

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | |
|---|-------------|
| COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES | 6711 |
| • <i>Relancer la construction en milieu rural – Examen du rapport et du texte de la commission</i> | <i>6711</i> |
| • <i>Audition de Mme Isabelle Kocher, directeur général d'Engie.....</i> | <i>6731</i> |
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... | 6745 |
| • <i>Situation internationale - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international</i> | <i>6745</i> |
| • <i>Evénements du Nagorny Karabagh - Audition de M. Bernard Fassier, ancien ambassadeur, ancien co-président du groupe de Minsk</i> | <i>6755</i> |
| • <i>Ratification de l'Accord de Paris - Examen du rapport et du texte de la commission</i> | <i>6760</i> |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | <i>6768</i> |
| • <i>Réunion sur l'Australie (sera publiée ultérieurement).....</i> | <i>6769</i> |
| • <i>Référendum britannique d'appartenance à l'Union européenne - Audition de Sir Julian King, ambassadeur du Royaume-Uni en France (sera publiée ultérieurement).....</i> | <i>6769</i> |
| COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... | 6771 |
| • <i>Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s - Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs</i> | <i>6771</i> |
| • <i>Améliorer l'accès aux droits et lutter contre la fraude sociale - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> | <i>6785</i> |
| COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION | 6799 |
| • <i>Liberté de la création, architecture et patrimoine - Examen des amendements au texte de la commission.....</i> | <i>6799</i> |
| • <i>Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes- Examen du rapport oral pour avis.....</i> | <i>6807</i> |
| • <i>Liberté de la création, architecture et patrimoine – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i> | <i>6811</i> |
| • <i>Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias - Indépendance des rédactions - Suite et fin de l'examen des amendements au texte de la commission</i> | <i>6814</i> |
| • <i>Liberté de la création, architecture et patrimoine – Suite et fin de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i> | <i>6816</i> |

| | |
|--|-------------|
| COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE | 6833 |
| • <i>Article 13 de la Constitution – Audition de M. Patrick Jeantet, candidat proposé aux fonctions de Président délégué du directoire de la SNCF</i> | 6833 |
| • <i>Vote sur la proposition de nomination du Président délégué du directoire de la SNCF</i> | 6841 |
| COMMISSION DES FINANCES..... | 6843 |
| • <i>Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i> | 6843 |
| • <i>Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication.....</i> | 6857 |
| • <i>Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Philippe Brassac, directeur général de Crédit Agricole SA</i> | 6871 |
| • <i>Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Jacques d'Estais, directeur général adjoint de BNP Paribas (sera publiée ultérieurement)</i> | 6881 |
| • <i>Certification des comptes de l'État – exercice 2015 – et rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2015 – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes</i> | 6882 |
| • <i>État actionnaire – Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique (sera publiée ultérieurement)</i> | 6898 |
| COMMISSION DES LOIS | 6899 |
| • <i>Questions diverses.....</i> | 6899 |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 6899 |
| • <i>Lutte contre la corruption, transparence et modernisation de la vie économique – Délégation au fond de l'examen d'articles</i> | 6900 |
| • <i>Avancement des opérations préparatoires aux scrutins à venir en Nouvelle-Calédonie - Communication</i> | 6900 |
| • <i>Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes- Examen du rapport et des textes de la commission.....</i> | 6905 |
| • <i>Réforme de la prescription en matière pénale - Examen du rapport</i> | 6927 |
| COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 6937 |
| • <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché.....</i> | 6937 |
| • <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.....</i> | 6947 |

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN FRANCE ET
DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE AINSI QUE SUR L'IMPACT DES
RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS POUR FAIRE BAISSE LE
CHÔMAGE 6957**

- *Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee 6957*
- *Audition de MM. Jean Bassères, directeur général, Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, de Pôle emploi, et de Mmes Selma Mahfouz, directrice, Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (Dares) 6963*
- *Audition de M. Gallo Gueye, directeur des statistiques sociales de la direction générale d'Eurostat 6971*
- *Audition de M. Yves Perardel, économétricien à l'Organisation internationale du travail (OIT) 6976*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE
FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE 6985**

- *Audition de M. Franck Jarno, sous-directeur des formations et de l'insertion professionnelle, Mme Catherine Malinie, cheffe du département des écoles supérieures et de l'enseignement supérieur privé, MM. Sébastien Colliat (sous-direction de l'enseignement privé) et Thomas Lewin (direction des affaires financières) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (sera publiée ultérieurement) 6985*
- *Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques du ministère de l'Intérieur (sera publiée ultérieurement) 6985*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION
EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS 6987**

- *Audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) 6987*
- *Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes 6995*
- *Audition de M. Ralf Gruenert, représentant ad interim et Mme Céline Schmitt, porte-parole et responsable de l'information du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) en France (sera publiée ultérieurement) 7002*
- *Audition de M. Jean-François Dubost, responsable du programme de protection des populations à Amnesty International France, et de Mme Sylvie Houedenou, responsable de la commission des personnes déracinées à Amnesty International France 7002*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 MAI ET A VENIR..... 7011

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 25 mai 2016

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

Relancer la construction en milieu rural – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je salue la présence de notre collègue Jacques Genest, auteur, avec plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, de la proposition de loi que nous allons examiner.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Je suis très honoré d'être votre rapporteur sur cette proposition de loi, que j'ai cosignée, et dont je remercie Jacques Genest d'avoir pris l'initiative.

Au cours des dix dernières années, et récemment encore avec la loi d'avenir pour l'agriculture, la loi Alur, la loi Macron, les textes relatifs à l'urbanisme se sont succédé, afin notamment que l'urbanisation prenne mieux en considération les impératifs de protection de l'environnement et que se concilient de manière plus aisée les objectifs parfois contradictoires qui doivent guider la décision d'ouvrir de nouveaux territoires à l'urbanisation.

Cette démarche n'a cependant pas toujours suffisamment pris en compte la nécessité d'accompagner les espaces ruraux dans leur développement économique et démographique. Or, la construction en milieu rural ou dans les zones de montagne, pour autant qu'elle reste maîtrisée, constitue l'un des moyens du développement de ces territoires, en particulier lorsqu'ils sont éloignés des centres urbains.

Ainsi, les dernières lois en matière d'urbanisme ont eu pour objectif principal la limitation de l'étalement urbain, passant notamment par un principe de « gestion économe de l'espace », en ce qui concerne les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et de « modération » de consommation de l'espace concernant les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Cet objectif de modération est incontestablement nécessaire. Ainsi que l'a rappelé, lors des auditions, la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER), il a permis de réduire le rythme de l'extension urbaine et de ramener l'artificialisation des sols à quelque 50 000 hectares par an.

Néanmoins, l'interprétation souvent stricte de ces notions par les directions territoriales de l'Etat conduit à pénaliser particulièrement les communes rurales ou les communes de montagne, dans lesquelles les ouvertures à l'urbanisation et le nombre d'autorisations de construire délivrées depuis plusieurs décennies sont déjà significativement bas. On en vient alors souvent, au nom des principes précités, à imposer à ces communes de limiter plus encore leurs possibilités de construire, réduisant parfois à néant toute perspective de développement.

En outre, la réglementation sur les constructions nouvelles – applicable sur l’ensemble du territoire national – peut conduire à des situations ubuesques. Ainsi, il est des cas où il est plus facile à un nouveau résident de s’implanter dans une commune rurale qu’à un exploitant agricole retraité ayant cédé sa ferme de rester sur ses terres en aménageant certains locaux à usage agricole pour en faire son habitation principale. Nous sommes tous confrontés, sur nos territoires, à de telles situations.

Comme l’ont souligné les associations d’élus au cours des auditions, et en particulier l’Association des maires de France (AMF), il faut reconnaître un véritable droit des communes rurales ou des communes de montagne à se développer. Ces territoires doivent rester des lieux de vie pour nos concitoyens, et ne sauraient se transformer en des « conservatoires » où plus aucune évolution du bâti n’est envisageable. Car la vivification de ces zones où dominent espaces naturels ou espaces agricoles implique que la construction de nouveaux bâtiments à usage d’habitation, à usage agricole, commercial ou artisanal, ou bien encore que le changement de destination de bâtiments existants, restent envisageables, tout en préservant les milieux.

Il ne s’agit évidemment pas de prôner l’abolition de tout encadrement mais de procéder aux adaptations nécessaires pour que le développement rural et celui des territoires de montagne soient également et effectivement pris en considération par la législation sur l’urbanisme : si dans ces territoires, la lutte contre le mitage doit rester une priorité, elle doit aussi favoriser un étalement urbain raisonnable.

Des ajustements doivent donc être trouvés pour mieux répondre aux besoins ordinaires et légitimes de leurs résidents. C’est dans cette voie que s’engage résolument la présente proposition de loi, qui s’ordonne autour de deux axes.

Le premier vise à mieux adapter les contraintes d’urbanisation aux spécificités des communes rurales ou de montagne.

Le chapitre premier consacre expressément le développement rural parmi les principes fondamentaux du droit de l’urbanisme (article 1^{er}).

Le chapitre II entend offrir de nouvelles possibilités de construction et d’installation en milieu rural. En premier lieu, il facilite le développement des constructions et installations utiles à l’exploitation agricole, au-delà de la stricte notion actuellement retenue par le code de l’urbanisme de bâtiment « nécessaire » à l’exploitation. Seraient ainsi autorisées, de manière plus large, les constructions et installations « participant à l’équilibre économique de l’exploitation agricole » (article 2).

En second lieu, il permet la construction d’annexes et de dépendances aux constructions existantes dans l’ensemble des territoires ruraux et, parallèlement, et dans ceux où cette possibilité est déjà ouverte, il assouplit les conditions, assez draconiennes, qui l’encadrent (article 3).

Le chapitre III propose plusieurs dispositifs destinés à assouplir les procédures qui autorisent l’édification de nouvelles constructions ou l’ouverture de nouveaux secteurs à l’urbanisation. Ainsi, serait supprimé le caractère conforme de l’avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) lorsqu’elle se prononce, d’une part, sur les constructions autorisées sur délibération du conseil municipal dans les territoires soumis au règlement national d’urbanisme (RNU), d’autre part,

sur les règles relatives au changement de destination dans les zones A des PLU. De même pour l'avis rendu par la commission départementale de la nature des sites et des paysages (CDNPS) lorsqu'elle se prononce sur les règles relatives au changement de destination dans les zones N (article 4).

Par ailleurs, le PLU pourrait prévoir des secteurs ouverts à l'urbanisation lorsque ceux-ci comportent des équipements de dessertes réalisés ou programmés, ou ont fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent (article 5).

Ensuite, pour définir les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la taille des parcelles des communes de montagne ou à faible densité démographique devrait désormais être prise en considération (article 6).

Enfin, la réduction d'un espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière serait désormais soumise à la procédure de modification du PLU plutôt qu'à sa procédure de révision simplifiée, lorsque cette réduction est nécessaire pour accueillir un équipement collectif (article 7).

Le second axe vise à rétablir ou à renforcer certaines participations d'urbanisme pour favoriser les projets d'aménagement.

Les communes rurales ou de montagne n'ont souvent pas les budgets suffisants pour financer des projets d'aménagements publics fréquemment rendus plus onéreux par les contraintes topographiques. Le nouveau régime des participations d'urbanisme – avec notamment la taxe d'aménagement, qui s'est substituée aux participations préexistantes – ne permet pas de faire financer les projets par les bénéficiaires des autorisations de construire dans des conditions permettant de les mener à bien.

Pour y remédier, la présente proposition de loi prévoit, d'une part, de rétablir la participation pour voiries et réseaux, dans son régime antérieur au 1er janvier 2015, en la réservant aux seules communes de montagne ou faiblement peuplées (articles 8 et 10) ; d'autre part, d'élargir la possibilité, pour les communes de montagne ou faiblement peuplées, d'instituer une majoration du taux de la taxe d'aménagement (article 9).

À l'issue des auditions que j'ai conduites, et dans une démarche concertée avec notre collègue Jacques Genest, je vous soumets aujourd'hui plusieurs amendements afin d'assurer la plus grande efficience juridique des dispositifs de cette proposition de loi tout en les recentrant pour mieux répondre aux difficultés qui se présentent effectivement sur le terrain, dans les communes rurales ou de montagne.

M. Jacques Genest, auteur de la proposition de loi. – Je vous remercie de votre invitation. Cette proposition de loi issue d'un groupe de travail créé par Les Républicains, vise à débloquer des situations qui deviennent catastrophiques dans nos communes rurales. J'habite une commune rurale de 800 habitants en Ardèche et mon intention n'est ni de pousser les agriculteurs au départ, ni de menacer l'environnement, d'autant qu'il nous attire des touristes. Je m'inquiète, en revanche, de voir gronder une fronde de la ruralité. Les habitants du monde rural veulent pouvoir y travailler, y disposer de services. Et avant tout, ils veulent pouvoir y vivre. Or, dans les départements ruraux, les maires disent qu'en matière d'urbanisme, la situation est catastrophique, et qu'ils ne peuvent plus rien faire. Si bien que

les communes soumises à un plan d'occupation des sols (POS) venant à échéance, au lieu d'élaborer un plan local d'urbanisme (PLU), qui aurait pour conséquence une réduction drastique des terrains disponibles à la construction, préfèrent le retour au régime du règlement national d'urbanisme (RNU). Et c'est l'État qui, dans cette configuration, instruit les dossiers : sachant le manque de moyens dont souffrent les directions départementales des territoires, on se demande comment ils le seront...

