d'une limite à l'exposition des banques à un emprunteur souverain particulier, proposée par l'Allemagne, le FRU n'est pas directement compétent. À titre personnel, je considère que rien n'est sans risque sur cette planète, y compris pour les emprunteurs souverains. La réponse n'est toutefois pas simple, notamment s'il s'agit de pondérer différemment les actifs selon le niveau de risque de chaque emprunteur souverain. Une solution plus prometteuse consisterait à limiter la concentration du risque, en plafonnant l'exposition des banques à un emprunteur souverain particulier. En tout état de cause, ce type de décision doit être pris au sein du Comité de Bâle, un seul État ne peut le faire seul. De nombreux éléments doivent être pris en compte : par exemple, les obligations souveraines sont certainement les titres les plus liquides. Or un ratio de liquidité a été mis en place par Bâle III. Les négociations prendront du temps mais un point d'équilibre peut être trouvé.

Concernant le renflouement interne des banques, l'objectif doit être de faire converger les exigences du MREL et du TLAC. Selon moi, cela est tout à fait faisable. La Commission européenne et le CRU y travaillent. En effet, les critères très détaillés prévus pour le respect du TLAC concernant la qualité des actifs éligibles au renflouement sont déjà pris en compte lorsque nous examinons la résolvabilité des grandes banques européennes. Comme l'a indiqué Olivier Jaudoin, cette convergence prendra du temps mais les mesures de mise en œuvre du MREL seront déterminées en prenant en compte non seulement le respect des critères du TLAC mais aussi les caractéristiques spécifiques des établissements concernés.

Le FRU se met en place progressivement et dispose d'ores et déjà de 4,3 milliards d'euros, dont une partie peut déjà être mutualisée. Si ce montant reste insuffisant en cas de risque systémique, six lignes de crédit individuelles ont parallèlement été mises en place, notamment par la France, qui a été l'un des premiers États à s'y engager, avec l'Allemagne. Il faut que les autres pays suivent. Je tiens à rappeler que les États membres s'étaient engagés à mettre en place un filet de sécurité publique sous forme d'avance au secteur bancaire. Un tel mécanisme permettrait de répondre rapidement à d'éventuels appels de liquidité, les montants étant par la suite remboursés par le secteur bancaire sous forme de contributions.

En 2013, le montant du FRU était estimé par la Commission européenne à 55 milliards d'euros à l'issue de cette période transitoire, correspondant à 1 % des dépôts ouverts. Ces derniers étant en progression, le montant du FRU devrait également être plus élevé.

M. Olivier Jaudoin. – La différence de traitement des faillites bancaires par les États membres est une question importante. Je rappelle que la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts a permis un début d'harmonisation avec par exemple un niveau fixe de garantie de 100 000 euros.

Ensuite, des différences existent effectivement dans les dispositifs d'appel aux actionnaires et créanciers. Des initiatives visant à clarifier la hiérarchie des créanciers ont toutefois été présentées en Allemagne, en Italie mais aussi en France. Si ces initiatives nationales prennent des formes différentes, elles ont un objectif commun et devraient, selon moi, faciliter l'action des autorités de résolution.

M. Francis Delattre, président. – Ma première question portait sur vos relations avec la Banque centrale européenne. Mais vous pourrez y revenir après les autres questions.

M. François Marc. – Vous exercez une mission d'anticipation. Il s'agit de prévenir les crises et de préparer les réactions qu'elles peuvent nécessiter. Qu'entreprenez-vous pour améliorer l'état de santé des patients ? Suivez-vous en particulier la situation bancaire en Italie ? Avez-vous participé à la demande de fusion adressée aux caisses populaires dans ce pays ? De façon plus générale, contribuez-vous aux actions visant à renforcer la situation structurelle des établissements ?

J'ai une question adjacente sur les banques coopératives françaises. Vous avez évoqué le sujet. Elles ont par leur statut des capacités de résilience sans doute supérieures à d'autres banques. Sur le Crédit mutuel, qui comporte en France deux établissements distincts, vos recommandations vont-elles dans le sens d'un regroupement de ces deux entités ? Certaines recommandations sembleront aller en ce sens alors que cette perspective n'est pas nécessairement fondée au regard des ratios prudentiels de ces structures.

M. Marc Laménie. – Vous avez souligné la complexité et les difficultés que présentent les transpositions par les États membres des directives qui sont le socle du dispositif que vous animez. Cette situation est-elle préjudiciable à l'équité et à l'efficacité ? Par ailleurs, pouvez-vous revenir sur les critères de répartition entre petites et grandes banques ?

M. Maurice Vincent. – Mon intervention sera celle d'un candide inspiré par des échanges que j'ai eus récemment avec des interlocuteurs dans mon département. Dès lors qu'il sera clair pour tout le monde qu'au-delà de 100 000 euros les dépôts ne seront pas garantis, qu'il n'y aura plus de protection, ne craignez-vous pas une réaction des clients ? Ceux-ci pourront vouloir être associés aux bénéfices par symétrie avec leurs risques de pertes. Ainsi, des suggestions visant à transformer l'ensemble des banques en entreprises mutualistes m'ont été adressées. Comment analysez-vous cette question qui engage les comportements des usagers des banques une fois que la publicité sur les nouvelles règles aura été largement diffusée ?

M. Richard Yung. – Ma première question porte sur le fonctionnement concret du système de résolution. Pouvez-vous nous dire qui dispose du pouvoir d'initiative ? Est-ce la BCE qui saisira le CRU, en particulier par le système de surveillance ? Seront-ce les autorités nationales ? Pourrez-vous nous autosaisir ? Ma deuxième question concerne la directive BRRD. On a vu que le passage de la théorie à la pratique en matière de *bail-in* est ardue – je pense notamment aux exemples nationaux en Italie, au Portugal... Pensez-vous qu'une révision de cette directive soit une issue ?

M. Jean-Claude Boulard. – Une simple question. Pour échapper au plafond des 100 000 euros, ne suffit-il pas d'ouvrir des comptes dans plusieurs banques ? Le nombre de banques est-il limité ? Si ce n'est pas le cas, ce n'est pas un véritable plafond. Mais ce ne serait pas la première fois qu'une règle serait contournée... surtout dans le domaine de la finance.

M. Francis Delattre, président. – Pouvez-vous nous indiquer si les modalités de calcul des contributions des banques au titre de la résolution vont évoluer ?

Mme Elke König, présidente du Conseil de résolution unique. - Permettez-moi tout d'abord de revenir sur la question concernant les relations entre la Banque centrale européenne (BCE) et le Conseil de résolution unique (CRU), à laquelle je n'avais pas répondu tout à l'heure.

Nous avons signé un protocole d'accord à la fin de l'année 2015. Nos institutions sont interdépendantes car la BCE est le superviseur direct des banques pour lesquelles nous devons établir des plans de résolution. En tant que superviseur, la BCE collecte de nombreuses informations qui nous sont utiles et auxquelles les textes européens nous donnent accès. Cela est indispensable pour éviter de demander aux banques deux fois la même information. Danièle Nouy a déclaré devant le Parlement européen qu'à chaque fois qu'elle rencontre une difficulté, elle décroche son téléphone pour m'appeler : l'inverse est également vrai.

En dépit de cette coopération renforcée, il existe une séparation claire des tâches entre nos deux institutions. En principe, c'est à la BCE qu'il revient de déclarer qu'un établissement de crédit est défaillant ou susceptible de le devenir. Elle en informe alors le CRU, qui prend en charge l'affaire. Toutefois, si nous sommes en désaccord sur ce point, nous pouvons nous-mêmes déclarer que la banque est défaillante ou susceptible de le devenir, après consultation de la BCE.

Ensuite, nous devons nous demander si une intervention du secteur privé est susceptible de remédier aux difficultés de la banque dans un délai raisonnable. En général, à ce stade, ce n'est plus le cas. Nous devons alors nous poser une deuxième question : existe-t-il un intérêt public justifiant la mise en œuvre de mesures de résolution ? Si tel est le cas, un travail s'engage immédiatement avec les autorités nationales concernées pour essayer de trouver un accord sur un plan de résolution. Après décision du CRU, le programme de résolution est envoyé à la Commission européenne. Sa mise en œuvre relève des autorités nationales compétentes car ce sont elles qui ont une meilleure connaissance du droit applicable. Espérons toutefois que nous n'aurons jamais à en arriver là.

En effet, une grande partie de notre travail est en réalité préventif. Nous disposons pour cela de nombreux outils, même si l'on peut toujours en espérer plus. Par exemple, nous pouvons exiger une amélioration des systèmes d'information des établissements. Tout à l'heure, le cas de Dexia a été mentionné : en l'occurrence, l'organigramme de cet établissement n'était pas satisfaisant et il n'y avait aucune solution crédible pour permettre une mise en résolution rapide. Aujourd'hui, c'est quelque chose sur lequel nous travaillons beaucoup. Nous sommes également vigilants sur les modes de financement. Si une banque se finance à l'aide de véhicules situés dans des paradis fiscaux, nous devons vérifier si les titres pourront véritablement faire l'objet d'un *bail-in* en cas de besoin.

Vous avez mentionné certains cas particuliers – en Italie, au Portugal et en Grèce notamment – sur lesquels je ne peux prendre position.

Je ne peux pas non plus commenter la situation actuelle du Crédit mutuel. De façon générale, je peux toutefois vous rassurer : nous prenons en compte la spécificité des banques mutualistes. Nous devons toutefois garantir un traitement équitable : toute spécificité, si elle doit être prise en compte, ne saurait justifier de s'exonérer des règles.

S'agissant de la transposition de la directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires (BRRD), je reprends à mon compte les propos du ministre allemand des

finances : si l'Europe est très forte pour légiférer, elle l'est beaucoup moins pour la mise en œuvre. La transposition a été réalisée dans la quasi-totalité des États membres mais il manque parfois certains outils. C'est à la Commission européenne qu'il revient de s'assurer que le travail de transposition a été réalisé correctement.

S'agissant des dépôts protégés jusqu'à 100 000 euros, je crois, Monsieur Boulard, que vous avez-vous-même donné la réponse : il est possible de répartir ses dépôts entre plusieurs établissements.

Je serais prudente et ne ferais pas plus confiance à l'une ou l'autre structure juridique d'établissement de crédit : c'est le travail des autorités de régulation que de considérer qu'il y a des risques partout et que les attitudes rationnelles prévalent.

Nous avons vu dans beaucoup d'États membres – et pas seulement en Italie – que la principale source de financement des banques provient des économies des particuliers, y compris sous la forme de dette subordonnée. Selon moi, il est de la responsabilité des autorités de régulation de s'assurer que ces investisseurs particuliers savaient ce qu'ils achetaient ; dans le même temps, il est probable qu'ils en aient retiré des intérêts plus importants que sur leurs dépôts en compte courant. Comme l'a dit le responsable de la régulation de marché en Allemagne, lorsque l'on gagne plus d'argent, il faut se demander pourquoi, car c'est rarement gratuit.

Il s'agit là d'un problème transitoire, hérité d'une situation passée, mais qui doit être regardé. Je pourrais vous parler du système dont je viens : en Allemagne, vous avez le secteur bancaire privé, le secteur bancaire public avec les Sparkassen, et le secteur bancaire mutualiste, et chacun de ces secteurs a ses propres problèmes.

S'agissant d'une éventuelle révision de la directive BRRD, que certains États membres ont clairement envisagée, je crois que ce n'est pas opportun, pour la lisibilité des règles vis-à-vis du marché, de mettre en application des règles au 1^{er} janvier et d'en prévoir la révision dès le 1^{er} mars. Il y a certes des héritages du passé qu'il faut traiter, mais la directive n'est pas tombée du ciel le 1^{er} janvier, ses dispositions étaient connues avant cette date. Il faut d'abord appliquer ces nouvelles règles de façon sérieuse et globale.

M. Olivier Jaudoin. – La directive BRRD fera de toute façon l'objet de révisions techniques, qui sont prévues. Par exemple, le MREL est censé être revu. Mais il s'agit d'ajustements techniques, et non d'une révision fondamentale.

S'agissant des banques coopératives, je voudrais souligner que lorsque l'on analyse la résolvabilité des établissements, nous prenons en considération leurs spécificités ; si un groupe présente des obstacles importants à sa résolvabilité, nous en tirerons les conséquences sur les plans de résolution. Il peut y avoir une structure en apparence très harmonisée, mais qui en pratique poserait des problèmes en cas de résolution.

Les banques ont l'obligation d'informer leurs créanciers sur les risques encourus. Il est très important que chaque créancier ait conscience du risque encouru lorsque l'on fait un dépôt bancaire ou que l'on achète un titre émis par une banque. Certains épargnants veulent prendre ce risque, d'autres non, et il faut que chacun en soit bien informé. Les autorités de régulation doivent communiquer à ce sujet. Je crois que si le projet de loi dit « Sapin II » tel qu'il est connu à ce jour va à son terme, des dispositions qui renforceront l'obligation d'information des créanciers entreront en vigueur.

L'on passe d'un dispositif national à un dispositif européen de résolution. Pour préparer la mise en place du Fonds de résolution unique, les autorités nationales ont, en 2015, calculé le montant des contributions bancaires par anticipation du dispositif européen. Ces contributions ont été collectées et transférées en janvier 2016 au nouveau fonds de résolution unique.

M. Francis Delattre, président. – Quel est le montant des contributions transférées ?

M. Olivier Jaudoin. – 918 millions d'euros ont ainsi été transférés. Le montant des contributions a été calculé au niveau national en fonction des modalités prévues notamment par la directive BRRD et ses actes délégués. En 2016, elles seront calculées par le Conseil de résolution unique selon des modalités proches : un montant assis sur les dépôts dont sont déduits les dépôts couverts, et une pondération en fonction des risques. Cependant, de nouvelles informations relatives au risque, en particulier s'agissant du ratio de levier ou du ratio de liquidité, seront désormais prises en compte.

M. Francis Delattre, président. – Je vous remercie de votre présence et de vos réponses, sur un sujet complexe et dont on saisit bien l'importance pour l'Union économique et monétaire.

La réunion est levée à 12 h 30.

Mercredi 30 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 38.

Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir ce matin François Villeroy de Galhau, et ce pour la première fois depuis sa nomination aux fonctions de Gouverneur de la Banque de France, qui avait fait l'objet d'un avis favorable de notre commission en septembre 2015. Cette audition me paraît d'autant plus bienvenue qu'elle intervient une vingtaine de jours après que la Banque centrale européenne (BCE) a décidé un nouvel assouplissement de sa politique monétaire.

En effet, le 10 mars dernier, alors que les taux directeurs de la banque centrale ont été abaissés, le programme de rachats d'actifs a été étendu aux obligations d'entreprises et son ampleur significativement accrue. Il est donc désormais temps de dresser un premier bilan des assouplissements monétaires intervenus au cours des dernières années. Il ne fait aucun doute que vous reviendrez sur les incidences de ces mesures sur l'inflation, l'activité économique, ou encore sur le fonctionnement des marchés financiers.

De même, vos différentes déclarations tendent à souligner que le déploiement de l'Union bancaire, de l'Union des marchés de capitaux, ainsi que du « Plan Juncker » sont susceptibles de transformer l'environnement de l'investissement et de remettre l'Europe sur le chemin de la croissance.

Par ailleurs, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, la politique monétaire ne peut, à elle seule, relancer l'activité économique dans la zone euro. Celle-ci doit impérativement s'accompagner de réformes structurelles et d'une évolution de la gouvernance économique européenne. Ce sont également autant de sujets sur lesquels votre expertise pourra nourrir notre réflexion.

M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France. – Je vous remercie de me recevoir ce matin, quelques mois après m'avoir accordé votre confiance. J'attache une grande importance à ces échanges réguliers pour vous rendre compte des sujets essentiels du point de vue de la Banque de France.

À l'évidence, le monde en 2016, et l'Europe en particulier, vivent une période marquée par de grandes incertitudes, d'un point de vue sécuritaire, tout d'abord, avec une menace terroriste toujours vive et d'un point de vue politique, ensuite, avec le risque d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne – soit d'un « Brexit » –, auquel vient s'ajouter le défi que représente la crise des réfugiés. Les incertitudes sont également économiques, compte tenu de l'affaiblissement de la croissance économique dans les économies émergentes, dont la Chine, et des excès de volatilité des marchés constatés en janvier-février.

Face à cet environnement troublé, l'Eurosystème, dont la Banque de France fait partie, agit résolument. Sa politique monétaire soutient l'économie et crée un contexte favorable pour mener toutes les autres actions nécessaires au retour d'une croissance forte, durable et créatrice d'emplois ; il faut impérativement que la France, comme l'Europe, saisissent cette chance afin de renouer avec la confiance.

La politique monétaire, tout d'abord, fait toute sa part du travail. L'Eurosystème est déterminé à combattre la faible inflation que nous connaissons aujourd'hui et à soutenir ainsi l'activité économique. C'est notre mandat et nous nous y attachons avec énergie. Le nouvel ensemble complet de mesures que nous avons adopté le 10 mars dernier traduit deux objectifs principaux. Le premier tend à revenir à une inflation inférieure à, mais proche de 2 % à moyen terme – objectif qui est, d'ailleurs, partagé par la plupart des banques centrales des économies avancées. Ce n'est pas le cas actuellement puisque l'inflation s'est établie à - 0,2 % dans la zone euro en février, compte tenu de la forte baisse des prix du pétrole ; néanmoins, celle-ci devrait repasser en territoire positif au deuxième semestre 2016. Le second objectif est de sécuriser le financement de l'économie réelle et de le protéger des tensions qui seraient liées à la volatilité des marchés. La nouvelle série d'opérations de refinancement ciblées (dite « TLTRO II ») doit inciter les banques à prêter encore davantage aux entreprises et aux ménages. L'élargissement du programme d'achats de titres bénéficiera, quant à lui, largement aux grandes entreprises françaises.

Nous sommes convaincus que ces mesures supplémentaires produiront des résultats concrets, comme l'ont fait les mesures successives que nous avons mises en œuvre depuis juin 2014. Celles-ci ont, en effet, permis de relancer le crédit aux entreprises, tout en faisant baisser son coût ; ainsi, en février dernier, le crédit aux entreprises a progressé de 0,9 % dans la zone euro. Par ailleurs, les mesures précitées ont contribué à accroître la croissance française de 0,3 % en 2015, voire 0,4 % selon l'Insee, ce qui représente un effet conjoncturel d'au moins 80 000 emplois supplémentaires.

Nous sommes donc constants dans la poursuite de nos objectifs et demeurons mobilisés avec les instruments dont nous disposons. Toutefois, nous restons vigilants quant aux risques éventuels que notre politique monétaire pourrait faire apparaître. Aujourd'hui

nous ne constatons pas de bulle financière, mais nous sommes prêts à agir, si nécessaire, par le biais de mesures macro-prudentielles, dans le cadre du Haut Conseil de stabilité financière, notamment, que vous avez créé dans le cadre de la loi bancaire de 2013. Nous avons ainsi, lors de notre huitième réunion, le 15 mars dernier, formulé une alerte concernant le secteur des bureaux en Île-de-France.

La politique monétaire fait donc beaucoup pour notre économie, mais elle ne peut pas tout. Elle n'est pas et elle ne peut pas être la seule partie à jouer – pour reprendre ici, si vous le permettez, l'expression anglaise « *it cannot be the only game in town* ». L'Europe et la France doivent impérativement saisir cette chance. En effet, si notre pays devrait afficher cette année une croissance résistante, puisqu'elle devrait être au moins égale à celle observée en 2015 – la prévision pour 2016 s'établissant aujourd'hui à 1,2 % –, celle-ci n'en demeure pas moins insuffisante, car inférieure à la moyenne de la zone euro. Afin de favoriser la croissance économique et les créations d'emplois, il nous faut actionner trois leviers « de confiance » indispensables : les réformes en France ; l'investissement privé et public ; la coordination des politiques économiques en Europe.

Il faut, tout d'abord, en France, des réformes ordonnées et poursuivies pour redonner confiance. La maîtrise de nos déficits publics et de notre dette y contribue : les bons chiffres publiés vendredi – le déficit ayant été ramené à 3,5 % du PIB en 2015 – sont une raison de plus pour tenir fermement nos engagements européens en ramenant le déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017. Il faut tenir bon sur les réformes qui marchent, en particulier le déploiement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité, et aller plus loin encore. Les jeunes et les chômeurs n'ont pas le temps d'attendre. Il y a au moins quatre réformes qui sont prioritaires, parce qu'elles ont réussi chez nos voisins et sont pleinement compatibles avec le modèle social européen qui nous est commun : le développement massif de l'apprentissage, les simplifications, à commencer par celle du droit du travail, la décentralisation du dialogue social au niveau de l'entreprise, au plus près de la réalité économique et humaine, et le développement de l'entreprenariat.

Il faut, ensuite, une mobilisation générale autour de l'investissement, privé comme public, pour tirer parti des conditions de financement exceptionnelles que permet notre politique monétaire. Cela passe au niveau européen par la relance du « plan Juncker ». Ce dernier a produit des résultats, mais ils sont insuffisants. À l'appui de cette relance nécessaire, j'ai proposé de bâtir une véritable « Union de financement et d'investissement » européenne. Pour cela, il faut additionner le « plan Juncker » et le projet d'Union des marchés de capitaux porté par la Commission européenne, ainsi que l'Union bancaire. Il s'agit de créer des synergies pour atteindre trois objectifs ambitieux : mieux orienter l'épargne des ménages de la zone euro vers l'investissement productif et les fonds propres, davantage mutualiser les risques entre pays et, ainsi, mieux financer l'innovation et les réseaux dont notre économie a besoin.

Enfin, il faut avancer vers une gouvernance économique renforcée de la zone euro. Ce progrès est indispensable, qu'il y ait ou non sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne – étant entendu que je souhaite évidemment son maintien. Il ne s'agit pas d'une question purement institutionnelle. L'enjeu, ce n'est pas « plus de Bruxelles » ; c'est, très concrètement, plus de croissance et d'emplois. L'insuffisance actuelle de coordination des politiques économiques nationales a en effet coûté aux Européens entre deux et cinq points de croissance depuis 2011, selon les estimations des économistes. Bien sûr, il ne s'agit pas – à la différence de la politique monétaire – d'une intégration complète de toutes nos politiques économiques au niveau européen, mais de ce que j'appelle la « pleine coordination » des

politiques budgétaires et structurelles. Pour cela, il nous faut parvenir à des objectifs économiques partagés, à une véritable « stratégie collective » pour la zone euro, dans laquelle chaque pays aurait un rôle à jouer pour améliorer la situation de tous. Ceci suppose un affermissement de la confiance, notamment entre la France et l'Allemagne, autour d'un pacte clair concernant les réformes nationales *et – et non pas ou –* la coordination européenne. Cette pleine coordination nécessite aussi la mise en place d'une institution européenne forte et légitime : un ministre des finances de la zone euro, appuyé sur une administration du Trésor européenne et soumis à un contrôle démocratique renforcé. Ce ministre des finances aurait la charge de proposer la stratégie collective, de superviser sa mise en œuvre décentralisée par les États membres et de piloter les outils de gestion de crise. À terme, il pourrait également se voir confier un budget commun. Pour la zone euro, pour la confiance de ses citoyens, 2016-2017 est le moment décisif pour agir : j'ai eu l'occasion de développer plus longuement ces propositions il y a quelques jours, lors d'un échange organisé par l'institut Bruegel, et je serai heureux que notre échange permette d'approfondir ce débat.

Je termine par quelques mots sur la Banque de France elle-même. J'avais été amené, dans le cadre de mon audition devant vous en septembre, à présenter ma vision des trois grandes missions de la Banque de France : stratégie monétaire, stabilité financière, service économique – à travers son réseau sur le terrain. Avec les hommes et les femmes de la Banque de France, nous croyons profondément à ces missions et en leur avenir, et c'est pourquoi notre ambition est d'être un service public exemplaire, encore plus performant, plus innovant, plus visible en France et en Europe.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La politique monétaire actuellement mise en œuvre a certes permis l'injection d'importantes liquidités dans l'économie et favorisé une forte réduction des taux d'intérêt ainsi que, dans une certaine mesure, une progression du crédit aux entreprises. Toutefois, les assouplissements monétaires successifs n'ont pas permis un rebond de l'inflation, ni même de la croissance économique. Aussi ne doit-on pas craindre une « japonisation » de l'économie européenne, conduisant à ce que la politique monétaire n'ait désormais qu'une efficacité limitée ? Estimez-vous que de nouveaux outils doivent être mobilisés, à l'instar d'un « *helicopter money drop* », qui consiste pour les banques centrales à distribuer gratuitement des liquidités aux différents agents économiques ?

Par ailleurs, je m'interroge quant aux éventuelles contradictions qui pourraient apparaître dans le déploiement d'une politique monétaire accommodante concomitamment au renforcement des exigences en capital qui s'imposent aux banques commerciales. À cet égard, j'ai souvenir que vous aviez déclaré, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale au début de ce mois, qu'il fallait « *terminer Bâle III, et non lancer un hypothétique Bâle IV* ».

Enfin, vousappelez à l'institution d'un ministre des finances de la zone euro. Pourriez-vous préciser ce que recouvre, pour vous, ce projet ? Une telle ambition ne paraît-elle pas hors de portée alors même que les États membres peinent encore à poser les fondements d'une politique fiscale commune ?

Mme Michèle André, présidente. – Je souhaiterais, quant à moi, vous interroger sur les moyens de préserver le modèle français d'épargne sécurisée – qui repose sur une tradition de prêts à taux fixes en matière immobilière, ou encore sur le livret A –, et ce alors que plusieurs travaux réglementaires engagés au niveau international remettent en cause celui-ci.

M. François Villeroy de Galhau. – Avant toute chose, je souhaiterais indiquer que, selon moi, la politique monétaire menée actuellement est la bonne, qu'elle est nécessaire, même si elle n'est pas suffisante. À mon sens, son efficacité ressort des études contrefactuelles qui ont été réalisées par les différentes banques centrales nationales, y compris la banque centrale allemande, ou encore par l'Insee, qui ont en commun de montrer que, sur la période 2015-2017, la politique monétaire de la Banque centrale européenne permettrait un surcroît d'inflation de 1 point – soit de 0,3 point par an – et aurait un effet comparable sur la croissance économique.

À n'en pas douter, nous ne sommes pas confrontés, à ce jour, à une déflation. En effet, celle-ci se définit comme baisse généralisée et durable des prix des biens et services, ainsi que des actifs, voire de la production et des salaires ; surtout, elle se caractérise par des effets d'entraînement, comme ceux qu'a connu l'économie mondiale dans les années 1930 ou, dans une certaine mesure, le Japon dans les années 1990. Or l'inflation, si elle est temporairement négative, devrait redevenir positive au cours du second semestre de l'année 2016, en partie grâce à la politique monétaire qui est menée – et ce dans la zone euro, mais également dans les autres pays avancés. Cependant, la politique monétaire est insuffisante et il est nécessaire de mobiliser les autres politiques économiques, par le déploiement de réformes structurelles et la mise en place d'une « Union de financement et d'investissement ». Ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, la politique monétaire doit nécessairement faire partie d'un tout.

En tout état de cause, la Banque centrale européenne dispose encore de marges de manœuvre pour faire évoluer sa politique monétaire, comme l'ont fait apparaître les mesures adoptées le 10 mars dernier. S'agissant du « *helicopter money drop* », il me semble qu'un tel instrument pose encore de très nombreuses questions, notamment d'ordre philosophique.

Je ne pense pas qu'une contradiction puisse être relevée entre la politique monétaire actuelle et l'évolution des exigences en capital. Il n'est, en effet, nullement question d'un éventuel « Bâle IV », la priorité étant avant tout de terminer la mise en œuvre des accords de Bâle III. Aujourd'hui, les banques commerciales sont significativement plus robustes qu'avant la crise ; en ce qui concerne les établissements français, leur ratio de solvabilité est passé de 6 % environ à 12 % ! Il s'agit donc de stabiliser les règles existantes et non pas d'accroître le niveau global des exigences en capital applicables aux banques.

Enfin, pour ce qui est du modèle français d'épargne sécurisée, je crois également qu'il est essentiel de préserver le livret A et le principe du taux fixe pour les prêts immobiliers. Des alertes ont, en effet, été lancées par certaines banques françaises en réaction à des discussions « techniques » de Bâle ; aussi souhaiterais-je formuler deux remarques sur ce point. Tout d'abord, les négociations de Bâle présentent une dimension internationale, ce qui permet un renforcement des règles prudentielles au niveau mondial, sans quoi elles seraient d'une efficacité limitée et provoqueraient des distorsions de concurrence ; il est vrai que la France, en dépit de nombreux succès, n'est pas parvenue à faire adopter l'ensemble de ses positions. Ensuite, il me semble que les banques françaises sont parfois un peu trop promptes à lancer des alertes...

Pour ce qui est du crédit immobilier, il faudra, et l'on pourra, maintenir le crédit immobilier à taux fixe. Les Français y sont attachés et c'est un élément de sécurité des emprunteurs, car il leur évite d'être exposés à des charges variables. Dans le cadre de l'approche standard, par opposition à l'approche avancée retenue par la plupart des banques, le comité de Bâle a proposé, pour terminer Bâle III, une nouvelle grille d'analyse du risque

immobilier. Je souligne qu'il s'agit d'une adaptation, et non d'une révolution, et que celle-ci s'applique aux seules banques qui retiennent l'approche standard et non l'approche avancée ; or, la grande majorité des banques françaises retient l'approche avancée. Les caractéristiques précises de cette mesure sont encore à définir, les discussions sur ces dernières étant encore en cours. Pour autant, il convient de relever que l'évaluation des incidences de ces nouveaux critères ne fait pas l'objet d'un consensus ; selon certaines études, je le dis avec beaucoup de prudence, cela pourrait même se traduire par une diminution de la baisse en charge en capital applicable aux banques concernées. Nous suivons ce sujet avec beaucoup d'attention, de concert avec la profession bancaire, mais le financement du crédit immobilier à taux fixe ne sera pas remis en cause.

S'agissant du livret A, un des ratios de Bâle, le ratio de levier, rapporte les fonds propres d'une banque à l'ensemble de ses expositions non pondérées, à la différence du ratio de solvabilité où elles sont pondérées. Ce ratio de levier doit être d'au moins de 3 %. Pour le calcul des risques non pondérés, la question se posait de savoir si les fonds centralisés par les banques à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre du livret A seraient exonérés ou non. Ils ne le sont pas, ce qui ne correspond pas à notre souhait. Dans la négociation internationale, il y a des sujets sur lesquels nous devons accepter une règle majoritaire, et ce point fait partie de ceux où notre position diverge. L'argument qui nous a été opposé est que les dettes souveraines ne sont pas exonérées ; dès lors, les autres pays ne voyaient pas pourquoi l'on aurait exonéré les fonds prêtés à la CDC. On peut le contester, mais je précise l'argument qui nous a été opposé.

Nous continuons toutefois à porter nos revendications en la matière, car il s'agit pour l'instant de prescriptions générales et non de prescriptions individuelles pour les banques. Nous examinons, dans le même temps, la situation des banques qui pourraient être gênées par cette règle – il semble que leur nombre soit très limité –, en particulier celles qui collectent le plus de livret A, et étudions des solutions qui, tout en préservant le livret A pour les épargnants, nous permettraient d'atténuer l'impact de cette règle.

M. François Marc. – J'ai toujours été sceptique sur ces politiques de *quantitative easing*, parce que l'on sait quand on y entre, l'argent que l'on y met – non où il va car, dans le cas présent, il ne va pas à l'économie –, mais l'on ne sait ni quand ni comment en sortir. C'est une vraie question, à laquelle vous avez en partie répondu. Je ne pense pas qu'un « *helicopter money drop* » serait une solution, car l'enjeu aujourd'hui n'est plus tant d'accentuer la distribution de liquidités que de déterminer les modalités de sortie d'une politique monétaire particulièrement accommodante.

Il existe deux modèles de banques coopératives mutualistes en France : un modèle centralisé, qui est celui de la Banque populaire-Caisse d'épargne (BPCE) et du Crédit agricole, et un modèle décentralisé, propre au Crédit mutuel. Ce dernier fait actuellement l'objet de discussions ; aussi souhaiterais-je vous interroger sur ce sujet. Le Crédit mutuel a fait la preuve de son efficacité, avec deux fédérations et des capitaux détenus par ses sociétaires. Ces deux fédérations du Crédit mutuel en France figurent parmi les banques répondant le mieux aux critères prudentiels, plus encore que BNP Paribas ou la Société Générale. En somme, le modèle fonctionne et est sécurisé. Or, l'on nous dit aujourd'hui qu'il faut refonder ce dernier, des projets de réformes ayant été présentés en ce sens afin, soi-disant, de le sécuriser encore davantage. Cet argument a du mal à tenir car la situation est saine, efficace et totalement satisfaisante au regard des critères prudentiels.

Dès lors, je souhaiterais savoir qui est désireux d'aller dans cette direction et pour quelle raison. Je me suis adressé, il y a quelques semaines, à la Banque centrale européenne (BCE) ; ses services m'ont répondu que la question ne relevait pas de leur compétence, la BCE n'intervenant pas en matière d'organisation bancaire, car chaque État retient une organisation différente. D'ailleurs, dans une communication récente, la Banque centrale européenne a indiqué qu'elle considérait comme parfaitement probable l'hypothèse de la séparation de l'établissement. Dès lors, si ce n'est pas le superviseur européen, c'est le superviseur français qui est à l'origine de cette demande. C'est d'ailleurs ce qui ressort du communiqué publié par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) avant-hier ; l'Autorité que vous présidez y salue une réforme qui renforce les pouvoirs de l'organe central sur ses affiliés et améliore son dispositif de gouvernance, conformément au souhait des superviseurs bancaires.

Pourquoi souhaitez-vous casser le modèle décentralisé de la banque mutualiste et coopérative française ? Quelles en sont les véritables raisons ?

Mme Fabienne Keller. – Ma première question fait suite à votre intervention liminaire, au cours de laquelle vous vous êtes réjoui de la progression du volume des crédits aux sociétés non financières. Je voudrais, cependant, attirer votre attention sur un cas susceptible de venir relativiser ce bon résultat. Un sous-traitant du secteur de la construction automobile a, ainsi, souhaité construire une nouvelle ligne de production de boîtes à huit vitesses dans la région de Strasbourg ; toutefois, l'entreprise en question n'est pas parvenue à obtenir des financements auprès de banques françaises et s'est, par conséquent, tournée vers les banques allemandes. Ces dernières ont, elles, accédé à la demande du sous-traitant, lui accordant un financement garanti par la société ZF Friedrichshafen qui a demandé à ce que le matériel de production soit acquis auprès d'entreprises allemandes... Aussi la chaîne de production n'a-t-elle pas été achetée en France mais en Allemagne ! Effectuez-vous un suivi des refus de financement, qui constitue un autre indicateur, tout aussi éclairant, que le volume ? Nous entendons tous des entreprises nous dire qu'elles n'ont pas accès au crédit.

Le ministre des finances s'est, ensuite, satisfait des résultats meilleurs que prévu en matière de déficit public. Une partie de ce résultat est liée à des circonstances favorables : la baisse du prix du pétrole, le rapatriement d'actifs détenus à l'étranger, mais aussi le ralentissement des investissements des collectivités territoriales. Vous avez rappelé l'importance du soutien à l'investissement public et privé. Quelle est votre analyse concernant la faiblesse de ce dernier dans les collectivités ? Le Gouvernement défend l'idée qu'il s'agit d'un problème lié au « cycle électoral » ; notre ressenti d'élus locaux est plutôt qu'il s'agit d'un problème structurel : compte tenu du caractère relativement « rigide » des dépenses de fonctionnement, ce sont les investissements qui font l'objet de baisses, et ce quel que soit le niveau de collectivité considéré. Quel regard portez-vous sur ce risque ? Sachant que, dans l'effet de la baisse des dotations aux collectivités, l'État n'a jamais pris en compte l'« effet boomerang » de la baisse des cotisations sociales, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée, etc.

M. Serge Dassault. – La politique budgétaire du Gouvernement ne vous inquiète-t-elle pas, Monsieur le Gouverneur ? Nous constatons une augmentation continue des dépenses, l'embauche d'agents publics supplémentaires, l'attribution de subventions nouvelles pour les jeunes qui ne travaillent pas, et j'en passe ! Or, ces dépenses additionnelles ne sont pas compensées par des économies – si l'on met à part les onze milliards d'euros prélevés sur les collectivités locales qui n'arrangent rien sur le plan local. Il en résulte une augmentation considérable de la dette publique.

La croissance économique fait défaut car il y a trop d'impôts. Les impositions instituées au cours des dernières années font partir les investisseurs. La politique actuelle du Gouvernement consistant à « faire payer les riches » aboutit tout bonnement à ponctionner les investisseurs ; il n'y a pas de croissance car il n'y a plus personne pour embaucher et investir !

L'absence d'embauches nouvelles est également imputable à la rigidité de l'emploi. Quand on voit l'attitude peu constructive des syndicats, voire des jeunes, qui se mobiliseront demain pour bloquer les transports parce qu'une loi va peut-être apporter un début de solution à la rigidité de l'emploi, c'est complètement fou ! On est attaqué par les syndicats qui sont peu au fait des réalités économiques et qui vont encore obérer les opportunités d'embauches. C'est pourquoi on embauche à l'étranger, et non plus en France.

Les spécialistes en valeurs du Trésor pourraient, à terme, se décourager. Aujourd'hui, les investisseurs achètent sans trop de difficultés nos titres de dette, mais certains d'entre eux peuvent aussi s'inquiéter, car la baisse des dépenses de l'État ne se concrétise pas, et nous ne parviendrons pas à ramener le déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017. Avec les dépenses supplémentaires prévues, on risque de le creuser un peu plus et de ne pas satisfaire la Commission européenne, qui pourrait alors nous sanctionner, de même que les agences de notation.

M. François Villeroy de Galhau. – François Marc a exprimé un certain scepticisme concernant la politique monétaire ; aussi souhaiterais-je simplement relever que la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne (BCE) est identique à celle de l'ensemble des banques centrales des économies avancées, dont la Réserve fédérale américaine...

M. François Marc. – C'est bien ça le problème !

M. François Villeroy de Galhau. – ... on a même reproché, il y a quelques années, à la Banque centrale européenne d'être plus lente que les autres dans l'adoption de ces mesures non-conventionnelles. Cela pose néanmoins un certain nombre de questions que vous avez évoquées. Où va l'argent ? Cet argent est bien prêté à l'économie, aux entreprises et aux ménages. Comment en sort-on ? Le parallèle américain est intéressant. L'économie américaine étant plus avancée dans la reprise – certains disent d'ailleurs que c'est en partie lié au fait que la banque centrale américaine avait adopté cette politique plus tôt –, la Réserve fédérale américaine a cessé ses achats nets d'actifs depuis 2014. Elle nous montre donc qu'il existe des voies de sortie de ces politiques accommodantes ; malheureusement nous n'en sommes pas là dans la zone euro, car nous restons plus bas dans le cycle de la reprise économique.

Vous avez surtout posé la question du modèle coopératif et mutualisé français. Vous me permettrez d'abord de partager avec vous un point de satisfaction : la robustesse et la pérennité des banques mutualistes, importantes et solides en France, quel que soit le modèle d'organisation. Vous avez mentionné que les ratios prudentiels de ces banques étaient souvent parmi les meilleurs du système bancaire européen et c'est vrai. Ce système mutualiste, qui n'existe pas dans tous les pays européens, a pu susciter au début des discussions à Bâle ou à Francfort un certain nombre de questions. Il est aujourd'hui beaucoup mieux compris : c'est un acquis et une véritable satisfaction. Le système bancaire français fait coexister des groupes mutualistes forts et des groupes privés, ce qui va durer.

Devons-nous avoir un ou deux crédits mutuels à l'échelle nationale. Cette question n'est pas de mon ressort et je respecte par avance le choix qui sera fait qu'il résulte de la discussion, du contentieux ou du législateur. Il nous faut, par ailleurs, une organisation du Crédit Mutuel qui garantisse aux yeux du superviseur le bon fonctionnement de ce groupe mutualiste quel qu'en soit le périmètre géographique. L'organe central de l'établissement a trois fonctions : la supervision des entités, la gestion de sa liquidité et ce que l'on appelle la résolution, qui implique une solidarité entre caisses locales. Il convient que le groupe Crédit Mutuel apporte sur ce point les précisions nécessaires. C'est le sens de l'approbation des statuts par le ministre des finances intervenue récemment. L'essentiel est de garder un ensemble bancaire solide, performant, au service des Français – ce qu'est le Crédit Mutuel.

Fabienne Keller, je n'ai pas eu connaissance du cas que vous avez mentionné. Je le regrette avec vous, d'autant plus qu'il s'agit d'un financement industriel. Il peut arriver que les banques françaises aient quelque difficulté à apporter des financements « en blanc », c'est-à-dire sans garantie physique, notamment quand il s'agit de financer des actifs immatériels. Il faudrait d'ailleurs progresser sur ce point. Mais, comme c'est le cas avec l'affaire que vous avez évoquée, il n'y a pas de raison apparente pour que les banques françaises ne suivent pas l'exemple allemand et refusent d'apporter un financement. Nous suivons les taux de refus. Ils restent très bas tandis que le taux de satisfaction des demandes, que nous suivons aussi, reste élevé. Je voudrais, à ce stade, rappeler l'existence de la médiation du crédit. Elle est faite pour des situations comme celle que vous avez mentionnée. La médiation fonctionne bien avec un taux de succès de l'ordre de 60 %. Elle a de moins en moins de dossiers à traiter, ce qui est un indicateur heureux. La Banque de France s'y consacre activement et, en tant que parlementaires, la médiation du crédit est à votre service. Je n'ignore pas que la situation des très petites entreprises (TPE) est plus difficile. Le taux d'accès des TPE aux crédits de trésorerie (63 %) est trop bas par rapport à celui des PME (84 %). Ces 21 points d'écart ne sont qu'en partie justifiés. C'est pourquoi, j'ai décidé de compléter la médiation du crédit par la nomination dans chaque département – nous maintenons, en effet, une succursale par département –, d'un « correspondant TPE » qui puisse aider ces entreprises en amont, en leur apportant une aide adaptée à leurs besoins.

En ce qui concerne les arbitrages nécessaires à la baisse des déficits publics et au soutien à l'investissement public, particulièrement celui des collectivités locales, il n'est évidemment pas de ma responsabilité de me substituer aux décideurs légitimes que vous êtes. Je ne m'exprime que comme observateur et, à ce titre, je ne peux que souligner que le *statu quo* n'est pas une option. La France ne peut rester le seul pays d'Europe où le chômage ne baisse pas. Nous évoluons dans un contexte où nous partageons le même modèle social que nos voisins européens, qui nous différencie d'autres pays de l'OCDE et, encore plus des pays émergents, mais nous n'avons pas les mêmes performances ni les mêmes réformes. La plupart de nos voisins ont entrepris des réformes budgétaires, comme l'Allemagne, de leur marché du travail, comme l'Italie, et ils ont obtenu des résultats. Ceci nous invite à nous pencher sérieusement sur l'élimination des obstacles structurels à la croissance, ce qui peut supposer des réformes difficiles, qui n'entrent pas dans mes attributions. Dans la mesure du possible, il conviendrait, s'agissant des dépenses publiques, de privilégier les dépenses d'investissement et les dépenses d'avenir qui préparent et favorisent la croissance économique.

M. Richard Yung. – Ma première question concerne l'immobilier. Nous sommes un certain nombre à être inquiets des discussions en cours à Bâle. Vous nous avez partiellement rassurés en indiquant que la politique concernant les taux resterait inchangée et que « Bâle III » serait conduit à terme avant la fin de l'année mais nous comprenons qu'il y a, malgré tout, une remise en cause du système français, en particulier sur les garanties, avec le

sort du système de cautionnement et sur l'évaluation du risque. On perçoit que le modèle anglo-saxon cherche à s'imposer sur un modèle français qui a fait la preuve de sa résilience alors que le premier a abouti à la crise financière de 2007. Les États-Unis pèsent lourds dans les négociations de Bâle et l'on sent qu'ils souhaiteraient déboucher sur de nouvelles réformes, une sorte de « Bâle IV », qui pourraient fragiliser notre modèle. Concernant le *quantitative easing* (QE), je rejoins les positions du rapporteur général. C'est vrai que cela aurait pu être pire si on ne l'avait pas adopté. Mais, sur le fond, on doit observer que le QE fonctionne bien ou mal selon les cas. Mal au Japon, plutôt bien aux États-Unis, l'Europe étant entre les deux. J'ai en tête les positions de l'ancien gouverneur de la Banque d'Angleterre, très critiques sur ce dispositif mais aussi sur l'existence de taux d'intérêt négatifs. Le gouverneur porte un jugement sévère sur l'euro et préconise un retour à un système d'ajustement par les changes. Je ne partage pas cette analyse mais elle me permet d'en venir à vos propositions en matière de convergence économique en Europe. C'est bien sûr un problème majeur, mais la nomination d'un ministre des finances européen ne suffira pas, de toute évidence, à rapprocher les situations économiques en Europe. La question est politique et les difficultés sont considérables de ce point de vue. Même dans les pays du cœur de l'Europe, des préférences collectives très différencierées prévalent. Entre une Allemagne qui se spécialise sur les exportations avec peu d'investissements publics et une France qui est davantage une économie de demande intérieure, il y a des modèles très différents. Deux chiffres peut-être un peu approximatifs mais qui résument la situation : 8 % d'excédent courant en Allemagne et 8 % de besoin de financement extérieur en France. On voit l'ampleur des efforts et notamment de ce qu'il faut faire pour améliorer la compétitivité française.

M. Maurice Vincent. – Je voudrais commencer par affirmer que la politique monétaire de la Banque centrale européenne est la seule possible. On pourra la souhaiter plus efficace, mais elle a des effets qui sont déjà positifs. Ma première question porte sur les autres éléments de la politique économique, la politique budgétaire et les différents choix d'allocation du revenu national. Je relève qu'en Europe, le discours dominant est celui de l'Allemagne, c'est-à-dire une promotion des mesures de politique économique qui déterminent toutes une atonie de la demande globale que ce soit sur le plan budgétaire ou les politiques de désinflation compétitive. Ce sont les ingrédients des politiques d'offre qui sont préconisés. Mais pourquoi investir quand la demande est déprimée ? Voilà ce que l'on néglige. Ma deuxième question a trait à vos recommandations pour une intégration budgétaire européenne plus forte. Pourquoi pas ? Cependant, si c'est pour conduire une politique de dépression de la demande, ce pourrait même être pire qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, j'aimerais que l'on précise par quel processus nous pourrions y parvenir alors que les préférences publiques des différents États européens sont si diverses.

Mme Marie-France Beaufils. – Je vais être dans la même tonalité. Vous avez mis en évidence les 80 000 créations d'emplois liées à la croissance. Mais il semble qu'un tiers de ces emplois soient des emplois intérimaires ce qui, hélas, relativise la performance. Malheureusement, les chiffres du chômage confirment nos difficultés d'emploi.

Le Pacte de responsabilité a mis à la disposition des entreprises des sommes considérables dans cette période de réduction des dépenses publiques. Quelle analyse faites-vous des effets de ce Pacte ?

Enfin, la baisse de l'investissement public n'a-t-elle pas eu de lourds effets sur la situation économique et sur l'emploi, en particulier dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ?

M. François Villeroy de Galhau. – Je souhaiterais rassurer Richard Yung : il n'est pas question de passer du modèle français de financement du crédit immobilier à taux fixe à un système anglo-saxon de financement à taux variable.

Le principal débat concerne l'analyse du risque associé au crédit immobilier. L'instrument retenu au plan international pour réaliser cette évaluation est le *loan-to-value*, c'est-à-dire le volume du prêt rapporté à la valeur du bien. Il est actuellement envisagé d'exiger moins de capital quand ce ratio est inférieur à 80 %, et davantage de capital quand il est supérieur à ce seuil.

Je souhaiterais toutefois souligner que ce ratio ne s'applique que dans le cadre de l'approche standard. Or, la très grande majorité des encours de crédit immobilier en France sont suivis selon l'approche dite avancée, c'est-à-dire selon des modèles d'analyse de risques développés par les établissements eux-mêmes. Par ailleurs, le système envisagé rend l'analyse des effets, pour les établissements qui sont en approche standard, plus complexe ; selon certaines de nos études, il pourrait y avoir, au total, une baisse de la charge de capital requise par le modèle standard pour ces établissements.

S'agissant du *quantitative easing* et de la politique monétaire non conventionnelle, je rejoins le constat selon lequel cette politique a mieux marché aux États-Unis qu'au Japon, ce qui peut s'expliquer par des différences de calendrier, mais également par ce qui constitue la grande faiblesse japonaise, à savoir la difficulté à conduire des réformes structurelles favorables à la croissance.

Concernant les positions de l'ancien gouverneur de la banque d'Angleterre Mervyn King, je note qu'il a toujours été sceptique à l'égard de la zone euro ; je crois que l'euro et la politique monétaire ont beaucoup apporté aux entreprises et aux ménages français, en particulier à travers la baisse des taux d'intérêts.

Richard Yung et Maurice Vincent ont posé la question de la possibilité d'une convergence européenne. Assurer une telle convergence pose une difficulté réelle, qu'il ne faut pas nier, mais je tiens à souligner deux points qui nous montrent qu'il existe actuellement une certaine opportunité pour aller dans ce sens.

Le premier point concerne les écarts de compétitivité. Il est incontestable que la compétitivité française a perdu du terrain au cours premières années de l'euro. La France, comme d'ailleurs l'Italie ou l'Espagne, s'est « laissée vivre » lorsque l'Allemagne conduisait des réformes dans le cadre de l'« Agenda 2010 ». En conséquence, l'Allemagne a régulièrement gagné des parts de marché du fait de l'amélioration de sa compétitivité par rapport à ses voisins européens. Actuellement, toutefois, la situation est en train de changer sous l'effet du Pacte de responsabilité et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en France, mais également en raison des augmentations salariales nettement plus fortes que pratique l'Allemagne par rapport aux autres pays européens. Avec un certain courage, mon collègue allemand Jens Weidmann a exprimé publiquement qu'il lui semblait nécessaire d'avoir des augmentations salariales en Allemagne supérieures à celle des autres pays de la zone euro, ce qui a fait l'objet de critiques.

Le résultat pratique c'est que, selon nos estimations, sur la période 2014-2017 - soit la période sur laquelle le CICE a produit ses effets – l'augmentation du coût unitaire du travail, c'est-à-dire l'augmentation des salaires pondérée par la productivité, s'est établie à 2 % par an en Allemagne lorsque ce coût a été à peu près stabilisé en France. Nous

avons donc inversé la dynamique de compétitivité avec l'Allemagne. Il faut désormais que ce mouvement se prolonge afin de rattraper l'écart de compétitivité.

Le deuxième élément qui montre qu'il existe une opportunité de convergence concerne les écarts de balances courantes. L'Allemagne connaît un excédent courant de l'ordre de 8 % du produit intérieur brut (PIB), lorsque la France est en déficit courant. La zone euro connaît un excédent courant de plus de 3 %. Ce chiffre n'est bon qu'en apparence. Il souligne en réalité le besoin de coordination des politiques européennes : il n'est pas optimal que la zone euro, qui est en retard de croissance – l'écart entre la croissance constatée et la croissance potentielle, soit l'*output gap*, est d'au moins 2 % –, connaisse de si forts excédents courants. Cet excédent traduit une insuffisance des investissements. Nous disposons donc des marges pour soutenir davantage la croissance en Europe.

En France, nous avons tendance à opposer les remèdes, comme les politiques de soutien à la demande et les politiques de l'offre. Or, je crois qu'en Europe, comme au niveau mondial, il est nécessaire d'activer conjointement ces deux leviers. De même, au sein des politiques de soutien à la demande, on peut opposer la politique monétaire et la politique budgétaire. Là encore, il faut, à l'intérieur de la zone euro, adopter une stratégie collective, qui combine politique monétaire, politique budgétaire et réformes structurelles. Une telle stratégie doit reposer, bien sûr, sur des contributions nationales – les politiques budgétaire et fiscale ainsi que les réformes structurelles sont essentiellement de compétence nationale. Mais le rôle de cette stratégie collective doit être de permettre que les stratégies nationales additionnées aboutissent à un optimum collectif. C'est là-dessus que nous pouvons gagner des points de croissance.

Si la France mène davantage de réformes, elle doit pouvoir compter sur davantage de coordination de sa politique économique de la part de l'Allemagne. Symétriquement, si l'Allemagne accepte une forme de relance salariale et budgétaire – la relance salariale est en cours et la relance budgétaire a lieu de manière partielle en raison de l'accueil des réfugiés –, elle doit pouvoir savoir que la France et les pays du Sud mèneront les réformes nationales nécessaires. Cet élément de confiance est essentiel.

Afin de construire cette stratégie collective, il est également nécessaire de disposer d'une institution suffisamment forte. Dans la proposition que j'ai faite, le ministre des finances de la zone euro, qui doit être nommé démocratiquement par le Conseil européen et approuvé par le Parlement européen, présiderait l'Eurogroupe avec les ministres nationaux. Il préparerait, à partir des différentes stratégies nationales, une stratégie collective devant par la suite être adoptée par une majorité des États-membres.

Comme je l'ai indiqué, il existe un certain nombre de convergences en Europe. Certains ont abordé la question des salaires minimum en Europe, qui font partie du modèle social européen et permettent un soutien à la demande dans un certain nombre de pays européens. J'ai également mentionné la relance salariale en Allemagne ou l'amélioration de la compétitivité en France. Tout ceci n'est pas suffisant, mais cela remet en cause l'idée qu'il n'y a que des forces de divergence à l'œuvre dans la zone euro.

Concernant les réformes, il me semble clair que le *statu quo* ne constitue pas une option. Nous devons aux jeunes et aux chômeurs d'avoir un marché du travail qui fonctionne mieux, sans pour autant tirer de conclusions hâtives sur le contenu du projet de loi défendu par la ministre du travail, Myriam El Khomri.

Nous estimons que le Pacte de responsabilité fonctionne et qu'il est créateur de croissance et d'emplois, et ce de façon significative. Ce Pacte doit désormais s'inscrire dans la durée.

S'agissant de la question du salaire minimum, il est en effet frappant de constater que la Grande-Bretagne, qui n'est pas dans la zone euro et qui incarne le modèle anglo-saxon, a fortement augmenté le niveau de son salaire minimum et qu'en Allemagne, l'instauration d'un salaire minimum a constitué un élément important de convergence avec le reste de la zone euro. Cependant, force est de constater que le SMIC en France reste significativement élevé au regard de la situation dans les voisins européens de l'hexagone. Il ne faudrait donc pas conclure qu'il serait souhaitable de relever le niveau du SMIC en France : une telle décision serait malheureusement défavorable à l'emploi et notamment à l'emploi non qualifié.

En matière d'investissement public, j'ai dit que tout ce qui pouvait favoriser l'investissement et les dépenses d'avenir était préférable. Je voudrais souligner que l'investissement public en France aujourd'hui est significativement plus élevé que dans ses voisins européens. Je parle bien de l'investissement public, qui regroupe les investissements de l'État et des collectivités territoriales. C'est un élément positif. Il faut, certes, relancer l'investissement public en Allemagne, comme une commission nommée par le Gouvernement et le rapport d'un éminent économiste allemand, Marcel Fratzscher, l'ont récemment montré.

M. Vincent Capo-Canellas. – Monsieur le Gouverneur, vous parlez en homme libre et nous vous en savons gré.

Je souhaiterais rebondir sur plusieurs points. D'abord, concernant les difficultés d'accès au crédit des PME qu'évoquait Fabienne Keller, il se trouve que nous avons récemment rencontré, avec Michèle André, le directeur général d'Airbus, également président du groupement professionnel de l'aéronautique et de l'espace. Il nous a expliqué que malgré les dispositifs de soutien, de participation au capital et l'intégration de la filière, subsistent des difficultés persistantes d'accès au crédit pour les PME.

D'autres acteurs peinent à accéder au financement bancaire : je pense aux partis politiques qui sont associés par les acteurs financiers, depuis quelques années, à un risque d'image. Il y a un problème de démocratie aujourd'hui pour les candidats aux élections qui cherchent des crédits de court terme. L'ensemble des formations politiques rencontre des problèmes pour se financer, y compris sur des crédits de très court terme voire des lignes de trésorerie.

Vous avez évoqué des risques concernant l'immobilier. S'agit-il bien de l'immobilier de bureau ? Pourriez-vous préciser votre pensée sur ce point ?

Enfin, pour ce qui est de la gouvernance économique de la zone euro, pouvez-vous aller plus avant dans votre analyse et nous dire votre vision des réformes qu'il faudrait mettre place ?

Pour terminer, et en lien avec votre liberté de ton que j'évoquais tout à l'heure, s'agissant des réformes, la grande question est toujours qu'entre réforme, demi-réforme et quart de réforme, on ne sait où placer le curseur. Vous avez abordé beaucoup d'hypothèses, qui ne manquent pas d'intérêt. Je souhaiterais que nous allions plus loin et que nous nous interrogions sur les mesures concrètes à mettre en œuvre : que doit-on faire face au double décalage que nous observons aujourd'hui, entre l'Europe et le monde, d'une part, et la France

dans l'Europe, d'autre part ? Quelles sont les pistes de réformes dont vous pensez qu'elles devraient être privilégiées ?

M. André Gattolin. – Vous répétez à l'envi que la politique monétaire ne peut pas tout et on vous l'accorde bien volontiers. Dans votre exposé introductif, vous avez évoqué trois leviers qui permettraient de débloquer la croissance, et notamment la nécessité de mieux financer l'innovation, les réseaux ainsi que, j'imagine, les nouvelles technologies. C'est un point qui me paraît essentiel. Vous avez présenté l'évolution du taux de croissance annuel des crédits accordés aux sociétés non financières (SNF) ; sans doute aurait-il été intéressant de s'intéresser à celui des entreprises innovantes. En effet, il me semble qu'existe aujourd'hui un phénomène de dissociation entre l'ampleur des liquidités injectées par la BCE et les crédits effectivement accordés aux entreprises.

On prend souvent en exemple le modèle américain, qui fait un usage beaucoup plus important du capital-risque. Je voudrais cependant rappeler que, bien souvent, le capital-risque est investi en dehors du système bancaire, en raison de l'existence d'aides d'État. On sait que l'Union européenne a longtemps été hostile à toute aide sectorielle, même si elle a assoupli sa position depuis 2014 en reconnaissant un certain nombre de dérogations en matière de technologies clefs génériques (ou KET). Au-delà du système bancaire privé, qui semble particulièrement frileux sur ces secteurs, ne faudrait-il pas que l'État – par exemple à travers Bpifrance – joue un rôle plus actif dans le financement de l'innovation en France ?

M. Philippe Dallier. – Les taux d'intérêt, vous l'avez dit, sont très bas et la BCE procède à des injections massives de liquidités. C'est une bonne nouvelle pour la plupart des acteurs publics et privés, tant que cela dure. Mais ne faudrait-il pas mettre au regard de l'effet « dopant » de ces mesures, qu'on a du mal à voir car l'économie ne repart pas, leur effet anesthésiant ? La remontée des taux, qui est loin d'être improbable avec la politique menée par la Réserve fédérale américaine, constitue un risque très important. À combien l'estimez-vous et à quelle échéance ?

Quant à l'Union budgétaire, que vous appelez de vos vœux, jusqu'où aller ? Il s'agit d'une question de souveraineté des peuples. Vous défendez la nécessité de l'existence d'un ministre des finances à l'échelle de la zone euro : mais pour quoi faire ? Aujourd'hui, les différents États membres de l'Union ne sont pas d'accord entre eux ni sur le taux de l'impôt sur les sociétés ni sur l'assiette de la TVA. Aussi faut-il se demander ce que ce ministre des finances européen aurait vocation à imposer, et à qui. N'oublions pas que nous touchons ici à des questions de souveraineté. Il me paraîtrait préférable de mettre les choses en ordre avant de modifier les institutions de la zone euro. Vous parliez d'une désignation « démocratique » : je me demande ce que cela peut vouloir dire dans une situation telle que la nôtre aujourd'hui.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'aurais une question complémentaire, relative à l'actualité législative immédiate. Cet après-midi, nous continuerons, en effet, l'examen du projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme qui soulève un sujet technique et qui peut sans doute paraître mineur au regard des problèmes très vastes que mes collègues viennent de soulever, mais qui n'en présente pas moins de réels enjeux. Une disposition du projet de loi prévoit en effet que Tracfin puisse désigner des personnes suspectes – faisant, par exemple, l'objet d'une « fiche S » – aux banques afin de surveiller leurs opérations bancaires. Il me semble que réside là un risque : une banque jointe par Tracfin n'aurait-elle pas la tentation de fermer le compte en question, afin de préserver sa réputation et de s'assurer que sa responsabilité ne sera pas mise en cause ? Une telle fermeture signalerait *ipso facto* à la personne surveillée qu'elle fait l'objet de

suspicion. La commission des finances a donc présenté un amendement que je défendrai, visant à permettre à Tracfin, lorsqu'il réalise un appel à vigilance, d'interdire aux établissements de crédit et de paiement de fermer de leur propre initiative les comptes des personnes désignées pendant la durée du signalement. Lorsque Tracfin fait usage de cette possibilité, le dispositif prévoit, pour les banques, un régime d'irresponsabilité tant sur le plan civil que pénal, inspiré du régime prévu en cas d'ouverture de compte sur demande de la Banque de France. Cependant, la commission des lois n'a pas jugé ce dispositif pertinent. Qu'en pensez-vous ?

M. François Villeroy de Galhau. – Concernant Airbus et ses sous-traitants, j'insiste sur le fait que les directeurs départementaux de la Banque de France sont tout à fait disponibles au titre de la médiation en cas de difficultés, et cela concerne les entreprises de toutes tailles. Il est également possible de faire appel, en amont, à notre correspondant dédié aux très petites entreprises (TPE).

S'agissant de la question des crédits aux formations politiques, il s'agit là d'un sujet qui pourrait sans doute être abordé avec la Fédération bancaire française (FBF). La Banque de France n'intervient ici qu'en tant que simple superviseur. Il s'agit sans aucun doute d'un sujet important, qu'il faudrait régler rapidement.

Je parlais bien tout à l'heure de l'immobilier de bureau, qui fait l'objet d'une alerte macro-prudentielle. Nous prêtons attention aux éventuels effets secondaires de la politique monétaire mise en œuvre par la Banque centrale européenne. Elle a pour but de favoriser le financement de l'économie réelle mais on pourrait craindre qu'une partie de ces crédits conduise à créer une bulle financière. Chaque séance du Haut Conseil de stabilité financière, créé par le Parlement par la loi du 26 juillet 2013, est l'occasion de regarder ces questions de très près. Notre conclusion est qu'il n'y a, globalement, pas de bulle mais bien une alerte sur l'immobilier de bureau en Île-de-France. Nous publierons d'ailleurs un diagnostic des indicateurs d'alerte en avril pour consultation avec les professionnels. Au regard de l'évolution des prix, de la baisse des rentabilités locatives, des volumes d'investissement et de la part accrue des financements à levier, nous estimons qu'il existe un risque que le niveau des prix soit déconnecté des fondamentaux économiques. Si nécessaire, mais nous n'en sommes pas là, nous recommanderons des mesures macro-prudentielles à mettre en œuvre.

S'agissant de la gouvernance économique de la zone euro, vous avez souligné - au point d'ailleurs de m'alerter sur mes propos - ma liberté de ton. Je crois que ma mission, comme celle de tous les banquiers centraux, y compris de Mario Draghi, est de proposer, mais que la décision est politique, au niveau national ou européen. Il est important que nous prenions position en la matière, car la politique monétaire ne peut pas être seule pour agir en faveur de la croissance.

Je pourrai vous transmettre un texte plus long que j'ai écrit et qui explique comment pourrait fonctionner une pleine coordination des politiques économiques à l'échelle de la zone euro. Il ne s'agirait pas d'un ministre des finances au sens strict, comme on l'entend au niveau national : son rôle serait de définir une stratégie collective. Je crois, en tout état de cause, qu'on ne peut pas se résigner à considérer la situation actuelle comme satisfaisante, alors qu'elle produit des effets collectifs non coordonnés. Cela nous fait manquer des points de croissance et des millions d'emplois. C'est d'abord un débat économique et je crois qu'il faut y apporter des solutions pragmatiques. Il faut une coordination pour faire émerger des synergies collectives.

Sur les réformes, je n'irai pas plus avant ; je n'ai pas de catalogue précis à proposer ni du contenu ni de la méthode. Mais, sur les politiques économiques à mener, il est nécessaire d'aller au-delà des théories économiques, et de regarder des exemples pratiques. Il y a des choses en Europe qui marchent sans remettre en cause le modèle social européen, non seulement en Allemagne ou en Espagne, mais aussi plus récemment en Italie ou certains pays du Benelux. Pour enrichir notre boîte à outils, il suffit parfois de franchir la frontière.

Mme Michèle André, présidente. – C'est bien l'ambition de notre commission que de se nourrir des exemples étrangers, auxquels nous cherchons à nous confronter par des rencontres et des échanges réguliers.

M. François Villeroy de Galhau. – Les études de la Banque de France peuvent vous aider dans cette tâche.

L'innovation a besoin à la fois de financement de long terme et de fonds propres. À cet égard, il y a un écart important entre nous et les États-Unis, qui n'est pas en notre faveur. Un seul chiffre : le financement en fonds propres des entreprises représente 120 % du PIB aux États-Unis, quand il ne représente qu'environ 50 % du PIB en France, comme dans la plupart des autres pays européens.

Il est donc nécessaire d'encourager le financement en fonds propres, ce que fait Bpifrance. Il est également nécessaire d'aller dans le sens d'une plus grande orientation de l'épargne vers le financement en fonds propres des entreprises. Cela pose un certain nombre de questions, en particulier de nature fiscale. Je crois, à cet égard, que le contexte de taux bas que nous connaissons constitue une opportunité, car il peut inciter les épargnants à se tourner vers des investissements en actions qui rapporteront plus sur la durée.

Je répète, à l'attention de Philippe Dallier, que je ne préconise pas une union budgétaire, mais seulement une coordination renforcée dans les politiques économiques de la zone euro.

Par ailleurs, s'agissant d'une éventuelle remontée des taux, je rappelle que la Banque centrale européenne s'est engagée à maintenir les taux bas aussi longtemps que nous ne nous rapprocherons pas de notre cible d'inflation.

Pour répondre au rapporteur général, je voudrais souligner que l'engagement des banques et des assurances dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est une nécessité absolue. Je n'ai aucun doute sur leur action, mais il faut une vigilance et un engagement quotidiens dans les agences. De mon point de vue et sous réserve d'analyse juridique, une déclaration à Tracfin ne devrait pas entraîner automatiquement une fermeture du compte, même si je vois que cela peut être interprété de cette manière par les établissements de crédit. C'est un sujet à travailler.

M. Yvon Collin. – Sur la nécessaire coordination des politiques économiques, j'avais commis, en 2007, avec notre ancien collègue Joël Bourdin un rapport intitulé « Le malaise avant la crise ». Je vois, presque dix ans plus tard, que c'est un serpent de mer qui n'a pas encore de traduction concrète.

Le ministre italien des finances, dont vous avez rappelé les propos, propose non seulement un ministre européen des finances, mais aussi un mécanisme européen d'assurance

chômage. Je crois que l'Europe a besoin de redorer son blason auprès des citoyens autour de projets concrets. Que pensez-vous de celui-ci ?

Par ailleurs, la Banque de France établit la balance des paiements en appliquant les règles du FMI. Pourriez-vous intercéder auprès du FMI pour qu'il veille à la bonne tenue de la balance des paiements des paradis fiscaux qui ne retracent pas toujours l'ensemble des flux correspondant aux revenus des droits incorporels détenus chez eux par des firmes multinationales.

Enfin, le bilan de la Banque de France s'est considérablement alourdi avec la crise. Quels risques cela fait-il peser ? Passez-vous des provisions sur les créances douteuses que vous détenez ?

M. Michel Canevet. – Je souhaiterais évoquer trois points. Tout d'abord, je n'ai pas été totalement convaincu par votre réponse à François Marc sur la question des banques mutualistes. Il semblerait qu'il n'y ait pas de prescription de la part de la Banque centrale européenne et que les orientations en matière d'organisation du crédit mutuel, qui pourraient se traduire par des difficultés de fonctionnement pour certains établissements, auraient donc été prises au niveau national. Je me demande quelles sont les raisons réelles qui motivent ces orientations.

Mes interrogations portent, ensuite, sur les difficultés rencontrées par le secteur primaire en France. En effet, si, comme vous l'avez rappelé, le secteur financier se porte plutôt bien, l'agriculture et la pêche sont à la peine dans notre pays. Cette situation résulte, notamment, d'une faiblesse des investissements réalisés par ces entreprises du fait de la prudence, que l'on pourrait qualifier d'excessive, du secteur bancaire. Je rappelle l'importance de ces secteurs pour l'économie et l'emploi dans notre pays. Il me semble que pour surmonter la crise que connaissent ces secteurs l'appui du secteur bancaire est indispensable.

Enfin, je souhaiterais revenir à la question du réseau de la Banque de France. Pouvez-vous nous indiquer où en sont les réformes engagées ? Les correspondants pour la médiation des crédits aux TPE ont-ils effectivement été mis en place dans chaque département ? Il s'agit d'une initiative importante. En effet, les PME que nous rencontrons, dans le cadre des travaux de la délégation aux entreprises notamment, nous font part de leurs difficultés pour accéder au crédit. Malgré un contexte financier plus favorable, ces difficultés sont une réalité pour beaucoup d'entre elles.

M. Éric Doligé. – Vous avez présenté des pistes pour l'avenir et le redressement de notre pays. Vous avez indiqué que notre modèle social était proche de celui de nos voisins européens, mais nous pouvons constater que, si le taux de chômage diminue chez nos voisins, cela n'est pas le cas en France. Vous avez indiqué parler en homme « libre ». Avez-vous cette liberté de ton vis-à-vis du Gouvernement et celui-ci vous écoute-t-il ?

Mme Michèle André, présidente. – Je souhaiterais poser une dernière question. L'ACPR doit remettre un rapport sur les contrats d'assurance vie en déshérence avant le 1^{er} mai 2016. Avez-vous des indications sur les sommes en jeu ?

M. François Villeroy de Galhau. – Concernant la question d'Yvon Collin, je rends tout d'abord hommage à l'auteur du rapport de 2007 « La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ? » ...

M. Yvon Collin. – C'était prémonitoire !

M. François Villeroy de Galhau. – Le ministre de l'économie et des finances italien, Pier Carlo Padoa, propose en effet une forme de mutualisation en matière d'assurance chômage. La mise en œuvre d'un tel dispositif à l'échelle européenne ne me semble pas envisageable dans l'immédiat car il bénéficierait davantage à certains pays. Néanmoins, un tel dispositif me semble souhaitable, dans un second temps, en tant que mécanisme de stabilisation collective. Cela suppose qu'il soit perçu comme étant au service d'un intérêt commun.

S'agissant de la balance des paiements des paradis fiscaux, malheureusement, nous ne pouvons pas contrôler la manière dont celle-ci est établie. Je partage le souhait qu'elle retrace le plus fidèlement possible l'ensemble des flux. Je tiens néanmoins à rappeler que des progrès importants ont été réalisés à l'échelle internationale en matière de lutte contre les paradis fiscaux. Le bilan du G20 depuis la crise sur ces questions est positif. Certes, tout n'a pas été réglé. Comme je l'ai déjà indiqué, il me semble indispensable d'aller plus loin en matière de coordination des politiques économiques. Néanmoins, les avancées en matière de coopération internationale, de règlementation bancaire et financière et de lutte contre les paradis fiscaux sont indiscutables. Certains pays, y compris proches de nous, ont fait des progrès sensibles en matière de coopération.

S'agissant de la question du bilan de la Banque de France qui, je le rappelle, est pris en compte dans le bilan de l'Eurosystème, il n'y a pas de limite théorique. Les réserves financières dont dispose la Banque de France sont solides, ce qui appuie la crédibilité de son bilan et sa capacité d'intervention. Les mesures non conventionnelles consistent à augmenter la taille du bilan de la banque centrale. Ce mécanisme n'est limité que par la solidité et la crédibilité de la banque centrale.

Pour ce qui est des provisions, la qualité des créances à notre actif a fait l'objet d'une analyse menée avec nos commissaires aux comptes et il ne nous est pas apparu nécessaire de passer des provisions. En revanche, le fonds pour risques généraux (FRG), qui n'est pas lié à une créance en particulier, a été porté, grâce à une dotation supplémentaire de 500 millions d'euros cette année, à 8 milliards d'euros au total. Cette « provision globale » renforce la solidité financière d'ensemble de la Banque de France.

Pour répondre à Michel Canevet, comme je l'ai indiqué à François Marc, il ne revient pas au superviseur de choisir le périmètre géographique du groupe Crédit Mutuel. Cela relève éventuellement de la responsabilité du législateur. En revanche, le superviseur européen, en l'espèce la Banque centrale européenne (BCE), demande que soit mis en place un organe central efficace, quel que soit le périmètre géographique auquel il s'applique. Si, par hypothèse, celui-ci excluait la Bretagne, cette question se poserait dans les mêmes termes. C'est le sens de l'approbation des statuts. Il est faux de croire que la BCE se contenterait du *statu quo* alors que le superviseur national, pour quelque obscure raison, et bien que cela ne relève pas de sa responsabilité, pousserait à la centralisation.

Les questions relatives aux difficultés du secteur primaire et à la présence du réseau de la Banque de France me semblent liées. L'appui bancaire est essentiel pour ce secteur et la médiation lui est accessible. En ce qui concerne l'organisation du réseau, depuis 2013, nous avons fait le choix, qui est réaffirmé dans le cadre du plan « Ambition 2020 », de regrouper certaines tâches de traitement pour améliorer notre efficacité mais de maintenir dans chaque département au moins une succursale destinée à être l'interlocuteur des

entreprises, en particulier des TPE et des PME, et des ménages pour les questions de surendettement et de droit au compte. C'est ce que nous appelons les « succursales de présence de place ».

Pour répondre aux difficultés de crédits, deux leviers pourront être actionnés. En aval, les entreprises peuvent déjà avoir recours à la médiation du crédit. Le directeur de la Banque de France dans chaque département doit être au service des entreprises. En amont, le correspondant TPE aura pour mission d'informer, d'orienter et de conseiller les entreprises. Ces deux fonctions seront séparées au sein de chaque succursale afin d'éviter tout parti pris sur un dossier. J'étais hier à Lyon, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, afin de réfléchir sur l'organisation des « succursales de présence de place » et je me suis fait l'écho des remarques de certains parlementaires en rappelant l'importance de la présence d'un directeur actif et engagé auprès des entreprises et des ménages.

Nous devons, en effet, remettre un rapport d'ici le 1^{er} mai en application de la loi du 13 juin 2014, dite loi « Eckert », sur les contrats d'assurance vie en déshérence. Si je ne dispose pas encore de chiffres, je peux vous indiquer que des progrès très sensibles pourront être constatés. Cette évolution n'est pas le fruit du hasard : en tant que superviseur des compagnies d'assurances, nous avons suivi de près cette problématique.

Enfin, concernant la question d'Éric Doligé, qui ne manquait pas de malice, les propos que je tiens sont les mêmes quel que soit l'interlocuteur. Mes responsabilités sont doubles : agir en matière de politique monétaire et contribuer au débat *via* la production de données et d'informations économiques. Il est cependant normal et essentiel que la responsabilité de la politique économique revienne aux pouvoirs exécutif et législatif.

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous réinviterons pour évoquer la question de l'évolution des modes de paiement. Je fais partie de l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement, qui s'est réuni hier après-midi, et la question des moyens de paiement de demain est une question récurrente. Quel sera l'avenir des billets de banque, qui, je le rappelle, sont fabriqués à Chamalières à partir de papier produit à Vic-le-Comte, au cœur de l'Auvergne ?

M. François Villeroy de Galhau. – Pour répondre en quelques mots à votre question, je crois comme vous à l'avenir du billet de banque – à l'exception peut-être du billet de 500 euros, pour un motif de lutte contre le financement du terrorisme – malgré le développement des autres moyens de paiement. Nous resterons engagés sur la production et la circulation fiduciaire. Nous publierons au mois d'avril le numéro annuel de la revue de stabilité financière qui sera consacré à la finance à l'ère numérique avec des développements importants sur les moyens de paiement digitaux que vous venez d'évoquer.

Mme Michèle André, présidente. – Nous pourrons approfondir ces questions à l'occasion d'une prochaine audition.

Actualité européenne dans le domaine des services financiers, des banques et de la fiscalité - Communication

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre commission a toujours veillé à suivre avec une grande attention l'actualité européenne dans le domaine des services

financiers, des banques et de la fiscalité, comme l'ont encore démontré les auditions organisées la semaine dernière sur l'Union bancaire.

Aussi, afin de faire un point avec les services de la Représentation Permanente de la France et de la Commission européenne sur les principaux dossiers en cours dans ces domaines, je me suis rendu à Bruxelles le 10 mars dernier. La présente communication s'efforce de retracer les principaux enseignements de ce déplacement.

J'aborderai dans un premier temps les projets liés à la fiscalité, avant d'évoquer dans un deuxième temps ceux liés aux services financiers et aux banques.

Comme vous le savez, la Commission européenne a présenté en janvier dernier, afin de lutter contre l'évasion, un « paquet fiscal » qui comprend notamment des mesures juridiquement contraignantes pour contrer les méthodes les plus couramment utilisées par les entreprises pour éluder l'impôt, une règle anti-abus générale, un système d'échange de déclarations pays par pays entre autorités fiscales et un système d'inscription des pays tiers sur une liste noire commune à toute l'Union européenne.

Ce « paquet fiscal » s'inscrit dans le cadre fixé par l'OCDE, nous en avons eu la confirmation lors de l'audition de Pascal Saint-Amans le 9 mars dernier.

Au cours des entretiens, je suis revenu sur certains éléments précis de la proposition de la Commission européenne. Par exemple, le niveau du plafond proposé pour limiter la déductibilité des intérêts est fixé à 30 % des bénéfices, ce qui correspond au haut de la fourchette de 10 à 30 % recommandée par l'OCDE. La Commission européenne a toutefois indiqué qu'il s'agit d'un point d'équilibre indispensable pour espérer parvenir à un accord entre les États membres.

Concernant le système d'échange de déclarations pays par pays, réservé dans le « paquet fiscal » aux seules administrations, les services de la Commission européenne m'ont indiqué que celle-ci présentera fin avril une proposition complémentaire visant à mettre en place un reporting public, qui portera néanmoins sur un nombre plus restreint d'informations. Le périmètre exact de cette proposition devra toutefois être examiné avec attention, afin de préserver les conditions d'une juste concurrence entre les entreprises au niveau mondial.

Par la suite, les grandes lignes du futur « plan d'action TVA » ont été évoquées. Sa présentation officielle par la Commission européenne, qui devait avoir lieu mercredi dernier, a finalement été reportée en raison des évènements dramatiques survenus à Bruxelles.

Dans le cadre de ce plan, la Commission européenne devrait se prononcer en faveur d'une plus grande marge de manœuvre laissée aux États membres en matière de taux réduits. Je vous rappelle que l'application des taux réduits de TVA fait actuellement l'objet d'un encadrement strict : ne peuvent en bénéficier que les biens, familles de biens et services mentionnés à l'annexe III de la directive de 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée de l'Union européenne, ainsi que ceux qui en bénéficiaient avant l'entrée en vigueur des règles européennes. L'évolution de cette liste était demandée par de nombreux États membres, dont la France. Je suis cependant dubitatif : s'il peut sembler rigide, le système actuel a cependant le mérite de limiter la créativité des États membres. Une multiplication des mesures dérogatoires n'irait pas dans le sens d'une harmonisation au niveau européen.

En tout cas, il faudra peut-être prévoir beaucoup plus de temps pour examiner le débat sur le projet de loi de finances. On ne pourra plus écarter les amendements en mobilisant l'argument du droit de l'Union européenne. Vous avez tous en mémoire le débat sur la « taxe tampon » ! Tous les lobbies vont demander des taux réduits.

Le plan d'action de la Commission européenne devrait par ailleurs comporter un deuxième volet consacré à la lutte contre la fraude. Son objectif principal est de s'attaquer aux schémas de type « carrousel », dont le coût est estimé à près de 50 milliards d'euros par an pour l'ensemble des États membres. À titre d'exemple, pour certaines entreprises « à risque », l'État membre dans lequel est située la société fournisseur pourrait désormais en cas de livraison intra-communautaire être chargé de collecter la TVA au taux applicable dans l'État membre où est située la société cliente, puis de reverser à cet État membre les montants collectés dans le cadre d'un « guichet unique ». La présentation du plan d'action nous permettra bientôt de connaître les contours exacts de cette proposition de la Commission, que l'on attend avec impatience. J'ai également évoqué les sujets concernant le numérique avec la Commission européenne : nous en reparlerons lors de la présentation de ce plan.

S'agissant de l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS), la Commission européenne devrait aboutir à une nouvelle proposition d'ici la fin de l'année. Afin d'augmenter les chances de parvenir à un accord au sein du Conseil, la proposition se concentrerait sur l'établissement d'une assiette commune, la consolidation des comptes étant reportée à une étape ultérieure.

S'agissant enfin de la taxe sur les transactions financières, les avis des différents interlocuteurs rencontrés divergent fortement sur les chances de parvenir à un accord en juin, comme le souhaite l'Autriche, qui pilote désormais les négociations. Avec le départ de l'Estonie, il ne reste plus que dix pays au sein de cette première coopération renforcée en matière fiscale, le seuil minimum étant fixé à neuf par les textes européens. La situation est donc extrêmement fragile.

Sur le fond, si de nombreux sujets restent en débat, un relatif consensus semble désormais exister sur l'assiette de la taxe. Contrairement à ce qu'espérait la place de Paris, les dérivés actions seraient inclus, alors même qu'il s'agit d'une filière d'excellence de nos banques, dont la part de marché en Europe est de 26 %. En revanche, les dérivés souverains seraient exclus, compte tenu de la forte opposition des pays du Sud – qui craignent un renchérissement de leurs coûts de financement – et de l'Allemagne, qui compte de nombreuses banques très actives sur ce segment de marché. Nous reparlerons bien évidemment de ce sujet.

J'en viens maintenant aux dossiers en cours concernant les services financiers et les banques.

Plusieurs initiatives ont été lancées ces derniers mois dans le cadre de l'union des marchés de capitaux (UMC), qui avait fait je vous le rappelle l'objet d'une résolution européenne du Sénat, instruite par notre commission, en juillet dernier. La mise en œuvre de ce projet, porté par Jean-Claude Juncker alors qu'il était candidat à la présidence de la Commission européenne, a été confiée au commissaire Jonathan Hill, que nous avons d'ailleurs auditionné. Il vise à développer et à intégrer davantage les marchés de capitaux européens pour réduire les coûts de financement de nos entreprises ainsi que leur dépendance au financement bancaire.

À ce jour, le paquet « titrisation » constitue le premier élément clé de l'UMC. L'objectif est d'encourager le développement d'un marché des opérations de titrisation « simples, transparentes et standardisées ». L'adoption de ce paquet est un enjeu majeur pour le secteur bancaire européen, qui doit pouvoir sortir certains prêts de ses bilans pour en accorder de nouveaux sans enfreindre les obligations de fonds propres renforcées mises en place après la crise.

L'initiative de la Commission européenne comporte deux règlements. Le premier fixe les critères de la « bonne » titrisation. Le deuxième assouplit le règlement sur les exigences en fonds propres bancaires pour cette catégorie de titres. Parmi les principaux critères retenus, on notera que les créances doivent être homogènes, que le taux de sinistralité doit pouvoir être estimé avec précision et que les émetteurs doivent retenir à leur bilan au moins 5 % des prêts.

Sur le fond, le périmètre exact de la « bonne » titrisation continue d'être débattu. Les banques souhaiteraient notamment y inclure une partie de la titrisation synthétique, qui repose sur l'achat d'une assurance plutôt que sur la cession des créances comme dans la titrisation classique. L'Autorité bancaire européenne (ABE) a récemment remis des conclusions allant dans le sens d'un assouplissement sur ce point.

Sur le plan politique, un accord rapide a été trouvé au Conseil ECOFIN, qui a formalisé un mandat de négociation le 8 décembre dernier. En revanche, l'examen par le Parlement européen a été reporté. En effet, les parlementaires souhaitent lier les négociations sur le « paquet titrisation » avec celles sur la garantie européenne des dépôts.