En matière de règles d'urbanisme, on a, quelle que soit la couleur du Gouvernement, accumulé les contraintes – certes parfois nécessaires, mais qui pèchent par leur uniformité. Or, on sait bien qu'en termes de construction, les besoins d'une commune rurale n'ont rien à voir avec celles d'une grande ville comme Paris. J'ajoute que nulle part dans le droit de l'urbanisme il n'est question de développement rural. On peut y voir, au mieux, un oubli, au pire, une omission volontaire.

Je remercie mon collègue Daniel Laurent pour son rapport et ne reviendrai que sur quelques points susceptibles de soulever débat. Pourquoi proposons-nous de rétablir la participation pour voirie et réseaux (PVR) dans les communes rurales, alors qu'existe une taxe d'aménagement ? Les maires des petites communes savent que viabiliser un secteur, comme je l'ai fait dans mon village de Coucouron, a un coût. Or, il est impossible d'équilibrer l'opération avec la taxe d'aménagement. En revanche, le pétitionnaire d'un permis de construire est très heureux de payer la PVR et d'avoir un terrain viabilisé. C'est pourquoi il me semble indispensable de remettre la PVR en place, éventuellement cumulable avec la taxe d'aménagement – mais pas avec son taux majoré. N'oublions pas qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une taxe, puisque cela correspond aux travaux effectués pour viabiliser le terrain. Il faut bien sûr que les propriétaires jouent le jeu, et ne vendent pas plus cher au motif que le terrain est viabilisé.

Dans certains départements, c'est notre deuxième constat, la direction départementale des territoires (DDT) interprète bien souvent les textes avec la plus grande rigueur. À l'occasion du passage d'un POS à un PLU, il peut arriver que la DDT déclare qu'une zone n'est plus constructible, alors que la commune avait entrepris des investissements pour la viabiliser. Autant de dépenses engagées pour rien ! D'où notre proposition, améliorée par un amendement du rapporteur : quand une commune a, avant la promulgation de la loi, viabilisé ou acheté un terrain aux fins de le viabiliser, ce terrain doit rester constructible. Question de bon sens paysan, indispensable à l'avenir de nos territoires – un bon sens que l'on a perdu de vue depuis quelques années.

Ne nous voilons pas la face, nous savons tous que le PLU est fait par la DDT, pas par le maire. Moyennant quoi l'on applique mécaniquement des coefficients. Or, nous avons besoin de terrains constructibles. Veut-on que nous en soyons réduits, dans un village comme le mien, à bâtir, plutôt que des maisons implantées sur un peu de terrain, des immeubles de dix étages ? Il faut être raisonnable ! Il faut considérer, dans le PADD, la nature et la structure de la commune et adapter le PLU en conséquence, sans, bien entendu, consommer trop de terres agricoles. Je suis maire d'une commune qui compte le plus grand nombre d'agriculteurs de l'Ardèche et pourtant, durant de nombreuses années, je n'ai jamais eu de problème de permis de construire. Les agriculteurs ne se sont jamais offusqués d'en voir délivrer : ils ne veulent pas vivre dans un désert. Où scolariseraient-ils leurs enfants ? Où iraient-ils acheter leur pain ? Où se feraient-ils soigner ?

Bref, il ne s'agit pas, pour nous, de pousser au laxisme mais d'essayer de débloquer des situations qui entraînent un mécontentement terrible. Le monde rural se sent abandonné : je compte sur votre sagesse pour lui rendre un peu d'espoir.

M. Alain Duran. – Certes, on ne peut que partager les objectifs inscrits dans l'exposé des motifs de votre proposition de loi : rétablir l'attractivité des zones rurales et promouvoir un aménagement du territoire rationalisé et équilibré. Ma première démarche, lorsque j'ai été élu maire de ma commune, a été de m'atteler à établir un POS, puis un PLU. Ma commune comptait 170 habitants, elle en compte aujourd'hui 250. J'ai conservé mon école, mes agriculteurs.

Il faut comprendre que le monde a changé autour de nous, et changer de logiciel. C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire à cette proposition de loi, jugeant que le remède proposé est bien pire que le mal. C'est lancer un mauvais signal, tant pour la protection du foncier agricole que pour l'aménagement du territoire et son attractivité.

Permettre la construction d'annexes et dépendances quel que soit le document d'urbanisme qui couvre la commune, supprimer les dispositifs d'encadrement et de concertation, en transformant, notamment, l'avis conforme de la CDPENAF en avis simple ? Ce serait renoncer à encourager les communes à se doter d'un PLU et tirer un trait sur tout le travail mené depuis vingt ans par de nombreux élus qui se sont engagés dans cette démarche.

En revenant sur des mesures de protection des zones naturelles et agricoles inscrites dans notre droit, depuis plus de quinze ans pour certaines, vous prenez le risque d'accélérer le mitage des paysages et du foncier agricole. À cet égard, la modification proposée du critère de continuité urbaine est particulièrement dangereuse pour la préservation de nos territoires.

Ce n'est pas parce que l'artificialisation des sols concerne davantage, ainsi que vous le soulignez, les zones urbaines et périurbaines qu'il ne faut plus protéger nos milieux ruraux. Cela va d'ailleurs à l'encontre du souhait d'une maîtrise rationnelle de l'artificialisation des sols exprimé par le monde agricole, que nous avons également entendu. Le postulat du texte est en réalité assez sommaire : les dispositions existantes sont considérées en bloc comme des contraintes, et il convient, selon vous, d'opérer un retour en arrière, en les supprimant une à une, quitte à passer par pertes et profits les équilibres qui les ont justifiées : cohérence dans l'aménagement du territoire, attractivité, préservation des paysages, du foncier agricole, de la continuité urbaine pour un meilleur accès aux équipements.

Pour relancer la construction et valoriser le développement en milieu rural, des outils existent. Il faut à présent s'en emparer. Des assouplissements ont été apportés, notamment dans la loi d'avenir pour l'agriculture. En matière de changement de destination des locaux, pour en faire des bâtiments d'habitation, les règles ont été assouplies. En matière d'extension des bâtiments d'habitation et de leurs annexes, la loi Macron a déjà donné des résultats. Par ailleurs, l'ouverture, à compter du 1^{er} janvier dernier, du prêt à taux zéro pour la réhabilitation du bâti ancien s'est avérée très pertinente pour les zones rurales et les anciens centres-bourgs. En quatre mois, 40 % des opérations sont comptabilisées en zone C. Preuve que l'outil est utilisé dans le monde rural.

Il ne s'agit pas pour nous de dire qu'aucune question ne se pose, mais nous estimons que d'autres dispositions peuvent être proposées pour améliorer le droit existant. Les élus locaux auraient souvent besoin d'un accompagnement, d'un « service après vote » pour

éviter des situations que vous avez évoquées, où l'on voit des maires ruraux revenir au RNU plutôt que d'élaborer un PLU – ce qui est très grave. On ne peut que souscrire aux tentatives d'allègement des contraintes procédurales en matière d'urbanisme, mais si et seulement si les principes fondamentaux de protection des espaces et de l'activité agricole sont respectés. Or, force est de constater que vos propositions et les critères qui les accompagnent sont sujets à trop d'interprétations, comme l'a confirmé l'Association des maires de France, que nous avons entendue. Cela pourrait remettre en cause le point d'équilibre que l'on a su trouver au travers de dispositifs que nous avons voté depuis quatre ou cinq ans. On ne peut que récuser cette approche, qui marque un recul dans la protection des terres agricoles et l'aménagement du territoire.

M. Daniel Dubois. – À l'aune de ce que je viens d'entendre, je me sens plus proche de Jacques Genest que d'Alain Duran. Sans doute l'approche de nos administrations déconcentrées n'est-elle pas la même partout, mais pour ce qui me concerne, j'entends parfaitement ce que dit notre collègue Genest, et je regrette que le peu de publicité donné à cette proposition de loi ne lui ait pas permis d'attirer des signatures qu'elle n'aurait pas manqué de recueillir.

L'aménagement du territoire ? Dans toutes les études, il est question de prospective sur le fait urbain, mais c'est oublier que notre territoire, qui n'est pas immense, est pourtant très diversifié : la France est un grand jardin. L'approche du fait urbain ne saurait se passer de la prise en compte de sa périphérie, et du rural. Or, on est aujourd'hui, je le dis sans détour, dans l'hypocrisie. N'opposons pas l'urbain au rural, entend-on répéter à l'envi, car ils sont complémentaires. Mais comme maire d'une commune passée de 250 habitants à 400 aujourd'hui, je sens très profondément une contraction : tous les textes mis en œuvre depuis un certain nombre d'années, et leur application sur les territoires – peut-être, dans certains cas, du fait d'une administration trop zélée – témoignent très clairement d'une volonté de limiter la construction sur les territoires ruraux.

M. Alain Duran. – Allons !

M. Daniel Dubois. – Dans un certain nombre de groupes de travail, on prend de grands engagements, on jure de s'employer à préserver nos écoles. Mais à quoi servira-t-il de nous battre, demain, pour regrouper nos écoles et y introduire les technologies numériques, pour faire en sorte d'avoir des cabinets médicaux, des services publics, si la population de nos territoires ruraux, qui est en train de vieillir, ne se renouvelle pas ? L'équilibre dans l'aménagement du territoire passe aussi par la régénération de la population – ou pour le moins, son renouvellement. Or, dans un certain nombre de territoires, on voit la population vieillir et se paupériser. C'est une problématique majeure.

Quelles sont les raisons de ce dédain des territoires ruraux ? Y a-t-il derrière cela un dessein politique ? Je le pense. Je ne sais s'il faut y voir la volonté d'une haute administration qui imposerait ses vues, mais j'y vois en tout cas une grande, une réelle injustice pour les territoires ruraux. Ceux qui donnent la possibilité aux territoires urbains de se densifier, de se développer, d'utiliser des terrains, grâce aux réserves foncières, interdisent dans le même mouvement aux territoires ruraux d'utiliser une infime partie de ces réserves pour assurer le renouvellement de leur population.

Qu'au chapitre premier de cette proposition de loi, on mette le développement rural au même rang que le développement urbain est donc à mon sens une excellente chose. C'est reconnaître que les ruraux valent autant que les urbains.

Le rétablissement de la PVR me paraît incontournable. Ma commune a établi une carte communale. Quand l'administration s'est déplacée à cette fin, elle s'est contentée de dénombrer les « dents creuses » du village, pour nous déclarer *in fine* que nos projets de construction devraient désormais s'y limiter. Je le dis très ouvertement, si je n'avais pas été sénateur, si je n'avais pas connu le préfet, si je n'étais pas monté au crâneau, en martelant que les propriétaires de ces dents creuses ne voulaient pas vendre, et que nous interdire de classer un terrain – en plein centre du village, soit dit en passant – en zone constructible, c'était nous interdire de construire. Pour pouvoir rendre constructibles ces deux hectares, que la commune avait achetés, il a fallu que je remonte jusqu'au préfet. Qu'on ne vienne pas me dire, après cela, que l'administration ne s'emploie pas à bloquer notre développement !

M. Michel Le Scouarnec. – J'appartiens au milieu rural, j'ai été maire d'une commune rurale. Il faut être très attentif aux difficultés que rencontrent ces communes. Je pense aux écoles, aux services publics en général. Souvent, il faut parcourir de grandes distances pour y accéder, et cela provoque une grande insatisfaction.

La question des dents creuses dans les hameaux et les villages me préoccupe d'autre façon. Dans le Morbihan, on nous interdit d'y construire. La ministre, Mme Cosse, a compris l'insistance des maires sur cette question. C'est un interdit contraire au souci d'économie du foncier, puisque l'on nous pousse à l'étalement, en même temps que l'on fait mourir les centres des hameaux et des villages. Nous voulons, à l'inverse, travailler en faveur de la vie en milieu rural et du bien-être de ceux qui y sont établis.