J'en viens maintenant au deuxième élément de l'Union des marchés de capitaux. Il s'agit de la proposition de la Commission européenne, présentée en novembre 2015, visant à assouplir les règles en matière de prospectus.

Comme vous le savez, la quasi-totalité des entreprises qui souhaitent lever des fonds auprès du public en émettant des actions ou des obligations doivent fournir un prospectus aux investisseurs. L'objectif de la proposition de la Commission européenne est de simplifier les règles applicables en la matière car l'élaboration d'un prospectus représente une charge importante pour les entreprises, et notamment les PME.

Ainsi, elle propose par exemple d'alléger le prospectus spécifique aux PME et de relever de 100 à 200 millions d'euros le seuil de capitalisation boursière en-deçà duquel les entreprises peuvent avoir accès à ce régime simplifié.

Deux points font néanmoins l'objet de débats.

Premièrement, la Commission propose de relever de 100 000 à 500 000 euros le seuil à partir duquel les entreprises sont obligées de publier un prospectus.

Deuxièmement, elle propose de relever de 5 à 10 millions d'euros le seuil en dessous duquel les États membres peuvent décider de ne pas soumettre les offres nationales à un prospectus européen.

Certains États membres et parlementaires souhaitent aller plus loin en portant à 20 millions d'euros ce dernier seuil et en supprimant l'obligation de publier un prospectus au-delà de 500 000 euros. Chaque État membre serait donc libre d'imposer son propre prospectus national tant que l'offre ne dépasse pas 20 millions d'euros.

Aussi bien la France que la Commission européenne sont plutôt opposées à ces aménagements, qui risquent de conduire à une fragmentation du marché européen, à l'opposé de l'objectif initial.

La Commission européenne a par ailleurs demandé une étude plus générale sur le *crowdfunding* afin d'établir une radiographie précise du secteur.

En parallèle, la Commission européenne a lancé plusieurs consultations, par exemple sur les obligations garanties et le cadre réglementaire des services financiers, qui pourraient prochainement déboucher sur de nouvelles initiatives dans le cadre de l'UMC.

D'après les informations recueillies, c'est le capital-risque qui devrait rapidement faire l'objet d'une proposition formelle de la Commission européenne. L'objectif est de réviser les règlements sur les fonds européens de capital risque et les fonds d'entrepreneuriat social européens, qui imposeraient des contraintes trop importantes aux gestionnaires. La France est toutefois à juste titre particulièrement vigilante sur ce sujet compte tenu du taux de sinistralité important observé sur ces produits, qui doivent plutôt être réservés aux investisseurs professionnels. À cette fin, le montant minimum d'investissement est actuellement fixé à 100 000 euros. Certains États membres souhaitent baisser significativement ce seuil, ce qui ne semble pas à ce stade souhaitable.

En dehors de l'UMC, j'ai évoqué le report d'un an de l'entrée en vigueur de l'ensemble des articles de la directive relatif aux marchés d'instruments financiers, dite « MIF II », proposé par la Commission européenne. L'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) avait indiqué dès le 2 octobre 2015 qu'elle ne pourrait pas mettre en œuvre à temps les infrastructures de données indispensables pour collecter les informations que devront désormais lui fournir les différents acteurs. La France est favorable au report, qui fait consensus. Les amendements déposés au Parlement européen sont essentiellement techniques et ne remettent pas en cause l'équilibre trouvé en 2014. Il semble en revanche nécessaire de rester vigilant sur les normes techniques, dont certaines ont récemment fait l'objet de désaccords entre la Commission européenne et l'ESMA.

Pour finir, je souhaite évoquer brièvement la garantie européenne des dépôts.

Sur le plan politique, la proposition de la Commission européenne fait l'objet d'une vive opposition de la part de l'Allemagne, de la Finlande et des Pays-Bas, qui estiment que les risques au sein du secteur bancaire de certains pays ont été insuffisamment réduits pour envisager leur mutualisation. Aussi, il a été convenu que chaque réunion de négociation du Conseil sur la garantie européenne des dépôts sera suivie d'une réunion consacrée à la réduction des risques dans le secteur bancaire. L'objectif reste cependant d'arriver à un accord au Conseil ECOFIN du 12 juin.

Sur le fond, je peux vous confirmer que la proposition de la Commission européenne, si elle était adoptée en l'état, se traduirait par un surcoût important pour les banques françaises, évalué en première analyse à sept milliards d'euros par le Trésor à horizon 2024. Deux principaux facteurs expliquent ces surcoûts. Premièrement, le niveau cible de couverture proposé est de 0,8 % des dépôts couverts. Il n'est fait aucune référence à la dérogation actuelle permettant de minorer à 0,5 % ce niveau-cible, introduite à l'initiative de la France lors de la négociation de la précédente directive. Ce n'est évidemment pas le même coût ! Par ailleurs, il ne serait plus possible de verser jusqu'à 30 % des contributions sous forme d'engagements de paiement. Ce choix emporte des conséquences financières

importantes pour les établissements : lorsqu'elle se fait sous la forme d'engagement de paiement, la contribution n'a pas de conséquences sur le compte de résultat de l'établissement, car elle n'est appelée en « cash » qu'en cas d'intervention du fonds. La Commission européenne estime toutefois que cette forme de contribution est incompatible avec le délai de remboursement des déposants, qui est de sept jours ouvrables.

En conclusion, je vous rappelle que, au-delà des sujets que je viens d'évoquer, notre commission devrait se saisir prochainement des sujets budgétaires et relatifs à l'union économique et monétaire, compte tenu de la réflexion que nous souhaitons mener sur la gouvernance de la zone euro et de l'examen, prévu fin avril, du programme de stabilité.

La réunion est levée à 12 h 07.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 23 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mission en cours de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale - Communication

Puis la commission entend une communication de MM. Mathieu Darnaud et René Vandierendonck sur la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur. – J'interviendrai sur la question de l'intercommunalité et des communes nouvelles. S'agissant de l'intercommunalité, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) vont être arrêtés fin mars. À la suite des auditions de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des communautés de France et de notre déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, nous avons pu établir plusieurs constats. Le premier est celui de la disparité des cartes intercommunales. Dans certains départements, comme le Bas-Rhin ou la Loire-Atlantique, cette carte est aboutie, les intercommunalités étant relativement développées. *A contrario*, dans le Doubs, où nous nous sommes déplacés, la plupart des intercommunalités sont peu importantes, avec 25 intercommunalités sur 30 regroupant moins de 15 000 habitants. Deux raisons peuvent expliquer ces disparités. Tout d'abord, l'*affectio societatis* : selon les territoires, des habitudes, des relations se sont tissées au fil du temps, ce qui a abouti naturellement à la constitution d'intercommunalités. Ensuite, la différenciation territoriale : la culture intercommunale est plus ou moins prégnante selon les parties du territoire. Ainsi, le fait intercommunal est plus développé dans les régions de l'Ouest que dans celles du Sud-Est.

Dans le cadre de la loi NOTRe, le Sénat a baissé le seuil minimal de constitution des EPCI par rapport au seuil initial proposé par le Gouvernement en l'assortissant d'un système dérogatoire afin de prendre en compte l'hyper ruralité, les zones de montagne, tout en respectant les bassins de vie. Cette dernière notion a d'ailleurs été très discutée : il faudra comparer la réalité de ces bassins de vie avec les périmètres des intercommunalités telles que proposées dans les schémas.

Ce qui nous préoccupe, c'est l'application très hétérogène des dérogations. Certains préfets n'ont pas appliqué les dérogations que nous avons votées. C'est pourquoi, dans ces territoires, les élus ont fait valoir ces principes dérogatoires pour obtenir des tailles d'intercommunalité plus现实ist par rapport à la densité et à la taille du territoire.

Cela ne va pas sans poser de problème. On constate des écarts très significatifs, avec des regroupements de 210 communes dans la Manche, 205 dans le Pas-de-Calais ou une fusion de 10 intercommunalités dans les Pyrénées-Atlantiques.

Concernant la méthode, on constate aussi d'importantes variations. Certains préfets ont opté pour le « bloc à bloc », c'est-à-dire le regroupement d'intercommunalités déjà existantes, d'autres ont repensé complètement la carte de l'intercommunalité, en cassant des intercommunalités existantes.

On assiste également à la constitution d'intercommunalités qualifiées de « XXL ». Ce phénomène peut être vécu positivement quand il est souhaité par les élus, mais il peut être également très anxiogène dans certains territoires, notamment ruraux, car la question de la gouvernance se pose. Comment la commune peut-elle exister dans ces grandes intercommunalités ? Des questions se posent également dans le domaine de l'ingénierie. Concernant le regroupement au sein des territoires ruraux, un outil porte la marque du Sénat : c'est le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Il est utilisé avec une relative parcimonie. Il permet pourtant d'accepter un périmètre de coopération large, sans pour autant mettre en place tout de suite une communauté d'agglomération voire une communauté urbaine. Il permet une adaptation progressive vers une intercommunalité plus intégrée.

Un autre point a été régulièrement soulevé par nos interlocuteurs : la rapidité avec laquelle les choses doivent se mettre en place, ce qui génère une réelle inquiétude chez les élus, notamment dans le cas de fusions de communautés de communes, qui s'accompagne d'une réflexion sur les compétences, ce qui pose difficulté. Pour répondre à cette inquiétude, certains proposent de retarder l'entrée en vigueur des SDCI. Dans certains territoires, on constate de réelles difficultés, notamment pour les compétences lorsqu'il y a fusion entre des intercommunalités rurales et urbaines. Dans ce contexte, la proposition de loi de M. Mézard, qui vise à rallonger dans certains cas le délai de mise en place des nouvelles intercommunalités, dans le respect des schémas départementaux qui vont être arrêtés, trouve tout son sens.

Une des principales conséquences de la révision de la carte intercommunale est la montée en puissance des communes nouvelles. Dans le Doubs, de quelques projets, on est passé quand le préfet a fait le premier rendu de son schéma, à 50 projets sur 600 communes. À l'échelle nationale, ce sont 340 communes nouvelles, concernant 1 160 communes, qui ont été créées. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Il y a tout d'abord, avec la mise en place d'intercommunalités de plus en plus importantes, un sentiment de déclassement, et la commune nouvelle permet d'être mieux représentée au sein de ces dernières. Ensuite, il est parfois techniquement difficile de mettre en place une intercommunalité, car certaines communautés de communes intègrent beaucoup de compétences, et la commune nouvelle est un élément facilitateur pour tendre vers un regroupement intercommunal. En tous cas, on constate que l'incitation financière est loin d'être toujours le fait générateur de ces regroupements.

Pour conclure, l'une des conséquences de la révision de la carte intercommunale est la montée en puissance des communes nouvelles, qui n'était pas attendue. Nous constatons également qu'il est nécessaire de laisser l'initiative au terrain et aux territoires, partant notamment de *l'affectio societatis*, qui permet de constituer des intercommunalités qui fonctionnent à la fois en termes de gouvernance et de montée en puissance sur les compétences.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Lors de notre déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, nous avons pu apprécier l'exemple d'une fusion de régions réussie, en raison d'une volonté politique préexistante à la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Les milieux économiques portaient aussi ce projet depuis longtemps.

Les directeurs généraux des services des deux régions fusionnées ont cependant regretté que l'État se soit montré peu présent dans la préparation de cette fusion. La mise en place des services de la nouvelle région s'est organisée de façon originale. Aucun des deux directeurs généraux des services n'a accédé à cette même fonction dans la région fusionnée.

En attendant la nomination du nouveau directeur général, chacun a exercé des attributions fonctionnelles sur le périmètre territorial de la nouvelle région, l'un chargé du rapprochement des politiques publiques des deux régions, l'autre des questions de ressources humaines. Les représentants syndicaux nous ont indiqué que les personnels acceptaient le principe de la fusion tout en exprimant certaines inquiétudes. Ainsi, si les droits acquis sont maintenus, il apparaît que la cohabitation de différents statuts pour des personnels effectuant les mêmes tâches pose question. La mission prioritaire de la nouvelle directrice générale des services, Mme Valérie Chatel, sera de réussir le pacte social, étape indispensable pour la suite.

Se pose aussi la question de la territorialisation de l'action publique régionale. Dans certaines régions, les départements défendent une position unitaire dans le nouvel espace régional. Dans d'autres régions, les départements souhaitent exercer les seules compétences obligatoires que leur attribue la loi NOTRe. D'autres départements, au contraire, souhaitent continuer à exercer leurs anciennes compétences au titre de la solidarité territoriale, en particulier pour aider les territoires ruraux, ce qui fait écho à l'article de notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest sur la différenciation territoriale. Le Sénat a eu à cœur de permettre la conclusion de conventions pour la délégation de compétences aux départements et aux intercommunalités. Les aides aux entreprises relèvent maintenant de la compétence des régions mais peuvent être confiées par convention aux départements ou aux intercommunalités. Les personnes que nous avons rencontrées en Bourgogne-Franche-Comté ont salué la clarification des compétences entre les différents échelons et la souplesse contractuelle adoptée à l'initiative du Sénat. Notre collègue Pierre-Yves Collombat, rapporteur délégué de la mission, a présenté la semaine dernière l'organisation des services de l'État afin de territorialiser leur action et leur synchronisation avec les services de la région. Même en présence d'une *affectio societatis* ancienne, il faudra un certain temps pour que la définition des politiques territoriales et la territorialisation correspondante produisent l'ensemble des effets escomptés. Les nouvelles régions ne reçoivent aucun soutien budgétaire particulier de la part de l'État, c'est la préoccupation que nous pouvons relayer, alors qu'elles doivent faire face à de nombreux défis. Dans la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté, la durée du mandat sera nécessaire pour réussir la fusion et la territorialisation de ses politiques.

Enfin, à noter aussi que l'idée d'un pôle métropolitain – sorte d'« auberge espagnole » où tout le monde peut trouver ce qu'il souhaite – entre Dijon et Besançon est dans les esprits, pour mettre un terme à la rivalité entre les deux villes. En théorie, c'est un projet séduisant mais sur la base d'un concept plutôt fluctuant.

M. Philippe Bas, président. – Nous remercions les rapporteurs pour leur investissement personnel. Sans surprise, les grandes régions se mettent en place progressivement et gèrent dans un premier temps leurs problèmes propres. Il est vrai que les régions ne montrent aucun empressement à recueillir des compétences, peu nombreuses, qui leur seraient transférées par les départements et qui ne les intéressent guère. De plus, ces compétences, comme les transports scolaires, étaient exercées différemment d'un département à l'autre, ce qui pose aux régions des problèmes d'harmonisation redoutables. Il y a des surprises en ce qui concerne les dispositions de la loi NOTRe en matière d'intercommunalité. Nous avons concentré le débat parlementaire sur le nombre d'habitants minimal de constitution d'une communauté de communes. Or la vraie question était celle de la procédure : malgré le seuil abaissé de 15 000 habitants pour lequel nous nous sommes beaucoup battus, les préfets ont été libres, voire incités, à utiliser l'instrument du regroupement dans le milieu rural pour y constituer des intercommunalités de 100 000 ou 200 000 habitants, dans des périmètres qui ne correspondent en aucun cas à des bassins de

vie. Mais la procédure, telle que nous l'avons reproduite à partir de la loi de 2010, autorisait les préfets à établir des projets de schéma départemental de coopération intercommunale qui ne comportaient aucune limite en matière de périmètre territorial des regroupements. Il est très difficile ensuite d'en sortir car le projet de schéma a des implications juridiques très fortes. Pour les modifier, il faut pour cela une majorité des deux tiers des membres des commissions départementales de coopération intercommunale qui ne sont pas toujours protectrices de la volonté démocratique des conseils municipaux. Nous devons être attentifs à la proposition de loi de notre collègue Jacques Mézard qui vise à détendre le calendrier pour la mise en place de certaines intercommunalités car là où sont prévues de très grandes intercommunalités rurales, il faudra certainement, pour préserver la proximité des centres de décision, inciter les petites communes à se regrouper en communes nouvelles.

M. François Grosdidier. – La mission d'information n'a pas achevé ses travaux mais je reste pour l'instant sur ma faim. Au vu de la communication qui a été faite, il me semble qu'on ne tire aucun avantage de la réforme territoriale en cours : on cherche simplement des moyens de surmonter les difficultés qu'elle crée.

Une seule véritable question se pose : les fusions de régions vont-elles permettre de générer des économies ? On nous avait annoncé 16 milliards d'euros d'économies, j'ai au contraire l'impression que la perspective de quelconques économies s'éloigne.

La réforme territoriale a conduit à un allongement des circuits de décision. Pour la simple rénovation d'un lycée professionnel, par exemple, on doit traiter avec deux fois plus d'élus et tout administrer d'un échelon plus éloigné.

S'agissant du bloc communal, la réforme territoriale n'a pas réglé le principal problème de la réforme de la loi du 16 décembre 2010 : le seuil requis pour procéder à une modification du schéma départemental de coopération intercommunale, à savoir une majorité des deux tiers dans les CDCI. On atteint parfois les deux tiers des présents, mais c'est plus difficile d'atteindre les deux tiers des membres.

Je ne partage pas l'avis de notre collègue René Vandierendonck à propos des pôles métropolitains lorsqu'il les présente comme une auberge espagnole. Les pôles métropolitains peuvent constituer une bonne solution. Les intercommunalités doivent assumer le développement économique, donc elles ont intérêt à s'étendre sur un territoire suffisamment grand, afin de rendre leur action économique viable. Le revers de cette tendance à l'élargissement, c'est la naissance de structures intercommunales sur des territoires, pour partie ruraux et pour partie urbains, au sein desquels il est difficile d'exercer une compétence en matière de développement économique cohérente. Parfois, une intercommunalité de taille plus modeste combinée à un pôle métropolitain constitue une solution plus souple.

M. Pierre-Yves Collombat. – La procédure ne simplifie pas les choses, mais ce n'est pas l'origine du problème. On voit bien que la notion d'intercommunalité a pris deux sens : soit il s'agit d'un outil de gestion locale, soit d'une circonscription administrative qui agit comme un substitut au département, et selon les préfets, c'est l'une ou l'autre de ces versions qui triomphe. Certains préfets, ceux qui ne voulaient pas d'ennuis pour dire les choses clairement, ont tranquillement suivi la CDCI.

Beaucoup de communes nouvelles sont issues de la volonté de faire survivre des intercommunalités qui fonctionnaient bien, mais qui ont été contraintes de s'engager dans un

processus de fusion. C'est une manière de faire survivre le consensus local sous forme de communes associées, déléguées, etc.

M. Alain Anziani. – Une remarque d'abord : on parle beaucoup du rôle prégnant des préfets dans l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale, mais il existe beaucoup de cas dans lesquels la majorité des deux tiers au sein de la CDCI a permis de modifier le projet de schéma et la position du préfet.

Une question ensuite : les rapporteurs pourraient-ils nous faire part de leurs commentaires sur les métropoles ?

Mme Cécile Cukierman. – Les rapporteurs peuvent-ils d'abord nous dire s'il existe des différences entre les fusions qui concernent deux régions et celles qui en concernent trois ?

Je souhaite ensuite faire part de l'inquiétude des personnels dans le cadre de ces fusions : ils sont dans l'incertitude et la fusion génère des contraintes fortes sur leur cadre d'activité.

Il existe par ailleurs un risque de perte de portée des politiques régionales sur des territoires à présent beaucoup plus étendus.

Concernant les CDCI, le seuil des deux tiers est difficile à actionner et conduit parfois à des rapports tendus. Cela ne donne pas toujours une belle image de la démocratie locale.

Je pense enfin qu'il y a un peu d'excès dans ce qui a été dit des pôles métropolitains. Ils permettent de travailler sur des projets larges et ont donc une utilité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Premièrement, je suis satisfait des intercommunalités issues du travail des CDCI. Il fallait instaurer une taille intercommunale critique plus importante et la mettre en œuvre. Deuxièmement, il faut retravailler le phénomène métropolitain. L'idée de pôle métropolitain, qui est une belle idée, mériterait d'être repensée.

M. Jacques Bigot. – J'ai deux observations à formuler.

Vous avez d'abord souligné, Monsieur le Président, que le préfet peut imposer des stratégies de regroupement. Mais il faut dire que ce sont parfois des stratégies partagées par les élus. Dans mon département, trois fusions ou regroupements d'intercommunalités sont programmés. Le seuil des deux tiers n'a pas été obtenu dans toutes les CDCI concernées et je dois dire que l'esprit intercommunal a parfois été absent des échanges.

Ensuite, je ne voudrais pas que la décentralisation conduise paradoxalement à un phénomène de recentralisation, au travers de l'action des préfectures dans les territoires... Quel est le poids du préfet de région dans cette nouvelle gouvernance ?

M. Patrick Masclet. – Je partage la présentation faite par les rapporteurs. J'ai le sentiment que les schémas sont globalement acceptés, même si le sujet des intercommunalités « XXL » génère parfois des attitudes anxiogènes. Les rapporteurs peuvent-ils évaluer la proportion des intercommunalités qui font l'objet de véritables difficultés, dans les projets de SDCI récemment présentés ?

Enfin, une remarque concernant les communes nouvelles : elles résultent d'un réflexe des intercommunalités existantes pour subsister au sein d'intercommunalités plus étendues.

M. Yves Détraigne. – Je suis surpris par l'évolution des esprits ces derniers temps. Le fait intercommunal est dans les esprits et les élus sont beaucoup plus ouverts aux évolutions. Les choses se font beaucoup plus facilement que ce que l'on pouvait l'imaginer, en comparaison de ce que nous avions pu constater lors de l'achèvement de la carte intercommunale en 2010-2012.

M. Jean Louis Masson. – Sur la fusion des régions, les choses ne se passent pas bien dans certains endroits. On devrait pouvoir, dans de tels cas, recourir au référendum. C'est le cas dans la région « Grand Est », à laquelle de nombreux citoyens sont opposés. Les consultations prévues par les engagements européens de la France n'ont pas été respectées.

S'agissant des commissions départementales de coopération intercommunale, le comportement de certains préfets est inadmissible. Dans mon département, il a fallu que je me batte pour la présentation d'un amendement, qu'il considérait comme irrecevable.

M. Alain Marc. – Dans mon département, le préfet s'est très bien comporté, car il a permis la bonne organisation de la commission départementale de coopération intercommunale qui aurait pu être très compliquée, en réunissant les élus de manière anticipée.

Les élus sont inquiets car ils ont l'impression qu'il ne s'agit que d'une première vague de regroupement. Avez-vous eu ce ressenti ? Et pour les citoyens, que vont-ils comprendre aux différences de compétences entre les intercommunalités ? Je crains que cela ne contribue à les éloigner encore de la vie politique.

M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur. – Sur le ressenti des élus, nous constatons que sur certains territoires, la loi NOTRe n'est pas encore totalement, voire pas du tout, acceptée. Je vois personnellement beaucoup d'intérêt à la proposition de loi de M. Mézard, car il y a des endroits où les choses ne sont quasiment pas faisables dans le calendrier actuellement arrêté.

Je comprends la frustration de M. Grosdidier concernant le stade d'avancement du rapport, mais tout cela est encore très frais, et, s'il y a une chose à retenir, c'est la disparité entre des cartes intercommunales. L'acceptabilité des schémas proposés par les différents préfets est donc aussi plus ou moins forte. Dans mon département, l'Ardèche, la loi NOTRe est encore un épouvantail, et il y a un réflexe systématique pour aller vers les dérogations permises.

Concernant les intercommunalités « XXL », on est en train de recenser le phénomène, qui sera peut-être revu dans les schémas arrêtés. Deux questions principales se posent : celle de la prise en compte des espaces ruraux et celle de leur gouvernance.

Les commissions départementales de coopération intercommunale, si elles sont un acteur majeur, ne sont pas non plus l'alpha et l'oméga dans le processus de décision. La commission départementale de coopération intercommunale est la représentation des élus, mais les conseils municipaux ont un rôle entier dans la démarche, avec l'acceptation de l'arrêté de périmètre. Ce sera le test grandeur nature.

M. René Vandierendonck, co-rapporteur. – Nous n'avons fait pour l'instant qu'un déplacement, il faut donc rester modeste sur le bilan, les choses s'éclaireront au fur et à mesure de nos déplacements. Concernant la proposition de loi de M. Mézard, son champ de crédibilité opérationnel est limité. Il faudra la regarder de près et la limiter à des problèmes complexes. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de l'approche des élections sénatoriales, on ait à examiner une nouvelle proposition de loi à chaque réunion de commission...

Mardi 29 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 492 (2015-2016) pour le projet de loi n° 445 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Motion tendant au renvoi en commission

M. Michel Mercier, rapporteur. – La motion n° 96 demande le renvoi en commission : nous y sommes, travaillant d'arrache-pied en vue de la discussion du texte en séance publique ! Vous êtes donc satisfaits. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Voici pourtant une occasion magnifique de mettre en accord nos actes et nos paroles. Nous décrions régulièrement les conditions du travail parlementaire. Ces protestations seraient-elles purement décoratives ?

M. Philippe Bas, président. – Le rude labeur que nous menons dans cette commission n'a rien de décoratif.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 96.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 239 améliore l'efficacité du dispositif de saisie des correspondances électroniques en supprimant la restriction tenant à la mise en œuvre préalable d'une interception judiciaire, et en précisant que la saisie peut concerner une adresse électronique ou un identifiant informatique.

L'amendement n° 239 est adopté.

Article 2

M. Michel Mercier, rapporteur. – Mon amendement n° 240 rétablit le principe d'une durée maximale d'autorisation de l'*IMSI catcher* de six mois, au cours d'une information judiciaire. Cette durée s'attache à un objectif ou à une personne.

L'amendement n° 240 est adopté.

Article 3

M. Michel Mercier, rapporteur. – De même, mon amendement n° 241 rétablit la limitation à deux ans, en instruction, d'une opération de sonorisation.

L'amendement n° 241 est adopté.

Article 3 bis B

M. Michel Mercier, rapporteur. – En accord avec le gouvernement, je propose, dans mon amendement n° 242, que le juge d'instruction puisse mettre un terme à tout moment à la poursuite de certains actes d'investigation en cours, ordonnée par le procureur de la République pour une durée de 48 heures.

L'amendement n° 242 est adopté.

Article 4 ter A

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'article 4 *ter A* concerne la perpétuité réelle ou effective, sujet central sur lequel il convient de lever certaines confusions. La cour d'assises spéciale de Paris, compétente pour les actes de terrorisme, condamne à perpétuité. Peut-on revenir sur cette perpétuité dans le cadre de l'exécution de la peine ? La règle veut que pour toute condamnation, l'écoulement du temps, la transformation de la personne puissent justifier, à terme, une révision éventuelle.

S'agissant des actes de terrorisme, mon amendement n° 243 prévoit qu'aucune mesure de révision de la situation du condamné ne puisse être prise avant trente ans, délai maximal prévu par les conventions internationales. Les amendements portant ce délai à quarante, voire cinquante ans sont, pour ces raisons mêmes, irrecevables. Faut-il rappeler que la prison n'est pas une villégiature ? Trente ans, c'est une vraie peine.

Ce délai écoulé, le tribunal d'application des peines ne pourra relever la période de sûreté qu'à plusieurs conditions. D'abord, le condamné devra manifester des gages sérieux de réadaptation sociale et la réduction de la période de sûreté ne pas être susceptible de causer de trouble grave à l'ordre public. La décision sera soumise à l'avis des parties civiles et à l'expertise d'un collège de trois experts médicaux, d'ores et déjà prévue par le droit actuel. Enfin, le relèvement devra être avalisé par une commission spéciale composée de magistrats de la Cour de cassation. Si le relèvement était accordé, le tribunal d'application des peines pourrait prononcer des mesures de surveillance ou de suivi socio-judiciaire sans dérogation dans le temps. Bref, c'est un encadrement extrêmement strict.

M. Philippe Bas, président. – Trente ans après la condamnation, il ne sera pas toujours possible de consulter les parties civiles. Envisagez-vous qu'une instance représentative des victimes agisse en leur nom ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les associations de victimes se portent souvent partie civile.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne comprends pas ; dans les faits, la libération ne sera jamais accordée. C'est purement décoratif. « Des gages sérieux de réadaptation sociale », à l'issue d'une peine de trente ans ? Absurde ! Et que viennent faire ici les associations ? Non, il vaut mieux être honnête qu'entasser des conditions impossibles à satisfaire.

M. Philippe Bas, président. – L'expression n'est pas un ajout : elle figure déjà à l'article 720-4 du code de procédure pénale. L'amendement introduit le délai de trente ans, l'avis des parties civiles et celui de la commission spéciale.

M. Jacques Bigot. – En matière de terrorisme, il est délicat de solliciter l'avis des victimes, souvent très nombreuses. C'est une charge très lourde pour les tribunaux ; pourquoi ne pas ajouter la restriction « autant que possible » ?

Et ne serait-il pas plus simple de confier cette compétence à la commission spéciale de la Cour de cassation ? C'est à elle que reviendra la décision, au fond.

Mme Catherine Di Folco. – À l'issue des trente ans, le condamné est-il libéré en attendant que le tribunal d'application des peines se prononce ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Non.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est la joie des mesures de sûreté !

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cette commission spéciale de la Cour de cassation existait jusqu'en 2004.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je n'ai pas d'objection particulière à votre amendement. Il existe, dans l'opinion publique, un fantasme de la perpétuité réelle...

M. Pierre-Yves Collombat. – Autant rétablir la peine de mort !

M. Jean-Pierre Sueur. – En tant que législateurs, il nous incombe d'insister non sur la durée, mais sur les conditions dans lesquelles la peine est exécutée, l'état dans lequel le condamné se trouve à son terme, pour préparer une sortie dans des conditions compatibles avec la sécurité de la société.

Mme Catherine Troendlé. – S'il est envisagé de libérer un jour ces personnes – je suis, pour ma part, favorable à la perpétuité réelle – elles doivent être accompagnées tout au long de leur incarcération. Or cet accompagnement fait défaut. C'est le sens du travail sur la déradicalisation qu'Esther Benbassa et moi-même allons conduire.

M. Jacques Bigot. – Dans le cadre d'une perpétuité assortie d'une période de sûreté de trente ans, la question de la réinsertion ne se pose pas ! L'espoir d'une éventuelle sortie est une soupape, pour le condamné et pour l'administration pénitentiaire. C'est en outre une préconisation de la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Alain Marc. – Il conviendrait de prévoir une durée minimale avant toute nouvelle demande, une clause de revoyure ; sinon, le condamné pourra demander son élargissement tous les six mois !

M. Michel Mercier, rapporteur. – Tout prisonnier a le droit de demander la révision de sa peine : c'est un droit constitutionnel garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Sur un sujet aussi juridique que passionnel, l'amendement que je propose s'inscrit dans le cadre constitutionnel et conventionnel, tout en apportant des garanties réelles vis-à-vis de la société. Restons dans ces limites : si nous ne combattons pas les terroristes avec les armes de la démocratie, ils auront gagné. L'épée de la démocratie, c'est la loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si la commission spéciale de la Cour de cassation rend un avis favorable, le tribunal d'application des peines la suivra.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Oui. En faisant intervenir le plus haut niveau de la magistrature, nous garantissons une application stricte de la loi. Les magistrats français sont tout sauf laxistes, ils sont au contraire parmi les plus sévères d'Europe.

M. Philippe Bas, président. – Un exemple : le terroriste Georges Ibrahim Abdallah a été condamné en 1987, alors que la période de sûreté n'existe pas encore. Il est toujours en prison, après le rejet successif de plusieurs demandes de libération conditionnelle.

L'amendement du rapporteur allonge la période de sûreté et prévoit des exceptions au droit commun pour offrir à nos concitoyens les meilleures garanties possibles, sans nous mettre en contradiction avec la Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'amendement n° 243 est adopté.

Article 4 ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – Fruit d'échanges avec le Gouvernement, mon amendement n° 244 précise la rédaction de l'article donnant à l'administration pénitentiaire les moyens de mieux lutter contre les communications illégales dans ses établissements.

L'amendement n° 244 est adopté.

Article 7

L'amendement de coordination n° 245 rect. est adopté.

Article 8

L'amendement de correction n° 246 est adopté.

Article 9

L'amendement de coordination n° 247 rect. est adopté.

Article 13

L'amendement rédactionnel n° 248 est adopté.

Article 14 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – Mon amendement n° 249 supprime cet article qui élargit une nouvelle fois le champ des irresponsabilités pénales applicables aux établissements de crédit.

L'amendement n° 249 est adopté.

Article 17

L'amendement de correction n° 250 est adopté.

Article 19

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement que je vous propose répond à une demande du ministère de l'Intérieur qui souhaite remplacer, dans les conditions justifiant l'usage de la force par les policiers, la réitération « imminente » de meurtres ou de tentatives de meurtres – jugée trop restrictive – par une réitération « dans un temps rapproché ».

M. Philippe Bas, président. – La justice est à l'écoute de la police... Pour ma part, je suis très réticent, mais soit : il reviendra au juge d'apprécier la distinction entre l'imminence et le « temps rapproché ».

M. François Pillet. – C'est le temps que met le fût du canon pour refroidir...

M. Michel Mercier, rapporteur. – « Imminent » dénote une opération unique ; « un temps rapproché », c'est si les terroristes reviennent le lendemain !

M. Alain Richard. – Chacun sait que je ne cherche nullement à entraver la politique de sécurité du Gouvernement, mais ces termes ne sont pas justifiés. C'est « imminent » qui répond de manière adéquate à l'état de nécessité.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je reçois des demandes de tous côtés... Si vous le souhaitez, je retire l'amendement.

L'amendement est en conséquence retiré.

Article 20

L'amendement de précision n° 251 est adopté.

Article 24

L'amendement de coordination n° 252 rect. est adopté.

Article 31 octies

L'amendement de coordination n° 253 rect. est adopté.

Article 31 duodecies A

L'amendement rédactionnel n° 254 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE***Article additionnel avant l'article 7***

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 188 soumet les armes de guerre neutralisées, relevant de la catégorie D, au régime le plus strict de l'interdiction en les assimilant aux armes de catégorie A. Cette restriction est motivée par la possibilité de recomposer une arme létale à partir de plusieurs armes neutralisées.

La modification proposée à l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure exclurait de la catégorie A 2 les armes neutralisées de collection sans changer les conditions de leur acquisition. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 188 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 9

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les amendements n°s 42 rectifié, 43 rectifié et 44 rectifié ajoutent la mention des armes chimiques aux infractions en matière de détention des armes de catégorie A et B. Or ces armes sont déjà interdites par les conventions internationales et considérées comme des armes de catégorie A. Ces amendements sont satisfaits. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 43 rectifié et 44 rectifié.

Articles additionnels avant l'article 17

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié qui prévoit un récépissé lors des contrôles d'identité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 75 engage la responsabilité de l'État en cas de contrôle discriminatoire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 75.

Article 17

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 16 et 153.

Article additionnel après l'article 17

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 154.

Article 18

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n° 33 et 155.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 156, qui exclut la rétention administrative pour les mineurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 156.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Notre commission a ramené de quatre à deux heures la durée maximale de retenue pour les mineurs à la suite d'un contrôle d'identité. L'amendement n° 124 conserve la durée de quatre heures, mais limite la retenue aux mineurs de plus de 16 ans.

M. Jacques Bigot. – La durée de quatre heures a été définie comme étant le temps nécessaire pour procéder aux vérifications. On ne peut pas dès lors considérer que deux heures suffisent quand il s'agit d'un mineur ! Nous rétablissons donc la durée prévue, en excluant les moins de 16 ans, pour lesquels le dispositif semble inutile.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je note que M. Bigot assimile les mineurs de 16 ans aux majeurs... Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 124.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 170 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 125.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 200 crée un critère de mise en œuvre de la retenue administrative fondé sur l'inscription au fichier des personnes recherchées pour atteinte à la sûreté de l'État, ce que le texte adopté par notre commission matérialisait dans une périphrase. Aller plus loin en citant le fichier des personnes recherchées et la fiche S dans le texte rendrait très rigide la mesure en empêchant toute évolution du fichier, dont les dispositions relèvent du pouvoir réglementaire. L'amendement est satisfait par le texte de la commission : retrait ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous remplaçons un critère subjectif par un critère objectif. L'officier de police judiciaire aura le temps d'effectuer les investigations nécessaires.

M. Michel Mercier, rapporteur. – C'est ce que prévoit le texte adopté par la commission. Les débats en séance éclaireront la jurisprudence.

M. Philippe Bas, président. – Les individus fichés S ne doivent pas en être informés ; sinon, cela réduit à néant la surveillance dont ils font l'objet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 200 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 191.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 199 confie la mise en œuvre de la retenue administrative au juge des libertés et de la détention, au lieu du procureur de la République. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 199.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 89 prévoit l'impossibilité pour la personne retenue de prévenir elle-même son employeur ou toute personne de son choix. Laissons l'officier de police judiciaire choisir entre prévenir lui-même l'employeur ou un proche, ou autoriser l'individu retenu à le faire. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 89 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je ne suis pas favorable au fait de mentionner la possibilité pour cette personne « d'être assistée par un avocat ». La première partie de cet amendement est par ailleurs satisfaite.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 189.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 190 prévoit que la personne retenue est notifiée de son droit de garder le silence et de ne pas contribuer à sa propre incrimination. Cette seconde précision n'a pas lieu d'être puisque la retenue n'est pas une audition. Avis favorable, sous réserve de sa suppression.

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout dépend de ce que l'on considère comme une audition : qu'en est-il si une question est posée à la personne retenue ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le contrôle consiste seulement à vérifier l'identité, pas à déceler les intentions de la personne.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment faire apparaître des éléments déclenchant éventuellement une audition si l'on ne communique pas avec la personne ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Ce n'est pas l'objet de la procédure. Si l'on considère qu'il faut aller plus loin, on met en œuvre la garde à vue, qui fait intervenir un avocat et un médecin.

M. Alain Richard. – La décision de basculer vers une garde à vue est prise sur la base de renseignements antérieurs.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il faut en rester au droit de garder le silence. Faute de rectification, avis défavorable.

La commission émet un avis favorable, sous réserve de rectification, à l'amendement n° 190.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 169 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 169 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 97 rectifié propose une rédaction alternative du dispositif différant la possibilité, pour le retenu, d'avertir un proche ou l'employeur. La rédaction de la commission est meilleure.

M. Pierre-Yves Collombat. – Argument d'autorité !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 97 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 62 supprime la limite de deux heures appliquée à la retenue administrative des mineurs. Au cours de nos auditions, il est apparu que la durée de deux heures était plus que suffisante pour procéder aux vérifications. Nous aurons l'occasion d'entendre le gouvernement sur la pertinence d'un dispositif spécifique pour les mineurs. Retrait ou avis défavorable, ainsi que pour l'amendement identique n° 126.

La commission demande le retrait des amendements n°s 62 et 126 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 123 qui interdit de renouveler une mesure de retenue dans un délai de 90 jours – intéressant, mais difficilement applicable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 123.

Article 18 ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de coordination n° 114 du Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons prévu un article balai pour l'application outre-mer de la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 114.

Article 19

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 34 et 157.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Même si nous en comprenons les intentions, l'amendement n° 91 est trop large...

M. Jean-Pierre Sueur. – Rédaction étrange, qui semble obliger les agents de la force publique à faire usage de leurs armes, défini comme « absolument nécessaire ».

M. François Grosdidier. – Les agents apprécient la nécessité.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il appartient à l'agent d'apprécier si l'usage de ses armes est proportionné à la situation. Votre amendement est satisfait par la rédaction de la commission.

M. François Grosdidier. – Je m'y rallie et retirerai mon amendement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 91 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 19

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 66 reprend une disposition de la proposition de loi Bas – dont j'étais cosignataire – créant un délit de séjour intentionnel à l'étranger sur le théâtre d'opérations terroristes. Après l'audition du procureur de Paris, il était apparu plus opportun d'opter pour un régime de police administrative. En effet, cette incrimination étant moins punie que celle d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste, il y a un risque que les avocats s'engouffrent dans la brèche.

Toutefois, je vous propose d'accepter cet amendement, en conservant la position de la commission sur l'assignation à résidence des personnes revenant d'un théâtre d'opérations. Le texte de la commission prévoit que l'action administrative cesse dès la judiciarisation. Il serait malvenu de rejeter un amendement que nous avions déjà adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Voilà un raisonnement bien complexe !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 66.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35, ainsi qu'aux amendements n°s 158, 192 et 193.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 127 ramène de deux à un mois la durée de l'assignation à résidence pour les personnes qui se sont déplacées à l'étranger pour participer à des activités terroristes, sans rétablir les obligations allégées pour une durée de six mois que notre commission avait supprimées. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 127.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 137 rectifié.

Article 32

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 90 est superfétatoire, puisque nous avons intégré toutes les dispositions de la proposition de loi sur la sécurité dans les transports dans le texte de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 90.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 131 rétablit le déclenchement de la caméra mobile à la demande de la personne contrôlée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 131.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 95 imposant le déclenchement de l'enregistrement de la caméra mobile à la demande de la personne contrôlée et modifiant les finalités du dispositif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 95, ainsi qu'aux amendements n°s 132 et 5.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 3 limite la durée de conservation des images de vidéo-protection à un mois au lieu de six. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 3.

Article additionnel après l'article 32 AB

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 63 porte de huit à quinze jours le délai de conservation des données collectées par les appareils de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 63, ainsi qu'à l'amendement identique n° 69.

Article 1^{er}

M. Michel Mercier, rapporteur. – Défavorable aux amendements n°s 7 et 138 qui suppriment l'article autorisant les perquisitions de nuit.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 7 et 138.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 59 autorise la signature d'ordonnances d'autorisation par voie électronique. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 59 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 166 rectifié.

Article 1^{er} bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 139 ainsi qu'à l'amendement n° 180.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 8 et 140.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous menons un travail approfondi...

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit d'amendements supprimant des dispositions dont nous avons longuement discuté la semaine dernière.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 181 réduit le champ d'application de la technologie *IMSI catcher* aux seules activités terroristes, or il existe une porosité entre le terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée comme le trafic d'armes, de stupéfiants ou le blanchiment. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 181.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 115 fixe à un mois le délai d'exploitation des données recueillies par les *IMSI catcher*. Je propose trois mois, pour s'aligner sur la loi relative au renseignement, ce qui suppose de rectifier l'alinéa 5.

M. Alain Richard. – D'accord, dès lors que le délai court de l'enregistrement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 115 ainsi modifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 182 remplace le procureur général par le juge des libertés et de la détention en tant qu'autorité responsable de la destruction des données. Ce n'est pas son rôle, que le procureur général est capable d'assumer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 182.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 183, qui permet à une personne concernée par une collecte de données sans lien avec l'autorisation délivrée à obtenir communication du procès-verbal de l'opération de destruction, n'a pas de portée pratique. Comment cette personne peut-elle être au courant que des données ont été recueillies et qu'elles ont ensuite été détruites ? Une telle voie de recours serait au surplus susceptible d'engorger les juridictions. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le problème de ces techniques, c'est qu'on peut les utiliser à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. Je ne comprends pas qu'on n'essaie pas de prendre un minimum de précautions.

M. Michel Mercier, rapporteur. – À M. Collombat et au groupe RDSE, qui défendent l'autorité judiciaire comme gardienne des libertés individuelles, je rappelle que toutes ces procédures sont menées sous son contrôle. C'est sous son contrôle que se fait la destruction. C'est à cela que sert l'article 66 de la Constitution.

M. Pierre-Yves Collombat. – M. Mercier sait défendre tout et le contraire de tout !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 183, ainsi qu'aux amendements n°s 184, 167 rectifié et 185.

Article additionnel après l'article 2 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.

Article 3

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 9 et 141.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 187 restreint l'usage de la sonorisation aux seules enquêtes antiterroristes. Avis défavorable, pour les mêmes raisons qu'à l'amendement n° 181.

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

Article 3 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 142.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 198 qui restreint le champ d'application des moyens de l'État.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 60 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 116 supprime l'article allongeant la durée de détention provisoire pour les mineurs poursuivis pour terrorisme. Nous avons pris une position le 2 février dans la proposition de loi Bas, que nous avons confirmée dans le texte de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116.

Article additionnel avant l'article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 68 rectifié renforce les sanctions à l'égard des personnes qui ne dénoncent pas la préparation d'un acte terroriste. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 68 rectifié.

Article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il serait dommage de ne plus prévoir la compétence exclusive du juge d'application des peines antiterroriste de Paris pour des infractions qui ne relèvent pas de la juridiction parisienne. Avis défavorable à l'amendement n° 117, qui reprend la position de l'Assemblée nationale

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 117.

Article 4 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 143.

Article additionnel après l'article 4 bis A

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 57, qui étend la circonstance aggravante pour les attaques contre les systèmes de traitement automatisé de données (STAD) de l'État à l'ensemble des STAD des opérateurs d'importance vitale, est issu

des travaux de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes. J'en approuve l'esprit, mais son imprécision est trop grande. Il existe 218 opérateurs d'importance vitale, dont certains ne sont pas connus. La commission pourrait reprendre cet amendement s'il était profondément remanié, soit en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'établir une liste partiellement publique, soit en visant dans la loi certains opérateurs. En l'état, retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 57 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 56 supprime le délit de recrutement. L'inflation législative conduit à créer des délits sans tenir compte des besoins des juridictions. L'incrimination de recrutement est couverte par l'association de malfaiteurs terroristes et par le délit de provocation à la commission d'actes terroristes. Le rapport de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes demandait à juste titre une mise en cohérence de ces deux infractions. Malgré mes demandes répétées, je n'ai pas obtenu de statistiques sur la non-utilisation par les juges d'instruction et le parquet de l'incrimination spécifique de recrutement. Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 56.

Article additionnel après l'article 4 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 110 du gouvernement, qui précise les peines complémentaires encourues, est partiellement satisfait. Ses points 1 et 3 sont redondants et créeraient une insécurité juridique. Retrait, ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 110 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4 ter A

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 10 et 144.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les amendements n° 1 et 6, qui portent la période de sûreté respectivement à cinquante et quarante ans, sont inconstitutionnels et inconventionnels. L'arrêt « Bodein contre France » de la Cour européenne des droits de l'homme a fixé le maximum à trente ans. Le Conseil constitutionnel s'est également prononcé dans une décision de 1994.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 ainsi qu'à l'amendement n° 6 et à l'amendement n° 18.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 6 prévoit que le fractionnement des peines n'est pas applicable aux personnes condamnées pour terrorisme. Avis favorable sous réserve qu'il soit transformé en amendement à l'article 4 *nonies*.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19 sous réserve de rectification.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 20, qui exclut les condamnés terroristes du bénéfice des crédits de réduction de peine, est satisfait par les aliénas 4 et 5 de l'article 4 *nonies*. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 20 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 21 écarte toute possibilité de réduction supplémentaire de la peine pour les auteurs d'actes de terrorisme. Autant il paraît anormal que les personnes condamnées pour terrorisme puissent bénéficier des crédits automatiques de réduction de peine, autant il paraît normal que les crédits non automatiques puissent être maintenus. La proposition de loi du 2 février n'allait d'ailleurs pas aussi loin. L'exécution des peines privatives de liberté a été conçue pour protéger la société et punir le condamné mais aussi pour favoriser son amendement et préparer son éventuelle réinsertion, rappelle le Conseil constitutionnel. Retrait ou avis défavorable.

M. Hugues Portelli. – Je ne suivrai pas l'avis du rapporteur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 21 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 22 exclut la possibilité pour le JAP de prévoir que la peine d'emprisonnement inférieure à deux ans s'exécute sous le régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur pour les personnes condamnées pour terrorisme. Avis favorable, sous réserve de le transformer en amendement à l'article 4 *nonies*.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22 sous réserve de rectification.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 23 exclut les personnes condamnées pour terrorisme du bénéfice de la permission de sortir. Avis favorable sous réserve qu'il soit transformé en amendement à l'article 4 *nonies*.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 23 sous réserve de rectification.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Même chose pour l'amendement n° 24.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 24 sous réserve de rectification.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 25 est satisfait par l'article 4 *nonies*. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4 ter

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 11 et 145.

Article additionnel après l'article 4 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 101.

Article 4 quinquies

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 12, 136 rectifié et 146.

Article 4 sexies

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 118 et 147.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 65 reprend une disposition de la proposition de loi Bas, à laquelle j'ai renoncé après les auditions. Consulter des sites terroristes ne fait pas de vous un criminel en puissance. On peut avoir un intérêt intellectuel, ou vouloir les connaître pour les combattre. Sagesse.

M. Philippe Bas, président. – L'alinéa 2 pourrait être réécrit. Je crois au discernement du juge et ne pense pas être susceptible d'être inquiété pour avoir consulté de tels sites. Quand on regarde le site du magazine de l'État islamique *Dar al Islam*, on découvre une propagande aussi abjecte que celle de la période nazie ! Il est légitime de s'informer pour combattre. Néanmoins cette propagande luxueuse et simpliste peut être efficace sur des esprits simples. Il s'agit de tuer dans l'œuf les dérives sectaires auxquelles sont exposés certains jeunes gens, sans pour autant incriminer ceux qui font leur devoir en s'informant.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons regardé des horreurs dans le cadre de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends de moins en moins. S'il faut interdire la consultation de tout ce qui est horrible et bête... Acceptons le risque de la liberté !

Mme Esther Benbassa. – À quand une liste des lectures autorisées ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Recherchons une nouvelle rédaction avec les auteurs de l'amendement.

M. Alain Richard. – L'objection du rapporteur à l'introduction d'un délit de séjour en zone terroriste pourrait s'appliquer ici. La consultation de ce type de site est une composante du délit d'entreprise terroriste individuelle à condition d'être associée à d'autres actions. Soyons prudents sur cette nouvelle incrimination.

M. Philippe Bas, président. – Il n'est pas non plus obligatoire d'engager des poursuites sans fondement sérieux.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 65 sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 4 sexies

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 67 rectifié porte sur la rétention de sûreté pour des criminels terroristes qui n'ont pas été condamnés à perpétuité et qui pourraient donc être libérés après un certain nombre d'années de prison.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 67 rectifié doit être étudié à la lumière du texte de la commission qui intègre la proposition de loi votée le 2 février, dans laquelle nous avions renoncé à l'extension de la rétention de sûreté au profit de la perpétuité réelle accompagnée d'un suivi socio-judiciaire. C'est ce que prévoient les articles 4 *ter* A et 4 *ter* B. La rétention de sûreté devenait dès lors redondante.

Cet amendement de MM. Retailleau et Buffet présente une difficulté constitutionnelle. Dans son avis du 17 décembre 2015, le Conseil d'État estime que l'extension de la rétention de sûreté ne peut concerner que les personnes radicalisées condamnées pour un crime constituant un acte de terrorisme et dont la personnalité en fin de peine présenterait encore une grande dangerosité. Or l'amendement concerne les infractions terroristes, à l'exception de l'apologie et du délit d'entrave que nous créons à l'article 4 *sexies*.

M. François-Noël Buffet. – Je propose de modifier la rédaction d'ici la séance publique afin de remédier à la difficulté constitutionnelle.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous avons choisi une autre solution...

M. Philippe Bas, président. – Elle s'applique aux terroristes condamnés à perpétuité. Celle-ci porte sur des condamnations qui ne sont pas nécessairement à perpétuité.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 67 rectifié, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 70 qui rend systématique l'interdiction du territoire pour les étrangers condamnés pour terrorisme.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 70.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 102.

Article 4 septies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 148 ainsi qu'à l'amendement n° 103.

Article additionnel après l'article 4 octies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 104.

Article 4 nonies

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 119 et 149.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis Régime de saisie des correspondances stockées		
M. MERCIER, rapporteur	239	Adopté
Article 2 Utilisation de l'<i>IMSI catcher</i> dans le cadre des enquêtes du parquet et des informations judiciaires en matière de criminalité organisée		
M. MERCIER, rapporteur	240	Adopté
Article 3 Sonorisation et fixation d'images dans le cadre des enquêtes du parquet en matière de criminalité organisée		
M. MERCIER, rapporteur	241	Adopté
Article 3 bis B Continuité des actes d'enquête entre la phase d'enquête et l'information judiciaire		
M. MERCIER, rapporteur	242	Adopté
Article 4 ter A « Perpétuité réelle » pour les crimes terroristes		
M. MERCIER, rapporteur	243	Adopté
Article 4 ter Organisation du renseignement pénitentiaire		
M. MERCIER, rapporteur	244	Adopté
Article 7 Interdiction d'acquisition et de détention d'armes		
M. MERCIER, rapporteur	245	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 8		
Inclusion des infractions liées aux armes dans le champ du fichier national automatisé des empreintes génétiques		
M. MERCIER, rapporteur	246	Adopté
Article 9		
Création d'une section nouvelle au sein du code pénal relative au trafic d'armes de catégorie A et B		
M. MERCIER, rapporteur	247 rect.	Adopté
Article 13		
Plafonnement des cartes prépayées		
M. MERCIER, rapporteur	248	Adopté
Article 14 bis		
Extension du régime d'irresponsabilité pénale en cas d'ouverture de compte sur désignation de la Banque de France		
M. MERCIER, rapporteur	249	Adopté
Article 17		
Extension des possibilités de fouille préventive aux bagages		
M. MERCIER, rapporteur	250	Adopté
Article 20		
Création d'un dispositif de contrôles administratifs pour les personnes de retour des théâtres d'opérations terroristes		
M. MERCIER, rapporteur	251	Adopté
Article 24		
Introduction d'une procédure contradictoire au sein de l'enquête préliminaire		
M. MERCIER, rapporteur	252 rect.	Adopté
Article 31 octies		
Monopole de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires		
M. MERCIER, rapporteur	253 rect.	Adopté
Article 31 duodecies A		
Aménagement du défaut criminel et possibilité pour les jurés suppléants d'assister au délibéré		
M. MERCIER, rapporteur	254	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Motion tendant au renvoi en commission		
M. MÉZARD	96	Défavorable
Article additionnel avant l'article 7		
M. MÉZARD	188	Demande de retrait
Article 9 Création d'une section nouvelle au sein du code pénal relative au trafic d'armes de catégorie A et B		
Mme N. GOULET	42 rect.	Défavorable
Mme N. GOULET	43 rect.	Défavorable
Mme N. GOULET	44 rect.	Défavorable
Article additionnel avant l'article 17		
Mme CUKIERMAN	17 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	75	Défavorable
Article 17 Extension des possibilités de fouille préventive aux bagages		
Mme CUKIERMAN	16	Défavorable
Mme BENBASSA	153	Défavorable
Article additionnel après l'article 17		
Mme BENBASSA	154	Défavorable
Article 18 Retenue administrative		
Mme CUKIERMAN	33	Défavorable
Mme BENBASSA	155	Défavorable
Mme BENBASSA	156	Défavorable
M. BIGOT	124	Avis du Gouvernement
Mme AÏCHI	170 rect.	Défavorable
M. BIGOT	125	Défavorable
M. COLLOMBAT	200	Demande de retrait
M. MÉZARD	191	Défavorable

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme AÏCHI	168 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	199	Défavorable
M. KAROUTCHI	89	Demande de retrait
M. MÉZARD	189	Défavorable
M. MÉZARD	190	Favorable si rectifié
Mme AÏCHI	169 rect.	Demande de retrait
Mme S. ROBERT	97 rect.	Défavorable
M. GRAND	62	Demande de retrait
M. BIGOT	126	Demande de retrait
M. BIGOT	123	Défavorable
Article 18 ter Interdiction de sortie judiciaire du territoire d'un mineur		
Le Gouvernement	114	Défavorable
Article 19 Autorisation d'ouverture du feu pour prévenir la réitération d'une attaque meurtrière de masse		
Mme CUKIERMAN	34	Défavorable
Mme BENBASSA	157	Défavorable
M. GROSDIDIER	91	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 19		
M. MASSON	40 rect.	Défavorable
M. RETAILLEAU	66	Favorable
Article 20 Création d'un dispositif de contrôles administratifs pour les personnes de retour des théâtres d'opérations terroristes		
Mme CUKIERMAN	35	Défavorable
Mme BENBASSA	158	Défavorable
M. MÉZARD	192	Défavorable
M. MÉZARD	193	Défavorable
M. BIGOT	127	Sagesse
Mme LIENEMANN	137 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 32 Pérennisation de l'expérimentation relative aux caméras mobiles équipant les forces de l'ordre		
M. FOUCHÉ	90	Défavorable
M. BIGOT	131	Défavorable
M. GROSDIDIER	95	Défavorable
M. BIGOT	132	Défavorable
M. GRAND	5	Défavorable
M. GRAND	3	Sagesse
Articles additionnels après l'article 32 AB		
M. GRAND	63	Favorable
M. PAUL	69	Favorable
Article 1^{er} Autorisation des perquisitions de nuit dans les domiciles en enquête préliminaire et en information judiciaire en matière terroriste		
Mme CUKIERMAN	7	Défavorable
Mme BENBASSA	138	Défavorable
Mme N. GOULET	59	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme AÏCHI	166 rect.	Défavorable
Article 1^{er bis} Régime de saisie des correspondances stockées		
Mme BENBASSA	139	Défavorable
M. MÉZARD	180	Défavorable
Article 2 Utilisation de l'<i>IMSI catcher</i> dans le cadre des enquêtes du parquet et des informations judiciaires en matière de criminalité organisée		
Mme CUKIERMAN	8	Défavorable
Mme BENBASSA	140	Défavorable
M. MÉZARD	181	Défavorable
M. SUEUR	115	Favorable si rectifié
M. MÉZARD	182	Défavorable
M. COLLOMBAT	183	Défavorable

Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. COLLOMBAT	184	Défavorable
Mme AÏCHI	167 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	185	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 bis (Supprimé)		
M. MASSON	39	Défavorable
Article 3 Sonorisation et fixation d'images dans le cadre des enquêtes du parquet en matière de criminalité organisée		
Mme CUKIERMAN	9	Défavorable
Mme BENBASSA	141	Défavorable
M. MÉZARD	187	Défavorable
Article 3 bis A Extension de la captation des données informatiques		
Mme BENBASSA	142	Défavorable
M. MÉZARD	198	Défavorable
Mme N. GOULET	60	Demande de retrait
Article 3 bis Durées de détention provisoire applicables aux procédures terroristes		
M. BIGOT	116	Défavorable
Article additionnel avant l'article 4		
M. LEMOYNE	68 rect.	Favorable
Article 4 Règles de compétence de la juridiction parisienne en matière d'application des peines pour les infractions terroristes		
M. BIGOT	117	Défavorable
Article 4 bis A Circonstance aggravante de l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroristes		
Mme BENBASSA	143	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 bis A		
Mme N. GOULET	57	Demande de retrait
Mme N. GOULET	56	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 4 bis		
Le Gouvernement	110	Demande de retrait
Article 4 ter A « Perpétuité réelle » pour les crimes terroristes		
Mme CUKIERMAN	10	Défavorable
Mme BENBASSA	144	Défavorable
M. GRAND	1	Défavorable
M. GRAND	6	Défavorable
M. KAROUTCHI	18	Défavorable
M. KAROUTCHI	19	Favorable
M. KAROUTCHI	20	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	21	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	22	Favorable
M. KAROUTCHI	23	Favorable
M. KAROUTCHI	24	Favorable
M. KAROUTCHI	25	Demande de retrait
Article 4 ter Organisation du renseignement pénitentiaire		
Mme CUKIERMAN	11	Défavorable
Mme BENBASSA	145	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 ter		
M. RACHLINE	101	Défavorable
Article 4 quinques Renforcement des sanctions en cas de non-coopération des organismes détenteurs d'un moyen de cryptologie		
Mme CUKIERMAN	12	Défavorable
Mme LIENEMANN	136 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	146	Défavorable
Article 4 sexies Création d'un délit d'entrave intentionnelle au blocage des sites		
M. BIGOT	118	Défavorable
Mme BENBASSA	147	Défavorable

Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	65	Favorable si rectifié
Article additionnel après l'article 4 <i>sexies</i>		
M. RETAILLEAU	67 rect.	Favorable
M. KAROUTCHI	26	Défavorable
M. RETAILLEAU	70	Favorable
M. RACHLINE	102	Défavorable
Article 4 <i>septies</i>		
Exclusion des délits terroristes du champ de la contrainte pénale		
Mme BENBASSA	148	Défavorable
M. RACHLINE	103	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 <i>octies</i>		
M. RACHLINE	104	Défavorable
Article 4 <i>nonies</i>		
Modalités d'aménagement de peine pour les condamnés terroristes		
M. BIGOT	119	Défavorable
Mme BENBASSA	149	Défavorable

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Hugues Portelli sur la proposition de loi n° 446 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – La commission de la culture examinera demain la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, adoptée le 8 mars par l'Assemblée nationale. Elle nous a délégué au fond l'examen de l'article 1^{er} *ter* relatif à la protection du secret des données des journalistes, qui modifie la loi de 1881 sur la presse mais également le code de procédure pénale.

En juin 2013, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes. Il a été examiné par la commission des affaires culturelles mais n'a pas prospéré. Il y a quelques semaines, ce projet de loi a été réintégré dans la présente proposition de loi par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale.

Le secret des sources des journalistes est pourtant protégé depuis la loi du 4 janvier 2010, qui a rendu la législation française compatible avec la jurisprudence européenne. Elle est équilibrée, mais le précédent garde des sceaux a voulu aller plus avant dans la protection du secret des sources, après avoir pris l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Nous avons d'abord un problème de définition : qu'est-ce qu'un journaliste ? Celui qui a une carte de presse ? La proposition de loi étend le qualificatif aux directeurs des organes de presse – ils en ont la responsabilité – mais aussi aux collaborateurs occasionnels. C'est comme étendre le secret de la confession aux diacres, bedeaux et servants de messe.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est le droit canon.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Le droit canon est le premier à avoir parlé du secret ! Mieux vaut retenir une définition plus limitée des bénéficiaires de la protection du secret des sources : les journalistes, auxquels on ajoute les responsables de rédactions.

Deuxième problème, les cas où le secret des sources doit s'incliner devant d'autres principes. Le texte du Gouvernement autorisait qu'on y porte atteinte s'agissant de la prévention ou de la répression de crimes ou délits soumis à une peine d'emprisonnement d'au moins sept ans. La rédaction du texte trahissait les vicissitudes subies, nous y avons remis de l'ordre.

Nous avons rétabli le délit de recel de la violation du secret de l'instruction, qui avait été *de facto* supprimé par la rédaction de l'Assemblée nationale lorsqu'il existait un but légitime à la diffusion du secret. Mais qu'est-ce qu'un « but légitime dans une société démocratique » ? Nous faisons du droit, pas de la littérature ; il faut utiliser des termes de droit.

M. François Pillet. – Je suis favorable au retour à un texte juridiquement équilibré. On nous demande d'organiser des zones de non-droit au profit des médias, sans contrepartie, puisqu'il y a une absence totale de contrôle déontologique et de sanctions. En filigrane des cas évoqués se trouvent des victimes dont les libertés individuelles peuvent avoir été agressées. Qui, dans cette salle, n'a pas regretté que des informations publiées s'étant révélées inexactes voire mensongères, ne soient jamais corrigées ? En raison de la prescription, il est impossible à la victime de demander réparation de son préjudice. Merci au rapporteur de revenir à une réflexion plus stricte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous sommes nombreux à partager cet avis.

M. François Grosdidier. – Merci au rapporteur dont je salue la volonté de rechercher l'équilibre. L'exercice est difficile. Il n'y a plus, aujourd'hui, de présomption d'innocence ni de secret de l'instruction. On suit les enquêtes au jour le jour, officiellement ou officieusement. Au nom de la transparence et de la liberté de la presse, les droits des mis en cause sont bafoués et l'indemnisation – rare – n'est jamais en rapport avec le préjudice subi. Autrefois, quand un article risquait d'entraîner une condamnation, l'organe de presse se ravisait. Désormais, il préfère prendre un risque pécuniaire infime par rapport à la certitude du succès commercial. Face à des magistrats et des journalistes qui bafouent allègrement le

secret de l'instruction et la présomption d'innocence, les dispositions sont bien peu contraignantes...

M. Alain Marc. – Rappelons le véritable scandale qu'a été l'affaire Baudis. Cet homme, qui n'est plus là, a été diffamé et on n'a jamais entendu les organes de presse reconnaître qu'ils s'étaient fourvoyés et le réhabiliter.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre groupe doit encore travailler et ne prendra pas position à ce stade. Je serai plus nuancé que le rapporteur sur les collaborateurs de la rédaction. Au quotidien *Le Monde*, certains assistants sont impliqués à temps plein dans la rédaction sans posséder la carte de presse.

Le recel de violation du secret de l'instruction est un vrai problème : il est difficile de voter une loi disposant que l'on peut violer la loi quand le but de cette violation est « légitime dans une société démocratique »...

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela existe dans le règlement militaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Enfin, je suis réservé sur la question des annonces légales, vieux serpent de mer. Quand on est très attaché à la presse régionale, quotidienne et hebdomadaire, il s'agit d'un sujet sensible.

M. François Grosdidier. – Les annonces légales constituent une rente aux frais de la collectivité !

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord avec la façon dont le rapporteur aborde le problème. Je regrette toutefois qu'on ne s'attache qu'au secret des sources, sans aborder des questions comme l'indépendance des rédactions, la réparation des dégâts ou l'obstruction de certaines publications dérangeantes par ceux qui disposent de cohortes d'avocats et déposent des recours répétitifs – le Front national a longtemps utilisé cette technique, dont M. Bolloré est également un spécialiste.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La plupart de ces éléments ne sont pas du ressort de notre commission mais de celle de la Culture.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – Monsieur Sueur, la loi de 2010 considère les collaborateurs des journaux comme des journalistes, même s'ils ne possèdent pas la carte de presse.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er} ter

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.1 exclut les collaborateurs qui ne participent pas au recueil d'informations de la protection du secret des sources.

L'amendement LOIS.1 est adopté.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.2 supprime la notion d'« atteinte indirecte » aux sources et évite la confusion terminologique entre l'enquête journalistique et l'enquête judiciaire.

L'amendement LOIS.2 est adopté.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.3 ajoute une hypothèse d'atteinte au secret des sources en utilisant les termes d'« impératif prépondérant d'intérêt public ».

L'amendement LOIS.3 est adopté.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.4 rétablit le délit de recel de la violation du secret de l'enquête ou de l'instruction.

L'amendement LOIS.4 est adopté.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.5 rétablit le rôle du juge d'instruction aux côtés du juge des libertés et de la détention.

L'amendement LOIS.5 est adopté.

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis. – L'amendement LOIS.6 revient sur l'obligation de publication de la cession des fonds de commerce dans un journal d'annonces légales. Il faudrait rétablir une mesure dont nous venons de voter la suppression, à l'unanimité, dans la loi Macron ?

M. François Bonhomme. – Ce dispositif a été dévoyé en un soutien à la presse quotidienne régionale qui n'a plus lieu d'être. Nous devrions nous interroger sur l'indépendance des médias ; j'ai pu en mesurer les limites dans ma région, où le principal groupe de presse est aux mains d'une même famille et exerce un quasi-monopole... Ce débat finit par délaisser l'essentiel.

L'amendement LOIS.6 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le rapporteur se rendra demain à la commission de la culture pour présenter les amendements que nous venons d'adopter.

Mercredi 30 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages - Échange de vues sur une saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis

La commission procède à un échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis sur le projet de loi n° 484 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

M. Alain Anziani est nommé rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 484 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la réponse à la crise des réfugiés - Communication

La commission entend une communication de M. François-Noël Buffet sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la réponse à la crise des réfugiés.

M. Philippe Bas, président. – La communication de M. François-Noël Buffet sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la réponse à la crise des réfugiés est reportée, notre ordre du jour étant très chargé.

M. Simon Sutour. – C'est bien dommage. Nous nous organisons en fonction de l'ordre du jour.

M. Philippe Bas, président. – Les amendements au texte de la commission sur le crime organisé doivent être examinés en priorité.

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur son texte n° 492 (2015-2016) pour le projet de loi n° 445 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 15

L'amendement rédactionnel n° 270 est adopté.

Article 25 bis

L'amendement rédactionnel n° 271 est adopté.

Article 29

L'amendement de correction n° 272 est adopté.

Article 34

L'amendement rédactionnel n° 273 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS

Article 2 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 229 du Gouvernement rétablit les dispositions protégeant les parlementaires, magistrats et avocats. Je propose de maintenir notre position. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 229.

Article 3 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 203 supprime l'allongement de la durée de la détention provisoire pour les mineurs. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Le ministre de l'intérieur nous a suffisamment dit hier combien il avait recensé de mineurs liés au terrorisme.

M. Pierre-Yves Collombat. – 76 !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203.

Article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 204 revient sur la compétence exclusive du juge d'application des peines (JAP) anti-terroriste de Paris. C'est dommage, dans la mesure où il a l'historique du dossier et où il importe de garder l'unité du suivi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 204.

Article 4 bis A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205.

Article additionnel après l'article 4 bis

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 110, qui précise les peines complémentaires encourues en cas d'infractions terroristes, est satisfait par l'article 9 du texte de la commission. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 110 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 4 ter A

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 225, sous réserve de rectification.

Article 4 ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 215 rectifié du Gouvernement revient à la rédaction de l'Assemblée nationale sur le renseignement pénitentiaire. Je propose que la commission maintienne sa position. Avis défavorable.

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

Article 4 septies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 230 supprime cet article qui exclut les délits terroristes du champ de la contrainte pénale. Tout ceci a un petit côté idéologique... Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le juge apprécie.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Inutile de le tenter !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 230.

Article 4 octies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 211 supprime le fondement légal aux unités dédiées pour les détenus radicalisés. Avis défavorable.

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

Article 4 nonies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 206 du Gouvernement supprime les dispositions spécifiques relatives aux crédits de réduction de peine pour les condamnés terroristes. Avis défavorable.

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

Chapitre II (dispositions renforçant la protection des témoins)

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 87 rectifié réécrit l'intitulé du chapitre II. Retrait ?

M. André Reichardt. – Il est en lien avec notre amendement à l'article 30 rectifié *bis*. Nous y reviendrons.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 87 rectifié.

Article 6

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 212 supprime la dérogation à l'anonymat des témoins pour l'exercice des droits de la défense. C'est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Il faut approfondir la réflexion de la commission. Le système de protection des témoins est déjà très imparfait puisque l'identité du témoin figure

dans le dossier. Lorsqu'il y a anonymisation du témoin, celle-ci peut être levée si c'est nécessaire à l'exercice de la défense. Je ne vois pas en quoi celle-ci a besoin de connaître l'identité du témoin pour mettre en cause sa véracité. On fragilise inutilement le témoin.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je rappelle que nous examinons une disposition relative à l'audience.

M. Alain Richard. – Il existe un risque de représailles. On trouvera de moins en moins de témoins dans ces affaires. Je ne vois pas l'utilité pour le mis en cause.

M. Michel Mercier, rapporteur. – C'est la liberté de l'avocat de trouver les moyens qu'il souhaite pour la défense. La meilleure solution est le huis clos partiel.

M. François Pillet. – Difficile d'envisager toutes les hypothèses. Il peut être important de connaître l'identité du témoin pour prouver une relation familiale ou amicale directe. Cette disposition est très difficile à mettre au point. Le huis clos ou le témoignage à part peuvent apporter une réponse à cette préoccupation bien naturelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 212.

Article additionnel après l'article 6

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 30 rectifié bis est satisfait par l'article 31 bis C. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30 rectifié bis.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 74 rectifié étend la protection des témoins aux interprètes. Ce peut être l'occasion d'interroger le Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 74 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 28 rectifié bis est partiellement satisfait par le droit existant. Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État et qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique relèvent de l'article 26 de la loi Informatique et libertés, qui prévoit que certains traitements peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'État, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise. Enfin, le délai de deux mois dans lequel la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) se prononce sur ces traitements semble suffisamment bref. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 28 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article 10

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 216.

Article 11

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 207 supprime la compétence concurrente parisienne en matière de cybercriminalité. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 207, ainsi qu’à l’amendement n° 121.

Article additionnel avant l’article 12

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 100.

Article 12

M. Michel Mercier, rapporteur. – Dire que je suis favorable à l’amendement n° 13, qui supprime le délit de trafic de biens culturels en lien avec un théâtre de conflits armés, est peut-être excessif. Néanmoins, comme le groupe CRC, je suis très partagé sur la pertinence de ce délit complémentaire, que le texte de la commission redéfinit de façon plus satisfaisante, et qui est redondant au regard du renforcement des peines pour le trafic de biens culturels voté par le Sénat dans le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine. Sagesse, la commission de la culture s’exprimera sans doute.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 13.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 150 charge le pouvoir réglementaire de définir les théâtres d’opération concernés par le nouveau délit d’importation illégale de biens culturels. Retrait, nous aurons le débat en séance.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 150 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l’article 12

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 226.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 64 rectifié a déjà été rejeté par le Sénat lors de l’examen de la loi du 13 novembre 2014. Retrait.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 64 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 61 rectifié interdit de payer un billet d’avion en espèces. Je vous propose de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 61 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 133 rectifié *quater* élargit la liste des personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 133 rectifié quater.

Article 13

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 14.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 221 revient sur un amendement de précision du rapporteur général de la commission des finances. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 221.

Article 14

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 47 a déjà été rejeté par la commission. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 47, ainsi que sur les amendements identiques n°s 41 rectifié et 106.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 151 supprime l'interdiction de divulguer des informations relatives aux appels renforcés à la vigilance de Tracfin. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 151.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 46 étend l'irresponsabilité pénale des banquiers. Avis défavorable.

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

Article 14 bis

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

Article 15

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 219.

Article 15 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n° 152 et 210.

Article additionnel après l'article 15 bis

La commission demande le retrait de l'amendement n° 49.

Article 16

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29 rectifié bis.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement de repli n° 134 rectifié est redondant avec les dispositions adoptées par la commission à l'article 16. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 134 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 50 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 16

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 27 rectifié bis étend le dispositif proposé à l'article 16 *quater*, applicable seulement en cas de transfert transfrontalier, à l'ensemble du territoire. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 27 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 165 exclut les infractions connexes à la fraude fiscale du monopole de l'administration fiscale pour déposer plainte. Avis favorable sous réserve d'une rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 165, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 16 bis B

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 99 rectifié est satisfait. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 99 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 16 ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 51, déjà rejeté par la commission, crée un dispositif *ad hoc* de cyber-patrouilles pour les douanes redondant avec le droit actuel. En effet, la douane dispose déjà de deux régimes : l'un propre à l'enquête judiciaire, qui s'applique à tous les officiers de police judiciaire, y compris les douaniers, sur autorisation expresse d'un magistrat ; l'autre, administratif, qui s'applique aux douaniers de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Inutile donc de créer un régime hybride sans les garanties de l'un ni de l'autre. Par exemple, cet amendement ne prévoit pas l'autorisation expresse du procureur de la République. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51, ainsi qu'à l'amendement n° 228.

Article 16 quater

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 52 fixe par la loi, et non par décret, le seuil à partir duquel les justificatifs de la provenance des sommes transférées en liquide à l’étranger doivent être fournis. Avis favorable à cette garantie supplémentaire.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 52.

Article additionnel après l’article 16 quater

M. Michel Mercier, rapporteur. – Retrait de l’amendement n° 105 rectifié bis, partiellement satisfait par le renforcement des obligations déclaratives prévu à l’article 16 quater.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 105 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article 16 septies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 231 maintient la compétence du procureur de la République financier. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 231.

Article additionnel après l’article 16 septies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 32 rectifié quater et les suivants intègrent les délits de contrefaçon dans les délits terroristes. La commission a déjà pris position contre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 32 rectifié quater et 54 rectifié bis, ainsi qu’aux amendements identiques 88 rectifié et 135 rectifié bis, aux amendements identiques 38 rectifié ter et 55 et à l’amendement 31 rectifié quater.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 122 étend l’obligation déclarative à toute personne voyageant de France vers un pays hors Union européenne ou de l’étranger hors Union européenne vers la France. Il est néanmoins satisfait par la première phrase de l’article 152-1 du code monétaire et financier. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 122 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l’article 16 octies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 202 étend les missions de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). J’y suis favorable sous réserve d’une rectification au 1^{er} de l’amendement.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 202, sous réserve de rectification.

Article 22

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 171 rectifié et 197 rectifié suppriment l'article 22, qui n'a pas grande portée normative mais rappelle des éléments utiles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 171 rectifié et 197 rectifié.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 92.

Article additionnel après l'article 22

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 76 rectifié instaure un nouveau régime d'enquête dans lequel le procureur garderait le contrôle de la procédure mais pourrait solliciter du juge des libertés et de la détention (JLD) le placement en détention provisoire pour un délai limité. Nous avions déjà repoussé cette proposition lors de l'examen du projet de loi pour la justice du XXI^{ème} siècle. Je le perçois comme un amendement d'appel pour ouvrir un débat sur notre procédure pénale qui se situe au milieu du gué avec le maintien du juge d'instruction, pour un nombre de plus en plus limité d'affaires, et le rôle croissant du parquet et du JLD qui devient une sorte de juge de l'enquête. Le Gouvernement n'a pas choisi clairement. Cet amendement est intéressant, mais vient un peu tôt ; il pourrait être retiré après le débat. À défaut, avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Nous prenons date.

M. André Reichardt. – Cet amendement a effectivement été repoussé lors de l'examen du projet de loi pour la justice du XXI^{ème} siècle. Selon la Chancellerie, il était inconstitutionnel – ce que je conteste. J'y reviendrai en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 76 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 2 rectifié et 93.

Article 24

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 98 rectifié supprime l'article ouvrant l'enquête préliminaire au contradictoire. C'est peut-être un peu rude... Nous avons réécrit cet article 24 en repoussant à un an le délai d'ouverture du contradictoire, en limitant les actes susceptibles d'ouvrir le contradictoire aux seules mesures de garde à vue et d'audition libre, en permettant au procureur de la République de décider de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, qui impose l'accord de la personne mise en cause, pendant le mois pendant lequel la personne peut formuler des observations et nous avons supprimé les dispositions en vertu desquelles la personne ayant déjà fait l'objet d'une garde à vue ou d'une audition libre peut consulter le dossier avant de faire l'objet d'une nouvelle audition ou d'une garde à vue. Bref, nous avons trouvé un équilibre. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 98 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 232 qui rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 232.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 172 rectifié autorise l'accès immédiat au dossier pour l'avocat dès le début de l'enquête préliminaire. Autant supprimer l'enquête ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 172 rectifié, ainsi qu'aux amendements n°s 201 rectifié et 195 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 194 rectifié oblige le procureur à communiquer l'ensemble du dossier « à tout moment de la procédure ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 194 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 81 rectifié supprime certaines formalités de la procédure de défèrement, dont le droit pour la personne de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui sont posées ou de se taire. La possibilité pour l'avocat d'être présent lors du défèrement et de faire des observations date de la loi du 27 mai 2014, qui transposait la directive sur le droit à l'information au sein des procédures pénales. La défense a accès au dossier et peut s'exprimer juste au moment des poursuites, permettant à l'avocat d'essayer de convaincre le procureur d'ouvrir une information judiciaire, en particulier si les faits sont complexes, plutôt que de décider une comparution immédiate. Cette suppression est par ailleurs contradictoire avec l'article 24. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 81 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – La personne peut déjà contester sa mise en examen, soit en demandant son annulation dans les six mois par la chambre de l'instruction, soit en demandant, dans le même délai et ensuite tous les six mois, au juge d'instruction de revenir sur sa décision pour devenir témoin assisté. Exiger systématiquement une ordonnance motivée pour la mise en examen, même sans demande de l'intéressé, comme le fait l'amendement n° 77 rectifié, n'augmente pas nécessairement les droits de la défense et peut même être contreproductif car une telle ordonnance motivée, qui listerait les charges pesant sur l'intéressé, pourrait être comprise comme un pré-jugement de condamnation. D'ailleurs, les avocats se gardent bien de demander une telle réforme et réfléchissent souvent avant de contester une mise en examen. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 77 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 25

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 128 et 233, ainsi qu'aux amendements n° 173 rectifié et n° 174 rectifié.

Article 25 bis A

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 234 rétablit le texte de l’Assemblée nationale sur les professions protégées. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 234.

Article 27

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 129.

M. Alain Richard. – Quelle analyse le rapporteur fait-il de la décision de la Cour européenne des droits de l’homme (CEDH) du 4 décembre 2014 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’arrêt a été rendu à propos d’une arrestation ayant eu lieu en 2008, soit avant l’adoption de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l’exercice des pouvoirs de police de l’État en mer.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 129, ainsi qu’à l’amendement n° 208.

Article additionnel après l’article 27

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 159.

Article 27 ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 235 rétablit la procédure de réfééré restitution. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 235, ainsi qu’à l’amendement 209.

Article 27 quater

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 94 supprime l’article 27 *quater*, qui transpose la directive C. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 94.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 130 supprime la durée maximale de l’entretien téléphonique de la personne gardée à vue. Cette durée est variable, et la directive ne prévoit aucun maximum. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 130.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L’amendement n° 4 rectifié limite quant à lui l’entretien téléphonique à cinq minutes. C’est un peu court, surtout par rapport à une garde à vue de 48 heures. Cet entretien téléphonique peut en outre être refusé s’il n’est pas compatible avec un certain nombre d’objectifs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié, ainsi qu’aux amendements n°s 179 rectifié et 160.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 112 précise que le juge d'instruction peut refuser un permis de visite ou l'usage du téléphone à une personne détenue au regard des nécessités liées au maintien du bon ordre et de la sécurité ou de la prévention des infractions. Il permet également, par dérogation, une voie de recours au président de la chambre d'instruction en cas de non réponse du procureur de la République ou du juge d'instruction, dans un délai de vingt jours. Je n'ai pas d'objection. Avis favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quand on sait l'utilisation qui est faite du téléphone en prison, cet amendement est vertueux.

M. Michel Mercier, rapporteur. – On ne peut pas être ennemi de la vertu.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 112.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 227 du Gouvernement, déposé hier soir, traite d'une disposition majeure mise en place dans l'émotion de l'affaire d'Outreau : la collégialité de l'instruction. On est incapable de la mettre en place, mais personne ne veut le dire. Par cet amendement, le Gouvernement ne supprime par la collégialité mais la réserve aux cas où elle serait demandée par les parties et les magistrats.

Nous sommes en procédure accélérée. Si nous adoptons cet amendement et que la CMP aboutit, l'Assemblée nationale n'aura pas débattu de cette question importante. Le Gouvernement répond qu'il insérera de nouveau cette disposition dans le projet de loi pour la Justice du XXI^{ème} siècle transmis à l'Assemblée nationale. Or on ne peut inscrire cette mesure dans deux textes de loi...

Cette disposition entrerait en vigueur le 1^{er} octobre 2018, alors que la collégialité doit, en l'état actuel des textes, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017 – sauf si l'on revient dessus. Il y a donc une question de fond, et une question de procédure : l'inscrit-on dans le présent texte quitte à priver l'Assemblée nationale d'un débat en séance publique ?

M. Alain Richard. – Nous avons le choix entre de mauvaises solutions. Le principe déjà inscrit dans la loi n'est pas applicable, d'où une contradiction entre la loi et l'état réel du droit. La priorité n'est-elle pas d'y mettre fin, ainsi qu'au discrédit qui en découle ? La solution qui consiste à conserver la collégialité pour des affaires sélectionnées à la demande des parties intéressées est protectrice et peut être réalisée. Certes, le dialogue entre les deux chambres sera imparfait, puisque l'Assemblée nationale n'en débattra qu'après la CMP. Mais notre responsabilité de législateur est plutôt de retenir cette solution.

M. François Zocchetto. – Cet amendement revient à supprimer les juges d'instruction exerçant hors des pôles de l'instruction. Un certain nombre de tribunaux de grande instance n'auraient plus du tout de juge d'instruction. C'est important.

M. Pierre-Yves Collombat. – Un certain Robert Badinter, dont la parole est souveraine, a beaucoup œuvré en faveur de cet idéal qu'est la collégialité de l'instruction, avec le soutien massif du groupe socialiste à l'époque. Est-ce au législateur de faire coïncider les objectifs et les moyens ? C'est plutôt au pouvoir exécutif. Pourquoi serait-ce à nous de régler le problème ?

M. Alain Richard. – Le pouvoir exécutif essaie justement de le régler.

M. Pierre-Yves Collombat. – On ne peut prétendre le faire au détour d'un amendement, à la sauvette ! C'est une question de principe. Ne nous plions pas à cette volte-face. Nous aurions pu en discuter si nous avions renvoyé le texte en commission...