Cela dit, je crains que les dispositions de ce texte ne créent un risque d'étalement. Il ne faut pas aller trop loin. Tous les syndicats agricoles que je rencontre, dont la FDSEA du Morbihan, avec laquelle j'ai des réunions régulières, insistent sur la nécessité d'économiser le foncier agricole. Il faut dire que la Bretagne est très touchée par l'artificialisation. En quinze ou vingt ans, nous avons perdu l'équivalent d'un département. Le problème n'est peut-être pas le même en Ardèche. Oui, il faut permettre de construire dans les dents creuses, car ce ne sont pas des terrains agricoles, mais de là à faciliter la construction sur des terres agricoles... Certes, on ne peut pas, dans le monde rural, se mettre à construire des immeubles de plusieurs étages, mais on peut tout de même faire du semi-collectif, à un étage. On ne peut plus accepter de construire des maisons individuelles sur des parcelles d'un demi-hectare.

L'interprétation de la DDT ? Mme Pinel elle-même, du temps qu'elle était ministre, avait reconnu qu'elle varie d'un département à l'autre. Pour moi, une loi ne doit pas être à ce point interprétable : nous vivons dans la même république.

En somme, toutes ces questions méritent certes d'être posées, mais je ne suis pas favorable à des aménagements trop larges au droit de la construction.

Mme Élisabeth Lamure. – Je remercie l'auteur de la proposition de loi et notre rapporteur. Je partage assez largement la vision de Daniel Dubois sur l'aménagement de l'espace rural et juge cette proposition de loi très utile. Elle apporte les assouplissements nécessaires pour que les constructions se développent, d'une manière harmonieuse, dans les communes rurales. Je salue, notamment, le retour de la PVR, la suppression de l'avis conforme des commissions départementales, la substitution de la notion de « révision » par celle de « modification » du PLU, dans un certain nombre de cas. Des mesures bien nécessaires, à cette condition que soient respectés l'environnement et les terres agricoles.

En revanche, je redoute par-dessus tout le mitage. On a vu trop de paysages abîmés par des constructions mal placées. Aussi je m'inquiète, monsieur le rapporteur, de l'assouplissement que vous évoquez aux règles de construction ou d'extension en faveur du logement des agriculteurs. Il ne faudrait pas que l'on en revienne à la dérive observée dans les années 1960-1970 où le fils de l'agriculteur, reprenant l'exploitation, construisait sa villa où il le voulait. Le maire donnait toujours son feu vert. Et c'est ainsi que l'on se retrouve, quelque temps plus tard, avec des maisons *in fine* revendues à de nouveaux ruraux, qui ont d'autres exigences. Je souhaite que cet aspect du texte soit bien bordé : la réglementation qui existe aujourd'hui est assez bien appliquée et rend plutôt service aux maires lorsqu'il s'agit d'accorder des permis de construire.

Peut-être, enfin, serait-il bon de préciser ce que l'on entend par « commune rurale ». Est-ce affaire de densité, de démographie, de l'un et l'autre ? Car il faut savoir clairement à qui ces mesures s'adressent.

M. Franck Montaugé. – Nous sommes un peu, sur ce sujet, pris dans des injonctions contradictoires, et le mérite de cette proposition de loi est de nous permettre de mener une analyse *ex post* de la gestion du foncier dans notre pays. Pour moi, il ne faut pas aller jusqu'à la déconstruction réglementaire contre laquelle Alain Duran nous mettait en garde. Nous pouvons nous rejoindre sur un objectif commun, véritable enjeu national et de souveraineté, la préservation du foncier agricole productif. Il faut s'y recentrer.

Une remarque sur nos outils d'urbanisme : je suis convaincu que les outils que sont les PLU, les PLU intercommunaux (PLUI), construits sur des PADD, peuvent répondre aux attentes des territoires et de leurs élus, dans une approche rationalisée de consommation du foncier, notamment *via* la réhabilitation des bourgs-centres et de leur périphérie. Il y a là, pour moi, un axe pertinent, qui aiderait tant à préserver la surface agricole productive qu'à répondre aux objectifs légitimes d'accueil de populations nouvelles sur nos territoires ruraux. C'est une question nationale, qui touche la plupart de nos bourgs, dont les centres sont souvent désertés, et dont la réhabilitation, certes onéreuse, serait le moyen d'accueillir une population nouvelle. Le problème est le même que dans les centres-villes anciens. C'est un vrai sujet, que n'aborde pas la proposition de loi. S'y atteler nous ferait pourtant progresser collectivement, dans le sens des objectifs que se donne cette proposition de loi.

M. Michel Houel. – La paupérisation est partout, y compris en Ile-de-France. La Seine-et-Marne, dont je suis l'élu, et qui représente la moitié du territoire de la région, comprend des secteurs en voie de paupérisation. Parmi nos 400 communes de moins de 2 000 habitants, toutes les petites communes rurales de l'est du département sont concernées. Ceux qui y habitent doivent faire 80 à 100 kilomètres par jour, dans les conditions que l'on connaît, pour aller travailler. La loi Alur, avec la règle des fameux 300 mètres carrés, nous a fait beaucoup de mal. Cela ne laisse pas la place, lorsque l'on construit, de prévoir un emplacement de parking. Si bien que les véhicules se retrouvent sur le trottoir, avec les difficultés que l'on sait pour se garer le week-end.

Je soutiens donc pleinement cette proposition de loi. Il ne faut pas croire que seuls les territoires ruraux reculés sont abandonnés. En Ile-de-France, dans un département qui compte 1,4 million d'habitants, des zones sont touchées, qui méritent d'être soutenues.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Je voterai ce texte. Dans notre diable de pays, on ne cesse d'imaginer des dispositifs qui s'appliquent à tous, quelles que soient les situations locales. Nous sommes tous les observateurs de ce qui se passe chez nous : entre le prix du

mètre carré à Biarritz et celui qui a cours à Estérençuby, il y a un gouffre. Les problématiques ne sont pas les mêmes. Je persiste à dire que la préservation du foncier agricole est un objectif pertinent, mais que la question se pose de façon absolument différente selon les lieux. Or, souvent, cet objectif devient un alibi qui nous empêche d'avancer. Les prélèvements fonciers problématiques concernent en priorité les terrains proches des zones urbaines, en première et en seconde couronne. C'est là qu'il y a des besoins ; c'est là que les paysans vendent très cher le foncier dont ils disposent, oubliant que c'est un fusil à un coup.

Dans nos départements, il y aura, à proche échéance, de la déprise agricole. Tout simplement parce que faire de la céréale à un prix de vente au quintal en dessous du prix de revient finit par être dissuasif... Tout débat autour des prélèvements fonciers doit donc se mener avec un minimum de précaution. Je suis persuadé que ces prélèvements ont des visages très divers, et ce n'est pas derrière cela que l'on doit s'abriter, au risque de s'interdire d'avancer. Il faut donner un peu de pouvoir, un peu de liberté aux acteurs. Entre une loi qui constraint et des espaces de liberté qui favorisent les initiatives, je préfère la seconde voie. Les possibilités qui seront offertes permettront peut-être à un agriculteur isolé de se diversifier un peu, de créer un atelier, de présenter ses propres produits. Je pense sincèrement utile que dans les secteurs les plus difficiles, on autorise l'initiative, et c'est pourquoi je voterai ce texte. La solution des collectifs, dans nos zones, est non seulement inappropriée mais destructrice de la culture française. N'allons pas nous embarquer dans des affaires qui ne marcheront pas.

Le mitage ? Les situations sont différentes selon que l'on se trouve en zone céréalière ou d'élevage. En zone d'élevage, comment empêcher un agriculteur de chercher à s'installer à proximité de son atelier, sauf à favoriser des ateliers hors sol, installés en zone urbaine ? Ce n'est pas là notre objectif.

Enfin, n'oublions pas que la loi encourage les PLUI et que les communautés de communes, devenues plus puissantes, imposeront leur document, quelle que soit la différence entre les zones sur lesquelles elles s'étendent. Il faut en tenir compte.

M. Ladislas Poniatowski. – Cette proposition de loi a le mérite de mettre les pieds dans le plat, mais elle ne répond absolument pas à toutes les situations. Je m'explique. La ruralité, dans certains coins de France, qui ne se limitent pas à l'Ardèche ou à l'Ariège, est en train de mourir. Même en Ile-de-France, a insisté Michel Houel, la paupérisation gagne. C'est très révélateur.

Toutes les dispositions récentes, qui ont conduit au regroupement des communautés de communes, aux créations de communes nouvelles, ne sont pas une solution pour les zones rurales qui rencontrent des problèmes. Elles accélèrent la disparition d'un certain nombre de services publics. Lorsque l'on regroupe des communautés de communes, certaines administrations en profitent pour supprimer des services. Les banques, aussi, suppriment des agences. Quant aux regroupements d'écoles, ils vont s'accélérer.

Daniel Dubois a eu raison d'insister sur la question du renouvellement démographique. Ce ne sont pas seulement les jeunes qui se détournent des zones rurales, les plus âgés, aussi, préfèrent aller s'installer où ils trouvent des médecins, des équipements de sécurité. Or, les médecins disparaissent des zones rurales. Et les pharmacies, si l'on en croit le rapport sorti la semaine dernière, suivent la même pente.

Mettre clairement le doigt sur ces réalités et tenter de trouver des solutions est une bonne chose, mais les réponses apportées dans ce texte ne peuvent valoir partout. Un

exemple, dans la région PACA, tandis que le bord de mer fait face à une explosion touristique, l'arrière-pays compte bien des zones pauvres et menacées. Or, la loi s'applique à tous. L'idéal serait de pouvoir faire son marché, de mettre en œuvre des idées s'appliquant à certains territoires et pas à d'autres. La tâche ne sera pas facile. Réintroduire la PVR dans certaines zones rurales, d'accord, mais sans pour autant remettre en cause l'ensemble des règles d'urbanisme du pays. L'exercice n'est pas facile, mais cela dit, bravo d'avoir mis les pieds dans le plat.

M. Martial Bourquin. – J'appelle l'attention sur le foncier agricole. Les Safer, qui ont été entendues, s'inquiètent beaucoup de ce texte. Comment aider à construire dans le rural, telle est la question posée. Il s'agit de ne pas y répondre n'importe comment. Il existe des règles en matière d'urbanisme. Beaucoup de communes ont mis en place des cartes communales, des SCoT s'établissent dans des zones qui ne sont pas seulement urbaines, la qualité de nos villages mérite d'être préservée : si l'on fait n'importe quoi, on s'expose à l'étalement, au mitage. Sur de tels sujets, le remède est souvent pire que le mal. Les questions posées sont bonnes, mais les réponses ne sont pas toujours adaptées. Je connais des communes rurales passées de 500 à 2 000 habitants. Cela suppose une stratégie d'aménagement du territoire qui ne passe pas uniquement par l'habitat mais prenne en compte l'emploi, les services, les voies de communication, le numérique. En matière d'habitat, il est une autre voie, qui peut être empruntée par les communautés de communes, pour donner les moyens à des communes de mettre en place des politiques. Cela peut passer, par exemple, par la construction de logements sociaux dans un centre-bourg, qui du même coup y ramènent du commerce. Tout autre chose est d'envisager d'assouplir les règles de construction dans les zones naturelles : on ne sait pas jusqu'où cela nous mènera.

Ceci pour dire que la proposition de loi qui nous est présentée comporte tellement d'incertitudes que nous ne pouvons pas la voter.

M. Joël Labbé. – On ne se penchera jamais assez sur la question de la ruralité et de son développement. La terre agricole, terre nourricière, doit être préservée, que ce soit en zone rurale ou en périphérie de villes. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille se montrer obtus.

Le risque de financiarisation des terres agricoles, un sujet sur lequel je travaille et dont nous parlerons bientôt, pose la question de l'agriculture familiale. Laisser notre agriculture basculer dans la financiarisation serait une catastrophe, au-delà même du cadre national, pour l'Europe et pour le monde. Il est essentiel de donner les moyens à l'agriculture familiale de vivre – cela passe aussi, d'ailleurs, par l'agrotourisme, par l'ouverture de chambres d'hôtes rurales.

La question du logement des agriculteurs, et notamment les jeunes, est elle aussi centrale. Les cantonner aux zones constructibles ne tient pas ; il faudrait trouver une formule qui, tout en autorisant l'aménagement sur l'exploitation, lie le bénéficiaire de l'autorisation, pour éviter que trois ans plus tard, la maison ne soit vendue.

Faisons confiance aux élus, ais-je entendu dire. Mais on sait que les élus locaux – je l'ai été, et j'en ai gardé la fibre – sont sous la pression de leur population. D'où la nécessité de cadrer. J'entends également dire que l'idéal serait, en légiférant, de cibler exclusivement les zones rurales, mais ce n'est pas possible.

Pour toutes ces raisons, je suis encore réservé sur ce texte et je souhaite que nous y travaillions encore, afin que les écologistes puissent le voter.

M. Bruno Sido. – Il est extrêmement difficile de légiférer en la matière, parce que la France a plusieurs visages. Quelle commune mesure entre les villages-rues de l'est de la France et les bourgs resserrés du Midi ? Entre le Morbihan, où l'on manque de terres, et la Haute-Marne, où les exploitations agricoles font des centaines d'hectares, sur lesquels il n'y aura bientôt plus de résidents ? Entre un village qui n'a pas perdu d'habitants et un autre à qui l'on interdit de faciliter l'installation d'un jeune, alors même qu'on n'y a pas construit depuis vingt ans ?

Il faudrait reprendre tout cela – mais cette proposition de loi, déjà sur le métier, nous arrive un peu tard –, afin que la loi reste très générale tout en laissant marge à des adaptations locales, *via* une réglementation départementale. On aura beau discuter sans fin, on ne trouvera jamais la solution qui convienne à tous, parce qu'aucune zone ne ressemble à une autre ni n'a les mêmes problèmes qu'une autre.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous reprendrons nos travaux après l'audition de Mme Isabelle Kocher, prévue à 10 heures.

La réunion est suspendue à 9 h 57.

.....
La réunion reprend à 11 h 45.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous poursuivons notre examen, et passerons aux amendements après la réponse de notre rapporteur aux intervenants.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – L'audition à laquelle nous venons de participer nous en dit long sur les évolutions dans lesquelles nous sommes engagés – révolution technologique, changement climatique... Le moment est opportun de tenter de faire évoluer le milieu rural, et de lui donner la possibilité de se développer. Pour ne parler que des effets du réchauffement climatique, sachant combien dramatiques seraient les conséquences, alors que 80 % de l'économie mondiale est en bordure de mer, s'il dépassait les 2 degrés, on mesure tout l'intérêt à développer des territoires aujourd'hui négligés.

J'ai compris qu'Alain Duran était opposé à la plupart de nos propositions, et notamment celles qui touchent à la notion de continuité urbaine. Il est vrai que 50 000 hectares de terres agricoles continuent de disparaître chaque année. C'est bien pourquoi je propose, par voie d'amendement, de resserrer la formulation d'origine de la proposition de loi, un peu large, dans un souci de pragmatisme.

Daniel Dubois, comme toujours animé d'un réalisme pragmatique, a répondu à bien des objections d'Alain Duran, et conforté le sens de cette proposition de loi. Merci à lui. Il a raison de souligner la paupérisation et le vieillissement touchant les territoires ruraux, qui doit nous alerter, de même que les injustices dont souffrent ces territoires. Il a également pointé le zèle de l'administration, qui s'exerce de façon très variable selon la personnalité des agents, plus ou moins tolérants.

Michel Le Scouarnec a évoqué les « dents creuses ». Question complexe. Selon qu'il s'agit d'une zone littorale ou d'une zone de montagne, les circonstances et les règles ne sont pas les mêmes. Sans compter qu'il peut s'agir de propriétés privées, sur lesquelles la

commune n'a pas la main. Quant à sa préoccupation relative à la taille des parcelles, un article de la proposition de loi y répond.

Merci à Élisabeth Lamure d'avoir souligné l'utilité de ce texte. À ses remarques, je réponds que la CDPENAF continuera de rendre un avis, simple, et que le préfet jouera son rôle. Il faut avoir conscience, je le dis tout net, que certaines des personnalités qui font partie de ces commissions départementales ne s'avisent pas toujours de la réalité des sols ou des besoins de développement du territoire. D'où le passage que nous proposons d'un avis conforme à un avis simple.

Comment définir une « commune rurale » ? demandez-vous. J'avoue qu'il est difficile de se fonder sur un nombre d'habitants : quel plafond retenir, et comment éviter les effets de seuil ? C'est pourquoi j'ai pensé aux critères déjà retenus par un décret du 14 janvier 2013 relatif aux aides à l'électrification rurale, qui prévoit deux seuils cumulatifs : une population totale inférieure à deux mille habitants au regard du dernier recensement en vigueur et un territoire non compris dans une « unité urbaine », au sens de l'INSEE, dont la population totale est supérieure à cinq mille habitants. Cela correspond à ce que l'on vise : les communes rurales de faible densité ne se situant pas dans une zone urbaine importante. L'autre possibilité résidait dans l'application de la loi NOTRe, mais elle tablait sur des moyennes nationales et départementales. Ce qui veut dire que dans un département comme le mien, la Charente-Maritime, dotée d'un littoral attractif, très peuplé, tout l'arrière-pays, à vocation rurale, aurait été pénalisé.

À Franck Montaugé, j'indique que le texte ne remet pas en cause la démarche qui vise à élaborer des PLU ou PLUI intégrés au cadre du PADD. Pour ce qui est de l'aménagement des bourgs-centres, nous apportons une réponse. Quant à leur revitalisation, c'est un vrai sujet, mais que l'on ne saurait traiter au travers de cette proposition de loi. D'autres réponses peuvent être apportées, *via* l'Anah (Agence nationale d'amélioration de l'habitat) et d'autres organismes.

Michel Houel a souligné que même en Ile-de-France, des communes rurales se paupérisent. Il a émis des critiques sur le critère des 300 mètres carrés de la loi Alur. La proposition de loi recherche justement des solutions mieux appropriées.

Jean-Jacques Lasserre est soucieux de la préservation des terres agricoles, et je sais qu'il plaide pour que pèse l'avis favorable des chambres d'agriculture. Il est vrai qu'elles sont composées pour bonne part d'agriculteurs, qui ont conscience des difficultés.

Je le suis également sur les dangers des PLU intercommunaux. Dans les territoires ruraux, nous sommes réservés, considérant que c'est dans la proximité qu'on agit au mieux et qu'il faut laisser la possibilité aux maires de développer leur territoire. Il est vrai que ce ne saurait être un axiome...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'avoue que je suis très favorable aux PLU intercommunaux. Mais je conçois qu'il y ait des divergences radicales de point de vue sur la question.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Merci à Ladislas Poniatowski de nous approuver pour avoir mis « les pieds dans le plat ». La ruralité s'affaiblit, on le constate tous les jours, avec l'élargissement des communautés de communes, les communes nouvelles, l'imbroglio de nouvelles lois qui nous handicapent plutôt que de nous rendre service, et la

disparition des services publics. Comme je le disais, entre le littoral et l'arrière-pays, l'écart se creuse. Entre la terre et la mer, il faut trouver un équilibre.

Les Safer s'inquiètent de cette proposition de loi, nous alerte Martial Bourquin. Elles nous ont, en effet, fait part de leurs inquiétudes, et nous les avons reçues, pour les rassurer, et leur montrer que nos amendements corrigent les excès initiaux du texte, et tiennent compte des normes environnementales et autres, qui sont protégées.

Nous sommes tous d'accord, Joël Labbé, sur la nécessité de préserver les terres agricoles, avec sens, modération et intelligence. Le logement des jeunes agriculteurs ? Nos propositions le prennent en compte. Les vieux agriculteurs, qui veulent vivre et mourir – le plus tard possible, on les comprend – là où ils ont toujours vécu, ont souvent transmis leur exploitation à leurs enfants, qui ont besoin de se construire une maison à proximité du siège de l'exploitation. Certains sont tentés de dire que l'on n'a pas besoin d'être à proximité d'une exploitation nouvelle pour la gérer. Mais certains autres, comme Gérard Bailly, sont fondés à faire valoir que lorsque l'on a de belles bêtes à soigner, on a besoin d'être sur place. Les cas sont à apprécier. Il faut être conscient, et coopérant, pour permettre à l'agriculteur de s'implanter sur son siège d'exploitation.

Tout à fait d'accord avec Bruno Sido sur la nécessité d'adapter la réglementation à la spécificité des territoires. C'est précisément l'objet de cette proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Alain Duran. – J'ai bien compris le propos de notre rapporteur : ses amendements adoucissent, fait-il valoir, la première mouture du texte. Nous nous abstiendrons néanmoins, sauf sur celui qui concerne les coopératives d'utilisation de matériel agricole, intéressant.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

M. Daniel Laurent, rapporteur. – L'article 2 vise à faciliter le développement des constructions et installations utiles à l'exploitation agricole au-delà de la stricte notion de bâtiment nécessaire à l'exploitation, actuellement en vigueur.

Si l'objectif est bon, puisqu'il s'agit de faciliter la diversification des activités pour assurer la pérennité de certaines exploitations agricoles, la notion de constructions « participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole » ouvre cependant trop largement les possibilités de construction. Les réalisations autorisées doivent rester en rapport direct avec l'activité agricole de l'exploitation, et donc servir à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production. Par ailleurs, en cas de diversification vers des activités d'accueil touristique, ces dernières doivent conserver un caractère complémentaire à l'activité agricole, sans devenir prépondérantes.

Mon amendement n° 4 apporte ces deux précisions, qui bornent le dispositif. Il s'agit d'adapter le droit aux nouvelles réalités économiques de l'activité agricole sans rompre

pour autant avec le principe selon lequel les zones agricoles doivent être avant tout destinées aux activités agricoles.

M. Alain Duran. – Le droit en vigueur autorise déjà les constructions destinées à des activités exercées dans le prolongement de l'activité agricole – vente de produits à la ferme ou hébergement touristique, par exemple. Nous nous abstiendrons.

M. Gérard Bailly. – Je suis cosignataire de cette proposition de loi, mais j'ai cependant deux inquiétudes. Dans ma région, presque tous les agriculteurs ont quitté les villages, déplaçant leur exploitation, la plupart du temps à grand frais. Martial Bourquin, qui connaît bien le Haut Jura, ne me démentira pas. Or, bien souvent, ils ont du se déplacer à nouveau, parce que l'on a laissé l'urbanisation s'étaler : comment étendre une exploitation quand des habitations se sont construites à 100 mètres ? D'où l'amendement que j'ai déposé, et qui vous sera soumis tout à l'heure.

Je suis d'accord sur le fond avec cet amendement du rapporteur, mais je m'inquiète à l'idée que les hébergements touristiques dont on va autoriser la construction pourraient être un jour vendus à une tierce personne, ce qui signifie que l'agriculteur ne pourra plus étendre son exploitation. Alors que 90% des exploitations sont amenées à s'agrandir, se heurter à un voisin ronchon peut être un vrai empêchement.

Autre remarque. On voit désormais des bâtiments se construire dans tous les anciens jardins de nos villages, au motif de ne pas empiéter sur les terres agricoles. Mais qu'appelle-t-on ainsi ? Quand, à l'orée d'un village comme le mien, on trouve quatre hectares d'un mauvais terrain qui n'est pas même propre à y faire paître des moutons, on n'a pas le droit d'y construire sous prétexte qu'il est à 300 mètres !

M. Gérard César. – Cet amendement, qui assouplit les dispositions de la loi Alur, est très important. Dans mon village, un jeune agriculteur a ouvert des chambres d'hôte « trois épis ». Or, le PLU lui interdit la construction d'une piscine, parce qu'il est en zone agricole. Il faut mettre un peu de souplesse et d'intelligence dans les textes, car l'interprétation qu'en fait à l'heure actuelle la DDT contredit souvent notre volonté de législateurs.

M. Marc Daunis. – Je confirme ce qu'a dit Alain Duran, les extensions sont déjà autorisées par la loi.

Pour rebondir sur ce qui vient d'être dit, je rappelle que lorsque l'on travaille en législateur, on n'aboutit jamais à des solutions parfaites, car la loi est générale, mais s'applique à une réalité complexe. À quoi sommes-nous invités ? A trouver une démarche prenant en compte cette complexité, tout en générant le moins possible d'effets nuisibles. Or, à peser les bénéfices et les risques de cette proposition de loi, on se rend compte que la balance est déséquilibrée : ce texte ouvre des brèches qui pourraient se révéler extrêmement dangereuses. Je rejoins en cela mes collègues Duran et Bailly. Et à Gérard César, je réponds que c'est justement par une révision du PLU, dans la confiance faite aux élus locaux, que le type de problème qu'il soulève peut se résoudre.

M. Gérard César. – La DDT ne veut pas !

M. Marc Daunis. – Au lieu de quoi, pour ne résoudre que quelques cas, vous envisagez des aménagements qui pourraient se révéler très dangereux.

Mme Élisabeth Lamure. – Pour revenir à l'amendement, comment circonscrire ce qu'est une installation « utile » à l'exploitation, par opposition à une installation « nécessaire » à l'exploitation ? La rédaction retenue ouvre à mon sens beaucoup trop largement la faculté de construire : je m'abstiendrai.

L'amendement n° Com-4 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 2

M. Daniel Laurent, rapporteur. – L'amendement n° 2 vise à permettre aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) de bénéficier de la dispense de recours à un architecte pour les constructions à usages agricoles inférieurs à 800 m². Avis favorable.

L'amendement n° Com-2 est adopté et devient article additionnel.

Article 3

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 5 procède à plusieurs aménagements. Ses 1°, 2° et 3° suppriment la notion de dépendance, qui n'est pas définie en droit de l'urbanisme, pour ne conserver que celle d'annexe. Ils précisent par ailleurs que ces annexes doivent être situées à proximité du bâtiment principal, afin d'éviter le mitage.