M. Jacques Mézard. – C'est un vrai problème. On constate que la réforme née après l'affaire d'Outreau est une calamité sur le plan pratique. M. Zocchetto a rappelé les conséquences : les pôles de l'instruction n'étant que dans les métropoles, on supprime totalement le juge d'instruction de toute une série de territoires, avec des conséquences sur l'aménagement du territoire et sur la justice. Il n'est pas bon de dire : « circulez, il n'y a rien à voir », car justement, il y a quelque chose à voir. Est-il encore possible de faire évoluer la position du Gouvernement ? Le problème est urgent, mais il est délicat de le régler par cet amendement. Le projet de loi affirme la primauté du couple procureur-juge des libertés, or il y a un vrai problème, sur le terrain, lié aux juges d'instruction.

M. Alain Richard. – Une solution moins imparfaite serait que la commission demande la priorité sur cet article pour ouvrir le débat avec le Gouvernement et obtenir un temps de réflexion d'ici le vote, demain soir.

M. Alain Anziani. – Rien n'est pire qu'une loi qui ne peut pas être appliquée. L'amendement ne supprime pas la collégialité mais la limite à la demande des parties, ce qui ne me choque pas. Vraisemblablement, beaucoup la demanderont...

M. Alain Richard. – Si elle est de droit, ce n'est pas gérable.

M. Alain Anziani. – Les juges d'instruction seront-ils supprimés dans certains tribunaux s'ils sont regroupés dans les TGI pourvus d'un pôle de l'instruction ? Dans ce cas, l'affaire sera-t-elle déportée si les parties demandent la collégialité ?

M. François Pillet. – M. Anziani montre les limites de cette mesure. Si elle est de droit, demander la collégialité deviendra un argument de procédure merveilleux ! Sur le fond, c'est l'annonce de la mort du juge d'instruction. L'objet de l'amendement est clair : la fonction de juge d'instruction est supprimée dans les tribunaux où il n'y a pas de pôle de l'instruction. Nous sommes en train d'assassiner en douce le juge d'instruction sans avoir mesuré les conséquences pratiques. La solution de M. Richard est la bonne.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le point positif, c'est que le Gouvernement a saisi le Sénat d'un amendement. Le Gouvernement reporte, sans le dire, l'entrée en vigueur de la collégialité au 1^{er} octobre 2018. On reverra probablement un nouveau texte émerger d'ici là.

Cet amendement a pour conséquence de supprimer le juge d'instruction dans les juridictions où il n'y a pas de pôle d'instruction. Cette collégialité est par ailleurs limitée à certains actes importants, elle ne s'applique pas aux actes d'enquête par exemple. Prenons le temps d'examiner le sujet, qui mérirait d'être repris dans un projet de loi dédié. Nous avons le temps d'ici le 1^{er} octobre 2018.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Notre rapporteur a raison.

M. François Pillet. – Justification éclatante de ce que la commission des lois demande depuis des années : que le code de procédure pénale soit revu dans son entier !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous pourrions saisir nos homologues de l'Assemblée nationale pour plaider, par une démarche commune, que le dispositif soit repris de manière autonome.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 227.

Article 28

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 79 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 80 rectifié.

Articles additionnels après l'article 28

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 111, sous réserve de supprimer « risquer de ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 111 sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 109 rectifié, sous réserve de rectification, ainsi qu'à l'amendement n° 108.

Article 29

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

Articles additionnels après l'article 30

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'expression « en temps utile » est très subjective. Demande de retrait de l'amendement n° 82 rectifié.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 82 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 83 rectifié, contraire au principe constitutionnel d'exercice des droits de la défense.

M. André Reichardt. – Cette disposition figure pourtant exactement dans les mêmes termes dans le code de procédure civile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 83 rectifié.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le grief doit être démontré, prévoit l'amendement n° 84 rectifié. La question de la nullité procédurale a donné lieu à une jurisprudence abondante de la Cour de cassation. Selon le grand juriste allemand Jhering, « ennemie jurée de l'arbitraire, la forme est la sœur jumelle de la liberté ». Les garanties de procédure sont essentielles. Un sujet aussi technique justifierait une étude juridique.

M. François Pillet. – On manque, en droit français, d'une grande théorie unitaire des nullités. Avec cet amendement, nous aurions en droit pénal des garanties inférieures à celles que nous avons en droit fiscal !

M. Jacques Mézard. – Je souscris à la position du rapporteur sur cette question fondamentale. Nous ne rendrions pas service à notre justice en nous engageant dans cette voie. La jurisprudence de la Cour de cassation existe. On ne fait pas avancer le droit en cédant à l'opinion publique.

M. André Reichardt. – Il s'agit effectivement de répondre à l'incompréhension de l'opinion publique, qui ne peut pas accepter que des terroristes soient remis en liberté pour des questions de pure forme. Le grief doit être démontré et pas seulement présumé, quoi qu'en pense la Cour de cassation.

M. Jean Louis Masson. – Ne détournons pas la responsabilité. On ne donne pas assez de moyens à la justice. On n'est pas assez rigoureux avec les juges, le laxisme est généralisé. Fixons les règles du jeu et donnons à la justice les moyens de les respecter. La vraie responsabilité se trouve au niveau du système judiciaire.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Restons-en aux garanties de procédure accordées aux justiciables. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84 rectifié.

Article additionnel après l'article 31

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 161.

Article 31 bis A

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 72 rectifié et 58 rectifié bis.

Article 31 quinques

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 53 rectifié. L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) fonctionne bien.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. – Défavorable également à l'amendement n° 45 rectifié bis, similaire au précédent.

M. Alain Richard. – Pas tout à fait. Alors que l'amendement n° 53 rectifié crée une obligation à l'État, celui-ci lui donne une faculté. L'Agrasc ne fait pas forcément le meilleur usage des biens qui lui sont confiés. Pour les véhicules ou les biens immobiliers, par exemple, on gagnerait à les confier à des organismes mieux habilités, sous son autorité. Ces organismes doivent-ils relever de l'économie sociale et solidaire ? C'est une autre question.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45 rectifié bis ainsi qu'à l'amendement n° 164.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 73 rectifié.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 223.

Article 31 septies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 236.

Article 31 octies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 217 rectifié.

Article 31 nonies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 222 rétablit l'obligation partielle d'enregistrement des débats de la cour d'assises. Soit l'obligation vaut partout, soit elle ne vaut pas, la même règle doit s'appliquer à tous. Avis défavorable.

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

Article additionnel après l'article 31 decies

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous demanderons l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 85 rectifié qui crée une faculté pour le tribunal correctionnel de garder sous escorte un prévenu pendant le temps du délibéré.

M. André Reichardt. – Il est incompréhensible que l'on puisse laisser un prévenu s'en aller entre la fin des débats et le prononcé de la peine.

M. François Pillet. – Si l'on maintient le prévenu à la disposition du tribunal, les délais de recours courront dès que le jugement sera prononcé. On gagnerait du temps.

M. Michel Mercier, rapporteur. – On pourrait sûrement réservé un avis favorable à cet amendement, si l'on qualifiait le temps pendant lequel le prévenu reste libre. Il faudrait supprimer la mention « Le président déclare les débats terminés ». Comment justifier de garder sous escorte un prévenu libre jusqu'au prononcé du jugement, à partir du moment où les débats sont terminés ? Il y a là un vrai problème juridique.

M. Jacques Mézard. – Très souvent, le président du tribunal met le jugement en délibéré pendant huit ou quinze jours, voire pendant un mois. Comment faire, alors ?

M. Jacques Bigot. – L'amendement vise le cas où le tribunal envisagerait de prononcer une peine d'emprisonnement avec exécution immédiate. Le prévenu n'est pas tenu d'être présent à l'audience. Soit il comparaît alors qu'il est déjà mis en examen et incarcéré, auquel cas il est sous escorte, soit il comparaît libre et le reste jusqu'au prononcé du délibéré. Il n'y a pas d'autre solution possible sans contrevénir à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

M. François Pillet. – Il est courant que le tribunal se retire pour délibérer, puis décide de rendre son jugement un mois plus tard. L'amendement ne prend pas en compte de nombreuses hypothèses.

M. Jacques Mézard. – Il faut tenir compte de la réalité. Le prévenu n'est pas tenu d'être présent pour entendre le délibéré. Quand le tribunal correctionnel envisage de décerner un mandat de dépôt à l'audience, le président du tribunal appelle une escorte pour le faire exécuter. Cet amendement est strictement inapplicable. Il a pu arriver qu'un ou deux prévenus

filent à l'anglaise, en attendant le délibéré. Pour autant, mieux vaudrait supprimer tout code et toute procédure que de légiférer de cette manière.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 85 rectifié.

Article additionnel après l'article 31 duodecies

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 107 rectifié.

Article additionnel après l'article 31 quaterdecies

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 196 rectifié bis a déjà été adopté par le Sénat dans le projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 196 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 31 sexdecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162.

Article 32 AA

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.

Article additionnel après l'article 32 AB

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 113 rectifié.

Article additionnel après l'article 32 D

La commission émet un avis favorable sous réserve de rectification à l'amendement n° 78 rectifié bis.

Article 32 E

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 237.

Article additionnel après l'article 32 E

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 86 rectifié.

Article 32 G (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 163.

Article 32 H (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 238.

Articles additionnels après l'article 32 H (supprimé)

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 175 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 176 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 177 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement n° 178 rectifié. La question sera traitée dans la loi Sapin à venir.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 178 rectifié.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 262.

Article 33

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 220 qui rétablit l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 220.

M. Michel Mercier, rapporteur. – *Idem* concernant l'amendement n° 218.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 218.

Articles additionnels après l'article 32 ter

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les amendements n°s 256 et 255 ont été déposés hier soir par le ministère de la Défense. La « jurisprudence Urvoas » nous conduirait à émettre pour cette seule raison un avis défavorable.

Ils autorisent des militaires à recourir au prélèvement d'empreintes digitales et palmaires ou aux photos pour identifier des personnes décédées au combat ou capturées. Je suis incapable pour l'instant de vous donner un avis fondé sur ce sujet – mais autoriser les forces armées à procéder à des prélèvements biologiques est pour le moins inédit...

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Pourquoi pas.

M. Alain Richard. – L'examen de ce projet de loi va durer jusqu'à demain soir. Il n'est pas impossible de réunir la commission ultérieurement pour laisser le temps au rapporteur d'examiner ces amendements. En cette période, tous les membres du Gouvernement constatent qu'ils n'auront plus de créneau législatif d'ici juillet 2017, d'où la multiplication des rattachements d'opportunité. Laissons leur chance à ces mesures qui répondent à un intérêt public sérieux.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Ces amendements comportent des mesures inédites. Elles concernent essentiellement nos troupes en Afrique.

M. Didier Marie. – Dans une période marquée par la lutte antiterroriste et les opérations extérieures, ces amendements posent la question de l'identification d'éventuels adversaires terroristes ainsi que celle des réfugiés. Ils méritent d'être examinés.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je reste ouvert. Pour lutter contre le terrorisme, il faut aller au-delà des règles habituelles. Cependant, le ministère de la Défense aurait pu les déposer plus tôt.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bas, président. – Nous pourrons nous réunir brièvement demain avant les questions au Gouvernement, ce qui laisse rapporteur le temps d'examiner ces amendements et de proposer d'éventuelles rectifications au besoin.

L'avis sur les amendements n° 256 et 255 est réservé.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 15		
Extension du droit de communication de Tracfin aux entités chargées de gérer les systèmes de paiement		
M. MERCIER, rapporteur	270	Adopté
Article 25 bis		
Perquisitions et saisies dans les locaux d'une juridiction		
M. MERCIER, rapporteur	271	Adopté
Article 29		
Mise en liberté des personnes placées en détention provisoire		
M. MERCIER, rapporteur	272	Adopté
Article 34		
Application Outre-mer		
M. MERCIER, rapporteur	273	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 bis (Supprimé)		
Interdiction d'utilisation des techniques d'enquête de la criminalité organisée à l'encontre des parlementaires et des « professions protégées »		
Le Gouvernement	229	Défavorable
Article 3 bis		
Durées de détention provisoire applicables aux procédures terroristes		
Le Gouvernement	203	Défavorable
Article 4		
Règles de compétence de la juridiction parisienne en matière d'application des peines pour les infractions terroristes		
Le Gouvernement	204	Défavorable
Article 4 bis A		
Circonstance aggravante de l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroristes		
Le Gouvernement	205	Défavorable
Article additionnel après l'article 4 bis		
Le Gouvernement	110	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 4 ter A		
Le Gouvernement	225	Favorable si rectifié
Article 4 ter		
Organisation du renseignement pénitentiaire		
Le Gouvernement	215 rect.	Défavorable
Article 4 septies		
Exclusion des délits terroristes du champ de la contrainte pénale		
Le Gouvernement	230	Défavorable
Article 4 octies		
Instauration d'une base légale pour les unités dédiées à la lutte contre la radicalisation dans les établissements pénitentiaires		
Le Gouvernement	211	Défavorable
Article 4 nonies		
Modalités d'aménagement de peine pour les condamnés terroristes		
Le Gouvernement	206	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Chapitre II Dispositions renforçant la protection des témoins		
M. REICHARDT	87 rect.	Demande de retrait
Article 6 Dispositions renforçant la protection des témoins		
Le Gouvernement	212	Défavorable
Article additionnel après l'article 6		
Mme N. GOULET	30 rect. bis	Demande de retrait
M. REICHARDT	74 rect.	Avis du Gouvernement
Mme N. GOULET	28 rect. bis	Demande de retrait
Article 10 Autorisation de la technique du « coup d'achat » et de l'infiltration en matière de trafic d'armes au bénéfice des agents des douanes		
Le Gouvernement	216	Favorable
Article 11 Dispositions relatives à la détermination des juridictions compétentes en matière de cybercriminalité		
Le Gouvernement	207	Défavorable
M. BIGOT	121	Défavorable
Article additionnel avant l'article 12		
M. RACHLINE	100	Défavorable
Article 12 Délit de trafic de biens culturels		
Mme CUKIERMAN	13	Sagesse
Mme BENBASSA	150	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 12		
Le Gouvernement	226	Favorable
Mme N. GOULET	64 rect.	Demande de retrait
Mme N. GOULET	61 rect.	Avis du Gouvernement
Mme N. GOULET	133 rect. quater	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 13 Plafonnement des cartes prépayées		
Mme CUKIERMAN	14	Défavorable
Le Gouvernement	221	Défavorable
Article 14 Signalement par Tracfin de situations générales et individuelles présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme		
M. de MONTGOLFIER	47	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	41 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPO-CANELLAS	106	Avis du Gouvernement
Mme BENBASSA	151	Défavorable
M. de MONTGOLFIER	46	Défavorable
Article 14 bis Extension du régime d'irresponsabilité pénale en cas d'ouverture de compte sur désignation de la Banque de France		
M. de MONTGOLFIER	48	Défavorable
Article 15 Extension du droit de communication de Tracfin aux entités chargées de gérer les systèmes de paiement		
Le Gouvernement	219	Sagesse
Article 15 bis Accès direct de Tracfin au fichier des antécédents judiciaires		
Mme BENBASSA	152	Défavorable
Le Gouvernement	210	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 bis		
M. de MONTGOLFIER	49	Demande de retrait
Article 16 Présomption de culpabilité		
Mme CUKIERMAN	15	Défavorable
Mme N. GOULET	29 rect. bis	Défavorable
Mme N. GOULET	134 rect.	Défavorable
M. de MONTGOLFIER	50	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 16		
Mme N. GOULET	27 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	165 rect.	Favorable si rectifié
Article additionnel après l'article 16 bis B		
Mme LOISIER	99 rect.	Demande de retrait
Article 16 ter (Supprimé) Extension aux douanes de l'enquête sous pseudonyme		
M. de MONTGOLFIER	51	Défavorable
Le Gouvernement	228	Défavorable
Article 16 quater Obligation de déclaration		
M. de MONTGOLFIER	52	Favorable
Article additionnel après l'article 16 quater		
M. VINCENT	105 rect. bis	Demande de retrait
Article 16 septies (Supprimé) Organisation d'un maintien de la compétence du parquet national financier		
Le Gouvernement	231	Défavorable
Article additionnel après l'article 16 septies (Supprimé)		
M. VASSELLE	32 rect. quater	Défavorable
M. YUNG	54 rect. bis	Défavorable
M. BIZET	88 rect.	Défavorable
Mme N. GOULET	135 rect. bis	Défavorable
M. VASSELLE	38 rect. ter	Défavorable
M. YUNG	55	Défavorable
M. VASSELLE	31 rect. quater	Défavorable
M. VINCENT	122	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 16 octies		
M. F. MARC	202	Favorable si rectifié
Article 22 Missions du procureur de la République en sa qualité de directeur de la police judiciaire		
Mme AÏCHI	171 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	197 rect.	Défavorable
M. GROSDIDIER	92	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 22		
M. REICHARDT	76 rect.	Demande de retrait
Article 23 Procédure disciplinaire d'urgence applicable aux officiers de police judiciaire		
M. GRAND	2 rect.	Défavorable
M. GROSDIDIER	93	Défavorable
Article 24 Introduction d'une procédure contradictoire au sein de l'enquête préliminaire		
M. REICHARDT	98 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	232	Défavorable
Mme AÏCHI	172 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	201 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	195 rect.	Défavorable
M. MÉZARD	194 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	81 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 24		
M. REICHARDT	77 rect.	Demande de retrait
Article 25 (Supprimé) Encadrement des interceptions de correspondances émises par la voie de télécommunications		
M. BIGOT	128	Défavorable
Le Gouvernement	233	Défavorable
Mme AÏCHI	173 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	174 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 25 bis A (Supprimé)		
Interdiction d'utilisation de la géolocalisation à l'encontre des parlementaires et des membres des professions protégées		
Le Gouvernement	234	Défavorable
Article 27 (Supprimé)		
Délai de présentation à l'autorité judiciaire en cas d'arrestation en mer		
M. BIGOT	129	Défavorable
Le Gouvernement	208	Défavorable
Article additionnel après l'article 27 (Supprimé)		
Mme BENBASSA	159	Défavorable
Article 27 ter		
Instauration d'un délai pour statuer sur une demande, formulée en cours d'instruction, de restitution d'objets placés sous main de justice et création d'une procédure de « référe-restitution » des objets placés sous main de justice		
Le Gouvernement	235	Défavorable
Le Gouvernement	209	Défavorable
Article 27 quater		
Transposition de la directive dite « C » sur l'accès à l'avocat et la communication avec un tiers		
M. GROSDIDIER	94	Défavorable
M. BIGOT	130	Sagesse
M. GRAND	4 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	179 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	160	Défavorable
Le Gouvernement	112	Favorable
Article additionnel après l'article 27 octies		
Le Gouvernement	227	Demande de retrait
Article 28		
Simplification de l'extension de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire		
M. REICHARDT	79 rect.	Demande de retrait
M. REICHARDT	80 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 28		
Le Gouvernement	111	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	109 rect.	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	108	Favorable
Article 29 Mise en liberté des personnes placées en détention provisoire		
Mme CUKIERMAN	36	Défavorable
Articles additionnels après l'article 30		
M. REICHARDT	82 rect.	Demande de retrait
M. REICHARDT	83 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	84 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 31		
Mme BENBASSA	161	Défavorable
Article 31 bis A Modifications d'accès relatives au fichier des personnes recherchées, au FIJAISV et au casier judiciaire		
M. BUFFET	72 rect.	Favorable
Mme N. GOULET	58 rect. bis	Favorable
Article 31 quinques Transposition de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne et dispositions relatives à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués		
M. GABOUTY	53 rect.	Défavorable
M. DAUNIS	45 rect. bis	Défavorable
Mme BENBASSA	164	Défavorable
M. BUFFET	73 rect.	Favorable
Le Gouvernement	223	Défavorable
Article 31 septies Dispositions relatives à la simplification de la procédure d'instruction		
Le Gouvernement	236	Défavorable
Article 31 octies Monopole de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires		
Le Gouvernement	217 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 31 <i>nonies</i> Enregistrement sonore des débats en cour d'assises		
Le Gouvernement	222	Défavorable
Article additionnel après l'article 31 <i>decies</i>		
M. REICHARDT	85 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 31 <i>duodecies</i>		
Le Gouvernement	107 rect.	Favorable
Article additionnel après l'article 31 <i>quaterdecies</i>		
M. MÉZARD	196 rect. bis	Favorable
Article additionnel après l'article 31 <i>sexdecies</i>		
Mme BENBASSA	162	Défavorable
Article 32 AA Compétence du juge des libertés et de la détention des « pôles santé » de Paris et de Marseille pour autoriser des contrôles anti-dopage de nuit sans l'accord du sportif		
Le Gouvernement	224	Défavorable
Articles additionnels après l'article 32 AB		
M. GRAND	63 rect. bis	Favorable
M. PAUL	69 rect.	Favorable
Le Gouvernement	113 rect.	Favorable
Article additionnel après l'article 32 D		
M. REICHARDT	78 rect. ter	Favorable
Article 32 E Présence de la personne lors de l'audience et du délibéré de la peine de contrainte pénale		
Le Gouvernement	237	Défavorable
Article additionnel après l'article 32 E		
M. REICHARDT	86 rect.	Favorable
Article 32 G (Supprimé) Suppression de la limitation du nombre de sursis avec mise à l'épreuve en cas de récidive		
Mme BENBASSA	163	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 32 H (Supprimé) Conversion des peines d'emprisonnement ferme		
Le Gouvernement	238	Défavorable
Articles additionnels après l'article 32 H (Supprimé)		
Mme AÏCHI	175 rect.	Favorable
Mme AÏCHI	176 rect.	Favorable
Mme AÏCHI	177 rect.	Demande de retrait
Mme AÏCHI	178 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	262	Sagesse
Le Gouvernement	220	Défavorable
Le Gouvernement	218	Défavorable
M. RACHLINE	104 rect.	Défavorable

Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Examen, en nouvelle lecture, du rapport et des textes de la commission

La commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de M. Christophe Béchu pour la proposition de loi organique n° 501 (2015-2016) de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et la proposition de loi n° 502 (2015-2016) de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

M. Philippe Bas, président. – Nous en venons à l'examen en nouvelle lecture de la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et de la proposition de loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Nous avons échoué à trouver un accord en commission mixte paritaire. Aucun des points sur lesquels le Sénat a délibéré n'a été repris par l'Assemblée nationale, et cela pour aucune des deux propositions de loi : ni l'horaire unique national de fermeture des bureaux de vote, ni les modifications concernant les Français de l'étranger. L'Assemblée nationale a également refusé le compromis que nous avions trouvé en préférant revenir à l'équité plutôt que l'égalité pour les temps de parole pendant la totalité de la « période intermédiaire ». Pour les comptes de campagne, les députés ont choisi de maintenir un délai de douze mois pour l'élection présidentielle de 2017 et celles qui suivront, tout en rétablissant un délai de six mois pour toutes les autres élections. Ils ont du coup modifié le titre de la proposition de loi. Enfin, ils ont supprimé l'ajout de MM. Portelli et Sueur sur les sondages, alors que cette mesure avait été votée à l'unanimité tant au Sénat qu'à la commission des lois de l'Assemblée nationale.

M. Alain Richard. – C'est criminel !

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Soit nous protestons de manière véhemente, en organisant une grève de la faim...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ou un suicide par le feu !

M. Christophe Béchu, rapporteur. – ... soit nous montrons plus mesurés, en refusant cependant de faire semblant de chercher un accord. Sur la proposition de loi organique, je vous propose d'adopter une question préalable. Sur la proposition de loi, je vous propose trois amendements. Le premier maintient le délai de douze mois pour les comptes de campagne de toutes les élections en supprimant l'article 1^{er} A. La mesure introduite par les députés est un « cavalier » invraisemblable : on ne peut pas profiter ainsi de la procédure accélérée liée à l'élection présidentielle pour modifier les règles sur toutes les autres élections ! Un deuxième amendement rétablit, en conséquence, le titre de la proposition de loi. Enfin, un troisième amendement rétablit les dispositions sur les sondages un point qui faisait consensus.

M. Jean Louis Masson. – J'ai déjà dit mon opposition à la réforme proposée. Par conséquent, si je suis hostile à ce que propose l'Assemblée nationale pour la proposition de loi organique, je suis tout aussi hostile à ce qu'avait voté le Sénat. Les députés ont très bien fait de ne rien retenir. Je suis contre le principe de la question préalable. Mieux vaut que nous ayons un débat pour améliorer le texte. Je ne voterai pas non plus les amendements du rapporteur sur la proposition de loi, car je considère que les mesures adoptées par l'Assemblée nationale sont positives.

M. Alain Anziani. – Je partage sur bien des points la position du rapporteur, mais pas sur la nécessité de régler dès à présent la question de l'élection présidentielle qui suivra celle de 2017. Quant à la méthode, je ne suis ni pour la grève de la faim, ni pour la grève des débats. La question préalable n'est pas une bonne solution. Je comprends vos raisons, mais nous souhaitons poursuivre le débat jusqu'au bout.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les grandes douleurs sont muettes et la proposition du rapporteur est la bonne. Il n'y a aucune possibilité d'accord avec l'Assemblée nationale, qui ne fait que préparer la prochaine élection présidentielle en faveur du sortant.

Mme Éliane Assassi. – Je suivrai les préconisations du rapporteur sur ce sujet sensible et très politique.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, c'est un raz-de-marée en faveur de vos propositions.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Il ne m'a pas échappé que M. Anziani n'était pas tout à fait d'accord. Quant à M. Masson, son opposition me rassure, et ne fait que confirmer que ma position est modérée ! S'il souhaitait améliorer le texte, il aurait dû participer aux débats dans l'hémicycle lors de la première lecture.

Il est intolérable de ramener le délai de douze à six mois pour l'inscription des dépenses et des recettes dans les comptes de campagne, sans regarder dans le détail et en profitant de la procédure accélérée. C'est un moyen de favoriser ceux qui sont en place. Dans l'élection présidentielle, la propagande électorale est assurée via les médias nationaux ; ce n'est pas le cas au niveau local, où les médias locaux n'ont pas la même impartialité. Allonger

la durée de la période de campagne, c'est une manière d'assurer le respect du débat démocratique. En outre, la période des dépenses est aussi celle des recettes. Un candidat qui ne serait pas soutenu par un parti politique aura du mal à trouver les financements pour faire campagne en six mois.

Je remercie M. Collombat et Mme Assassi de leur soutien.

Je ne comprends pas que la rapporteure de l'Assemblée nationale ne tente même pas d'esquisser un pas dans notre direction sur un ou deux points symboliques. Ce n'est pas faute d'avoir plaidé en ce sens. Les députés n'ont retenu qu'une seule modification, la publication intégrale des « parrainages », et encore, ils l'ont fait en rétablissant la publication « au fil de l'eau ». C'est loin d'être une avancée majeure. Le Gouvernement a affiché dans l'hémicycle son hostilité aux mesures concernant les sondages. Je fais le deuil du texte adopté au Sénat. En tout état de cause, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale et le Gouvernement n'ont pas intérêt à ce que les débats se prolongent. La petite musique sur le caractère anti-démocratique de ce qui en ressort pourrait bien enfler. Si nous ne votons pas la proposition de loi organique, il faudra qu'elle soit adoptée à la majorité absolue des députés, et cette majorité sera difficile à trouver. Chacun devra prendre ses responsabilités et l'issue pourrait bien être l'inverse de ce que le Gouvernement espère. La question préalable est une réponse appropriée aux postures et à l'attitude du Gouvernement et de la rapporteure de l'Assemblée nationale. Elle est aussi une réponse appropriée pour abréger les souffrances de la majorité à l'Assemblée nationale, tout en permettant quelques avancées tenant compte des recommandations des autorités indépendantes.

QUESTION PRÉALABLE

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur présente une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique sur la modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

M. Jean Louis Masson. – Je demande un vote.

La motion tendant à opposer la question préalable est adoptée. Par conséquent, les amendements COM-7, COM-5, COM-6, COM-9, COM-1, COM-11, COM-12, COM-13, COM-4 et COM-2 ne sont pas adoptés.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. François Pillet, président. – Nous en venons à l'examen des amendements à la proposition de loi sur la modernisation de diverses règles applicables aux élections.

Article 1^{er} A

M. Christophe Béchu, rapporteur. – L'Assemblée nationale a rétabli l'article qui réduit la durée de prise en compte des dépenses et recettes dans les comptes de campagne de douze à six mois pour toutes les élections, à l'exception de l'élection présidentielle. Mon amendement COM-3 supprime ce « cavalier ».

M. Jean Louis Masson. – Un candidat aux élections cantonales en 2014, puis aux élections régionales en 2015 a perdu sa liberté d'action en tant qu'élu pendant deux ans. La

commission nationale des comptes de campagne a demandé à trois reprises que le délai soit ramené à six mois, pour éviter que le contentieux juridique s'étale trop en cas de contestation. Il est hypocrite de prétendre que c'est une période trop courte pour obtenir des financements. La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a établi que, dans les six premiers mois, les candidats effectuaient moins de 5 % des dépenses et encaissaient moins de 3 % des recettes. Je remercie le rapporteur de penser aux non-inscrits, mais je suis mieux placé que lui pour en parler : sans parti, un candidat reçoit très peu de dons.

Cet article a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale à la demande du groupe Les Républicains. En nouvelle lecture, la rapporteure socialiste a voulu le supprimer. Un amendement des députés Les Républicains l'a rétabli. Il a été voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Et voilà que le rapporteur Les Républicains du Sénat en propose la suppression... Ces prises de position divergentes entre membres d'un même groupe nous donnent à voir le degré zéro de la politique politique.

Mme Catherine Tasca. – Ce sujet soulève des passions disproportionnées. La proposition de notre rapporteur est tout à fait fondée. Notre principe constant est de ne pas jouer au yoyo avec les règles d'organisation des élections, *a fortiori* à la veille d'un rendez-vous électoral majeur. C'est une raison bien suffisante. Autrement, l'initiative législative risque d'être perçue comme manipulatrice.

M. Alain Anziani. – Mme Tasca a raison. Loin de toute politique politique, nous tentons de prendre de la hauteur sur un sujet délicat. Je suis opposé à la modification du délai pour les comptes de campagne, pour les élections législatives comme pour l'élection présidentielle. Nous voterons l'amendement du rapporteur.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Christophe Béchu, rapporteur. – C'est vrai, les députés du groupe Les Républicains ont déposé un amendement pour rétablir cet article. Cependant, le groupe de l'UDI et le groupe socialiste ont déposé des amendements identiques.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les gros partis ont les mêmes intérêts.

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Il est cocasse qu'un non-inscrit nous appelle à la discipline de vote avec nos collègues de l'Assemblée nationale ! Je vote avec mes convictions sans m'imposer de ligne caporaliste par rapport à ce que pensent les états-majors. Je n'ai reçu aucune aide de ma famille politique pour mes campagnes locales. J'aurais compris, à la rigueur, que l'on modifie les règles pour toutes les élections, mais alléger, de cette manière, les obligations pour les sortants n'est ni souhaitable, ni démocratique. Je maintiens mon amendement de suppression.

L'amendement COM-3 est adopté.

Les amendements COM-6 et COM-7 sont déclarés irrecevables.

Article 2 ter

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Mon amendement COM-4 est identique à l'amendement COM-1 de M. Sueur et à l'amendement COM-2 de M. Portelli, auteurs de la proposition de loi sur les sondages.

M. Jean Louis Masson. – Il faudrait en parler plus longuement.

M. Philippe Bas, président. – Nous en avons déjà beaucoup parlé.

M. Jean Louis Masson. – Je demande un vote en bonne forme.

Les amendements identiques COM-4, COM-1 et COM-2 sont adoptés.

Intitulé de la proposition de loi

M. Christophe Béchu, rapporteur. – Mon amendement COM-5 rétablit le titre initial de la proposition de loi.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean Louis Masson. – Je veux pouvoir expliquer mon vote.

M. Philippe Bas, président. – Vous le ferez en séance.

M. Jean Louis Masson. – C'est scandaleux. Je sors.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Actualisation de la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle			
M. MASSON	5	Sanctions pénales en cas de pression ou de don à la suite d'un « parrainage »	Rejeté
M. MASSON	6	Sanctions pénales en cas de pression ou de don en vue d'empêcher un « parrainage »	Rejeté
M. MASSON	7	Interdiction de publier le nom des « parrains »	Rejeté
M. MASSON	9	Ouverture de la possibilité d'être candidat aux personnes rattachées à certains partis politiques	Rejeté
Article 2 Transmission au Conseil constitutionnel des présentations des candidats à l'élection présidentielle			
M. LECONTE	1	Ajout des vice-présidents de conseils consulaires	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Publicité de la liste des auteurs de présentation de candidats à l'élection présidentielle			
M. COLLOMBAT	11	Suppression	Rejeté
Article 4 Principe d'équité de traitement médiatique avant la campagne officielle			
M. COLLOMBAT	12	Suppression	Rejeté
M. MASSON	3	Application du principe d'égalité au temps de parole des candidats lors de la « période intermédiaire »	Rejeté
M. COLLOMBAT	13	Application du principe d'égalité au temps de parole des candidats lors de la « période intermédiaire »	Rejeté
Article 7 Horaires de fermeture des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle			
M. MASSON	4	Concomitance de l'élection du Président de la République et de l'Assemblée nationale	Rejeté
Article 8 Inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales			
M. LECONTE	2	Suppression	Rejeté

PROPOSITION DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} A Réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne à l'ensemble des élections			
M. BÉCHU, rapporteur	3	Suppression	Adopté
M. MASSON	6	Restrictions à l'affichage électoral	Irrecevable
M. MASSON	7	Réglementation de l'usage des couleurs sur les affiches et circulaires électorales	Irrecevable
Articles 2 ter Diffusion des mises au point de la Commission des sondages en période électorale			
M. BÉCHU, rapporteur	4	Modernisation du cadre des sondages électoraux (champ d'application, méthodologie, contrôle)	Adopté
M. SUEUR	1	Modernisation du cadre des sondages électoraux (champ d'application, méthodologie, contrôle)	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PORTELLI	2	Modernisation du cadre des sondages électoraux (champ d'application, méthodologie, contrôle)	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. BÉCHU, rapporteur	5	Conséquence	Adopté

Renforcer le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Catherine Troendlé et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 373 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons la proposition de loi n° 373 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Tout d'abord, félicitations à l'équipe de France de football qui a battu hier la Russie 4 à 2.

La violence dans le sport a fait l'objet de nombreux travaux législatifs visant à renforcer la répression de comportements violents au sein des stades.

Distinguons trois catégories de personnes : le supporter, caractérisé par son implication et sa fidélité à une équipe, avec une image plutôt positive d'engagement et de passion pour un sport et une équipe ; le simple spectateur, plus passif ; le hooligan ou casseur, nullement intéressé par le match mais recherchant l'affrontement violent avec les autres, en particulier avec les forces de l'ordre. L'« ultra », supporter très engagé et très passionné, se distingue du hooligan, malgré un rapport à la violence ambigu : il se lance parfois dans la bagarre. Sans stigmatiser un sport particulier, les violences entre supporters touchent principalement le football, et on constate une spécificité parisienne.

Le cadre juridique actuel pour réprimer la violence dans les stades est très complet et donne de réels résultats, même si deux difficultés résiduelles perdurent : la difficulté des clubs à faire face à certains comportements dangereux et la nécessité d'intégrer les supporters qui refusent la violence. Le cadre juridique est articulé autour de sanctions pénales et de mesures administratives. Ces mesures sont concentrées dans une section spécifique du code du sport, avec une infraction d'introduction ou de lancer d'engins pyrotechniques, des infractions réprimant les provocations à la haine ou à la violence ou l'exhibition des signes ou symboles racistes notamment.

Des interdictions judiciaires de stade peuvent être prononcées à titre de peine complémentaire des infractions précitées pour cinq ans au plus. Cette peine peut également être prononcée comme peine complémentaire de plusieurs infractions réprimant les

violences aux personnes, les destructions, la rébellion contre une personne dépositaire de la force publique.

Ce dispositif pénal est complété par un dispositif préventif, relevant de la police administrative. Le préfet peut prononcer une interdiction administrative de stade à l'encontre d'une personne constituant une menace pour l'ordre public ; sa durée est portée de 12 à 24 mois en cas de récidive ; le texte porte ces délais à 24 et 36 mois respectivement. Le ministre de l'intérieur peut également interdire un déplacement d'un club de supporters en cas de risque de trouble grave à l'ordre public. Enfin, une procédure spéciale suspend ou dissout par décret une association sportive dont les membres ont commis des actes d'une particulière gravité – violences sur les personnes, incitation à la haine ou à la discrimination, dégradation de biens.

Ces dispositions ont fait diminuer les violences, avec la dissolution de certaines associations en 2008 et en 2009. Les résultats sont là : après la saison 2009-2010, le plan « Leproux » a réorganisé les tribunes du stade du Parc des Princes afin de fragiliser les logiques de groupes ayant conduit aux affrontements de 2009. M. Antoine Boutonnet, responsable de la division nationale de lutte contre le hooliganisme, nous a fait état de 160 interdictions administratives de stade et de 168 interdictions judiciaires, soit 328 mesures d'interdictions en cours, contre 342 pour la saison dernière. Les interdictions de déplacement sont plus nombreuses que par le passé, même s'il y a un effet induit de l'état d'urgence. Toutefois, une circulaire du ministre a demandé au préfet, en février dernier, de ne pas en abuser.

Quelques difficultés persistent néanmoins. Les associations ou sociétés sportives, dits clubs sportifs, ont une obligation générale d'assurer la sécurité des personnes et des biens au sein des enceintes. Leur sont transmises les listes des personnes inscrites sur le fichier national des interdits de stade (FNIS). Ainsi, le club peut refuser de vendre des billets aux personnes faisant l'objet d'une telle mesure ou résilier leur abonnement. À l'intérieur du stade, les organisateurs peuvent se prévaloir des conditions générales de vente comme du règlement intérieur pour les opposer aux personnes ne respectant pas les règles et les expulser, le cas échéant. Toutefois, lors de mon déplacement au Parc des Princes ou lors des auditions, plusieurs personnes m'ont fait part des difficultés des clubs pour répondre à leurs obligations de sécurité : un certain nombre de comportements, quoique constituant des infractions pénales – insulte, bagarre, tabagisme, etc. – ne font pas l'objet de poursuites. Dès lors, le PSG a créé un système de fichier occulte, pour ne pas vendre de billets aux personnes dont le comportement était « *non conforme aux valeurs du Club* ». La CNIL considère qu'un fichier relatif à des infractions doit faire l'objet d'une autorisation du législateur. C'est l'objet premier de cette proposition de loi. Entre temps, le club a obtenu les autorisations nécessaires.

Il est sage d'associer les supporters. J'ai rencontré l'Association nationale des supporters et organisé une table ronde d'associations de supporters des clubs de Nantes, Paris et de Saint-Etienne. Ils sont à un tournant : ils ne doivent pas rater l'opportunité de devenir de réels partenaires des pouvoirs publics et des clubs ; cela les responsabilisera.

La proposition de loi, objet d'un important travail des députés et du Gouvernement, est parvenue à un bon équilibre. L'article 1^{er} permet aux clubs de répondre à leur obligation de sécurité en les autorisant à mettre en œuvre un traitement automatisé pour fonder un refus de vente ou des résiliations d'abonnement pour des manquements aux dispositions relatives à la sécurité et au bon déroulement des matchs figurant dans le

règlement intérieur ou les conditions générales de vente. C'est une réelle avancée. Je vous proposerai des amendements quasi rédactionnels mais qui clarifient la finalité du traitement.

Supprimons le rapport annuel de la CNIL sur ce fichier, inutile, et qui ne correspond pas au fonctionnement de la CNIL. Ce fichier fera l'objet de fortes garanties et sera créé par un décret en Conseil d'État après avis de la CNIL.

Le texte prévoit diverses mesures de sécurisation : des billets nominatifs à l'article 4 pour connaître l'identité des personnes, un principe de maîtrise de la vente des places par le club ; à l'article 2, l'allongement de la durée des interdictions administratives de 12 à 24 mois ou de 24 à 36 mois en cas de récidive ; à l'article 6, la prohibition de l'accès aux zones de retransmission en public des matchs pour les personnes interdites judiciairement de stade, comme c'est déjà possible pour les personnes faisant l'objet d'une interdiction administrative. L'article 3 élargit la transmission d'informations sur les personnes interdites de stades aux organismes internationaux, et donc à l'Union européenne des associations de football (UEFA) en vue de l'Euro 2016.

La proposition de loi crée un mécanisme pour mieux associer les supporters. Je vous propose de ne pas modifier cette partie du texte, même si elle aurait probablement mérité d'être un peu reformulée. Une instance nationale du supportérisme sera créée par décret. Le « référent supporters » du club devrait être désigné après avis des associations de supporters agréées et non par toutes les associations, en s'inspirant de ce qui existe pour dix-sept pays au niveau de l'UEFA. Je vous propose donc d'adopter une proposition de loi utile, équilibrée, moyennant les quelques amendements que je vous présenterai.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis pour la commission de la culture. – Nous avons tous en tête le contexte du prochain Euro 2016 : 2,5 millions de personnes sont attendues dans 51 stades, et 7 à 8 millions de personnes dans les « fans zones » – lieux jusqu'ici totalement ouverts, où les matchs seront retransmis sur écran géant, et qui seront pour la première fois contrôlés. Le préfet Lambert, président du comité d'organisation, n'a qu'un seul souci : la sécurité, notamment dans ces zones. Sur 367 interdits de stade, 361 le sont pour le football, six pour le basket et le rugby ; la Ligue 1 a connu en 2014-2015 une recrudescence de 20 % d'actes violents. Ce texte équilibré n'apporte pas seulement des contraintes mais aussi un espace de dialogue, d'échange, d'organisation et de respect des dispositifs existants. Le règlement de l'UEFA prévoit un référent par club professionnel pour le dialogue entre les supporters et la direction du club, mesure rarement appliquée. La loi doit s'emparer de cette obligation.

La commission de la culture soutient unanimement ce texte et n'a pas déposé d'amendement. Toutefois, la notion de « bon déroulement » est juridiquement trop floue pour servir de fondement à la constitution d'un fichier d'interdiction de stade.

M. Didier Marie. – Les auditions ont été très éclairantes. Nous constatons une recrudescence des actes délictueux dans les stades et à leurs abords, comme le montrent les arrestations récentes en Seine-Maritime lors du match Le Havre-Lens, dans le contexte tendu de l'état d'urgence, et à quelques semaines de l'Euro.