Son 4° étend aux cartes communales le bénéfice de mon amendement à l'article 2 - qui ne visait précédemment que les territoires soumis au RNU ou couverts par un PLU. Ainsi pourront être autorisées dans les parties non urbanisées des cartes communales les constructions et installations utilisées en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles et celles destinées à une activité d'accueil touristique. Son 5°, enfin, soumet lesdites constructions et installations à l'avis de la CDPENAF.

M. Alain Duran. – Autoriser de nouvelles constructions en zone naturelle agricole hors tout document d'urbanisme nous paraît très dangereux. Comme l'a souligné Marc Daunis, c'est une bombe à retardement. Nous voterons contre l'amendement.

L'amendement n° Com-5 est adopté.

M. Gérard Bailly. – Mon amendement n°1 vise à éviter que les projets d'extension des exploitations agricoles ou forestières ou des sociétés passant en groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) ne soient rendues impossibles par les règles d'urbanisme.

M. Marc Daunis. – Vous allez finir par tuer l'agriculture !

M. Daniel Laurent, rapporteur. – L'article 2 apporte une réponse adaptée, puisqu'il autorise les constructions et installation nécessaires à l'exploitation agricole au sens large. L'amendement est satisfait : retrait ?

M. Gérard Bailly. – Je visais les extensions futures, qui ne sont pas mentionnées.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – En tout état de cause, la rédaction de cet amendement demanderait à être revue.

M. Gérard Bailly. – Je le retire, et le retravaillerai d'ici à la séance.

L'amendement n° Com-1 est retiré.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 6 a pour objet de recentrer le dispositif proposé par l'article 5, dont la rédaction initiale pouvait laisser entendre que le principe de construction en « continuité » du bâti existant dans les zones de montagne était de fait totalement aboli. Or, cette règle doit être conservée dans son principe afin de préserver ces zones d'un mitage plus important de l'espace.

Le dispositif porterait dès lors sur les seules opérations d'aménagement ou les opérations d'acquisition foncière déjà effectuées, à la date de la promulgation de la présente loi, sur des terrains qui, dans un ancien état de la réglementation des sols applicable dans des communes précédemment situées en zone de montagne, avaient été ouverts à l'urbanisation. Il s'agit de garantir un bon usage des deniers publics en faisant en sorte que des investissements publics, souvent lourds, déjà réalisés servent effectivement à l'urbanisation. L'exception, très circonscrite, visant à tenir compte d'opérations passées, serait à ce titre mentionnée à l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme. C'est ce que vous expliquait Jacques Genest dans son propos introductif.

L'amendement n° Com-6 est adopté.

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

Article 6

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 7 a deux objets. D'une part, il tend à prendre en considération, pour la détermination des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, non seulement la taille des parcelles, mais également l'implantation du bâti existant sur celles-ci, afin que ces objectifs soient définis au plus près des réalités locales. D'autre part, il tend à mieux définir la notion de « commune de faible densité démographique » par référence aux règles d'éligibilité aux aides à l'électrification rurale, ainsi que je m'en suis expliqué.

M. Gérard Bailly. – Qu'entend-on par « taille des parcelles » ?

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Il s'agit de tenir compte de la taille des parcelles dans le chiffrage des objectifs de consommation d'espace qui doivent figurer dans le PADD : lorsque des constructions sont implantées sur des parcelles vastes, la partie non construite de ces parcelles ne doit pas nécessairement être considérée comme un espace à consommer et donc être inclus dans ce chiffrage.

M. Gérard Bailly. – Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela manque de précision.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Il s'agit d'éviter un biais qui se rencontre en pratique dans le calcul de la consommation d'espace.

M. Daniel Gremillet. – L'idée est bonne, mais la rédaction proposée ne règle rien. Une personne qui achète une parcelle sera certes limitée dans le bâti, mais le reste de la parcelle n'en gardera pas pour autant vocation agricole. La solution n'est pas simple à trouver, car on ne saurait porter atteinte au droit de propriété, mais je partage votre souci.

M. Jacques Genest, auteur de la proposition. – Quand on fait le PADD, on considère le bâti existant. Dans nos communes rurales, les maisons sont bâties sur des parcelles de 300 à 400 mètres carrés. Il s'agit d'éviter que s'applique bêtement une règle automatique, et de tenir compte du passé. Ce sont essentiellement les zones de montagne qui sont concernées.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J'estime que vous placez le curseur un peu bas dans la définition de la commune « de faible densité ». A 2 000 habitants, on exclut tous les bourgs dans lesquels sont installés de petits commerces, qui participent à l'attractivité d'un territoire. Je crains un effet d'éviction : les gens ne s'installeront plus dans ces bourgs, mais dans les villages alentour. Je n'ai pas de solution, mais je constate que les bourgs qui comptent entre 2 000 et 3 500 habitants se trouvent dans un vide : ils ne sont considérés ni comme des bourgs d'appui, le seuil étant fixé à 3 500 habitants, ni comme des territoires ruraux puisqu'ils comptent plus de 2 000 habitants.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – On se heurte souvent à des difficultés avec des seuils, mais pas en l'espèce. Le décret relatif aux aides à l'électrification sur lequel je me suis fondé pour retenir ce seuil de 2 000 habitants prévoit que ces aides peuvent être étendues, par arrêté motivé du préfet, sur le territoire des communes dont la population totale est inférieure à 5 000 habitants, compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat. La rédaction que je vous propose renvoyant à ce décret, les communes répondant aux conditions ici décrites pourront bénéficier de cette dérogation. Cela dit, je propose de retirer l'amendement, qui ne règle pas parfaitement les difficultés de formulation de l'article 6. Je vous proposerai un nouvel amendement afin de mieux préciser les choses.

L'amendement n° Com-7 est retiré.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 7

M. Daniel Laurent, rapporteur. – On ne peut pas se mettre d'accord sur un projet urbanistique intercommunal tant que les frontières des intercommunalités ne sont pas arrêtées. Dans ces conditions, le délai du 27 mars 2017 pour élaborer le PADD paraît irréaliste. Je suis donc sur le principe, favorable à l'amendement n° 3, qui l'allonge au 31 décembre 2017. Toutefois, force est de constater qu'il est sans lien évident avec le texte en discussion... Retrait, sinon défavorable.

M. Alain Duran. – Le projet de loi égalité et citoyenneté en cours d'examen devrait y pourvoir, en assouplissant ce calendrier.

L'amendement n° Com-3 n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement de cohérence n° Com-8 est adopté.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 9 vise à élargir le périmètre actuel de la PVR, afin d'autoriser une répartition de la participation entre les propriétaires de terrains qui, bénéficiant de la desserte, seraient situés jusqu'à 150 mètres de la voie. Le texte initial excluait les terrains situés entre zéro et 60 mètres, ainsi que ceux situés à plus de 80 mètres. Je propose, pour plus de cohérence et de lisibilité, de lisser la mesure de zéro à 150 mètres.

L'amendement n° Com-9 est adopté.

M. Daniel Laurent, rapporteur. – L'article 8 prévoit le rétablissement de la participation pour voiries et réseaux (PVR) dans son régime antérieur au 1er janvier 2015. Il omet cependant de prévoir, à l'instar de ce qui existait auparavant, la possibilité d'exempter de PVR, lorsque la décision a été prise de l'instituer dans la commune, les opérations de construction de logements sociaux. Mon amendement n° 10 y remédie.

L'amendement n° Com-10 est adopté.

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

Article 9

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 11 tend à rendre impossible, comme c'était le cas avant le 1er janvier 2015, un cumul du taux majoré de la taxe d'aménagement – qui peut aller jusqu'à 20 % – avec la participation pour voiries et réseaux, la PVR, dans les secteurs où elle est instaurée. Il reviendra donc à la commune ou à l'EPCI compétent de choisir, selon l'opération d'aménagement envisagée, entre l'un ou l'autre de ces dispositifs. En tout état de cause, la PVR restera cumulable avec le taux normal de la taxe d'aménagement – fixé selon les secteurs entre 1 % et 5 %.

L'amendement n° Com-11 est adopté.

L'amendement de cohérence n° Com-12 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 13 supprime l'obligation, instituée par le c) du 3° de l'article 10, de faire figurer dans l'autorisation d'urbanisme le montant de la participation pour équipement propre.

Il est indispensable que l'exigence d'une réalisation d'un équipement propre figure dans l'autorisation d'urbanisme; et c'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut comprendre les dispositions de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.

En revanche, il est difficile, sinon impossible, de connaître, dès la délivrance de l'autorisation, le montant exact qui devra être acquitté par le bénéficiaire au titre d'un équipement propre. Dans ces conditions, imposer cette mention de la contribution qui devra être supportée au titre de l'équipement propre dans l'autorisation s'avèreraient irréalisable en pratique. Il semble donc préférable de la supprimer.

M. Marc Daunis. – On ne cesse de dire que la loi est trop bavarde, qu'elle modifie trop souvent les règles du jeu, qu'il faut simplifier. Nous avons créé un groupe de travail sur la simplification des règles d'urbanisme, dont je suis co-rapporteur avec François Calvet, pour tenter de simplifier le droit des sols et de la construction, et voilà qu'ici, nous ajoutons de la complexité. Il y a là un phénomène de schizophrénie, qui nous atteint tous.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je nuancerais ce propos. Si l'on n'est pas assez précis, ceux qui appliquent la loi que nous votons prennent des libertés. Voyez la loi SRU : les circulaires d'application vont à l'inverse de nos vœux, parce que le texte est resté trop vague.

M. Marc Daunis. – Rien ne nous interdit d'exercer notre contrôle sur la mise en œuvre de la loi.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Sur les questions d'urbanisme, j'estime que nous avons tout intérêt à aller assez loin dans le détail, si l'on veut que nos intentions de législateur soient respectées.

L'amendement n° Com-13 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Daniel Laurent, rapporteur. – Mon amendement n° 14 supprime le gage financier prévu pour la recevabilité de la proposition de loi. Les dispositions de ce texte ne créent pas de charge nouvelle ni n'entraînent une perte de recettes pour l'Etat ou les collectivités territoriales.

L'amendement n° Com-14 est adopté, et l'article 11 est supprimé.

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

Les sorts des amendements sont repris dans le tableau ci-dessous :

| CHAPITRE II | | | |
|--|-----------|--|-----------------------------|
| Article 2 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 4 | Construction participant à l'équilibre économique de l'exploitation agricole | Adopté |
| Article(s) additionnel(s) après Article 2 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. POINTEREAU | 2 | Extension aux CUMA de la dispense de recours à un architecte pour les constructions à usages agricoles inférieures à 800 m ² . | Adopté |
| Article 3 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 5 | Suppression de la notion de dépendances | Adopté |
| M. G. BAILLY | 1 | Projets d'aménagement ou d'agrandissement d'une exploitation agricole, forestière ou d'une société passant en GAEC | Retiré |
| CHAPITRE III | | | |
| Article 5 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 6 | Prise en compte des seuls secteurs où des opérations de desserte ou des acquisitions foncières ont été effectuées en vue d'une ouverture à l'urbanisation | Adopté |
| Article 6 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 7 | Définition des communes rurales par référence aux communes éligibles aux aides à l'électrification en milieu rural – Prise en compte de l'implantation du bâti existant sur les parcelles | Retiré |
| Article(s) additionnel(s) après Article 7 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. de RAINCOURT | 3 | Conditions de maintien en vigueur des POS en cas d'élaboration d'un PLU intercommunal | Rejeté |

| CHAPITRE IV | | | |
|--------------------------------------|-----------|---|-----------------------------|
| Article 8 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 8 | Définition des communes rurales par référence aux communes éligibles aux aides à l'électrification en milieu rural | Adopté |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 9 | Extension de la PVR aux terrains situés à moins de 150 mètres de la voie desservie | Adopté |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 10 | Possibilité d'exemption de PVR pour les opérations de construction de logements sociaux | Adopté |
| Article 9 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 11 | Règle du non-cumul entre la PVR et le taux majoré de la taxe d'aménagement | Adopté |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 12 | Définition des communes rurales par référence aux communes éligibles aux aides à l'électrification en milieu rural | Adopté |
| Article 10 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 13 | Suppression de l'obligation de faire figurer dans l'autorisation de construire le montant au titre de l'équipement propre | Adopté |
| Article 11 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. D. LAURENT, rapporteur | 14 | Suppression du gage financier | Adopté |

Audition de Mme Isabelle Kocher, directeur général d'Engie

M. Jean-Claude Lenoir. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Mme Isabelle Kocher, directeur général d'Engie (ex-GDF-Suez). Elle est accompagnée de M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur de la régulation, Mme Valérie Alain, directeur des relations institutionnelles, M. Raphaël Contamin, chargé de mission auprès du directeur général, et Mme Armelle Dillar, adjointe du directeur du service de presse.

Je rappelle brièvement, Madame la directrice générale, que vous êtes entrée dans le groupe Suez en 2002, au département stratégie et développement, après avoir été, pendant trois ans, conseillère pour les affaires industrielles au cabinet du Premier ministre Lionel

Jospin. Vous avez exercé successivement les fonctions de directeur de la performance et de l'organisation de Suez (2005-2007), directeur général de la Lyonnaise des Eaux (2007-2011), directeur général adjoint de GDF-Suez en charge des finances (2011-2014) avant d'être nommée, en novembre 2014, directrice générale déléguée en charge des opérations dans l'optique de succéder à M. Gérard Mestrallet comme dirigeant exécutif du groupe, ce qui est désormais chose faite depuis le 3 mai dernier.

Depuis 2002, vous êtes donc au cœur des transformations de ce groupe, avec pour symbole le changement récent de son nom commercial et pour ambition d'en faire l'un des leaders mondiaux de la transition énergétique. Dans vos précédentes fonctions, nous avions eu l'occasion de vous entendre au cours d'une réunion organisée par le groupe d'études sur l'énergie et nous avions été frappés par votre volonté de donner une orientation très forte en faveur des énergies renouvelables et, en particulier, du photovoltaïque.

Vous avez défini un nouveau projet d'entreprise à trois ans qui privilégie les investissements dans les activités peu émettrices de carbone, vise à réduire votre exposition aux variations de prix des produits de base et doit vous permettre de proposer à vos clients des solutions innovantes et intégrées. Dans ce cadre, vous avez décidé des cessions importantes d'actifs thermiques aux États-Unis, en Inde ou en Indonésie et engagé l'accélération de vos investissements dans les énergies renouvelables, à l'étranger comme en France. Je rappelle que votre groupe est déjà leader en France dans l'éolien et le solaire, grâce à ses filiales La Compagnie du Vent et SolaireDirect, et qu'Engie occupe aussi une place importante dans l'hydraulique, au travers de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ou de la Société hydroélectrique du Midi (SHEM). De plus, vous venez d'annoncer l'acquisition d'une participation majoritaire dans l'entreprise californienne Green Charge, spécialisée dans le stockage dans des batteries. Nous recevions la semaine dernière M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total, et le parallèle entre vos deux groupes est notable : en particulier, Total a racheté l'entreprise Saft spécialisée dans les batteries, ce qui est fondamental pour développer les énergies renouvelables.

Pour accompagner cette évolution, vous avez réorganisé l'entreprise autour de 24 entités opérationnelles réparties par territoire, et non plus par métier, et annoncé une réduction des coûts nets d'un milliard d'euros d'ici trois ans. Comment ces orientations se traduisent-elles concrètement, surtout en termes d'emplois ?

Enfin, l'attention de l'opinion ayant été appelée sur le compteur Linky dont l'installation suscite un débat - que j'estime pour ma part surprenant - sur d'éventuels risques encourus, pourriez-vous nous dire quelques mots de son équivalent en gaz, baptisé Gazpar, dont le déploiement dans 24 communes pilotes débute cette année, avant sa généralisation entre 2017 et 2022 ?

Mme Isabelle Kocher, directrice générale d'Engie. – Je vous remercie de votre accueil et constate que votre connaissance du sujet vous a d'ores et déjà permis de résumer l'essentiel. Votre invitation me donne l'occasion de dire d'abord un mot du secteur dans lequel nous évoluons – en faisant ressortir la singularité du cas français – avant de vous présenter les principales orientations stratégiques de notre groupe.

Engie, qui est présent dans 70 pays, vit dans un monde qui connaît une véritable révolution industrielle, et le mot de transition énergétique paraît bien trop faible pour caractériser les transformations profondes qui sont à l'œuvre, non seulement dans les structures économiques mais aussi et surtout dans les esprits. Nous avons connu dans

l'histoire beaucoup de défis régionaux : par exemple, dans le secteur de l'eau, un enfant meurt dans le monde toutes les 18 secondes en buvant de l'eau insalubre. Pour autant cela n'a pas entraîné de mobilisation planétaire des moyens scientifiques et financiers pour résoudre ce problème spécifique à certaines régions du monde, tandis que le changement climatique concerne tout le monde et suscite, en particulier chez les jeunes générations, une sorte de rébellion pour faire évoluer nos modes de vie. Je rappelle que 5 % du carburant d'un véhicule sert à transporter le passager, tout le reste étant consommé pour faire avancer le véhicule ainsi que les places vides et – autre exemple – que 50 % de l'énergie diffusée dans les bâtiments est perdue.

Il s'agit donc d'une invitation à repenser notre modèle et, selon notre analyse, l'énergie et le numérique sont les deux poumons de cette recherche d'une autre voie car ces deux secteurs ont connu un rythme d'innovations qui ne cesse de s'accélérer depuis 10 ans. Je citerai plusieurs illustrations de ce phénomène. Tout d'abord, dans le photovoltaïque, les prix extrêmement onéreux de production qui atteignaient, il y a quelques années 700 euros le mégawatt-heure (MWh) ont été divisés par dix en France. En Amérique du Sud, nous avons remporté un appel d'offres pour produire à 45 dollars le MWh et nous venons de candidater dans le Moyen-Orient, où les prix sont tombés à 30 dollars. Nous estimons que le solaire est un point de bascule fondamental pour trois raisons : ce réservoir d'énergie est d'abord sans limite – en physique pure, une heure d'ensoleillement représente une année de consommation d'énergie dans le monde ; elle est ensuite répandue partout, certes de manière inégale, et enfin la technologie photovoltaïque s'adapte aux objets et à des formats très variés de petite ou très grande puissance. Pour que cette évolution réussisse, il faut, en premier lieu, améliorer les possibilités de stockage. Dans ce domaine, l'évolution est moins rapide puisqu'en cinq ans, le coût des batteries a été divisé par deux. Nous sommes très attentifs à l'utilisation de l'hydrogène qui permet de stocker l'excès d'électricité par électrolyse et d'optimiser la gestion de l'énergie solaire. Cet ensemble ne fonctionnera que si on développe massivement les objets connectés afin de coupler la production, la consommation ou l'économie d'énergie et le stockage au niveau local. Tout ceci préfigure une infrastructure duale de l'énergie avec le maintien de grands réseaux mais aussi un foisonnement de production d'énergies décentralisées et intégrées aux objets.

Nous allons vers un monde différent où chacun aura accès à l'énergie, alors qu'aujourd'hui plus d'un milliard de personnes en sont privées, tout en respectant les grands équilibres de la planète. Du côté de l'offre, cette évolution sera surtout positive pour les acteurs qui s'adapteront à ce nouveau schéma. Les opportunités d'investissement sont immenses mais la transition n'est pas simple à gérer.

J'en viens à la situation d'Engie qui a décidé d'être un pionnier de cette révolution énergétique à la fois par conviction et par réalisme. Notre approche est triple. La première ligne d'action est d'être parfaitement cohérent du point de vue industriel : nous avons ainsi décidé de stopper la production d'électricité à partir du charbon pour focaliser nos moyens humains et financiers sur les secteurs d'avenir. Dans les trois années qui viennent nous allons transformer notre portefeuille d'activité en céder 15 milliards d'euros d'actifs, en particulier des centrales de production à partir du charbon, du pétrole ou du gaz, partout où elles sont exposées aux fluctuations des prix de l'énergie. Nous allons reconvertis ces moyens en investissant 15 milliards d'euros pour permettre à nos activités, au terme de ces trois ans, d'être focalisées à 90 % sur des énergies bas carbone ; dans le même temps, 7 milliards d'euros seront alloués à la maintenance de nos usines. Avec ces 22 milliards d'euros d'investissements, Engie aura doublé la taille de ses productions décentralisées. Je fais observer que notre groupe, qui, selon l'idée reçue, apparaît comme un opérateur centré sur de

très grandes unités de production emploie, en réalité, deux tiers de ses 150 000 collaborateurs dans les services. Nous allons également nous immuniser des fluctuations des prix de l'énergie : l'objectif est qu'en 2018 85 % de notre résultat d'exploitation ne dépende pas de ces variations. Aujourd'hui, les prix de l'électricité, du gaz et du pétrole sont directeurs et cela complique le pilotage du groupe. Il s'agit donc de privilégier des modèles d'affaires contractés ou régulés dans lesquels notre réussite dépendra de notre seule performance économique.

Notre deuxième orientation consiste à accélérer notre transformation technologique. Pour la mettre en œuvre, nos actionnaires ont accepté une diminution du dividende d'un tiers afin d'investir massivement à cinq et dix ans, à hauteur d'1,5 milliard d'euros, dans le digital orienté vers la transition énergétique. Nous sommes en train de créer « Engie Tech », c'est-à-dire une plateforme permettant de développer un éco-système de partenaires et abritant une usine de production de logiciels qui sera au centre de nos activités.

Enfin, notre troisième orientation vise à adapter la structure du groupe, voire même à changer sa culture tant la gestion d'un foisonnement d'installations très locales, en lien direct avec des clients qui souhaitent désormais être aussi des acteurs, diffère du modèle passé des grandes centrales. Tout cela implique un immense changement en interne afin que la communauté de nos collaborateurs porte cette nouvelle configuration. Un certain nombre d'entre eux devront changer de métier et nous consacrerons 100 millions d'euros par an à la formation pour gérer cette « bascule ».

Je termine ici mon exposé liminaire pour pouvoir évoquer, dans le jeu des questions-réponses, la situation particulière de la France dans ce schéma stratégique.

M. Ladislas Poniatowski. – Nous avons bien entendu votre message sur la transition énergétique qui a d'ores et déjà été abondamment diffusé dans les médias. Soyons réalistes, Engie reste cependant très diversifié et un leader dans la production d'électricité à partir du gaz. Vous demeurez également présent dans le nucléaire, et à ce sujet, pouvez-vous rappeler de quels réacteurs vous disposez et si vous comptez ou non réduire cette activité ? En particulier, par quoi remplacerez-vous la centrale belge qui vient de fermer pour alimenter les particuliers et les entreprises – à moins qu'elle n'ait redémarré ? En second lieu, Engie est le plus grand distributeur de gaz en France et, tout comme le pétrole importé, il semble bien impossible, en analysant sa composition, de déceler son origine... C'est pourquoi j'ai entendu avec beaucoup d'étonnement la ministre en charge de l'énergie vous enjoindre de stopper les importations en provenance de zones de productions de gaz de schiste. Comment allez-vous appliquer cette prescription aux méthaniers qui livrent du gaz d'origine mixte ?

M. Roland Courteau. – Engie a de nombreux projets : vous avez inauguré une centrale photovoltaïque en Corse, acheté une entreprise américaine, etc. L'un des principaux enjeux dans le développement des énergies renouvelables est de trouver une solution au stockage de l'énergie. Pour cela, vous avez évoqué plusieurs pistes, notamment l'utilisation de l'hydrogène. La méthanation consiste à transformer les excédents d'électricité en hydrogène par un procédé d'électrolyse, puis à combiner ce produit à du CO₂ pour obtenir du méthane de synthèse. Pensez-vous que cette méthode soit une piste à envisager pour développer le stockage de l'énergie ? Je sais qu'il y a un grand pas à faire entre la méthanation et la méthanisation, mais cette dernière méthode présente un potentiel de biomasse considérable, puisqu'elle permettrait d'atteindre des capacités énergétiques de près de 210 TWh ! D'après vos collaborateurs sur le terrain, il serait ainsi possible de créer autant de gaz « vert » que de gaz consommé en France. Partagez-vous ces objectifs et cette ambition ?

Quelle est la stratégie d'Engie concernant le développement de la biomasse ?

Allez-vous vous engager dans le biométhane comme carburant ? Il est plus respectueux de l'environnement, créateur d'emplois sur le territoire, et susceptible de réduire la facture énergétique de la France.

Enfin, la lutte contre la précarité énergétique et hydrique est une responsabilité sociale que nous devons collectivement assumer. Engie a développé un chèque-énergie : est-ce l'unique solution mise en place ? Envisagez-vous un renforcement de la communication envers les bénéficiaires de ce dispositif ?

M. Gérard César. – Je vous remercie pour votre exposé liminaire, particulièrement intéressant à la lumière de la situation économique du pays. Vous avez annoncé vouloir vendre des centrales à charbon pour réinvestir dans les énergies nouvelles : pouvez-vous nous préciser combien de centrales vous comptez vendre ? Avez-vous déjà des acheteurs potentiels ? Il me semble que c'est un produit difficile à vendre...

Par ailleurs, qui sont les actionnaires d'Engie ? Quelle est la part de l'État dans l'entreprise ?

M. Yannick Vaugrenard. – Je tiens à saluer la qualité d'une intervention qui était à la fois technique, financière et philosophique, ce dont je vous remercie. Quand vous commencez par nous expliquer qu'un enfant meurt toutes les 10 secondes dans le monde parce qu'il boit de l'eau non potable, ça interpelle forcément...

Vous avez dit que nous nous dirigions vers un foisonnement de la production locale : voilà une logique bien plus girondine que jacobine... (*Sourires*) De fait, n'est-ce pas la preuve de la nécessité d'un système de régulation national ?