Le texte vise l'ensemble des événements sportifs, mais concerne surtout le football. Il comprend cinq articles répressifs et un article 5, véritable tournant, qui reconnaît le rôle des supporters. L'article 1^{er} autorise les clubs à créer un fichier. Cela régularisera notamment la situation d'un club en particulier, qui a déjà régularisé deux fichiers sur trois.

Retirer un billet à un supporter qui ne respecterait pas les valeurs du club est une pratique discutable ; le projet de loi prévoit pour encadrer ces pratiques un décret en Conseil d'État après avis de la CNIL. Cela rassurera les supporters qui craignent d'être victime d'évictions arbitraires de stade en cas de désaccord avec la politique du club, notamment tarifaire.

Attention à la montée en charge des interdictions administratives de stade prévues à l'article 2, et des interdictions administratives de déplacement lors de compétitions à l'extérieur, décuplées ces derniers mois. Un recours reste possible mais pas par référendum : l'éventuelle annulation par le juge administratif n'intervient que plusieurs mois après une sanction, alors que les deux tiers des 40 recours ont été annulés. Veillons à une bonne transmission de l'information.

Dispose-t-on de statistiques sur le pointage qui peut accompagner une interdiction administrative à la demande du préfet ? Cette pratique semble très répandue, alors que pour un supporter, cela peut représenter une contrainte importante : jusqu'à 60 matchs par an. Les préfets devraient en user modérément. La transmission des fichiers aux organismes internationaux est une très bonne mesure, mais elle ne concerne que les équipes jouant à l'extérieur. Nous devrions exiger la réciproque pour les compétitions en France.

L'article 5 est un tournant important. Ne confondons pas supporters et hooligans. En majorité, les clubs de supporters fonctionnent bien et sont pour les jeunes des creusets d'insertion, d'apprentissage de la vie associative et d'engagement militant. Soutenons leur structuration et leur développement.

Mme Esther Benbassa. – Merci pour ce rapport très instructif. Existe-t-il des femmes hooligans ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je ne connais pas de statistiques sur le sujet...

Mme Esther Benbassa. – C'est un phénomène probablement très masculin. François de Rugy et Ronan Dantec ont déposé, respectivement à l'Assemblée nationale et au Sénat, une proposition de loi dont des dispositions ont été reprises à l'article 5, ce qui est une très bonne chose.

L'article 1^{er} me gêne : les clubs pourront interdire à un supporter l'accès au stade uniquement en raison de son « comportement ». Qu'est-ce qu'un comportement, comment l'interpréter ? Sans être un hooligan, on peut critiquer la gouvernance autocratique d'un club ou s'opposer à sa politique tarifaire excessive. Revoyons ce mot.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – J'aprouve votre proposition.

M. Alain Vasselle. – Je remercie le rapporteur pour son éclairage sur ce sujet sensible. Je m'interroge sur la pertinence de l'article 5 ; que les clubs soient attentifs au comportement des supporters relève du bon sens. Nous ne cesserons jamais de légiférer si nous votons des lois sur de tels sujets ! Quelle est la différence entre un supporter et un spectateur ? Comment le référentiel peut-il établir des liens avec des milliers de spectateurs qui ne seraient supporters qu'à titre individuel ? Quelle est l'efficience d'une telle disposition, qui alourdit inutilement la loi ?

M. Yves Détraigne. – On ne parle de hooliganisme qu'à propos du football professionnel, secteur où les sportifs sont les mieux payés...

M. Pierre-Yves Collombat. – ... et les trafics les plus importants !

M. Yves Détraigne. – Est-ce une question de milieu, même si ce n'est pas politiquement correct de le dire ? Voyez les voitures noires, aux vitres fumées des dirigeants de clubs, précédées et suivies de motards : c'est un monde à part, qui n'est pas aussi sain que l'athlétisme ou le football amateur...

M. Jean-Pierre Sueur. – Que la langue française se nourrisse d'emprunts, comme celui de « supporter », que certains ont transformé en « supporteur-supporteure », rien de plus naturel. Mais « supportérisme » ? Ça, non ! Parlons plutôt d'une « instance nationale représentative des associations de supporters ».

Mme Cécile Cukierman. – Le texte ne réglera pas certains problèmes rencontrés dans les stades ou leurs abords, surtout dans le foot, sport qui permet l'expression des malaises de notre société, sport de la démesure dans la rémunération des joueurs ou des dirigeants, dont certains ont été condamnés, avec un public très populaire et divers. Cette démesure est aussi entretenue, ce qui explique les dérives actuelles, et pas seulement dans le sport professionnel. Voyez dans la presse quotidienne régionale les débordements dans les clubs amateurs, par des adolescents, voire des enfants qui pensent que tout est permis.

L'alinéa 4 de l'article 1^{er} laisse craindre une interprétation subjective, voire abusive. Quelle est la différence entre un spectateur et un supporter ? À Saint-Etienne, les supporters ne sont pas seulement dans les *kops*. Les dérives, qui commencent par le langage, les gestes, puis conduisent aux règlements de compte à la sortie du stade ne sont pas le fait de membres des clubs de supporters – je pense notamment aux débordements contre les voitures lors des *derbys* Lyon-Saint Étienne. C'est la limite du texte, qui sert surtout à donner bonne conscience alors que le problème de fond nécessiterait de travailler avec les clubs amateurs, dès l'enfance. Lors de matchs de cadets U13 ou U15, les entraîneurs ne se privent pas d'insulter l'équipe adverse et les arbitres. Des parents se demandent s'ils doivent ou non emmener leurs enfants au stade. Oui, des femmes ou des jeunes filles peuvent être interdites de stade. Cela nous interroge sur nos comportements, individuels et collectifs, lors de matchs où l'individu est transcen^dé, parfois pour le meilleur, parfois pour le pire.

M. François Bonhomme. – Trop de lois bavardes, trop de lois d'affichage, entend-on souvent. Je suis sceptique sur la justification de cette loi. En vingt ans, le nombre d'actes graves et violents a plutôt diminué. L'arsenal législatif est amplement suffisant ! La régulation doit être l'œuvre des clubs, qui sont soucieux d'organiser eux-mêmes le dialogue avec les supporters – ce qui n'est pas toujours facile quand on voit certains clubs de supporters, notamment à Marseille. Le Parlement s'honorera à ne pas légiférer.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je remercie M. Marie d'avoir assisté à la quasi-totalité des auditions. Je donne des éléments de cadrage du contenu des règlements intérieurs dans mon rapport. Oui, beaucoup d'interdictions administratives sont annulées. On manque malheureusement de statistiques sur le pointage. Ne faisons pas d'angélisme : poussées dans leurs retranchements, les associations d'« ultras » nous ont avoué que l'utilisation de fumigènes et de moyens pyrotechniques faisaient partie, à leurs yeux, de la « culture du football ». Nous les avons recadrées : l'enthousiasme ne peut justifier certains comportements.

Madame Benbassa, il y a sans doute des femmes hooligans. Oui, l'article 1^{er} est flou. Mon premier amendement supprime le terme de « comportement » et le remplace par celui de violation des règles.

Mme Esther Benbassa. – Très bien.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Monsieur Vasselle, on s'adresse aux associations ; impossible de faire la différence entre supporters et spectateurs. Dès lors que le comportement est déviant, la sanction est la même. Les associations de supporters nous ont dit que les problèmes venaient non pas des membres actifs mais de ceux qui se greffent sur eux, et qu'ils n'ont pas moyen de contrôler. D'où l'importance de dénoncer des comportements déviants.

Monsieur Détraigne, le hooliganisme concerne aussi les matchs amateurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – La gangrène gagne tout !

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Monsieur Sueur, le terme de « supportérisme » a été proposé par un sociologue, et largement repris dans un rapport de 2009, le Livre vert du supportérisme.

Mme Esther Benbassa. – Il est dans plusieurs dictionnaires.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Cela dit, je ne verrai aucun inconvénient à retenir votre proposition d'*« instance nationale représentative des associations de supporters »*.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je ne voulais pas toucher profondément au texte, même s'il est perfectible, car il règle certains problèmes. Nous passons du tout-répressif à l'anglaise à un dialogue avec les associations, à l'allemande, pour responsabiliser les supporters. Monsieur Bonhomme, la CNIL exige un fondement législatif pour autoriser un traitement automatisé des fichiers, et il fallait associer les supporters.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-1 remplace la mention du « comportement » par celle de contravention « aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur ».

L'amendement COM-1 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-2.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-3 supprime un rapport inutile de la CNIL.

L'amendement COM-3 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-4 est adopté.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

Article 5

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement COM-5 limite la consultation d'associations, car toutes ne se valent pas. Un arrêté de 1998 a prévu un agrément – dont la première finalité est d'autoriser une association à se porter partie civile. Pour être agréé, il faut respecter certains critères, comme l'adhésion à une charte de valeurs. Il faut valoriser les associations qui sont prêtes à franchir le pas du dialogue ; elles obtiendront sans peine l'agrément du ministère des sports.

M. Didier Marie. – L'agrément est possible, en effet, mais le ministère n'a pas été sollicité depuis longtemps. Cela posera un problème pour l'article 5 : quasiment aucune des associations de supporters n'est agréée...

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les représentants du ministère des sports que nous avons auditionnés ont découvert l'existence de cet arrêté ; il va être repris et clarifié. Les associations de supporters auxquelles nous avons parlé sont prenantes.

M. Pierre-Yves Collombat. – N'entendant pas contribuer à l'encombrement des bibliothèques juridiques, je ne voterai pas ce texte. La civilisation footballistique ne relève pas du domaine de la loi : sus à l'encombrement législatif, qui nous empêche de débattre de vrais sujets comme le juge d'instruction !

L'amendement COM-5 est adopté.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Autorisation accordée aux organisateurs de manifestations sportives de créer un traitement automatisé permettant de refuser l'accès aux manifestations sportives			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	1	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme TROENDLÉ, rapporteur	2	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme TROENDLÉ, rapporteur	3	Suppression du rapport annuel de la CNIL	Adopté

Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	4	Actualisation de références	Adopté
Article 5 Création d'une instance nationale du supportérisme			
Mme TROENDLÉ, rapporteur	5	Agrément des associations de supporters préalablement consultées à la désignation du « référent supporters » du club	Adopté

Nouvelle organisation territoriale de la République - Permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Patrick Masclet et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 415 rectifié (2015-2016), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, modifiant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités.

M. François Pillet, président. – Nous examinons la proposition de loi n° 415 rectifié (2015-2016), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues modifiant la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités.

M. Patrick Masclet, rapporteur. – Le 31 mars, tous les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) seront arrêtés. Le 15 juin au plus tard, les projets de périmètre des nouvelles intercommunalités devront être arrêtés par les préfets. Les communes et communautés concernées auront alors 75 jours pour délibérer et émettre un avis pris à la majorité simple. À partir du 1^{er} septembre, en cas de désaccord, le préfet, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), pourra passer outre. Ce calendrier est plus contraint que celui de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui a présidé à l'instauration des SDCI.

Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), tout se passe très bien. Nous avons néanmoins souhaité prendre la température sur le terrain. Nous avons auditionné l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des communautés de France (AdCF), tous les présidents d'associations départementales de maires ainsi que nos collègues Mathieu Darnaud et René Vandierendonck, co-rapporteurs de la mission de notre commission pour évaluer la loi NOTRe.

La proposition de loi de M. Mézard ne revient pas sur les SDCI, mais concerne leur mise en place. Les contraintes sont de trois ordres : la mise en œuvre des compétences, d'autant plus difficile qu'il peut y avoir télescopage dû au succès des communes nouvelles créées pour garder la compétence générale ; le dispositif ajoute un régime transitoire au transitoire : de nombreuses fusions opérées sous l'empire de la loi de 2010 sont soumises à

des régimes fiscaux transitoires - convergence des taux, fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle unique, fiscalité mixte... ; enfin, la mise en place de la gouvernance de communautés dites « XX », de plus de cinquante communes, est compliquée.

Selon les présidents d'associations départementales de maires, tout le monde n'a pas besoin d'un assouplissement du dispositif, mais cette goutte d'huile peut être indispensable pour obtenir un accord dans certains territoires. Comme l'indiquait M. Darnaud, le réveil de certaines communes risque d'être douloureux quand il faudra délibérer... Il ne s'agit pas d'imposer cet assouplissement aux communes qui n'en ont pas besoin. En accord avec M. Mézard, je propose de réduire le champ d'application aux fusions par bloc pour que le report d'un an dans la mise en œuvre n'ait pas d'effets collatéraux sur les autres intercommunalités qui, elles, seraient prêtes.

L'amendement que je vous propose prévoit que la CDCI serait saisie par le préfet, qui la préside, ou 20 % de ses membres pour demander la prolongation de la mise en œuvre.

Attendre le 30 décembre pour demander une prolongation d'un an me semble exagéré, je propose donc que la date butoir de la décision de la CDCI soit fixée au 15 juillet pour laisser un temps suffisant à la prise de décision. Nous visons la signature du plus grand nombre d'accords.

M. François Pillet, président. – Merci de votre rapport très clair.

M. Jacques Mézard. – Les SDCI ne sont pas remis en cause par notre proposition de loi. Nous donnons la possibilité aux CDCI qui le souhaitent de disposer d'un délai supplémentaire d'un an pour mettre en place les fusions. Pourquoi ? Contrairement aux dires de la DGCL, qui est aux ordres du Gouvernement - et réciproquement...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est un service de l'État !

M. Jacques Mézard. – Un service de l'État qui gouverne, c'est un problème ! Dans de nombreux départements, ce délai supplémentaire permettra de régler les difficultés dans la concertation, en minimisant les affrontements. Halte au passage en force, *leitmotiv* de l'ancienne ministre, Mme Lebranchu, et à la volonté de mettre les élus au pas ! Certains préfets ont appliqué les directives de manière autoritaire. Autorisons un délai plus important à ceux qui en ont besoin sans bloquer les autres, cela ne remet rien en cause. Que le Gouvernement entende enfin ce qui remonte du terrain – d'autant que ce que je propose ne pose pas de difficulté technique ou financière !

J'avais demandé à Mme Lebranchu - qui, comme à son habitude, ne m'a pas répondu - que les préfets informent les élus locaux des modifications de gouvernance qui vont découler de la réforme. Nombre d'entre eux n'ont pas réalisé que la composition des conseils communautaires sera profondément modifiée, et que certains élus perdront leur siège, alors qu'ils avaient été élus lors des municipales de mars 2014 pour six ans. Le Gouvernement a sciemment refusé de les informer. Ce n'est guère démocratique !

M. Mathieu Darnaud. – À titre personnel, je suis un ardent supporter de la proposition de loi de M. Mézard. La mission à laquelle je participe avec MM. Vandierendonck et Collombat nous éclaire, jour après jour, sur la réalité de nos territoires.

L'objectif de la loi NOTRe était de simplifier le paysage intercommunal et d'inciter au regroupement. Les élus considèrent, assez unanimement, que cela a été trop vite. Beaucoup redoutent les conséquences des grands regroupements, notamment sur les dotations ou la fiscalité. Surtout, certaines compétences exercées par les anciennes communautés se retrouveront orphelines si elles ne sont pas reprises par la nouvelle entité. Première solution : créer une commune nouvelle, solution qui n'est pas transposable partout. Deuxième option : jouer sur l'intérêt communautaire, ce qui est compliqué. Troisième possibilité : créer un syndicat *ad hoc* pour porter ces compétences orphelines, comme le proposent certains préfets - ce qui est totalement contraire aux objectifs de la loi ! Même si les élus n'ont pas d'indemnité, des frais de fonctionnement devront être engagés. Dans le Calvados, la communauté d'agglomération Caen la Mer fusionne avec une petite communauté dotée des compétences éducation et périscolaire, que certaines communes de la communauté refusent de reprendre. Il faudra donc créer un syndicat mixte. Allons plutôt vers un dispositif vertueux ! Les élus n'en peuvent plus, ils veulent savoir ce qui les attend, en espérant que cela ne sera pas pire qu'avant... Tous les cabinets de conseil soulignent la complexité du dispositif. Parfois il n'y a aucune solution, quand certaines intercommunalités rassemblent 210 communes...

Restons positifs, et donnons aux élus le sentiment qu'on les écoute. Je redoute plus que tout l'accouchement aux forceps.

M. René Vandierendonck. – Indépendamment de la qualité des intervenants, la méthode me gêne : si l'on considère que, dans la perspective des élections sénatoriales, il n'est pas mauvais de déposer une proposition de loi pour affiner la réforme territoriale, vous n'en verrez pas le bout ! Une proposition de loi proposera d'augmenter le nombre des métropoles, et ainsi de suite... En tant que commission des lois, faisons un bon usage des propositions de loi, d'autant que nous avons créé une mission d'évaluation de la réforme territoriale. Laissons le travail s'effectuer à long terme plutôt que de sacrifier à la mode des propositions de loi compulsives. Je m'amuse à interroger, à chaque fois, le service de la distribution pour savoir combien d'exemplaires sont demandés par les auteurs de telles propositions...

Avec Jean-Jacques Hyest, mon co-rapporteur sur la loi NOTRe, nous nous étions battus pour obtenir un desserrement du calendrier, et avions finalement trouvé un accord en CMP sur les délais. Le Sénat a joué tout son rôle ! Certes, le préfet peut être plus ou moins facilitateur, selon les départements. Le préfet du Calvados a demandé à la DGCL de préciser que lors de l'établissement de la carte intercommunale, chaque commune pouvait utiliser immédiatement la procédure de retrait-adhésion pour ne pas être bloquée par la fusion bloc à bloc.

Comme M. Mézard, je ne raterais pour rien au monde l'audition du ministre demain à la délégation aux collectivités locales ; sans doute interrogera-t-il le ministre ?

M. Jacques Mézard. – Je suis libre.

M. René Vandierendonck. – Plus libre que moi, on meurt !

Vous risquez des effets collatéraux. J'en rajouterais d'autres : les mêmes qui réclament un délai souhaiteront, dans trois mois, la carte des zones de revitalisation rurale. Certes, d'ultimes efforts de conciliation restent à faire, mais tout milite pour qu'on respecte

les délais. Je suis donc hostile à ce texte et mets en garde contre l'inflation de proposition de loi visant à revenir sur la loi NOTRe. Le Sénat a fait son travail lors de la CMP.

M. Yves Détraigne. – Ma position personnelle est assez proche de celle de M. Vandierendonck. Les délais prévus à l'origine sont suffisants : l'erreur serait de repousser encore le règlement des problèmes compliqués ! Je reconnaît que certains cas de figures sont difficiles, mais si chacun a la volonté d'avancer, et accepte de faire un bout du chemin, on peut y arriver. Mieux vaut un accord sur le terrain qu'une date butoir. Je m'abstiendrai.

Mme Cécile Cukierman. – Ce texte nous laisse sur notre faim. Je ne reviens pas sur la façon dont se passe la réforme de la carte des intercommunalités dans un certain nombre de départements – on est bien loin de ce que prétend la DGCL ! Nous avons été plusieurs à dénoncer des coopérations intercommunales forcées pour répondre à des impératifs de pseudo-économies ou de compétitivité des territoires, au mépris des besoins. Il est parfois impossible de faire remonter des compétences : les communes sont forcées de les reprendre, sauf à remettre en cause la qualité du service aux populations. Nous restons opposés à cette coopération intercommunale telle qu'elle se fait depuis la loi de 2010.

La proposition de loi prend en compte le principe de réalité. Évitons le grand n'importe quoi territorial. Reporter d'un an l'entrée en vigueur évitera des conséquences néfastes. Électoralisme, dites-vous ? Une fois l'année 2017 terminée, on pourra travailler plus sereinement entre élus locaux, dans l'intérêt général.

Le groupe CRC aurait préféré une proposition de loi revenant sur le caractère obligatoire de la loi NOTRe. Il arrêtera mardi prochain sa position définitive, mais ne bloquera pas les travaux de la commission.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Pierre-Yves Collombat. – Je répondrai à M. Vandierendonck que tout le monde demande un travail dans la durée. Le Sénat avait demandé une année supplémentaire, qui a disparu lors de la CMP. Je n'ai pas l'impression, en écoutant les élus, qu'ils aient des compulsions. Mais ils sont nombreux à avoir des problèmes. L'attitude des préfets n'y est pas pour rien : certains poussent à des regroupements XXL en promettant plus de dotations quand d'autres se dispensent de certaines fusions intelligentes mais qui n'étaient pas obligatoires. Dans ce contexte divers, l'attitude qui consiste à laisser certains régler leurs problèmes et d'autres continuer leur processus est de bon sens, d'autant qu'il ne s'agit pas de revenir sur le schéma.

Certains problèmes, comme le lissage fiscal, sont redoutables. On aboutit à un paradoxe : des intercommunalités très vastes mais moins intégrées, avec moins de compétences ! Cela va conduire à la multiplication de communes nouvelles, de syndicats et autres mutualisations. L'échéance, ce sont les élections de 2020. Cette proposition de loi est sensée. L'ajustement est minimal. Les deux amendements du rapporteur limitent-ils sa portée aux fusions par blocs ? Les mêmes problèmes se posent quand les intercommunalités sont coupées en deux. Peut-être est-ce pour mettre du baume au cœur de la DGCL ?

M. Jean-Pierre Vial. – J'adhère à la proposition de loi de M. Mézard, mais dans sa plénitude, sans restriction qui serait préjudiciable. N'en restreignons pas le périmètre !

Loin d'être électoraliste, cette proposition de loi vient exactement au bon moment.

En Savoie, les choses ne se passent pas si bien qu'on le croit. Dans une vallée, cinq intercommunalités sont d'accord pour n'en former qu'une seule – mais demandent un délai. Du coup, on en reste au *statu quo* ! Beaucoup d'intercommunalités travaillent en interdépartemental ; dans un cas, la majorité requise de sa création a été atteinte côté Savoie, mais pas côté Isère... Les préfets vont élaborer une carte tenant compte des résultats incompatibles de ces deux votes ! Elle sera présentée fin mai pour une nouvelle délibération fin juin. Peut-on mettre sur pied une CDCI interdépartementale ? Bref, rien n'est réglé.

J'appelle le rapporteur à préciser que son amendement n'est pas restrictif.

Mme Jacqueline Gourault. – La proposition de loi est simple : reporter d'un an la mise en œuvre des intercommunalités dans certains cas, à la demande du préfet et sous certaines conditions. C'est limité, bordé, et ne revient pas sur l'esprit de la loi NOTRe.

Cette proposition de loi peut répondre à des cas qui n'ont pas été prévus par la loi. Dans le Loir-et-Cher, des communautés d'au moins 12 000 habitants créées après le 1^{er} janvier 2012 jouissent d'un droit de repos. À côté peut se trouver une communauté qui est, elle, obligée de fusionner. La seule solution est que la première accepte de fusionner. Le report d'un an facilitera les choses.

Je répondrai à M. Vandierendonck que le droit d'initiative parlementaire est essentiel. Je comprends qu'on condamne une proposition de loi qui reviendrait sur une mesure votée à l'unanimité, comme celle concernant les indemnités des élus dans les petites communes. Là, c'est le contraire : j'avais moi-même déposé un amendement pour reporter la date de mise en œuvre au 1^{er} janvier 2018. Après la décision du Conseil constitutionnel « commune de Salbris », M. Alain Richard avait déposé une proposition de loi. Nous sommes parfois obligés d'ajuster la loi. En répondant à des manquements, on facilite l'intercommunalité. Je voterai cette proposition de loi. Monsieur le rapporteur, peut-elle prospérer ?

M. Alain Vasselle. – Je voterai la proposition de loi, conforté par notre déplacement dans le Calvados et en Seine-Maritime. Nous voyons ce que donne la précipitation, le calendrier trop serré de la loi NOTRe, et il faudra sans doute d'autres propositions de loi pour en limiter les effets négatifs.

Je suis stupéfait de constater la création de communes nouvelles pour pallier les difficultés créées par la loi NOTRe et par la baisse des dotations de l'État. Il est regrettable de légiférer dans ces conditions.

M. Jacques Mézard. – Le texte que j'ai l'honneur de défendre serait d'origine compulsive et électoraliste. Merci ! En matière de compulsion et d'électoralisme, le chef de l'État s'est illustré depuis quatre ans, et je pourrai utiliser d'autres termes pour qualifier la liste des propositions de loi du groupe socialiste. Je regrette que notre collègue ait placé le débat à ce niveau-là. J'essaie simplement d'entendre ce qui remonte du terrain. En considérant qu'il ne faut pas consulter les élus locaux car ils seraient contre la loi NOTRe, on méprise la démocratie représentative. Personnellement, je ne peux l'accepter.

Cher René Vandierendonck, ces derniers jours, vingt députés socialistes dont un porte-parole du groupe ont recopié totalement ma proposition de loi pour la déposer à l'Assemblée nationale. Remettez-donc de l'ordre chez vous ! Elle a aussi été déposée par le groupe Les Républicains et le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste. La

DGCL dit que tout le monde est content. Très bien, continuez à mentir aux élus locaux, sur la composition future des conseils communautaires, sur les conséquences de la loi NOTRe !

Ce texte n'a aucunement pour objectif de gêner le Gouvernement. Au contraire, il facilite les choses. Mais quand on considère que la loi NOTRe est un chef d'œuvre à statufier, qui ne peut être modifiée que sur proposition du Gouvernement... Comme l'a justement rappelé Mme Gourault, il s'agit d'une modification à la marge qui correspond totalement au délai qu'avait voté le Sénat. Mais les députés avaient reçu des ordres, il fallait passer en force, selon le mot de Mme Lebranchu. De grâce, pas de procès d'intention : c'est trop facile de me traiter de conservateur parce que je ne suis pas d'accord !

M. Patrick Masclet, rapporteur. – Cette proposition de loi apporte un ajustement, elle ne revient pas sur les schémas. Quand verra-t-on le bout du tunnel ? Le résultat des élections municipales n'a pas été sans effet sur les modifications de périmètre... Sortons enfin des régimes transitoires !

Monsieur Vandierendonck, la proposition de loi ne fait que reprendre la position qui était celle du Sénat avant la CMP.

C'est bien pour éviter les effets collatéraux, monsieur Vial, que je propose un recentrage, d'autant que la fusion par bloc est très majoritaire. D'où la suppression des références aux paragraphes de l'article 35 de la loi NOTRe prévoyant les créations et modifications de périmètre.

M. Détraigne a raison : quand il n'y a pas de problème, n'en créons pas ! Les situations exceptionnelles existent déjà dans le code général des collectivités territoriales. Si certaines intercommunalités réfléchissent à de nouvelles configurations depuis 2011, d'autres n'ont pas du tout envisagé qu'il leur faudrait évoluer, et la réflexion n'a pas avancé.

La portée de cette proposition de loi est limitée, comme l'a rappelé Mme Gourault. Je pense qu'elle peut prospérer, comme d'autres, car des ajustements s'imposent.

Monsieur Vasselle, la prolifération des communes nouvelles tient non seulement à la majoration de la dotation globale de fonctionnement de 5 % dans certains cas mais aussi à l'exercice des compétences. La mutualisation ne règle pas tous les problèmes. Je vous rejoins sur le grossissement des EPCI. Songe-t-on un peu aux gens, dont on souhaite faire le bonheur malgré eux ? Après tout, ce sont les premiers concernés ! La taille des intercommunalités n'est pas réponse à tout.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne vois pas en quoi votre amendement limiterait les possibilités d'ajustement aux EPCI créés par fusion de blocs.

M. Patrick Masclet, rapporteur. – L'alinéa 7 du III de l'article 35 de la loi NOTRe ne vise que les fusions.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Jacques Mézard. – L'amendement COM-1 rectifié du rapporteur fixe au 15 juillet 2016 le terme du délai ouvert à la CDCI pour décider d'un report. N'avançons pas trop la date : si des espaces réservés sont disponibles à l'Assemblée nationale, il serait malheureux de ne pouvoir saisir l'occasion. Nous ne sommes pas à quinze jours près !

M. Patrick Masclet, rapporteur. – Si l'on fixe une date trop tardive, les communes risquent d'avoir déjà délibéré, par résignation... D'où ma position médiane.

Mme Jacqueline Gourault. – Ce n'est pas idiot !

M. Jacques Mézard. – Accepteriez-vous de pousser un peu le curseur ?

M. Patrick Masclet, rapporteur. – Va pour le 31 juillet 2016.

L'amendement COM-1 rectifié bis est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.

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

M. Philippe Bas, président. – D'autres problèmes se posent dans la mise en œuvre de la procédure de révision des schémas intercommunaux. Proposer de très grandes intercommunalités dans le monde rural, avec des conseils communautaires de 200 à 300 membres, ne posera pas que des problèmes de gouvernance. On constate un impact imprévu des règles de calcul de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), des dotations de centralité et des dotations de solidarité rurale (DSR) – surtout quand une ville importante, de 40 ou 80 000 habitants sur un territoire rural de 250 000 habitants, devient elle-même éligible à la DSR et siphonne l'intégralité des dotations de centralité qui bénéficiaient à d'anciens bourgs-centre. Sans doute ce sujet relève-t-il plutôt de la commission des finances, mais peut-être pourrions-nous susciter quelques amendements modestes pour traiter de ces complications financières qui peuvent être extrêmes.

Mme Jacqueline Gourault. – J'ai assisté, avec M. Mézard, à une réunion du groupe de travail de la commission des finances sur la réforme de la DGF. Un cabinet a démontré qu'il était impossible de réformer la DGF sans revenir aux bases de 2004 et sans prendre en considération tous ces paramètres, à commencer par la DSR. La réforme de l'intercommunalité doit aboutir à une situation équitable pour l'ensemble du territoire. MM. Guené et Raynal m'ont paru être en accord avec cette analyse.

M. René Vandierendonck. – Ce débat relève plus d'une loi de finances que de cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Il faudra apprécier si on peut le traiter dans le présent texte, car il y a urgence. Nous nous sommes focalisés sur le seuil des 15 000 habitants en pensant que l'esprit de la loi serait respecté, sans voir que les pouvoirs conférés aux préfets

les autorisaient à inventer, pour l'atteindre, des intercommunalités ne correspondant à aucun bassin de vie, en regroupant des habitants qui ne vivent pas ensemble et ne fréquentent pas les mêmes services et équipements publics... La doctrine intercommunaliste à l'excès du ministère de l'intérieur a été à l'œuvre pour forcer le passage. Difficile ensuite de revenir en arrière lors du basculement du projet au schéma, car il fallait réunir une majorité des deux tiers dans des commissions départementales de la coopération intercommunale qui n'ont pas toutes eu à cœur de défendre les intérêts des communes...

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique Faculté de reporter l'entrée en vigueur d'un arrêté préfectoral de périmètre			
M. MASCLET, rapporteur	1	Limitation aux fusions ; précision de la majorité requise et date-limite de la décision	Adopté avec modification
Intitulé de la proposition de loi			
M. MASCLET, rapporteur	2	Précision rédactionnelle	Adopté

La réunion est levée à 13 heures

Jeudi 31 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Examen des amendements

La commission examine les amendements sur le projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons à examiner deux amendements supplémentaires du Gouvernement, ainsi qu'un sous-amendement de notre collègue Jean-Yves Leconte, sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Les deux amendements que nous examinons sont portés par le ministère de la défense. Le premier d'entre eux porte sur le recours par les militaires à l'anthropométrie. Il s'agirait d'autoriser les militaires en opérations extérieures

(OPEX) à procéder à des relevés d'empreintes digitales et palmaires et à prendre des photographies afin d'établir l'identité, lorsqu'elle est inconnue ou incertaine, de personnes avec lesquelles l'armée est en contact lors des OPEX, par exemple des blessés ou des prisonniers, pour éviter de les embaucher ensuite. Il faut éviter par exemple que ne soit embauchée comme cuisinier dans un camp militaire français une personne qui a préalablement été amenée à combattre contre l'armée française.

M. Alain Richard. – C'est aussi pour identifier des corps.

M. Philippe Bas, président. – Les militaires n'ont pas le droit de le faire actuellement ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Non.

M. Alain Richard. – C'est une mesure de police judiciaire. Dans chaque unité, des gendarmes sont présents pour effectuer les mesures de police judiciaire, les militaires ne peuvent pas le faire directement.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je pense qu'il s'agit d'un amendement acceptable, j'émets donc un avis favorable. En revanche, je suis défavorable au sous-amendement proposé par notre collègue Jean-Yves Leconte. Il vise à prévoir une autorisation préalable de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) avant que ne soit publié le décret en Conseil d'État prévu par l'amendement du Gouvernement. Il prévoit également que le décret devra déterminer les conditions de conservation des données collectées qui seraient donc soumises à l'autorisation de la CNIL. Je ne pense pas qu'on puisse demander cela à la CNIL, je n'y suis pas favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 256 et un avis défavorable au sous-amendement n° 274.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons ensuite l'amendement n° 255.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cet amendement du Gouvernement porte sur un sujet très différent.

Il s'agit en fait de contrecarrer les tentatives des organisations terroristes de dérober, par des attaques informatiques, les données personnelles de militaires. Le vol de données relatives aux militaires et à leurs familles, aux États-Unis, confirment ces craintes et ont inspiré cet amendement. L'amendement vise également à prévoir que la malveillance interne, lorsqu'elle facilite l'accès à de telles données, constitue un facteur aggravant.

L'amendement concerne des organismes externes à la défense nationale, détenteurs de données personnelles de militaires, sur lesquels le ministère de la défense n'a pas autorité. Il peut s'agir par exemple de fichiers tenus par une mutuelle d'assurance de militaires. La sécurité informatique des fichiers en question n'est pas toujours optimale. Ils sont parfois tenus par de simples associations. L'objet de l'amendement est de confier au ministère de la défense le contrôle de tous ces fichiers privés qui contiennent des données personnelles des militaires. Il instituerait donc un système de double contrôle du ministère de la défense et de la CNIL, en subordonnant la délivrance de l'autorisation de la CNIL à un avis conforme du ministre de la défense. Par ailleurs, la finalité de l'amendement me semble très imprécise. Il porte sur les « traitements automatisés dont la finalité est fondée sur la qualité de militaires des personnes qui figurent dans le traitement automatisé ». La qualité de militaire

n'est pas une finalité, c'est très imprécis. Ériger le ministère de la défense en contrôleur de fichiers privés me semble poser problème. La position du Gouvernement ne me semble pas totalement établie à ce stade, même si je sais, pour avoir été en contact avec lui à ce sujet, que le ministre de la défense tient particulièrement à ce dispositif. Autant le premier des deux amendements me convient, autant le second pose un double problème, de formulation et de principe. On ouvrirait une porte si les ministères contrôlaient les fichiers des opérateurs privés contenant des données personnelles de leurs agents. Il existe un risque que Bercy demande ensuite la même chose pour les douaniers, le ministère de l'intérieur pour les policiers, etc. Il me semble qu'il faut sérieusement approfondir la question et ne pas se prononcer dans l'immédiat. Je ne suis pas certain qu'il faille entamer le monopole de la CNIL.

M. François Pillet. – Je partage la position du rapporteur sur cet amendement. Cette porte consistant à instaurer un double contrôle entre la CNIL et un autre organisme sur certains fichiers a-t-elle déjà été ouverte ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Non, je pense qu'il s'agirait d'une première.

M. Alain Richard. – Je crois déceler l'origine de cette demande. Tous les six mois, les organisations représentatives des militaires sont réunies. Elles ont été informées, et la presse s'en est ensuite fait l'écho, qu'aux États-Unis, des formes de pression sur les militaires et leurs familles ont été exercées à propos de l'emploi détourné de fichiers contenant des données à caractère personnel. Les militaires français craignent la même chose. Le risque existe. Il existe un grand nombre de fichiers contenant des données personnelles, dans des secteurs très variés : cela concerne par exemple des entreprises qui ont effectué un déménagement pour le compte d'un militaire. Est-ce par le biais proposé par l'amendement que l'on peut contrôler la sécurité de ces fichiers ? L'idée de surajouter le ministère de la défense dans ce mécanisme de contrôle peut se comprendre, mais le rapporteur a raison d'émettre un doute. Je crains que la commission doive dire au ministre que le problème existe mais que la solution proposée n'est pas la meilleure. On pourrait par exemple imaginer que les instances chargées du contrôle des différents fichiers concernés bénéficient d'un appui technique pour en assurer la sécurité.

M. Michel Mercier, rapporteur. – J'apporte une précision : le ministre nous a informés que l'hypothèse envisagée s'est produite en France, il y a quelques jours. Il s'agit donc d'une menace réelle.

Concernant la proposition d'Alain Richard, nous devrions l'écrire et la présenter au ministre. Il faudrait ainsi une démarche émanant des organismes détenant de tels fichiers et qui s'adresseraient au ministère de la défense pour sécuriser ces fichiers. Je vous propose de poser la question au Gouvernement.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 255.

M. Alain Richard. – La commission se réunit-elle de nouveau pour évoquer l'amendement relatif au juge d'instruction dont nous avons commencé à parler hier ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Nous sommes ici tenus par le temps. Nous ne voulons pas faire un mauvais coup aux députés, donc nous ne pouvons accepter l'amendement tel qu'il est. Mais s'il est déposé sur le texte Justice du XXI^{ème} siècle et si les députés l'acceptent, nous n'en aurons pas délibéré... La seule solution possible serait un texte spécifique sur cette question.

M. Alain Richard. – Dans ce cas, il est probable que la session extraordinaire dépasse la fin juillet.

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 32 ter		
Le Gouvernement	256	Favorable
M. LECONTE	274	Défavorable
Le Gouvernement	255	Sagesse

La réunion est levée à 12 h 18.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 29 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires s'est réunie au Sénat le mardi 29 mars 2016.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. Alain Vasselle, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat, et Mme Françoise Descamps-Croisnier, députée, étant désigné rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Françoise Descamps-Croisnier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Ce texte est le premier et sans doute le seul de notre législature pleinement consacré aux fonctionnaires qui forment le corps de la République. Il précise les obligations déontologiques des fonctionnaires ainsi que de nombreux droits et obligations statutaires.

Déposé par le Gouvernement il y a près de trois ans, il a finalement été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale au mois de juin 2015 à la suite d'une lettre rectificative visant à en réduire l'ampleur.

Nous avons l'opportunité d'aboutir à un accord, grâce aux travaux de la représentation nationale marqués par la sérénité et le sérieux, loin des clichés et des stratégies politiciennes. Trop souvent, ces dernières années, le statut des fonctionnaires a été instrumentalisé pour monter les Français contre les agents publics alors même qu'il a été conçu pour s'assurer que ces agents étaient bien au service des citoyens et non des intérêts des uns ou des autres.

Je souhaite vivement parvenir à un accord au sein de notre commission mixte paritaire car le texte que le rapporteur du Sénat et moi vous proposons de voter me paraît équilibré et respectueux des ambitions essentielles du projet de loi initial. Je tiens particulièrement à remercier Alain Vasselle pour sa disponibilité et son écoute, qui ont été les garantes de notre excellente coopération.

Sur 80 articles adoptés par l'Assemblée nationale, 21 ont été adoptés conformes par le Sénat. Le Sénat a adopté 22 articles additionnels et a supprimé 7 articles adoptés par l'Assemblée, si bien qu'il reste à l'issue du vote du Sénat 81 articles en discussion sur lesquels notre commission mixte paritaire doit se mettre d'accord.

Sur ces 81 articles, j'ai proposé à M. Vasselle de retenir le texte adopté au Sénat pour 43 d'entre eux, sous réserve de quelques améliorations rédactionnelles ou précisions communes. Nous sommes tombés d'accord pour supprimer 8 articles. Enfin, nous vous proposerons d'adopter 28 propositions de rédaction communes, portant sur 21 articles du projet de loi : elles marquent notre attachement à trouver un compromis.

Chacun a su faire les concessions nécessaires. Du côté de l'Assemblée nationale, il s'agit notamment de la composition des collèges de déontologie des juridictions administratives et financières, aux articles 9 *bis* et 9 *quinquies* ; du maintien du recours à l'intérim dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale, à l'article 18 *bis* ; du maintien du juge administratif dans les conseils de discipline de la fonction publique territoriale, à l'article 13 *bis*, car sa suppression n'avait de sens qu'en cas d'harmonisation du régime disciplinaire des différentes fonctions publiques, ce qui n'a pu être le cas, d'où une proposition de vos rapporteurs pour supprimer l'article 13. L'Assemblée nationale a également accepté la simplification des concours sur titres dans la fonction publique territoriale, dans les filières sociale, médico-sociale et médicotechnique, à l'article 24 BB, sous réserve de maintenir un entretien de recrutement ; la possibilité pour chaque versant de la fonction publique de définir lui-même les conditions d'aptitude pour le recrutement direct de fonctionnaires de catégorie C sans concours dans les filières, à l'article 24 B ; l'introduction d'un mécanisme de dégressivité de la rémunération des agents momentanément privés d'emploi à l'article 24 Q.

Quant au Sénat, ses principales concessions portent sur la restriction des possibilités de cumul d'activités pour les fonctionnaires entrepreneurs, à l'article 6 ; la suppression des dispositions entravant l'exercice des prérogatives de contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), à l'article 9 ; la suppression de l'intégration, en 2019, de la commission de déontologie de la fonction publique au sein de la HATVP à l'article 8 *bis* ; la prolongation du dispositif dit « Sauvadet » jusqu'en 2018 seulement, à l'article 15 *bis* A ; la suppression de l'article 20 *quinquies* qui annulait la dérogation aux 35 heures dans les collectivités territoriales ; le maintien de la notion de prime d'intéressement en raison de « résultats collectifs » plutôt que celle de « performance collective » à l'article 22 ; la suppression des trois jours de carence dans la fonction publique à l'article 24 AA ; la suppression de l'article 24 *bis* qui prévoyait un élément de modulation de la part de la prime d'intéressement collectif perçue par chaque fonctionnaire du service en fonction de son engagement professionnel et de sa manière de servir.

Parmi les points qui restent en discussion et que nous entendons soumettre à votre sagacité figure notamment, à l'article 1^{er}, l'inscription du devoir de réserve au nombre des obligations des fonctionnaires.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je vous remercie, Madame la rapporteure, pour cette présentation qui augure bien de l'issue de nos travaux.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Ma collègue vient de vous livrer toutes les informations qui vous seront utiles pour vous prononcer sur le texte.