Notre pays est en train de vivre une révolution numérique et une évolution énergétique considérable et dont l'interconnexion est déjà visible : les objets connectés permettent de plus en plus l'autorégulation par les ménages de leur consommation énergétique. Comment éviter que les hommes et les femmes en situation d'exclusion – et ils sont malheureusement nombreux – ne soient laissés sur le bord du chemin ?

Mme Élisabeth Lamure. – Je souhaite pour ma part vous interroger sur l'orientation de votre groupe en matière de partenariats. Vous avez mentionné la mise en place de partenariats avec des *start-ups*, mais en France, de nombreuses PME et ETI dans le domaine des énergies renouvelables ont besoin de s'adosser à de grands groupes pour assurer leur développement. Trop souvent, ces groupes achètent des parts pour ensuite orienter les stratégies des petites entreprises, nous en avons malheureusement eu plusieurs exemples récemment... Le savoir-faire de ces entreprises efficaces est capté, puis elles disparaissent. Cela ne s'appelle évidemment pas du partenariat. Quelle est votre vision d'un vrai partenariat ?

M. Joël Labbé. – J'ai moi aussi beaucoup apprécié le côté philosophie et éthique de votre intervention. Peu de femmes occupent des postes comme le vôtre, et une approche féminine apporte beaucoup au débat. Je ne m'étendrai pas sur les gaz de schiste – j'ai eu l'occasion de débattre de ce sujet récemment sur le plateau de Public Sénat face à notre président Jean-Claude Lenoir ! – mais un expert du GIEC m'a indiqué qu'un constat manquait

alors à mon intervention : aujourd’hui, 80 % des ressources fossiles doivent rester dans le sol si l’on veut limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C.

Vous avez parlé de l’autre partie du monde, celle qui vit très mal, celle où les enfants meurent. Jean-Louis Borloo s’est engagé avec son projet Énergies pour l’Afrique, ce que je salue et soutiens car c’est une résolution d’actualité et un problème qui devient urgent. Engie se projette-t-elle déjà dans de futurs travaux sur ce continent ? Allez-vous tenter de développer une économie avec l’Afrique et pour l’Afrique ? J’ai bien dit « avec », et non pas « sur le dos de », car je ne parle pas de faire du « fric », mais bien de développer une économie !

M. Bruno Sido. – J’ai beaucoup apprécié votre propos, Mme Kocher – et je dis cela en tant que professionnel des discours ! C’était très... dans le vent ! Très COP 21 !

Vous savez comme moi qu’une entreprise ne vit pas de bonnes intentions, mais d’investissements productifs et de bénéfices. Vous nous avez annoncé la vente de 15 milliards d’euros d’actifs, qui devaient eux-mêmes produire des bénéfices. Vous allez réinvestir l’argent de cette cession d’actifs, en espérant qu’ils produisent au moins autant de bénéfices.

Vous n’avez rien dit du nucléaire : des centrales sont arrêtées car elles ont des fissures, le charbon émet beaucoup de gaz à effet de serre... Pardonnez-moi, j’ai vraiment l’impression d’une tartufferie ! Si l’on suit les recommandations de la COP 21, il faudrait arrêter le nucléaire, fermer les centrales au charbon. Alors que fait-on ? On laisse les autres se débrouiller avec la production, parce que si cela pollue ailleurs, ce n’est plus notre problème ? Où est la cohérence dans cette politique ?!

M. Marc Daunis. – Pour ma part, je partage le point de vue de Joël Labbé sur votre intervention : elle avait un accent de sincérité qui fait du bien...

Le capital d’Engie est aujourd’hui détenu à hauteur d’un peu plus de 32 % par l’État, et à 56 % par le public (actionnaires individuels et investisseurs institutionnels). Cette structure capitalistique peut-elle devenir un problème dans le futur ? Ou au contraire un atout ?

Je souhaite également vous faire part de mon sentiment sur votre groupe : j’ai l’impression qu’il y a une perte de lisibilité et de notoriété d’Engie, en comparaison avec l’image positive dont bénéficiait GDF-Suez. Il semble y avoir beaucoup moins de capillarité avec les territoires...

Enfin, pouvez-vous nous éclairer sur la stratégie de votre entreprise en matière de recherche ?

M. Daniel Dubois. – Madame la directrice générale, j’en parlais à mon voisin, j’ai été très impressionné par votre vision et votre stratégie pour Engie. Le groupe effectue une vraie transition, passant d’un métier de producteur à celui d’un prestataire de service, et je pense que cette évolution est liée à l’avancement sur la question du stockage de l’énergie. Vous en avez parlé, mais j’aimerais que vous soyez plus précise. Avec les cessions d’actifs envisagées, vous quittez des investissements rentables pour vous orienter vers une nouvelle stratégie. C’est une décision qui ne se prend pas à la légère, vous pouvez certainement nous en dire un peu plus !

M. Jean-Pierre Bosino. – J'ai moi aussi été très sensible à votre discours philosophique et humain, en particulier sur les enfants qui meurent dans le monde...

Je prolonge la réflexion que vous avez initiée : pensez-vous que le marché seul puisse réguler l'énergie, en France comme dans le monde ?

Les rapports sont inévitables entre Engie et EDF. Pour autant, doivent-ils nécessairement se dérouler uniquement sur le mode concurrentiel ? Peut-on encore se permettre d'être dans la concurrence lorsque l'humanité est confrontée à des problèmes cruciaux ?

Pouvez-vous nous parler de l'évolution des emplois ?

Enfin, j'ai bien entendu votre discours sur le charbon, mais il me semble qu'encore récemment, Engie investissait dans cette filière... Au-delà des annonces qui ont été faites, quelle est la réalité ?

M. Martial Bourquin. – Je salue à mon tour votre vision qui prend en compte la dimension solidaire de l'énergie : c'est très important, et je vous en remercie !

Vous avez évoqué le besoin d'un changement dans le secteur de l'énergie et dans la culture du groupe. Pensez-vous que les élus et l'administration doivent également changer d'attitude ?

Vous avez abordé la question du changement climatique comme une problématique incontournable. L'enjeu, aujourd'hui, est de produire plus d'énergie qu'hier, tout en émettant moins de CO₂. Je m'interroge donc sur le rôle du solaire : il irrigue l'ensemble de la planète, sa production ne cesse d'augmenter, et ses coûts vont probablement diminuer. Si la question du stockage est résolue, je crois que ça peut devenir, dans un futur proche, l'énergie bon marché et locale que nous attendons. C'est une vraie question de société.

Je crois que le but de votre intervention était d'affirmer qu'Engie pouvait à la fois être en pointe dans la lutte contre le réchauffement climatique tout en produisant de grandes quantités d'énergie.

Mme Delphine Bataille. – Madame la directrice générale, vous avez clairement fait le choix d'un développement décentralisé, des énergies décarbonées et de l'innovation. Vous prévoyez même la fin des énergies fossiles d'ici quelques décennies, au profit d'énergies renouvelables comme le solaire. Au-delà de cette transition, pouvez-vous partager votre vision du rôle du numérique dans l'énergie du futur ?

Concernant la cession d'actifs, vous avez choisi de vendre vos parts dans les centrales à charbon en Inde et en Indonésie. Cela réduit certes les émissions de gaz à effet de serre, mais également les capacités de production d'électricité d'Engie ! Ce manque sera-t-il compensé à très court terme par une augmentation de la production d'énergies propres, comme le solaire ou l'éolien ?

Pour terminer, pouvez-vous nous préciser quelles entités opérationnelles pourront optimiser leur organisation pour générer le milliard d'euros d'économies visé sur trois ans ?

M. Philippe Leroy. – Juste une question : quel mix énergétique envisagez-vous pour Engie d'ici cinq à dix ans ?

Mme Frédérique Espagnac. – Madame Kocher, j'ai moi aussi beaucoup apprécié votre intervention philosophique, éthique, et féminine ! Cela fait du bien d'avoir une autre vision des choses.

Sur le sujet des énergies renouvelables, Engie a-t-elle l'intention de développer l'hydraulique ? Comment comptez-vous vous saisir les opportunités offertes par la loi de transition énergétique ?

Enfin, vous le savez, le maintien de l'activité hydroélectrique dans la vallée d'Ossau me tient à cœur. Le renouvellement de l'engagement d'Engie y est très attendu...

M. Jean-Claude Lenoir. – L'indépendance énergétique est absolument essentielle pour un pays. Grâce à Engie, nous disposons d'une capacité de stockage, à travers l'hydraulique et le gaz. Quels sont les projets du groupe pour prolonger les réseaux actuels de gaz et augmenter les capacités de stockage ?

J'en viens à la situation de l'Allemagne. Elle a récemment réussi à fonctionner toute une journée sur les seules énergies renouvelables. Pouvez-vous nous expliquer l'organisation du réseau allemand ? L'équilibre entre l'offre et la demande est-il atteint ? Comment se déroule la gestion d'une unité de production à partir d'énergies aléatoires ? Enfin, nous connaissons tous les coûts d'installation des infrastructures photovoltaïques et éoliennes : avez-vous un retour sur l'équilibre financier atteint par nos voisins ?

Madame la directrice générale, beaucoup de questions ont été posées : nous vous écoutons maintenant avec attention et intérêt !

Mme Isabelle Kocher. – Commençons par le nucléaire.

Engie est un opérateur important en Belgique. Nous possédons sept réacteurs datant des années 70 et 80, et tous sont en fonctionnement. Deux tranches ont été arrêtées pendant 18 mois, car nous avions découvert une inclusion anormale d'hydrogène dans l'acier des cuves. Nous avons réuni des experts, qui ont conclu que cette inclusion était apparue au moment du refroidissement du métal lors de la formation des cuves. A la même époque, des problèmes, bien que de nature différente, étaient également rencontrés à Tricastin. Le fabricant des cuves a livré de nombreux opérateurs. Nous sommes les seuls – et j'insiste sur ce point – à avoir arrêté les centrales le temps de mener les études, et à avoir attendu les résultats de l'autorité de sûreté belge avant de relancer la production. C'est un gage du sérieux d'Engie et de la fiabilité de nos infrastructures.

Par ailleurs, trois de nos réacteurs viennent de voir leur autorisation de fonctionnement renouvelée pour dix ans. Nous avons déjà lancé les investissements nécessaires à ce prolongement pour une des tranches, et nous ferons de même pour les deux autres dès lors que le cadre économique et régulatoire dans lequel se feront les investissements aura été adopté par le Parlement belge. Cela devrait intervenir d'ici au 31 juillet.

Le nucléaire est une technologie très sûre, de grande qualité, et l'investissement pour le prolongement de cette filière est donc tout-à-fait sensé ! Il est d'ailleurs marginal au vu du coût, pour le consommateur, de l'énergie produite. En attendant une nouvelle tranche

technologique, il faut savoir cultiver ses points forts historiques. Le nucléaire continuera donc à faire partie de notre mix.

Quant au nucléaire neuf, nous avons deux projets au Royaume-Uni et en Turquie, mais ils n'en sont qu'à leurs prémices, et nous suivons avec attention les développements à Hinkley Point.

J'en viens aux questions sur le gaz. Engie est l'un des plus grands spécialistes mondiaux du gaz, notamment en termes d'expertise et de gestion des infrastructures (réseaux de transport et de stockage, jusqu'aux terminaux). Nous sommes finalement assez peu présents dans la production.

Il y a aujourd'hui deux problématiques autour du gaz : le gaz de schiste, et le « verdissement » du gaz.

Nous considérons le gaz comme le meilleur ami de la transition énergétique car il offre une excellente bande de continuité entre les différents systèmes de stockage. En effet, nous pouvons en réguler le rythme, le profil, et il est particulièrement flexible.

Il faut actuellement quarante minutes pour démarrer une usine de production d'électricité à grande échelle à partir de gaz. Quarante minutes ! C'est incroyable, et inédit. L'hydraulique est également très facile à réguler, c'est une des grandes forces de cette énergie.

Le gaz est donc un élément-clé du dispositif, mais il faut maintenant le verdir en injectant des biogaz (issus de la fermentation des déchets agricoles ou domestiques) dans les réseaux. La loi de transition énergétique a fixé un objectif de 10 % à horizon 2030, mais nous pensons qu'il faut, et qu'on peut, faire mieux.

Monsieur Courteau m'a interrogée sur la méthanation, ce mélange d'hydrogène et de CO₂. C'est un procédé qui existe, et nous en avons un pilote, baptisé Jupiter 1000, près de Fos. Il ne produira pas à grande échelle à court terme, mais c'est la vitrine d'une solution technique pour laquelle nous devons préparer le développement industriel, afin qu'elle soit opérationnelle d'ici cinq à sept ans.