Nous avons d'autant mieux réussi à nous comprendre avec Mme Descamps-Crosnier que nous avons l'un comme l'autre présidé pendant un temps le groupe de travail sur la fonction publique territoriale d'une association d'élus.

Certaines des concessions que nous avons acceptées ne manqueront pas d'être débattues : je pense notamment à l'amendement que MM. Portelli et Collombat ont déposé, en première lecture, à l'article 9 sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

L'article 27 est également un article sensible, issu d'un amendement déposé en dernière minute par le Gouvernement, remanié en commission, et modifié par un deuxième amendement du Gouvernement. Nous pourrons en débattre.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous devons départager les deux propositions de rédaction des rapporteurs sur le devoir de réserve.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Notre proposition de rédaction n° 1 supprime une proposition introduite au Sénat. Il n'apparaît pas opportun de consacrer l'obligation de réserve dans la loi, car sa portée est très variable. Définie par la jurisprudence, elle est appréciée au cas par cas en fonction de la nature des responsabilités de l'agent, de son rang, de sa hiérarchie, des circonstances, du ton et du cadre dans lequel les propos sont tenus. Le statut général comporte déjà les obligations de secret professionnel et de discréetion professionnelle. L'obligation de réserve est également une conséquence implicite des obligations de neutralité ou de laïcité qui figurent dans notre texte. Si le fonctionnaire reste soumis au principe d'obéissance, il n'en conserve pas moins en tant que citoyen sa liberté d'opinion et d'expression. Veillons à ne pas les restreindre en donnant une portée générale à l'obligation de réserve.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Ma proposition de rédaction n° 2 reprend la position de la commission des lois du Sénat qui avait accepté de manière unanime d'introduire le devoir de réserve dans la présente loi, car il s'agit d'un principe cardinal de la fonction publique.

L'amendement déposé par M. Vandierendonck précisait que cette obligation devait figurer dans le texte au même titre que l'impartialité, l'intégrité et la dignité, confortant ainsi la jurisprudence du Conseil d'État.

Dans ma proposition de rédaction, l'obligation de réserve doit être adaptée en fonction de la position hiérarchique du fonctionnaire. C'est une obligation fondamentale attachée au statut du fonctionnaire, et c'est à ce titre qu'elle doit figurer dans l'article 1^{er} du projet de loi. Cependant, je n'en ferai pas un élément de blocage.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Soyons pragmatiques. Ce sujet met les syndicats de fonctionnaires en émoi. Or il existe une jurisprudence constante, non contestée, sur l'obligation de réserve, celle-ci étant appréciée en fonction des circonstances par le juge administratif. Une loi a d'autant plus de valeur qu'elle pacifie le corps social. Il va de soi que les fonctionnaires observent un devoir de réserve ; cela ira mieux... en ne le disant pas, mais en le faisant !

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Je suis prêt à retirer ma proposition de rédaction si nos collègues députés me confirment que l'existence de ce principe cardinal de la fonction publique n'est pas remise en cause par ce texte. L'intention du législateur serait ainsi clairement affichée et nous ne risquerions pas d'avoir, dans le futur, des jurisprudences indiquant « la mort » du devoir de réserve.

M. Jacques Alain Bénisti, député. – S'il fallait renoncer à légiférer chaque fois que les syndicats s'émeuvent, on n'avancerait jamais ! Cependant, la jurisprudence est claire, les conflits récents l'ont montré.

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Je ne comprends pas bien la position des syndicats. Dès lors que la jurisprudence est constante, pourquoi son inscription dans la loi soulève-t-elle pareil tollé ?

M. Guillaume Larrivé, député. – L'article 1^{er} s'insère dans un chapitre qui s'intitule « De la déontologie ». S'il s'agit de définir le contenu de cette déontologie, nous sommes fondés à y inscrire le devoir de réserve qui est une obligation majeure faite aux agents publics. C'est un argument faible que de dire que ce principe figure déjà dans la jurisprudence. La laïcité est inscrite dans la Constitution ; elle est pourtant mentionnée dans ce texte. Si nous voulons « codifier » les obligations des fonctionnaires, allons au bout de la démarche. La proposition de rédaction de M. Vasselle va dans le bon sens, en proportionnant l'obligation de réserve à la position du fonctionnaire.

M. Christian Favier, sénateur. – Je suis favorable à la suppression proposée par Mme la rapporteure de l'Assemblée nationale. Il est toujours difficile de savoir où commence le devoir de réserve, où il finit, et en fonction de quoi il doit être apprécié. Le plus haut fonctionnaire d'une collectivité locale, qui peut par une prise de position faire pression sur tout le personnel, n'est pas dans la même situation qu'un agent de catégorie C. À partir du moment où la jurisprudence est suffisamment précise et où les juges administratifs font respecter ce principe général, pourquoi en rajouter ? La loi s'élabore aussi en écoutant ce que disent les intéressés. L'opinion des organisations syndicales est quasi-unanime : il faut la prendre en compte.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Je voudrais rassurer mon collègue Alain Vasselle : l'obligation de réserve n'aura pas moins de poids si elle n'est pas mentionnée à l'article 1^{er}. La jurisprudence est abondante, nuancée et complexe. En reconnaissant une portée générale et absolue à une obligation qui ne s'impose pas de manière stricte, on risque de porter atteinte à la liberté d'expression des fonctionnaires. Il ne s'agit pas seulement de calmer l'émoi des syndicats.

M. Guy Geoffroy, député. – Quelle différence entre « probité » et « intégrité » ? Le texte doit-il mentionner les deux substantifs ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La différence est effectivement ténue. Y a-t-il une proposition pour supprimer l'un ou l'autre de ces termes ?

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Ces deux termes ont été repris pour respecter une stricte harmonie avec la loi de 2013 sur la transparence de la vie publique.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Le mot « intégrité » ne figurait effectivement pas dans le texte du projet de loi initial.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – On aurait peut-être gagné à modifier plutôt la loi de 2013...

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 2 devient sans objet.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Une modification rédactionnelle supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2 bis

La proposition de rédaction n° 3 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La proposition de rédaction n° 4 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le texte combine la version de l’Assemblée nationale jusqu’au II, et celle du Sénat pour le III et le IV.

La commission mixte paritaire adopte l’article 7 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l’article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8 bis

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – La suppression de cet article est une concession du Sénat. Il prévoyait la fusion de la commission de déontologie et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La commission mixte paritaire supprime l’article 8 bis.

Article 9

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur. – La rédaction du Sénat, à la fin de l’article 9, est issue d’un amendement que j’avais déposé avec mes collègues Hugues Portelli et Jacques Mézard pour encadrer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à laquelle on confie la gestion de déclarations d’intérêts supplémentaires. Cette instance n’est soumise à aucune règle de procédure. Il n’est pas exorbitant de lui demander de motiver ses décisions. Je regrette que cette partie du texte soit supprimée.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Je comprends cette préoccupation. La loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique devra être évaluée et son application contrôlée par le Parlement, dans un délai à déterminer. Il faudra prévoir des aménagements. C’est dans ce cadre que pourra s’inscrire la proposition de nos collègues.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – La rédaction de l’amendement que vous avez présenté au Sénat comprend d’autres éléments, susceptibles d’entraver le travail de la Haute Autorité. En outre, un recours devant le Conseil d’État est toujours possible contre une décision faisant grief.

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur. – Je m’étonne de ce qui paraît naturel à chacun. La Haute Autorité a un pouvoir de plus en plus important et étendu. Qu’y a-t-il d’extraordinaire à lui demander de motiver ses décisions ? Est-elle si indépendante qu’elle échappe forcément à cette exigence ? Drôle d’État de droit ! Il ne me semble pourtant pas superflu de prendre un minimum de précautions.

La proposition de rédaction n° 5 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 bis

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – La proposition de rédaction n° 7 protège la confidentialité de la déclaration d'intérêts des fonctionnaires ; l'accès est strictement limité. C'est un point important.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – La rédaction est la même qu'à l'article 4. Elle garantit la confidentialité, au sein même du dossier du fonctionnaire, comme pour le dossier médical.

Les propositions de rédaction n°s 6, 7, 8 et 9 sont adoptées, ainsi que les modifications rédactionnelles.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 ter

M. Alain Richard, sénateur. – Cet article qui introduit la prestation de serment pour une partie des juridictions administratives va à l'encontre de l'effort d'unification poursuivi depuis dix ans.

Le Conseil d'État est une institution mixte dont la vocation est de conseiller le Gouvernement pour la sécurité juridique de ses actes, mais qui sert aussi de juridiction de cassation. Ce double fonctionnement existe dans un grand nombre de pays en Europe.

En faisant prêter serment aux magistrats de cours et de tribunaux administratifs, on leur ôterait la possibilité d'exercer une fonction de conseil auprès de l'exécutif, ce qui créerait une séparation avec le Conseil d'État et nuirait à la fluidité des échanges. Ces magistrats sont de plus en plus nombreux à entrer au Conseil d'État, et on a donné officiellement la fonction de conseiller d'État aux présidents des cours. Quelle est donc la valeur ajoutée de ce serment ? Des obligations déontologiques et éthiques existent déjà, les membres des juridictions administratives les respectent sans avoir besoin de prêter serment.

M. Guillaume Larrivé, député. – La rédaction proposée par le Sénat ne me convainc pas. Je n'en vois pas l'utilité, car à l'exception d'une parenthèse fâcheuse, les juges administratifs n'ont jamais prêté serment : cela ne les dispense pas de respecter les devoirs de leur charge. Ce serment n'aurait que des désavantages, à commencer par la distinction qu'il introduirait entre les fonctionnaires du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux et cours administratives d'appel. N'ouvrirons pas la voie à une judiciarisation de la juridiction administrative. La séparation des pouvoirs à la française implique de maintenir une frontière entre les juridictions administrative et judiciaire, y compris dans les symboles. Mieux vaut nous rallier à la rédaction de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La recherche de la symétrie est une préoccupation esthétique estimable. Cependant, nous sommes là pour poser des règles justifiées par leur utilité. Pouvons-nous nous rallier à la version de l'Assemblée nationale ?

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Notre souci était effectivement de privilégier la symétrie. Cependant, ces échanges montrent qu'il y aurait des difficultés à différencier les conseillers d'État et les magistrats administratifs sur ce point. Je suis prêt à me rallier à l'avis de nos collègues.

Mme Françoise Descamps-Croisnier, députée, rapporteure. – Cette disposition a été introduite au Sénat et l'Assemblée nationale ne l'a pas débattue. Je note que la demande d'uniformisation ne se manifeste pas complètement aujourd'hui... Mieux vaut en rester à la rédaction de l'Assemblée nationale.

Les propositions de rédaction n°s 10, 11 et 12 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 9 quinquies

Les propositions de rédaction n°s 13, 14 et 15 ainsi que les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 sexies

Les modifications rédactionnelles et les propositions de rédaction n°s 16 et 17 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 septies

La proposition de rédaction n° 18 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 septies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 octies

La proposition de rédaction n° 19 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 octies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9 nonies

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 nonies dans la rédaction du Sénat.

Article 10

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 dans la rédaction du Sénat.

Article 10 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 10 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 10 quater A

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 quater A dans la rédaction du Sénat.

Article 10 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 11

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction du Sénat.

Article 11 bis AA

M. Alain Richard, sénateur. – À la suite d'une erreur purement matérielle, je n'ai pas pu déposer ma proposition de rédaction pour modifier l'article 11 bis AA.

Les officiers généraux en deuxième section peuvent être maintenus en situation virtuelle de rappel en activité jusqu'à 25 ans après la cessation de leur activité réelle.

Lorsque leur comportement est contraire au devoir de réserve, l'autorité militaire peut leur retirer ce droit de figurer en deuxième section, ce qui revient à les mettre à la retraite. C'est une sanction surtout symbolique. Elle donne lieu à une procédure assez longue, qui offre une publicité à la controverse...

Une proposition de rédaction pourrait introduire une possibilité d'avertissement avant cette sanction. Elle pourrait également prévoir que la consultation préalable à la sanction ne se ferait plus auprès d'une collégialité de généraux en activité, mais du chef d'État-major de l'armée concernée.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – C'est l'article L. 4141-7 qui serait alors visé. L'article 11 bis AA porte sur le L. 4137-5, c'est-à-dire les sanctions.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Souhaitons-nous modifier dans ce projet de loi la procédure disciplinaire pour les généraux en deuxième section ?

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Ces dispositions n'ont pas été discutées en première lecture. Il faudrait au moins qu'une des deux assemblées les ait adoptées si l'on veut échapper à la règle de l'entonnoir. Cela dit, je comprends sur le fond la position d'Alain Richard.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Je ne suis pas en mesure d'apprécier cette mesure sur le fond. Effectivement, on risque de se heurter au principe de l'entonnoir et donc à un problème constitutionnel. Laissons le Gouvernement déposer un amendement lors de la lecture des conclusions s'il le souhaite !

M. Alain Richard, sénateur. – C'est une possibilité...

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je n'entends cependant pas d'encouragement en ce sens de la part de notre commission mixte paritaire. Le Gouvernement s'y aventurerait à ses risques et périls !

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Les deux rapporteurs devraient en débattre avant la séance pour se mettre d'accord.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Le Gouvernement dérogera-t-il à sa pratique habituelle qui est d'éviter, sauf motif majeur, de déposer un amendement après la commission mixte paritaire – ce qui est désagréable pour nous ?

M. René Dosière, député. – En général, lorsque le Gouvernement dépose un amendement après un accord en commission mixte paritaire, c'est pour revenir sur des dispositions qui y ont été adoptées. Le cas est différent ici : nous donnons un feu vert à son éventuel amendement.

M. Guy Geoffroy, député. – Le risque d'inconstitutionnalité n'en existe pas moins. Ce n'est pas parce que l'on traite d'une matière militaire que l'on doit autoriser l'arrivée d'un cavalier !

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – M. Richard propose une gradation des sanctions, avec la possibilité d'un avertissement, alors qu'auparavant seule la radiation était possible.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Je rappelle que le sujet est totalement nouveau dans notre débat. C'est le général Piquemal qui est visé en réalité. Il a manifesté à Calais le 8 février dernier alors que le Sénat avait adopté le projet de loi dès le 27 janvier.

M. Alain Richard, sénateur. – Cela ne peut donc s'appliquer à lui !

M. Philippe Bas, sénateur, président. – M. Richard pourra informer le Gouvernement de la position de la commission mixte paritaire...

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 bis AA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 11 ter

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 11 quinques

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 quinques dans la rédaction du Sénat.

Article 11 sexies

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 sexies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11 septies A

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 septies A dans la rédaction du Sénat.

Article 12

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 20, de compromis, qualifie objectivement la connaissance des faits que doit avoir l'administration pour que coure le délai de prescription.

La proposition de rédaction n° 20 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 13

La proposition de rédaction n° 21 de suppression est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 13.

Article 13 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 13 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 13 bis

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 13 bis.

Article 14

La proposition de rédaction n° 22 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 15

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 23 opère une coordination.

La proposition de rédaction n° 23 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 15 bis A

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 15 bis

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous reprenons la rédaction du Sénat. La proposition de rédaction n° 24 s'explique par ses termes mêmes.

La proposition de rédaction n° 24 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 16

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Ma proposition de rédaction n° 24 bis renforce la possibilité, pour les établissements publics visés par un décret-liste, de recourir à

des agents non titulaires de la fonction publique. Nous avons été saisis par les organismes de gestion des forêts et par le ministère de la Culture.

La rédaction de l'article 16 est trop « nationale » : les grands châteaux sont bien sûr gérés par des équipes de fonctionnaires, mais les petits châteaux situés au fin fond de la province – voire du Loir-et-Cher ! – fonctionnent avec une ou deux personnes, qui tout à la fois vendent les tickets, commentent les visites, font le ménage. Comment embaucher un fonctionnaire pour une seule de ces tâches ? L'ajout du mot « local » ajouterait une certaine souplesse.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Cet article n'a pas été modifié au Sénat, il fait donc consensus...

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Nous avons pourtant essayé de le modifier !

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Votre objectif est satisfait par la rédaction actuelle, suffisamment large, car les missions peuvent être considérées comme spécifiques du fait de circonstances locales.

La proposition de rédaction n° 24 bis est retirée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 16 dans la rédaction du Sénat.

Article 17

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 17.

Article 18

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 18 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 18 bis

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 18 bis.

Article 18 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 18 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 18 quater A

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 18 quater A.

Article 18 quater B

La commission mixte paritaire supprime l'article 18 quater B.

Article 18 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 18 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 18 quinques

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 18 quinques.

Article 19 A

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 19 bis A

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 bis A dans la rédaction du Sénat.

Article 19 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 19 ter

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 ter dans la rédaction du Sénat.

Article 19 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 19 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 20 quater

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 20 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 20 quinques

La commission mixte paritaire supprime l'article 20 quinques.

Article 21

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous reprenons la rédaction du Sénat, assortie d'une proposition de rédaction de nos rapporteurs.

La proposition de rédaction n° 25 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 21 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 22

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Nous reprenons la rédaction de l'Assemblée nationale, avec une légère modification.

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 22 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 23

La proposition de rédaction n° 26 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 23 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 23 bis

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 23 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 23 quater

La commission mixte paritaire adopte l'article 23 quater dans la rédaction du Sénat.

Article 24 AA

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Ma proposition de rédaction n° 26 bis propose d'établir un jour de carence.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Nous étions défavorables aux trois jours de carence, nous le sommes aussi à un jour.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – J'avais déposé l'amendement rétablissant trois jours de carence. J'adhère donc sur le fond à la proposition de repli de Mme Gourault : mieux vaut un qu'aucun. La même tentative avait été faite, sans succès, en loi de finances.

Mais nous l'avons compris, c'est un point dur pour l'Assemblée nationale. Pouvons-nous prendre le risque de faire échouer la commission mixte paritaire ? Un autre texte sur la fonction publique viendra. Je précise que j'ai également accepté de retirer du texte la suppression d'une dérogation aux 35 heures à l'article 20 *quinquies*. M. Philippe Laurent remettra un rapport au Gouvernement pour nourrir un futur projet de loi sur les fonctionnaires qui pourrait servir de vecteur à ces dispositions.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction de Mme Gourault pourrait effectivement faire échouer notre commission mixte paritaire, ce qui serait regrettable.

M. Guy Geoffroy, député. – Je salue le travail des rapporteurs pour rapprocher les points de vue... quitte à altérer le profil général du projet de loi. Celui-ci a été réduit par rapport à l'ambition initiale, mais nous revenons à présent sur des sujets importants. Pour nombre de nos concitoyens, l'écart entre le public et le privé – et notamment sur les jours de carence – est insupportable. Si la proposition de Mme Gourault n'est pas adoptée, je voterai contre ce texte.

M. Jacques Alain Bénisti, député. – L'Assemblée nationale propose toujours un consensus ; entre trois jours, un jour ou aucun, nous pourrions retenir deux jours de carence ?

M. Philippe Bas, sénateur, président. – C'est très constructif !

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – J'ai déposé cette proposition pour respecter, comme l'indique M. Geoffroy, un principe d'équité. J'ai beaucoup travaillé avec Mme Lebranchu et j'ai souvent été d'accord avec elle, mais là, je ne l'ai pas comprise ! Je ne veux pas de négociations de marchands de tapis, un, deux ou trois jours ; je ne veux pas non plus faire échouer la commission mixte paritaire.

M. René Vandierendonck, sénateur. – Quel dilemme !

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Je m'en tiendrai donc à l'avis de mon collègue Alain Vasselle. Mais ma proposition était juste.

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Chacun connaît tous les avantages qu'il y aurait à l'adopter. À l'article 1^{er}, le Sénat a consenti à un sacrifice concernant le devoir de réserve : peut-être pourrions-nous trouver une contrepartie ici ? Mme Descamps-Crosnier détient la réponse !

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Le délai de carence est l'un des principaux points durs et si j'acceptais, je ne serais pas suivie par l'Assemblée nationale.

Quant à l'équité, je ne partage pas totalement votre avis : dans les entreprises de plus de 250 salariés du secteur privé, le délai de carence est neutralisé par la couverture complémentaire obligatoire au régime de base. Ce n'est pas à cet article que le sacrifice du Sénat à l'article 1^{er} peut trouver une contrepartie.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Mme Gourault et ses collègues auront d'autres vecteurs législatifs. Les esprits auront alors peut-être évolué à l'Assemblée nationale ? Madame Gourault, retirez-vous votre proposition de rédaction ?

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – Oui, je la retire, à contrecœur.

La proposition de rédaction n° 26 bis est retirée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 24 AA.

Article 24 A

La proposition de rédaction n° 27 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 BA

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 BA dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 BB

La proposition de rédaction n° 28 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 BB dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 B

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 B dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 C

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 C dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 D

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 D dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 G

La commission mixte paritaire maintient la suppression de l'article 24 G.

Article 24 M

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 M dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 O

Mme Jacqueline Gourault, sénatrice. – L'article 24 O oblige les centres de gestion à gérer administrativement les comptes épargne temps et à tenir le dossier individuel de chaque agent de la fonction publique territoriale. Ma proposition de rédaction n° 28 bis maintient le caractère facultatif de cette compétence. Certaines collectivités peuvent assurer directement cette mission.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Le président de la Fédération nationale des centres de gestion était favorable à une obligation. Qu'en pense le rapporteur du Sénat ?

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Cette disposition apparaissait dans la proposition de loi que j'avais déposée et qui reprenait des dispositions souhaitées unanimement par les présidents des centres de gestion. Après les arguments de Mme Gourault, je propose un avis de sagesse : sa rédaction n'empêchera pas un centre de gestion de prendre en charge les dossiers individuels ou les comptes épargne-temps. Une obligation assurerait une péréquation dans l'ensemble des collectivités. Mais j'admetts que dans la petite couronne, la tenue du dossier individuel de tous les agents pose un véritable problème. L'essentiel est de ménager aux centres de gestion la possibilité de le faire.

M. Jacques Alain Bénisti, député. – Effectivement. Certains centres de gestion suivent les dossiers de 800 à 1 000 fonctionnaires, contre 157 000 pour celui de la petite couronne ! Laisser la possibilité à des petits centres de gestion de gérer les dossiers individuels, notamment dans les milieux ruraux où il y a peu de fonctionnaires, serait certes utile. Si le dispositif est rendu obligatoire, des mesures dérogatoires devront en tout cas être prévues pour la petite couronne.

Mme Françoise Descamps-Crosnier, députée, rapporteure. – Il y a problème aux deux extrêmes... Je rejoins l'avis de mon collègue rapporteur : sagesse favorable.

La proposition de rédaction n° 28 bis est adoptée.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 29 des rapporteurs est un compromis. Elle précise le périmètre des missions facultatives exercées par les centres de gestion.

La proposition de rédaction n° 29 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 O dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 P

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 P dans la rédaction du Sénat.

Article 24 Q

M. Philippe Bas, sénateur, président. – La proposition de rédaction n° 30 éteint dans le temps les effets de la dégressivité de la rémunération des fonctionnaires territoriaux privés d'emploi depuis plus de trois ans.

La proposition de rédaction n° 30 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 Q dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 bis

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 24 ter

La modification rédactionnelle est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 24 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 25

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 25 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 26

La commission mixte paritaire adopte l'article 26 dans la rédaction du Sénat.

Article 27

M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur. – Je trouve dommageable que nous adoptions à l'article 27 des dispositions particulières pour un fonctionnaire bien identifié. La semaine dernière, le conseil des ministres a encore autorisé le directeur général d'un grand établissement public à prolonger son activité de deux ans dans le cadre de son contrat, bien qu'il ait dépassé l'âge de départ à la retraite.

Ce qui vaut dans le secteur privé – les salariés peuvent demeurer en poste jusqu'à 70 ans – doit l'être aussi dans la fonction publique. Il serait judicieux que les hauts

fonctionnaires exerçant des responsabilités pour une durée contractuelle ou définie dans leur mandat puissent le faire jusqu'à la fin du contrat ou du mandat. Mais prévoyons-le pour tous ! Des mesures au coup par coup sont sujettes à critique. Ce n'est pas pour rien que la presse s'est intéressée à cet article.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je partage votre point de vue.

La commission mixte paritaire adopte l'article 27 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 28

Les modifications rédactionnelles sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 28 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi de relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE

Mercredi 30 mars 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures

Audition de M. Amine Nejdi, vice-président du Rassemblement des Musulmans de France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Chems-Eddine Hafiz, représentant de la Grande Mosquée de Paris

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous poursuivons cette séance avec l'audition du représentant de la Grande Mosquée de Paris, qui occupe une place historique importante dans l'Islam français.

Le Grande Mosquée de Paris a été inaugurée en 1926 par le chef de l'État. Elle devait permettre de rendre hommage aux Musulmans morts pour la France pendant la Grande guerre. Depuis, la Grande Mosquée de Paris s'est imposée comme un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, selon une intensité variable en fonction des époques. Vous entretenez des liens soutenus avec l'Algérie.

Notre mission d'information s'est donné pour objectif de mieux comprendre les modalités selon lesquelles le culte musulman s'exerce dans notre pays. Nous essayons ainsi de mieux cerner le fonctionnement des instances représentatives du culte, les modes de financement des lieux de culte, ou encore la formation des imams. Sur l'organisation du circuit de la viande halal, la Grande Mosquée de Paris a aussi un éclairage utile à nous donner.

Pourriez-vous, en outre, nous préciser l'articulation entre la Grande Mosquée et deux organismes qui y sont adossés : l'Institut musulman de la Mosquée de Paris et la Société des Habous des lieux saints de l'Islam ? Enfin, nous aimerions savoir comment votre organisation se positionne vis-à-vis des autres grandes institutions représentatives de l'Islam en France.

M. Chems-Edine Hafiz, vice-président de la Grande Mosquée de Paris. – Je vous remercie de votre invitation. Avocat de profession, je parlerai ici en tant que vice-président du CFCM pour la Grande Mosquée de Paris.

Le CFCM est le résultat de plusieurs tentatives de créations d'une instance représentative du culte musulman qui ont eu lieu dans les années 1990. Sous le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement a été lancée l'*istichara* ou « consultation » qui a eu le mérite de réunir pour la première fois l'ensemble des dirigeants d'associations gérant des lieux de culte. C'est sur la base de cette impulsion qu'a été créée en 2003 par Nicolas

Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, le CFCM, comme association loi de 1901 qui a permis aux grandes fédérations de se retrouver dans une instance commune.

Je ne connais pas les critères qui permettent à une association cultuelle d'être considérée comme une grande fédération. Toujours est-il que la Grande Mosquée de Paris en est une ; elle est, vrai ou faux, très proche de l'Algérie, tandis que le Rassemblement des musulmans de France était proche du Maroc. Il y avait également une fédération africaine ainsi que, à l'origine, un service de l'ambassade de Turquie ; il n'y avait pas, à l'époque, d'association de musulmans turcs.

M. Dalil Boubakeur, recteur de la Grande Mosquée de Paris, a été nommé président de ce CFCM, non par élection, mais par un consensus entre les fédérations et les pouvoirs publics. Il a été considéré comme l'homme fédérateur pouvant assurer la représentation du culte musulman.

Le problème est qu'on a voulu faire du CFCM à la fois un équivalent du consistoire chargé de gérer les questions religieuses et un équivalent du conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), regroupant et représentant les musulmans. Cela était aberrant et nous l'avons signalé à plusieurs reprises. La confusion a été entretenue par les pouvoirs publics et le CFCM a toujours refusé de jouer ce rôle de représentation des musulmans qu'on a voulu lui faire jouer. Par exemple, lors d'une prise d'otage par des islamistes en Irak, l'État a incité le CFCM à y envoyer une délégation. Exemple plus récent : lors de l'opération « Plomb durci » de l'armée israélienne, le CFCM a été invité à des réunions avec le ministère de l'Intérieur et le CRIF pour gérer les manifestations qui avaient lieu. Cela a été le cas aussi en 2005 au moment des manifestations – le CFCM a alors refusé, et c'est l'UOIF qui a joué ce rôle pour établir une « fatwa », ce que je trouve personnellement étonnant en droit français.

Dans un pays laïc, est-il normal qu'une organisation chargée de l'organisation du culte ait un rôle de représentation de la communauté religieuse auprès des pouvoirs publics ? Cela mène au communautarisme et cela me semble d'autant moins opportun que je ne crois pas qu'il existe en France une « communauté musulmane ».

La Grande Mosquée de Paris a été créée en 1926, avec comme toile de fond le sang versé par les musulmans au cours de la Première guerre mondiale. L'Assemblée nationale a voté à cette occasion une subvention de 500 000 francs et le don d'un terrain sur lequel est construite la Grande mosquée. Les statuts de cet établissement ont été déposés au tribunal d'Alger, dans l'un des trois départements français d'Algérie de l'époque, afin de bénéficier de financement et de permettre aux ministres du culte y officiant d'être rémunérés, car la loi de 1905 ne s'y appliquait pas. Le recteur de la Grande Mosquée de Paris était, depuis cette date, l'aumônier national.

À la fin des années 1980, de nouvelles institutions, en particulier l'UOIF et le RMF, se sont développées et ont contesté à la Grande Mosquée de Paris son leadership historique au sein de la communauté cultuelle musulmane.

L'institut musulman de la Grande Mosquée de Paris a été créé, de façon un peu fictive, pour permettre à l'État de subventionner un institut. La société des Habous – c'est-à-dire des biens affectés au domaine cultuel – était une association loi 1901 qui avait pour mission première d'organiser le pèlerinage à La Mecque des populations musulmanes des colonies, en y possédant des hôtels, etc. La société des Habous est la propriétaire légale de

la Grande Mosquée de Paris, et c'est la seule structure qui existe juridiquement ; la Grande Mosquée de Paris est simplement une appellation d'usage.

Tous les recteurs ont été d'origine algérienne. Le premier recteur, M. Ben Ghabrit, avait été proposé par le maréchal Lyautey et avait été chef de protocole du roi du Maroc. Après un flottement en 1956 à la mort de celui-ci, c'est le père de l'actuel recteur, Hamza Boubakeur, qui a pris la tête de la Grande Mosquée, jusqu'à sa mort en 1982. Ensuite, ce sont des algériens qui ont été nommés directement : d'abord Cheikh Abbas jusqu'en 1989, puis un recteur médecin de formation jusqu'en 1992, et depuis cette date l'actuel recteur Dalil Boubakeur.

La Grande Mosquée est à la fois un lieu de culte, avec des salles de prière et des imams mis à disposition des fidèles, et un institut de formation chargé de former les ministres du culte. Il y a également une école d'apprentissage de la langue arabe pour les enfants, car il est souhaitable de prendre connaissance du Coran en arabe, un verset du Coran précisant que ce dernier a été révélé en arabe.

Comme celles d'Évry et de Lyon, la Grande Mosquée de Paris peut, en vertu d'un arrêté ministériel, désigner des sacrificeurs, jouant ainsi un rôle important dans la pratique du halal. Elle donne dans ce cadre son agrément à des sociétés habilitées à faire le sacrifice selon le rite musulman.

L'institut Al-Ghazali, indépendant de l'institut musulman, dispense quant à lui des cours pour la formation des imams et des aumôniers. Il a conclu depuis 2015 un accord avec l'Université de Paris pour un diplôme universitaire.

En effet, sur la formation des imams, la principale difficulté à laquelle nous sommes confrontés – tout comme l'institut européen de sciences humaines de Château-Chinon sous l'obédience de l'UOIF – est que, même si elle s'adresse à des bacheliers pour une formation de quatre années, l'inscription ne donne pas droit au statut d'étudiant, et ne permet donc pas d'accéder à un certain nombre de droits et avantages aux élèves en formation. Nous avons essayé de faire en sorte que les matières profanes, notamment le droit et les libertés publiques, soient enseignées à l'université. Cela permettrait aux personnes qui suivent cette formation d'avoir le statut d'étudiant, un diplôme universitaire, mais aussi une approche de citoyen en plus de leur approche théologique. Les imams de la Grande Mosquée de Paris font beaucoup d'effort pour que la formation corresponde aux attentes des jeunes. Avec le diplôme universitaire, ils peuvent désormais avoir le statut d'étudiant, accéder à l'université et s'acquitter ainsi au mieux de leur mission.

La Mosquée de Paris bénéficie de dotations de l'État algérien. Chaque année, un volet de la loi de finances prévoit, dans le budget du ministère des affaires religieuses, une subvention à la Grande Mosquée de Paris pour le salaire des imams envoyés en France.

En effet, un accord a été signé entre le ministre des affaires religieuses algérien et la Grande Mosquée de Paris afin que 125 imams formés en Algérie soient envoyés en France pour une durée de quatre ans et rattachés à la Grande Mosquée. Les étudiants intéressés doivent faire preuve d'aptitudes en français. Des responsables du ministère de l'intérieur français examinent les candidatures des futurs imams. Ceux qui sont retenus sont ensuite répartis sur l'ensemble du territoire national. Ils bénéficient du statut de fonctionnaires algériens et sont sous l'autorité du recteur de la Grande Mosquée de Paris. Outre l'Algérie, le Maroc et la Turquie ont signé un accord similaire avec la France.

Aujourd’hui, on constate un déficit de formation de nos imams. On n’a pas assez de ministre du culte au sein de la communauté musulmane. Cette question mérite réflexion.

Certains de ces imams formés en Algérie s’installent durablement en France. On n’a jamais constaté de défection, ni d’incident avec des discours hostiles à la Nation ou à une autre communauté, ni même d’ingérence dans la politique nationale ou internationale de la France. Ces imams sont uniquement chargés des prêches religieux. Pour les questions de société, il revient à Dalil Boubakeur, recteur de la Grande Mosquée de Paris, de définir la doctrine.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Je vous remercie pour cette intervention très claire. Vous nous avez indiqué qu’il n’existe pas de communauté musulmane de France ; dans ce cas, peut-on créer un Islam de France ? En d’autres termes, peut-on fédérer l’ensemble des communautés autour de valeurs d’un Islam modéré ? Quels en seraient les prérequis indispensables ?

Ma deuxième question porte sur la formation des imams. Il est fondamental d’avoir des imams qui prèchent les valeurs d’un Islam modéré. Vous avez présenté deux types de formation des imams : ceux formés en France et ceux formés à l’étranger. Quel type de formation préférez-vous ?

Dans la mesure où ceux formés à l’étranger bénéficient d’un statut de fonctionnaire, ils peuvent à ce titre recevoir des instructions de modération dans leurs prêches. N’est-ce pas la solution ? Il semblerait qu’il existe un décalage entre la formation des imams à l’étranger et les attentes de la jeunesse musulmane de France. Ce déphasage peut-il expliquer l’Islam que certains souhaiteraient pratiquer en France ?

Mme Fabienne Keller. – Combien de lieux de culte sont rattachés à la Grande Mosquée de Paris ?

Quelles sont, selon vous, les conséquences des actes de terrorisme, en particulier le regard que nous pouvons avoir sur les pratiquants du culte musulman ?

M. Chems-Eddine Hafiz. – Il n’existe pas une communauté musulmane en France mais une communauté de foi. On refuse tout communautarisme, d’où notre refus de participer à des instances purement musulmanes. Certains hommes politiques ont tenté de créer des instances musulmanes sur le modèle du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF). Ces tentatives avaient souvent des visées électorales. Nous nous y sommes toujours refusés. Si quelqu’un veut s’engager dans la politique, il peut le faire en tant que citoyen français, non en tant que musulman. Parler de communauté musulmane en tant que communauté de foi ne pose pas de difficulté, le Conseil français du culte musulman a d’ailleurs pour mission d’organiser les rites religieux de l’Islam.

Pour répondre à Mme Keller, je suis incapable de vous indiquer le nombre total de lieux de culte musulman ; certains d’entre eux sont situés dans des lieux privés, sous forme d’associations qui ne se reconnaissent pas dans le Conseil français du culte musulman.

Je suis pour un Islam de France, mais ce que j’entends par là, c’est simplement un Islam dont les imams seraient formés en France. Pour le reste, à l’instar des autres religions monothéistes, l’Islam est universel, c’est une religion qui ne connaît pas de frontière. Aujourd’hui, nous vivons une situation difficile. Un amalgame est opéré entre musulman et

Daech ; j'ai été moi-même traité de Daech... Être musulman en France est compliqué et le deviendra encore plus à l'avenir. Il nous faut un « plan Marshall » pour remédier à cette situation. On ne peut pas accepter une formation d'imams à l'étranger. L'Algérie a besoin d'imams alors même que 125 d'entre eux partent en France après avoir terminé leur formation religieuse.

La formation des imams est capitale si on veut prévenir les dérives, comme celles qu'on peut craindre avec certains aumôniers des prisons. Pour la Grande Mosquée de Paris, c'est en France que doit être organisée la formation de nos imams. Le Président de l'Université de Paris qui, à la différence de l'UOIF, se tient loin des idéologies et pratique un Islam malékite, était d'ailleurs intéressé pour contracter avec la Grande Mosquée de Paris sur cette question, mais les syndicats s'y sont opposés au nom de la laïcité.

Le Conseil français du culte musulman existe et nous devons le préserver. Il représente l'ensemble des associations du culte musulman, y compris celles reconnues par des pays étrangers, car c'est une réalité héritée de l'histoire. Nous organisons chaque année le pèlerinage de 25 000 fidèles à La Mecque qui se passe dans d'excellentes conditions, bien mieux que pour les fidèles musulmans d'autres pays.

Doit-on créer une hiérarchie au sein de l'Islam sunnite sur le modèle du gallicanisme ? Je ne le crois pas. En revanche, il faut conserver une spécificité du culte musulman en créant un institut théologique rattaché au Conseil français du culte musulman. Un tel institut permettrait de répondre aux questions que se posent de nombreux musulmans, et de prévenir certaines revendications excessives, pour répondre par exemple à ceux qui critiquent l'organisation d'examens universitaires pendant le ramadan ou refusent que des femmes soient auscultées dans les hôpitaux par des médecins hommes.

Le CFCM est une association dont le siège est loué par la mairie de Paris, pour un euro symbolique, dans le 15^{ème} arrondissement. C'est un beau local qui convient à nos activités. Mis à part cela, nous n'avons aucune ressource.

Je voudrais parler de la fondation pour les œuvres de l'Islam de France. Devons-nous avoir une vraie fondation, pour permettre à la fois la construction et l'entretien des mosquées, mais surtout le financement de la formation des imams et des aumôniers ? La formation des ministres du culte est le cœur du problème. Il faut savoir quelle formation l'on donne à ces derniers, car aujourd'hui, même au sein du CFCM, le message de l'Islam est parfois dévié.

Quand un homme politique veut obliger les prêches en français, je me demande de quoi il se mêle ! Cela exacerbe les tensions et donne l'impression que l'on ne peut pas être à la fois français et musulman. Pourrait-on dire au culte catholique qu'il devrait parler dans telle ou telle langue ? Nous constatons dans les partis politiques l'absence de personnel se revendiquant musulman.

Au départ, la Fédération de la Grande Mosquée de Paris procède de la mosquée située dans le 5^{ème} arrondissement de Paris. Comme on lui a octroyé la représentation de l'Islam algérien, elle compte aujourd'hui environ 260 lieux de culte qui se reconnaissent sous son obédience. Certains imams sont recrutés localement, et les 125 imams envoyés par l'Algérie sont répartis sur le territoire. Il y a une vraie crise pour le recrutement des imams aujourd'hui.

M. Michel Amiel. – La laïcité est une exception française, à laquelle la plupart des hommes politiques sont très attachés. Considérez-vous que la loi de 1905 n'est pas ou plus adaptée à l'Islam en France et en particulier aux besoins de financement de la formation des imams ?

M. Chems-Edine Hafiz. – En mon nom propre et au nom de la Grande Mosquée de Paris, je peux affirmer que toucher à la loi de 1905 ne serait pas une bonne chose. Avoir mis en place un diplôme universitaire est un élément important : c'est un exemple du fait que l'on peut trouver, non pas des astuces, mais des modalités juridiques. Toucher à la laïcité, c'est toucher au sacré d'une certaine manière ! Une des modalités juridiques pourrait être la fondation qui, elle, financerait la formation voire directement la rémunération des aumôniers ou des ministres du culte en général, une tâche aujourd'hui difficile pour laquelle la plupart sont bénévoles. La fondation n'a pas fonctionné car elle a été constituée des mêmes membres que le CFCM.

M. Michel Amiel. – Cela signifierait qu'il faudrait que l'État finance la fondation !

M. Chems-Edine Hafiz. – La fondation n'est pas en panne à cause de l'État : elle aurait pu continuer à lever des fonds, comme elle l'avait fait avec la donation de Serge Dassault.

La Grande Mosquée de Paris bénéficie d'une subvention de l'Algérie : à partir du moment où ce financement est légal et transparent, il n'y a selon moi d'autant moins de problème que c'est un mal nécessaire : l'Islam est une religion pauvre en France, et la plupart des lieux de culte sont financés par les dons des fidèles.

Mme Fabienne Keller. – Il nous serait utile de disposer des tableaux de financement de votre fédération, pour pouvoir comparer et consolider ces chiffres.

M. Chems-Edine Hafiz – Nous vous les enverrons.

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous remercie de votre présence et de vos informations éclairantes.

Audition de M. Ahmet Ogras, président du Comité de coordination des Musulmans turcs de France

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant le président du Comité de coordination des Musulmans turcs de France (CCMTF). Monsieur le Président, votre organisation fédère la plupart des lieux de culte fréquentés par les musulmans d'origine turque en France. Vous souhaiterez sans doute nous dire quelques mots sur l'organisation cultuelle de la communauté turque et sur les associations qui la représentent, points sur lesquels votre ambassadeur, que nous avons reçu la semaine passée, nous a déjà donné de précieuses indications.

Notre mission d'information souhaite mieux comprendre les modalités selon lesquelles le culte musulman s'exerce dans notre pays. Nous essayons ainsi de cerner le fonctionnement des instances représentatives du culte, les modes de financement des lieux de culte, l'organisation du circuit de la viande halal, la formation des imams, etc.

Je vous propose de nous faire part de votre sentiment général sur la place, l'organisation et le financement du culte musulman dans notre pays.

En outre, à une période où la représentativité du Conseil français du culte musulman (CFCM) suscite des interrogations chez beaucoup de musulmans, nous aimerais savoir comment votre Comité se positionne vis-à-vis des autres grandes institutions représentatives de l'Islam en France.

M. Ahmet Ogras, président du Comité de coordination des musulmans turcs de France. – Je vous remercie de m'avoir invité. Que ce soit ici ou dans l'instance de dialogue initiée par le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve, ces moments d'échange entre les élus de la Nation et les divers représentants du deuxième culte en France et du premier culte dans le monde sont précieux.

Un peu d'histoire sur la rencontre de l'Islam et de la République. L'Islam, dans un premier temps, a été la religion des colonisés et des administrés dans le continent africain et dans les DOM-TOM. Dans un deuxième temps, elle a été la religion des harkis. Ensuite elle a été la religion des immigrés, dernière étape du statut de religion de l'étranger. Depuis les années 2000, elle est devenue tout simplement la religion des concitoyens français – petits-enfants immigrés et convertis.

Une reconnaissance de cette religion est apparue dans la sphère sociale et, sous l'impulsion de différents responsables politiques, une instance de représentation du culte musulman a été créée : le CFCM. L'Islam a alors définitivement acquis le statut de religion permanente. Je tiens à remercier tous nos aïeux, tous nos représentants et les élus des efforts réciproques effectués pendant cette transition de reconnaissance officielle. Aujourd'hui, malheureusement, certains mauvais penseurs veulent transformer cette religion de paix en une religion de terreur et sont encouragés par des chroniqueurs et par une minorité d'élus. Nous devons être justes vis à vis de nos compatriotes et respecter leurs croyances.

Les musulmans français et européen doivent participer activement à tous les défis de la Nation et prendre part à la construction de notre avenir commun car nos destins sont liés.

Pour en venir à l'objet même de votre commission, l'État doit être un facilitateur et un accélérateur dans la mise en pratique des circulaires et des lois et surtout ne pas s'ingérer dans la vie spirituelle de ces citoyens. Aujourd'hui, les associations culturelles, les scouts musulmans, les associations gestionnaires des lieux de culte, les aumôneries, les établissements scolaires, les associations des consommateurs des musulmans, les associations défendant les droits des musulmans, les fédérations et enfin le CFCM contribuent tous à l'organisation du culte musulman dans notre pays. Je veux rendre hommage au travail de tous ces bénévoles.

Le CCMTF compte plus de 270 associations membres. Nos 270 lieux de cultes sont tous gérés par des bénévoles et le DITIB (Union pour les affaires religieuses) met à la disposition de ces associations 151 imams. Nous sommes en déficit de 120 postes et, malheureusement, nous sommes bloqués par un quota. Le fonctionnement des associations et la gestion des lieux de cultes ne sont pas financés par l'étranger. Les membres des associations cotisent tous dans leur association et ils contribuent à leur bon fonctionnement. L'entraide et la générosité sont les seules sources de financements connues dans nos lieux de cultes.

Actuellement, plus d'une centaine de jeunes française et français participent au programme de formation théologique dans les différentes universités en Turquie en partenariat avec la direction des affaires religieuses de la République de Turquie. À Strasbourg, nous voulons ouvrir une faculté de théologie pour former nos futurs représentants, cadres et imams. Nous avons également de nombreux projets d'ouverture de collège et de lycée pour répondre aux attentes de la jeunesse française.

Pour que l'Islam ne soit plus la religion de l'étranger et surtout pas une religion de passage, nous devons vivre notre vie paisiblement en France, de la naissance à la mort. Nous devons pouvoir enterrer nos aïeux en France tous en respectant leurs convictions et pouvoir accueillir nos ainées dans des maisons de retraite compatibles avec leur croyance.

Depuis une bonne dizaine d'années, la plupart de nos fidèles pratiquent le sacrifice lors de l'aïd par procuration dans les pays n'ayant pas accès régulièrement à la viande. Pour la pratique du pèlerinage, nos concitoyens profitent de l'expérience de notre association et de son savoir-faire. La communauté franco-turque passe très peu par des agences de voyage.

Désormais, il est nécessaire de se doter des moyens pour que la France ne soit pas privée de cette religion de paix : c'est maintenant ou jamais. Les Français ont besoin de messages et surtout d'actes forts comme au début du XX^{ème} siècle avec le projet de la grande mosquée de Paris. Cela ne posa aucun problème à l'un des grands parlementaires de la III^{ème} République : voici ce que disait Édouard Herriot en 1920 lors du débat sur son financement : « Il n'y a aucun inconvénient à donner aux musulmans une mosquée, puisque très légitimement nous donnons aux catholiques des églises, aux protestants des temples et aux israélites des synagogues ». La première pierre de la mosquée de Paris fut posée le 19 octobre 1922. Le Maréchal Lyautey, qui inaugura les travaux, s'exprimait ainsi : « Quand s'érigera le minaret que vous allez construire, il ne montera vers le beau ciel de l'Île-de-France qu'une prière de plus dont les tours catholiques de Notre-Dame ne seront point jalouses ». Enfin, le Préfet de la Seine prit la parole : « Les Musulmans sentiront que la France et Paris les accueillent non comme des étrangers, mais comme des frères ».

Le musulman est fidèle à son pays, la France, et respectueux de ses valeurs républicaines : le musulman est fier d'être français et européen, on ne le dit pas assez.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Quelles sont vos relations avec les autres communautés musulmanes au côté desquelles vous siégez au sein du CFCM ?

Le CFCM connaît quelques problèmes de représentativité : la jeunesse ne se reconnaît pas dans cette institution. Récemment, le ministre de l'intérieur a créé une instance de dialogue avec le monde musulman. Quelles doivent être les relations entre ces deux organes ? L'instance de dialogue doit-elle se substituer, à terme, au CFCM, ou le compléter ? Le CFCM n'a pas de compétence théologique : l'instance de dialogue doit-elle s'en saisir ? Mme Féret, Mme Goulet et moi-même avons participé lundi dernier comme observateurs aux travaux de cette instance et nous nous interrogeons sur son devenir.

La Turquie envoie des imams détachés en France, mais vous souhaitez qu'une formation des imams soit délivrée en France, notamment à Strasbourg. Une première tentative a échoué, compte tenu de l'absence de reconnaissance par le système universitaire français des diplômes concernés.

La communauté musulmane a-t-elle besoin de financements extérieurs pour fonctionner ? Le financement halal ne pourrait-il prendre en charge le coût des formations ?

Que penseriez-vous d'élections directes pour représenter, par-delà les courants, la communauté musulmane de France ?

M. Ahmet Ogras. – Notre ambassadeur vous a déjà bien expliqué le fonctionnement de la communauté franco-turque en France, une communauté discrète et disciplinée.

Au sein du CFCM, nos relations sont cordiales. Un nouveau président a été nommé et l'actualité nous oblige à bouger. Néanmoins, beaucoup de progrès restent à accomplir. En revanche, nous manquons de ressources humaines et financières. La question du financement est prégnante. La Fondation pour les œuvres de l'Islam n'est toujours pas en activité car un ou deux représentants d'une fédération n'en veulent pas ainsi que certains administrateurs.

Nous sommes une communauté réservée, qui parle peu mais qui travaille beaucoup. Les élus reconnaissent nos points forts et nous remercient pour nos efforts.

Le 1^{er} juillet 2017, je deviendrai président du CFCM, à la suite de M. Anouar Kbibech. C'est une opportunité pour montrer ce que les franco-turcs font pour la France. Nous serons plus dans le champ visuel de l'Islam de France.

Il y a trois ans, quand je suis entré au CFCM, trois personnes qui n'étaient pas membre du bureau participaient à toutes nos réunions : il s'agissait d'agents du bureau central des cultes du ministère de l'intérieur. C'est toujours le cas et c'est, pour le moins, surprenant.

Aujourd'hui, nous ouvrons les portes du CFCM aux jeunes et aux femmes : tous les deux mois, des jeunes nous exposent leurs problèmes et leurs projets.

L'instance de dialogue n'est pas une alternative au CFCM. M. Cazeneuve nous a rassurés sur ses intentions : cette instance est un atelier pour échanger sur des sujets précis. Dès la deuxième réunion, nous avons traité de la déradicalisation. Lors de la prochaine réunion, nous proposerons des solutions.

La formation et le financement des imams détachés : il s'agit de la seule aide financière que nous percevons de la Turquie.

Le projet d'une faculté de théologie musulmane en France est souhaité par le ministère de l'intérieur et par les représentants des affaires religieuses de la Turquie mais le faux problème de la reconnaissance mutuelle des diplômes bloque le processus. La France doit accepter de faire une exception. Cette faculté est destinée à tous les Français et pas seulement à ceux d'origine turque. Nous avons besoin de votre appui politique pour travailler ensemble.

À l'avenir, mais sans doute pas en 2019, le CFCM sera élu par des électeurs. Toutes les associations du CCMTF sont gérées par des présidents élus par leurs membres à jour de leurs cotisations. À l'exception de notre Comité, très peu de musulmans pratiquants participent à la vie associative. Pour être véritablement représentatif, le CFCM devra être élu.

Mme Evelyne Yonnet. – Pouvez-vous nous en dire plus sur la question du diplôme de la faculté de Strasbourg ? Quatre années de théologie me semblent suffisantes pour former les imams.

Quid des élections que vous envisagez pour le CFCM ?

M. Ahmet Ogras. – Aujourd’hui, le CFCM est élu par de grands électeurs déconnectés de la réalité. Son point faible est de ne pas représenter la base. Les musulmans qui adhèrent à des associations ont un droit de regard sur la nomination de leurs présidents. Ceux-ci pourraient élire les membres du CFCM. Ce serait un premier pas. Encore faut-il que nos partenaires soient aussi prêts que nous. Dans un second temps, on pourrait envisager des élections ouvertes à tous.

Mme Evelyne Yonnet. – Avez-vous beaucoup de divergences avec les autres musulmans ?

M. Ahmet Ogras. – Sur le fond, aucune. Seules nos méthodes de travail diffèrent.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Vos relations sont-elles bonnes avec vos collègues des autres communautés ?

M. Ahmet Ogras. – Nous n’avons aucun souci.

Vous m’avez interrogé sur le diplôme de la faculté de Strasbourg. La Turquie veut qu’il soit reconnu par la France avant de le reconnaître sur son propre territoire. La France estime qu’elle ne peut reconnaître ce diplôme au nom de la laïcité. Une solution est néanmoins possible, d’autant que la Turquie a fait de gros efforts financiers. À mon sens, c’est maintenant ou jamais.

Mme Evelyne Yonnet. – Ces diplômes ne sont pas ceux de l’université. Comment demander à la France de les reconnaître ? Prenez le cas, par exemple, des diplômes de médecine : un médecin du Congo ne sera pas reconnu à ce titre en France. Le problème va plus loin que la seule théologie.

M. Ahmet Ogras. – C’est la reconnaissance qui importe : il faut trouver une solution au niveau politique. La Turquie demande que ce diplôme soit reconnu, mais pas nécessairement comme diplôme théologique. Pour le détail, c’est l’équipe de Strasbourg qui gère le dossier. Je ne peux vous en dire plus.

Mme Françoise Férat, présidente. – Nous sommes tous d’accord pour dire que les imams doivent être formés en France, tout en respectant les principes de la laïcité.

Dans quelques semaines, nous irons à Strasbourg, mais je crains que nous ne parvenions pas à trouver une réponse immédiate.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Vous nous avez dit que le problème le plus important était celui du financement. Vous avez également dit que des administrateurs bloquaient le processus. De qui s’agit-il ?

Le financement peut venir de l’étranger. Ainsi en est-il du salaire des imams envoyés par la Turquie. Il peut également venir par des flux plus ou moins opaques qui financent les mosquées. Or, celui qui a une mosquée dispose de sièges supplémentaires au

CFCM. Le financement pourrait également venir du halal : qu'en pensez-vous ? Seules trois mosquées sont habilitées : on nous dit que les choses sont loin d'être claires.

L'autre source de financement vient des fidèles eux-mêmes. Certains représentants de la communauté nous ont dit qu'ils disposaient de beaucoup d'argent car les fidèles étaient très généreux. On nous a dit qu'au moment du ramadan, certaines mosquées d'Île-de-France perçoivent plus d'un million de dons. On nous a cité des chiffres de l'ordre de 3 millions, dont 1,5 million durant les trois derniers jours du ramadan. Chrétien pratiquant, je vois les billets dans la corbeille : ils sont rares... Éclairez-moi, d'autant que vous nous avez dit que votre problème principal était celui du financement.

M. Philippe Bonnecarrère. – Votre présupposé est d'être fidèle à la France et vous avez fait référence à plusieurs reprises à un Islam de France. Je ne conteste pas votre intégrité intellectuelle.

Vous êtes fidèles à la France mais en même temps, vous vous exprimez au nom de 270 mosquées franco-turques. Peut-on parler d'un Islam de France alors que des mosquées sont rattachées à un pays ? J'ai suivi le discours du président Erdogan à Strasbourg : il a demandé à son auditoire de respecter les règles du pays dans lequel il vit mais de ne jamais oublier son origine turque. Comment parler d'Islam de France alors que la présence des origines est aussi forte ?

Comment fonctionne la mise à disposition des 150 imams envoyés en France par la Turquie ? Le salaire est-il intégralement payé par ce pays ? Les associations locales règlent-elles les charges sociales et le loyer ? Dans quelle langue s'expriment ces imams à l'occasion des prêches ? D'après de rapides calculs, j'estime que la mise à disposition de ces imams représente une aide de 7,5 millions de la Turquie.

M. Ahmet Ogras. – Sur le marché du halal, seul le CCMT en est écarté. Les mosquées de Paris et de Lyon, à savoir la composante algérienne, sont représentées, ainsi que la mosquée d'Ivry, à savoir la composante marocaine. En revanche, pas un centime pour la composante turque. Pourtant, nous sommes une très grande fédération et nous investissons beaucoup. Depuis trois ans que je suis au CFCM et que j'interroge les uns et les autres sur cette incongruité, le ministère de l'intérieur et le CFCM se renvoient la balle.

Nous n'avons pas non plus d'aumônier national ni régional. Nous n'avons donc aucun avantage de siéger au CFCM.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Parlez-vous des aumôniers des prisons ?

M. Ahmet Ogras. – L'aumônier des prisons vient du Rassemblement des musulmans de France (RMF), celui des hôpitaux vient de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF) et l'aumônier militaire est algérien. Pour que notre communauté s'investisse dans le CFCM, nous devons lui en montrer l'intérêt qui, pour le moment, n'est pas évident. Les Français d'origine turque doivent donc avoir une réelle place au sein du CFCM.

La fondation est bloquée par un ou deux présidents. La présidence tournante revenant à l'UOIF, les pouvoirs publics de l'époque se satisfaisaient de ce blocage. C'est bien dommage car la fondation disposait d'un million d'euros qui sont, depuis sa création, bloqués.

Je ne crois pas aux chiffres que vous avez cités, monsieur le rapporteur : il faudrait que 1 000 personnes donnent chacune 1 000 euros par jour pour arriver aux 3 millions. Ce montant a peut-être été mobilisé sur un projet donné, mais pas pour le fonctionnement courant.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – On nous a parlé de 4 000 fidèles.

M. Ahmet Ogras. – Cela représente quand même 1 000 euros par personne, cela ne me paraît pas crédible.

L'argent en tant que tel n'est pas le problème principal, mais qui va récupérer cet argent et comment va-t-il être géré ? Des fondations sont indispensables, par exemple pour créer des maisons de retraite, pour entretenir les cimetières, pour bâtir des écoles, pour accompagner les élèves et les enseignements. Les fidèles cotisent dans les mosquées car le lieu existe, le lieu est bien visible, cela donne confiance. Mais aujourd'hui, on n'a plus besoin de nouvelles mosquées, on a besoin d'enseignement, d'espaces culturels, de psychologues pour aider les couples en difficulté. Le CFCM devra créer à l'avenir des fondations pour accompagner les musulmans dans leur vie quotidienne.

Le salaire versé par la Turquie aux imams envoyés en France peut s'analyser comme une coopération entre deux États. Il s'agit d'une mise à disposition. Les imams doivent être logés dignement. La plupart des associations ne payent rien. Au maximum, elles déboursent 500 euros par mois. Les prêches et les prières se font en arabe, tandis que les explications se font le plus souvent en turc, et très peu en français. Aujourd'hui, le plus grand imam qui s'exprime en français, c'est Google, mais il ne raconte pas l'Islam. Les radicalisés l'ont été par des prêches en français. La langue française est donc un faux problème et si nous avions des imams parlant français, la question ne se poserait pas.

Pour le franco-turc, le pays, la discipline, l'État, le policier sont respectés. Tous nos prêches rendent grâce à l'État. Cette double appartenance nous est naturelle, et c'est pourquoi je comprends que vous ne compreniez pas le discours du président Erdogan. Pour nous, quelqu'un qui n'a pas d'État n'a pas d'avenir : c'est ce qui se passe en Syrie. On ne peut demander aux franco-turcs d'oublier leur pays d'origine. Quelqu'un qui ne respecte pas son État ne peut pas respecter l'État d'un autre pays.

Un mot sur l'Islam de France : j'aimerais que l'on arrête de faire référence à cette notion. Les valeurs de l'Islam sont universelles et, que je sois en France, en Belgique ou aux États-Unis, l'Islam est le même. Certes, les cultures diffèrent – et l'Islam les respecte – mais il reste identique. Ne créons pas des problèmes là où il n'y en a pas.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci pour votre intervention et pour les précisions que vous nous avez apportées.

Audition de M. Amar Lasfar, président de l'Union des organisations islamiques de France

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous achevons nos travaux avec l'audition de M. Amar Lasfar, président de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF). L'UOIF est la fédération associative musulmane la plus importante en France, avec de

nombreuses implantations au sein de grandes villes telles que Lille, Bordeaux ou Nantes. L'UOIF est connue comme étant idéologiquement proche des Frères musulmans.

Monsieur le président, notre mission d'information souhaite mieux comprendre les modalités d'exercice du culte musulman et cerner le fonctionnement de ses instances représentatives, les modes de financement des lieux de culte, ou l'organisation du circuit de la viande halal. Nous souhaitons également des éclaircissements sur la formation des imams.

À une période où la représentativité du Conseil français du culte musulman (CFCM) semble susciter des interrogations chez beaucoup de musulmans, nous aimerais savoir comment votre Union se positionne vis-à-vis des autres grandes institutions représentatives de l'Islam en France.

M. Amar Lasfar, président de l'Union des organisations islamiques de France. – Merci de votre invitation. L'UOIF appartient au paysage confessionnel musulman de notre pays depuis sa création en 1983 à l'initiative de neuf mosquées – qui étaient plutôt des salles de prière. Nous avions vu la situation qui existerait trente ans plus tard, regroupant des mosquées et des écoles pour un Islam de France. À l'époque, l'Islam était pratiqué par les immigrés. L'Islam franco-français n'était pas connu.

Nos buts étaient de faciliter la pratique du culte, d'aider à l'intégration et à la sédentarisation, et d'organiser un culte conçu et pratiqué en France. On ne parlait pas encore d'Islam de France, mais d'Islam en France.

À l'heure actuelle, nous regroupons 285 associations cultuelles, dont des mosquées cathédrales créées dans les années 2000.

Notre premier fondement est l'indépendance, qu'elle soit politique, vis-à-vis des pays d'origine, ou religieuse, quant aux conceptions, à la lecture, à la compréhension. Nous nous inspirons de ce qui se passe dans le monde. L'Islam est différent au Moyen-Orient, au Maghreb, dans le Sud-Est asiatique. Il porte l'empreinte culturelle de chaque pays. Pourquoi la France ne le marquerait-elle pas de son empreinte ?

Notre deuxième fondement est la lecture contextualisée, sur laquelle a travaillé M. Tareq Oubrou, recteur de la mosquée de Bordeaux. Il s'agit d'avoir un œil sur le texte, un œil sur le contexte. L'interpellation des textes a été initiée par l'UOIF. S'il n'existe qu'un seul Islam dans ses fondements, il y en a une grande variété dans la pratique. Nous mettons l'accent sur les finalités du texte. Nous sommes dans l'évaluation de ce qui peut être réformé. Des instituts ont été créés dans les années 1990 pour outiller cette recherche intellectuelle. Notre rencontre annuelle du Bourget, en 2005, portait sur la question : « Islam de France, de quelle lecture s'agit-il ? » Le texte est divin mais l'interprétation est humaine. Charge à l'homme d'en faire une lecture en harmonie avec le pays où il vit.

Notre troisième fondement, pratique, porte sur les ministres du culte et les *fatwa*, c'est-à-dire les avis religieux. Les imams sont formés en langue française, à la culture, à la laïcité. En 1992, l'Institut européen des sciences humaines a été créé à Château-Chinon, avant d'ouvrir une antenne à Paris, près de dix ans plus tard. On ne peut pas continuer à importer des imams. La langue des musulmans de France est le français. L'arabe est la langue de la religion. Pour moi qui suis originaire du Maroc, l'arabe est déjà une deuxième langue. On ne peut pas non plus répondre aux croyants par des avis religieux venus de l'étranger. L'avis d'un savant n'est pas sacré. Il faut avoir l'esprit critique. On n'est pas tenu de suivre à la lettre

les quatre écoles jurisprudentielles du monde musulman. Elles doivent nous inspirer : pourquoi ne pas créer une cinquième école de France et d'Europe ? En 1994, le Conseil européen de la *fatwa* a été créé pour réunir des spécialistes, en majorité des imams qui opèrent en Europe, ainsi que des membres issus du monde musulman.

C'est à la pratique musulmane de s'adapter à la société et non l'inverse. L'Islam ne doit pas la brusquer ni remettre en cause les équilibres qui existaient auparavant. La loi de 1905 a été qualifiée de « compromis fragile ». M. Chevènement nous avait demandé si nous étions favorables à sa remise en cause. Nous avons répondu négativement. C'est une loi généreuse et libérale qui permet à la religion d'être pratiquée, de se développer.

En 2015, sur 127 communiqués de l'UOIF, 75 allaient dans le sens de la dénonciation de la barbarie. Nous ne sommes pas outillés pour la déradicalisation. Il faut des spécialistes, psychologues, policiers, juristes. En revanche, seuls les imams et les responsables associatifs peuvent assurer la prévention. Leur travail dans les mosquées doit être salué. Les jeunes suivent l'orthodoxie et refusent la radicalisation. Celle-ci émane des mosquées sur internet – ce sont les *fatwa* transcontinentales.

La laïcité est mon cadre, qui me permet de m'épanouir et de pratiquer ma religion. Les musulmans sont d'abord des citoyens. Une année, pour la fête de l'Aïd-el-Kébir, nous avions reçu la ministre de la solidarité entre les générations, Mme Codaccioni. Elle avait lu notre slogan « citoyen d'abord, musulman ensuite » et nous avait salués en disant que nous avions résumé toute la philosophie de notre présence dans ce pays. Mes prêches vont dans le sens de la citoyenneté, d'un contrat entre les musulmans et la société. Je dis : « Vous appartenez à votre pays avant de partager votre culte avec d'autres ». La spiritualité de l'UOIF apaise, responsabilise et apprend aux fidèles le vivre ensemble. Ce sera le thème du prochain rassemblement au Bourget.

L'organisation du culte musulman a commencé en 1986, selon une première version imaginée par M. Pasqua, ministre de l'intérieur. Son idée de consistoire n'a pas fonctionné en raison des spécificités de l'Islam. En 1989, six personnalités – j'en faisais partie – ont été réunies par M. Joxe au sein du Conseil de réflexion sur l'Islam de France (Corif), jusqu'en 1993. En 1994, M. Debré a élaboré une charte musulmane, bourrée de versets, à laquelle nous nous sommes opposés car elle était incompatible avec nos principes. Nous disons qu'il n'existe qu'un document de référence, la Constitution. En 1999, M. Chevènement a rassemblé des personnalités issues de six mosquées, avant qu'en 2003, M. Sarkozy donne naissance au CFCM. Celui-ci est le représentant légal des musulmans de France, mais il n'a pas encore la crédibilité nécessaire. Son président, M. Kbibeche, met en avant ce qui lui faisait défaut : la jeunesse, les femmes, la majorité des mosquées. Le dernier scrutin du CFCM n'a concerné que 950 mosquées, sur 2 500. C'est trop peu, d'autant qu'il existe en France une mosquée pour 3 000 personnes, contre une pour 2 000 en Allemagne et une pour 1 250 en Grande-Bretagne. Pour cela, il faut des financements. Hormis une vingtaine de mosquées financées par des organisations ou des États étrangers, l'immense majorité est financée par la communauté musulmane. Elle est généreuse, mais il faut l'impliquer – il y a cinq à six millions de musulmans, ce qui représente un fort financement.

Il faut prendre des précautions avec le financement. Le CFCM travaille sur d'autres pistes, telles que le pèlerinage. Il existe aussi de petites passerelles vers l'argent public, de façon légale.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Merci de cette audition pleine d'entrain, qui contraste avec les opinions généralement prêtées à votre organisation. Quand on parle du Bourget, du discours de votre organisation, ce n'est pas en termes compatibles avec la République. Quand vous invitez M. Tariq Ramadan – c'est votre droit le plus strict –, les rangs des élus, moi la première, sont déserts.

Comment expliquer cette différence ? Pourquoi une si mauvaise réputation, très éloignée du discours que vous tenez ? Je suis franchement interpellée.

M. Amar Lasfar. – M. Elkabbach m'a posé les mêmes questions lundi matin sur *Europe 1*. On parle de nous plutôt que de parler avec nous. Pour dire qu'il existe une dichotomie, il faut nous rencontrer. Je n'ai pas bougé, de mes 19 ans à maintenant – j'ai 55 ans. La dualité des discours est impossible. C'est très fatigant ! Le discours que je vous tiens est le même que dans les mosquées. Vous avez mille façons de le vérifier. Nous respectons notre public du Bourget. On ne lui apprend rien ; on crée les conditions du débat. Nous avançons les frais de deux millions d'euros, nous invitons des intervenants. Va-t-on les censurer ? Certains viennent même distribuer des tracts insultants. Nous ne nous retrouvons pas dans tous les propos de M. Tariq Ramadan. Par exemple, il est contre l'enseignement privé, qu'il accuse de communautarisme, ce qui est faux. Il interpelle les musulmans, mais il nous dit aussi qu'ils doivent agir comme des citoyens. Quand il sort de ce que nous avons tracé, nous disons que nous ne sommes pas d'accord. Mais nous n'inviterons pas uniquement ceux qui sont d'accord avec nous.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Faut-il une instance représentative de l'Islam en France ? Nous n'avons pour l'instant qu'une instance de dialogue.

M. Amar Lasfar. – En 1992, au Bourget, nous avons posé la question : « Qui représente les musulmans ? » La représentation officielle est notre cheval de bataille. Nous répondons toujours présents à l'invitation des autorités. Les musulmans de ce pays ont une demande de légitimité. Nous sommes favorables au modèle intégrationniste français. Les musulmans font tout pour mettre en place une organisation représentant leur culte. Nous en sommes plus que demandeurs. L'UOIF n'a pas participé au dernier scrutin du CFCM, il y a deux ans et demi, car il souhaitait des réformes. Nombre de structures sont laissées sur le bord de la route. Nous n'avons pas été écoutés. Actuellement, nous discutons pour réintégrer le CFCM. Nous y sommes mal représentés, mais tout de même représentés. Nous voulons une structure, et c'est la seule. L'instance de dialogue de l'État a réuni 130 personnes en juin, dont une trentaine de l'UOIF. Lors de sa tournée à Poitiers, Bordeaux, Strasbourg et Marseille, le ministre de l'intérieur a été reçu par des membres de l'UOIF. M. Valls lui-même déclare que le CFCM n'est pas représentatif.

Nous sommes outillés pour la prévention, pour parler aux jeunes. Le vendredi, le prêcheur parle pendant trente à quarante-cinq minutes sans être interrompu. Les écoles coraniques du week-end accueillent des dizaines de milliers de jeunes. L'enseignement privé musulman compte 5 000 élèves. Nous avons immunisé une bonne partie de nos coreligionnaires et concitoyens.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Merci. Vous êtes une école de pensée avant d'être une association loi 1901. Quelle école ? Française ou internationale ? Vos relations avec les Frères musulmans sont connues.

La radicalisation est galopante. Vous intervenez depuis plus de trente ans, mais le résultat de votre prévention n'est pas à la hauteur de nos attentes. Le recensement des jeunes en voie de radicalisation que nous avons mené avec Mme Nathalie Goulet en février 2015 donnait le chiffre de 1 400. En novembre, ce chiffre s'élevait à 9 800. Votre école de pensée, si elle est indispensable, ne se traduit pas dans les faits.

Quelles sont vos relations avec le CFCM ? Vous dites qu'une structure représentant le culte musulman est souhaitable. Le CFCM représente les mosquées. Celles-ci sont-elles assimilables au culte musulman ? Le CFCM ne s'occupe pas de théologie, or la pratique d'un culte en implique une lecture claire. Votre appartenance chaotique au CFCM ne procède-t-elle pas de votre volonté de trouver une autre réponse, par exemple avec un conseil théologique ?

Nous ne sommes pas habitués à un discours comme le vôtre. Rassurez-nous.

M. Philippe Bonnecarrère. – Bravo pour votre présentation brillante. À vous écouter, tout est contextualisé, les éléments matériels fonctionnent. Mais à ce « tout va bien », la réalité répond par la négative. Quelle est l'organisation que vous proposez pour le CFCM ? Cela fait trente-trois ans que vous réfléchissez à cette question, et vous y participez depuis ses débuts. Quel est votre plan de réforme ?

Combien de personnes ont-elles été formées à l'institut de Château-Chinon depuis sa création ? Et par an ? Combien d'entre elles sont en responsabilité dans les mosquées françaises ?

L'Islam français a-t-il toujours besoin de financements étrangers, et si oui comment en assurer la transparence ? S'il n'en a pas besoin, comment la collecte financière peut-elle être organisée ? L'État n'a pas vocation à intervenir dans la vie religieuse, mais je ne serais pas choqué par une certification, une publication des mouvements financiers. Et vous ?

M. Amar Lasfar. – Nous sommes une école de pensée. Aucune ne s'est bâtie en autarcie. Les écoles réformatrices ne sont pas nombreuses. Les Frères musulmans ont inspiré le Maghreb, le Moyen-Orient, l'Extrême-Orient. On achète du tissu pour faire du sur-mesure. Il n'est pas possible de s'autoproclamer « penseur » en partant de zéro. Mais suis-je une vitrine des Frères musulmans ? J'ai déjà fait la révolution en 1789, je n'ai pas besoin d'en refaire une. Nous sommes proches des mouvements réformateurs, et j'espère du Prophète. Je me sens proche des Frères musulmans sur plusieurs points : la réforme de l'homme, de la société, du pouvoir. Nous ne parlons pas de pouvoir politique, mais religieux. Si je veux faire de la politique, j'enlève ma casquette religieuse et je vais voter. La politique est interdite à l'UOIF. Pourquoi ne pas poser la question inverse, celle des Frères musulmans s'inspirant de la France ? Nous avons de quoi exporter nos enseignements dans des pays qui pataugent.

Nous sommes une association franco-française qui suit les lois de 1901 et 1905. Onze voyous ont sombré dans le terrorisme. Loin de moi l'idée de relativiser, mais il faut voir la moitié pleine du verre. Si j'étais le seul à agir sur ces jeunes, j'accepterais la critique. Mais ils consomment d'autres discours, notamment sur internet, qui représente notre concurrent déloyal. Nous sommes démunis.

M. Philippe Bonnecarrère. – Il est difficile pour nous d'entendre que la radicalisation se fait intrinsèquement hors des mosquées. C'est excessif.

M. Amar Lasfar. – Quelques mosquées ont une part de responsabilité, mais il n'est pas possible d'expliquer la radicalisation par un seul facteur. Nous n'avons pas de détecteur de radicalisme à la mosquée. Mais si ces personnes s'y rendent, elles écoutent nos discours. Je peux rendre compte des intervenants. Je concède qu'il existe des prêcheurs de haine. Appliquons la loi.

On ne peut pas dire qu'environ 9 800 personnes sont radicalisées. Quels sont les signes ? Certains rapports évoquent simplement la barbe, moustache rasée, le foulard, le choix alimentaire. Il faut établir le bon diagnostic, sans quoi on crée un mauvais climat.

Mme Dounia Bouzar fait un bon travail de déradicalisation. Je ne peux pas prendre son rôle. En revanche, je dis à un enfant de s'accrocher pour trouver un emploi plus tard, même si c'est difficile quand on s'appelle Mohammed. J'ai franchi des obstacles et créé ma situation. À l'inverse, on entend parler de raccourcis pour le paradis et les vierges.

Le CFCM n'est pas à la hauteur de ce que je veux, mais je ne conditionne pas notre réintégration. Nous le réformerons et rattraperons le retard. Ce n'est pas une structure religieuse. Elle gère les affaires du culte, sans théologiens.

Avec le recteur de la mosquée de Paris, M. Dalil Boubakeur, et le président du CFCM, M. Anouar Kbibech, nous avons discuté d'un conseil spécial de théologie musulmane. J'apporte ma contribution au CFCM, dont il faut respecter les équilibres.

Une centaine d'imams d'Europe ont été formés au sein de l'institut de Château-Chinon, qui en accueille entre dix et vingt par an. Mais ils ont ensuite du mal à être recrutés. Les infrastructures des mosquées ne sont pas à la hauteur de ces personnes diplômées à bac plus quatre ou cinq. Le marché du travail est difficile pour les imams.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Est-ce le marché ou un effet de préférence nationale ? Les imams formés en France qui prêchent en français, que j'appelle de mes vœux, ne se heurtent-ils pas aux imams des pays d'origine ?

M. Amar Lasfar. – C'est vrai. Je serais tenté de dire que l'Islam de France a un concurrent : l'Islam en France. Une bonne partie de mes coreligionnaires de la première génération ont une loyauté normale vis-à-vis de leur pays d'origine. On nous demande de réaliser rapidement ce que les autres religions ont mis plusieurs siècles à faire. Les mosquées sont entre les mains de la première génération qui voit le prêche en français d'un mauvais œil. Nous, nous préparons l'avenir. Des imams partent encore en formation à l'étranger. Je n'y suis pas opposé s'ils vont dans une université.

Je ne dis pas que je refuse l'argent de l'étranger. Nous sommes mondialisés. En revanche, je dénonce l'argent soumis à condition. Notre premier principe est l'indépendance. L'argent étranger est le bienvenu s'il est transparent, comme pour la mosquée de Lyon.

Il est risqué de dépendre d'une source irrégulière ou aléatoire. Nous cherchons des sources de financement pérennes en France.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Quel est le budget de l'UOIF ?

M. Amar Lasfar. – Son budget de fonctionnement est de 350 000 euros, avec trois salariés. Ce n'est rien du tout.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Vous parliez de davantage pour le Bourget.

M. Amar Lasfar. – La foire commerciale représente dix millions d'euros, payés par les exposants. L'entrée pour la journée coûte dix euros aux visiteurs ; c'est vingt euros pour quatre jours. Ce n'est pas le budget de fonctionnement.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Les fidèles peuvent-ils assurer le financement ?

M. Amar Lasfar. – Les musulmans paient. La source principale est la communauté, qui réunit cinq à six millions de personnes.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Et le halal ?

M. Amar Lasfar. – C'est un domaine extrêmement compliqué.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Vous parlez de cinq à six millions de musulmans. On entend aussi le chiffre d'un million.

M. Amar Lasfar. – Il est interdit de les recenser.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Avez-vous une idée ?

M. Amar Lasfar. – Je ne veux pas qu'on les compte. Ce serait source de polémiques.

Mme Corinne Féret, présidente. – Merci. Notre mission nous amènera à de nombreux autres échanges.

M. Amar Lasfar. – Parlez-nous !

Jeudi 31 mars 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30

Audition de M. Dominique Urvoy, professeur de pensée et civilisation arabes à l'université de Toulouse-Jean Jaurès (ex Toulouse-II), et de Mme Marie-Thérèse Urvoy, professeur d'islamologie, d'histoire médiévale de l'Islam, d'arabe classique et de philosophie arabe à l'Institut catholique de Toulouse (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 18 h 25

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 4 AVRIL ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 5 avril 2016

à 17 h 45

Salle Clemenceau - Configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire

- Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, chargée du Numérique, sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) pour une République numérique (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) pour une République numérique (M. Bruno Sido, rapporteur pour avis).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (articles 19, 20, 20 bis A, 20 ter, 20 quinques, 39 et 40 A) (Ameli commissions) : Lundi 4 avril 2016, à 12 heures.

Mercredi 6 avril 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 498 (2015-2016) de MM. Jean Bizet et Michel Delebarre, présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil (COM (2016) 53 final) établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE (M. Roland Courteau, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Mardi 5 avril 2016, à 12 heures

- Présentation des orientations proposées par le groupe de travail sur les normes en matière agricole (M. Daniel Dubois, rapporteur).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 6 avril 2016

à 10 heures

Salle Médicis

à 10 heures :

- Audition de M. Bruno Bézard, directeur général du Trésor, sur la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures.

à 11 h 30 :

- Audition de M. Eric Chevallier, ambassadeur de France auprès de l'Etat du Qatar.

Commission des affaires sociales

Mercredi 6 avril 2016

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de Mme Catherine de Salins, candidate pressentie pour le poste de présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mardi 5 avril 2016

à 17 h 45

Salle Clemenceau – configuration demi-salle, entrée côté droit

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur les résultats de la gestion du régime général de la sécurité sociale au cours de l'exercice 2015.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 5 avril 2016

à 17 h 45

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de Mme Colette Mélot sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, pour une République numérique.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission sur les articles délégués au fond (articles 17A, 17, 17 bis, 17 ter, 18 bis, 18 ter et 18 quater) : Lundi 4 avril 2016 à 12 heures

Mercredi 6 avril 2016

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen des amendements sur le texte de la commission n°519 (2015-2016) sur la proposition de loi n°446 (2015-2016) adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias en examen conjoint avec la proposition de loi n°416 (2015-2016) relative à l'indépendance des rédactions (rapporteure : Mme Catherine Morin-Desailly).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 5 avril 2016

à 18 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis et des amendements sur les articles délégués au fond sur le projet de loi n° 325 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une République numérique (M. Patrick Chaize rapporteur pour avis).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (articles 36 bis, 37 B, 37 E, 37 F, 37 et 37 bis) (Ameli commissions) : Lundi 4 avril 2016, à 12 heures

Mercredi 6 avril 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen de la proposition de résolution européenne n° 486 (2015-2016), présentée par M. René Danesi au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, concernant l'exemption du cristal de la directive « limitation de l'utilisation de substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques » (directive 2011/65/UE du 8 juin 2011) (M. Jean-François Rapin, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 4 avril 2016, à 12 heures

Commission des finances

Mardi 5 avril 2016

à 17 h 45

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Dallier sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) pour une République numérique.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (articles 37A, 37D et 41) sur Ameli : Lundi 4 avril, à 12 heures

Mercredi 6 avril 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Communication de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur le rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD).

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 3601 (AN - XIVe législature) réformant le système de répression des abus de marché.

Jeudi 7 avril 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Conjointement avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Jyrki Katainen, vice-président de la Commission européenne chargé de l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 5 avril 2016

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 515 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 373 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme (rapporteur : Mme Catherine Troendlé).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 517 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 415 rectifié (2015-2016), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues modifiant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités (rapporteur : M. Patrick Masplet).

à 9 h 30

Salle n° 216

- Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique, sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une République numérique.

Mercredi 6 avril 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau

Texte examiné conformément à la procédure d'examen en commission (article 47 ter du Règlement)

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 405 (2015-2016), modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 4 avril 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Christophe André Frassa et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 325 (2015-2016) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une République numérique.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 4 avril 2016, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mardi 5 avril 2016

à 18 h 15

Salle A 120

- Audition de M. Jean-Luc Demarty, directeur général du commerce (DG TRADE) à la Commission européenne.

Mercredi 6 avril 2016

à 17 heures

Salle A 120

- Audition de M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, sur les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 mars.

Jeudi 7 avril 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Réunion commune avec la commission des finances

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de M. Jyrki Katainen, vice-président de la Commission européenne chargé de l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour l'économie bleue

Mercredi 6 avril 2016

à 18 heures

Salle n° 67

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mercredi 6 avril 2016

à 15 heures

Salle Médicis

Table ronde avec des responsables du culte des principales confessions religieuses pratiquées en France :

- . Révérend Olivier Reigen Wang-Genh, Président de l'Union bouddhiste de France
- . Mmes Anne-Violaine Hardel et Anne-Sophie de Jotemps, responsables du service juridique de la Conférence des évêques de France (catholiques)
- . M. Alex Buchinger, membre du Conseil du Consistoire central, secrétaire rapporteur du Consistoire de Paris (israélites)
- . Un représentant de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France (à confirmer)
- . M. Jean-Daniel Roque, Président de la Commission droit et liberté religieuse de la Fédération protestante de France
- . Un représentant du Conseil français du culte musulman (à confirmer).

Délégation à l'outre-mer

Jeudi 7 avril 2016

à 10 h 30

Salle A120

Étude sur la problématique des titres de propriété, de l'indivision et de la combinaison des régimes juridiques coutumiers avec le droit civil dans les outre-mer

Audition de M. Geoffroy Filoche, de l'Institut de recherche et de développement (IRD), co-auteur du rapport Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après.

Délégation à la prospective

Jeudi 7 avril 2016

à 9 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition, sur le thème du « numérique, de Philippe Lemoine, président du Forum d'action modernités, président de la fondation Internet nouvelle génération, auteur du rapport « *La nouvelle grammaire du succès, la transformation numérique de l'économie française* ».

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Jeudi 7 avril 2016

à 14 h 00

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de M. Michaël Sibilleau, sous-directeur des finances au sein du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de M. Bertrand FAURE, professeur de droit public à l'université de Nantes, sur le rapport de l'Institut Montaigne : « Décentralisation : sortons de la confusion ».

Groupe de travail « Simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols »

Jeudi 7 avril 2016

de 9 h 30 à 10 h 45

Salle n° 263

- Présentation des axes de travail et des pistes de simplification des rapporteurs pour la proposition de loi du groupe de travail.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Jeudi 7 avril 2016

à 9 heures

Assemblée nationale - Salle Lamartine – 101 rue de l'Université – Paris 7e

- Audition publique, ouverte à la presse, sur « Les enjeux des nouvelles biotechnologies : la modification ciblée du génome avec CRISPR-Cas9 ».

à 14 h 30

Salle Médicis

- Audition publique, ouverte à la presse, sur « Les maladies à transmission vectorielle ».