Concernant le gaz de schiste, je vous confirme que le gaz a certes une odeur artificielle – pour en déceler la présence – mais pas de couleur. Aussi est-il impossible de distinguer le gaz selon qu'il a été produit de façon conventionnelle ou par fracturation hydraulique, les molécules étant rigoureusement identiques. À cet égard, nous n'avons qu'un seul objectif : fournir le marché de façon efficace en diversifiant les sources pour assurer la meilleure sécurité d'approvisionnement possible, y compris en cas de crise majeure comme entre l'Ukraine et la Russie. Cette sécurité d'approvisionnement passe non seulement par le réseau physique – les tuyaux – mais aussi par les terminaux gaziers. Avec le contrat que nous avons signé, le gaz américain représentera, à partir de 2019, 1 % des approvisionnements d'Engie. Une éventuelle interdiction d'importation des gaz de schiste serait extrêmement complexe à mettre en place d'un point de vue technique comme juridique et devrait en tous les cas être discutée à l'échelle européenne.

Notre mix énergétique est diversifié et le restera : du nucléaire, du gaz – qui a vocation à devenir de plus en plus « vert » – et des énergies renouvelables, à commencer par l'hydraulique dont Engie est l'un des grands opérateurs, en France comme à l'étranger ; nous

mettons d'ailleurs en service ce mois-ci les dernières turbines d'un très grand barrage au Brésil et nous continuerons à nous développer dans l'hydraulique, dont le potentiel reste très important.

Notre portefeuille d'activités sera composé de trois grandes catégories : la production d'électricité à grande échelle, la gestion des infrastructures de gaz et d'électricité et des solutions décentralisées, le foisonnement de ces dernières étant encore plus exigeant pour des réseaux jusqu'alors conçus en étoile, à partir d'un nombre limité de sites de production, et dont il faudra revoir toute l'organisation pour équilibrer le système.

Notre plan de cessions d'actifs est-il crédible et faisable ? Depuis le début de l'année, nous avons déjà réalisé un tiers du programme en signant pour 5 milliards d'euros de cessions. Sont concernés des actifs de production centralisée de gaz aux États-Unis, pour lesquels nous avons jugé qu'une cession était la meilleure façon de cristalliser la valeur – il s'agit là de notre analyse de groupe, *a contrario* l'acheteur, qui est un acteur local, entend bénéficier de synergies avec son propre parc –, mais aussi une partie du parc de production d'électricité à partir de charbon en Indonésie et en Inde. Nous trouvons donc des acheteurs et ne sommes pas sous pression, car nous nous sommes donnés trois ans pour réaliser l'ensemble de ces cessions. Notre raisonnement est simple : lorsqu'il s'agit d'un actif lié à des prix de marché qui ont une chance de remonter, nous attendons ; en revanche, lorsque ces prix n'ont pas vocation à rebondir, nous vendons. Notre politique de dividende a d'ailleurs été définie pour laisser un maximum de liberté dans nos choix : en fixant sur trois ans un dividende en montant, et non en pourcentage de résultat – ce qui incite alors à vendre du résultat rapidement –, nous nous laissons le temps de maximiser la valeur de ces actifs pour les réinvestir ensuite. Mais peut-être aurons-nous à constater des pertes de temps à autre.

Avant les deux cessions d'actifs en Asie, le charbon représentait 15 % du mix de production d'Engie ; après ces ventes, cette part tombera à 8 %. Nous préférons désormais focaliser nos ressources pour être les meilleurs sur quelques technologies. Lorsque nous examinons nos centrales à charbon, nous arbitrons de la façon suivante : soit la technologie mise en œuvre n'est pas convertible ou est en fin de vie et alors nous fermons – comme nous l'avons fait en Belgique et au Royaume-Uni, pour l'équivalent d'1,6 GW de capacité de production ; quand c'est possible et efficace, nous convertissons des centrales pour les alimenter par de la biomasse, comme par exemple près de Gand en Belgique, même si les conditions à réunir sont complexes – qualité des intrants, fiabilisation des volumes, prix, etc. ; enfin, lorsque les centrales sont neuves, de bonne qualité et servent un besoin auquel aucun autre actif ne peut répondre, nous les vendons. Ne nous leurrons pas : 50 % de la production d'électricité est aujourd'hui issue du charbon et de nombreux pays mettront des années pour en sortir.

Je peux aussi rassurer ceux d'entre vous qui s'interrogeaient sur la pertinence d'une stratégie consistant à vendre des actifs rentables pour investir dans des activités dont on ne sait pas ce qu'elles vont rapporter. Les 22 milliards d'euros que nous investissons – 7 milliards en maintenance et 15 milliards en nouveaux développements –, nous les investissons dans des métiers qui existent, pour lesquels nous figurons parmi les meilleurs au monde et qui gagnent de l'argent, qu'il s'agisse de la production d'électricité à partir de gaz et d'énergies renouvelables, des grands réseaux ou des solutions décentralisées chez nos clients.

Dans le même temps, nous procédons à des grands efforts d'économies. Le monde de l'énergie est un secteur très compétitif, ce qui nous oblige à optimiser en particulier le coût

de nos fonctions support – et nous en sommes tous là. Le digital doit nous y aider, en permettant de simplifier, de réduire les coûts et d'augmenter la rapidité du fonctionnement.

En outre, la manière dont les actionnaires jugent la qualité d'un portefeuille d'activités évolue très rapidement : il n'est plus question simplement de ce que rapporte un actif mais aussi de la qualité intrinsèque de cet actif, en particulier sur le plan environnemental – il n'est qu'à voir les décisions de grands investisseurs institutionnels d'écartier tel ou tel secteur d'activité de leurs investissements. Aussi la bascule à laquelle nous procérons crée-t-elle de la valeur en elle-même. L'alignement entre les préoccupations économiques, environnementales, la prise en compte de la précarité énergétique ou l'attention portée au consommateur n'est certes pas parfait mais le monde de la finance s'y intéresse désormais et les choses évoluent rapidement.

En matière de technologie, nous avons choisi de porter nos investissements en recherche et développement à un niveau conséquent, 1,5 milliard d'euros. Le rapport de notre groupe à la technologie va changer : dans un monde articulé autour de grandes usines, nous étions de grands experts mais ne possédions pas la technologie, dont nous étions simplement des agrégateurs ; dans un monde d'objets connectés et de solutions décentralisées, il nous faudra maîtriser, à l'issue d'un développement en interne ou *via* des partenariats, des briques technologiques qui pourraient ne pas être accessibles sur le marché et seraient très différenciantes. Nous travaillons depuis longtemps sur les batteries – notre « batteries lab » permet de tester tous les types de batteries et sert parfois aux fabricants eux-mêmes – et venons d'acquérir la société californienne *Green Charge* qui est spécialisée dans la conception de solutions intégrées de stockage.

Le numérique va aussi s'intégrer aux infrastructures existantes : en équipant par exemple de capteurs nos réseaux ou nos usines, nous disposerons de données en temps réel qui seront un gisement d'efficacité considérable. Nous serons aussi en mesure de proposer de nouvelles offres : *smart grids*, Internet des objets, etc.

Madame Lamure, vous m'avez interrogé sur nos partenariats avec les PME. Nous acquérons il est vrai très fréquemment des PME et dans la quasi-totalité des cas, vous n'en entendez jamais parler car les choses se passent très bien. Une fois rachetées, ces entreprises disposent de moyens pour accélérer leur développement. Le plus souvent, elles restent d'ailleurs identifiables à l'intérieur du groupe afin que leur savoir-faire puisse se diffuser dans toutes nos entités opérationnelles. C'est le cas notamment de Solairedirect, société acquise fin 2015 qui dispose d'un savoir-faire très pointu en matière de développement de parcs solaires, de conception, d'assemblage industriel, de recherche de financement et de relation-client.

Nous avons 70 000 fournisseurs en France et le travail que nous leur confions représente l'équivalent de 60 000 emplois, soit le nombre de collaborateurs d'Engie dans le pays. Nous y portons donc la plus grande attention. Ce maillage territorial est une chance, en particulier pour développer des solutions intégrées. Avec environ la moitié de ses effectifs en France et des infrastructures réparties, par définition, sur l'ensemble du territoire, Engie est donc très ancrée sur le plan national. Nous sommes aussi très présents dans les services, la gestion des bâtiments, l'éclairage public ou les réseaux de chaleur et de froid.

Nous avons une approche territorialisée car ces métiers décentralisés nécessitent la mise en place d'équipes au plus près des clients et qui rassemblent tous les savoir-faire. Nous essayons de mettre en face de nos clients des « architectes » qui disposent d'une palette d'outils et qui sont capables d'assembler les meilleures techniques et solutions au cas par cas.

S'agissant de notre actionnariat, nous sommes un groupe privé, dont la majorité des capitaux sont privés. L'État est actionnaire à hauteur de 32 %. La plus grande partie de nos investisseurs institutionnels sont étrangers, essentiellement Anglo-Saxons (Royaume-Uni, États-Unis), même si on observe une évolution vers des investisseurs d'Asie et du Moyen-Orient. Notre actionnariat n'est pas un problème. Nous avons tous les moyens pour continuer à nous développer avec notre structure actionnariale actuelle.

S'agissant de la centrale électrique de Hazelwood, dans l'État de Victoria en Australie, nous l'avons acquise en 2012 lors du rachat d'International Power. Elle est située dans un État dans lequel la majeure partie de l'électricité vient de ces centrales à charbon. Elle a la particularité d'être située à côté d'une mine à ciel ouvert qui a malheureusement brûlé. Nous examinons tous les scénarios possibles : fermeture, cession ... C'est dans notre plan de sortie du charbon.

La précarité énergétique est un sujet majeur. Les prix de l'énergie ont fortement augmenté, non pour les producteurs mais pour les consommateurs suscitant ainsi leur incompréhension. En effet, ces derniers entendent parler de baisse des prix du pétrole, du gaz et dans le même temps voient leur facture augmenter. Les prix augmentent pour plusieurs raisons : hausse des taxes, hausse des prix du réseau et subventionnement des énergies renouvelables.

Nous essayons d'agir par plusieurs moyens complémentaires. Le chèque énergie est un des moyens de lutter contre la précarité énergétique ; il y a aussi le passeport de rénovation pour l'habitat. Si le prix unitaire de l'énergie augmente, il faut en conséquence essayer de consommer moins d'énergie, en rénovant énergétiquement son habitat par exemple. Nous sommes actifs sur ces questions et nous allons faire un premier retour d'expérience du passeport.

Je reviens sur l'évolution des prix de l'énergie. Si les prix de l'énergie ont augmenté, c'est parce que l'Europe a décidé de lancer un mouvement en faveur du développement des énergies renouvelables. Les États membres, qui ont lancé ce mouvement en pratique, l'ont fait de manière séparée, mal coordonnée et mal calibrée dans le rythme et les volumes, ce qui s'est traduit par une augmentation des prix pour le consommateur.

Vous m'avez interrogée pour savoir quel pouvait être le rôle de régulation de l'État ? Dès lors que ce sont les États européens qui ont lancé ce mouvement, il faudrait que la technologie qui doit être mise en œuvre soit, autant que faire se peut, développée par les industriels européens. Or, ce n'est pas vraiment ce qui se passe ! Il faut réfléchir aux mesures permettant de fixer en Europe, et si possible en France, les nouvelles filières technologiques. Le régulateur national doit se fixer pour objectif que dans dix ans les sommes d'argent injectées, qui sont considérables, auront permis de constituer des filières technologiques en Europe.

Enfin, sur l'hydroélectricité, la loi de transition énergétique pour la croissance verte et ses mesures d'application contiennent des dispositions utiles.

Nous souhaitons prolonger la concession de la Compagnie nationale du Rhône qui est, je le rappelle, la seule à avoir été ouverte à la concurrence et la seule qui paie une redevance. Sa concession arrive à échéance en 2023. Pour maintenir l'équité, nous souhaitons que la durée de vie de cette concession soit alignée sur la durée de vie moyenne des concessions de nos concurrents. Pour la Société Hydro-Électrique du Midi (SHEM), nous

devrions obtenir une prolongation du contrat en échange de la réalisation de travaux. Nous avons engagé de nombreux échanges avec les régulateurs nationaux et européens pour trouver une solution équitable.

Je pense avoir répondu à l'ensemble de vos questions.

M. Jean-Claude Lenoir. – Nous vous remercions pour votre présentation.

La réunion est levée à 12 h 27.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 27 avril 2016

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Situation internationale - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international

La commission auditionne M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation internationale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur le ministre, c'est la deuxième fois que vous venez devant notre commission depuis que vous occupez vos fonctions. Nous souhaitons vous entendre sur les sujets d'actualité, mais également sur vos convictions et votre stratégie. Le Sénat devrait ratifier fin mai l'accord de Paris. Comment cet accord entrera-t-il en vigueur concrètement ? S'agissant des crises internationales, nous sommes préoccupés par la stabilité de la rive sud de la Méditerranée. L'évolution de la Tunisie ou de l'Algérie nous concerne directement. Vous nous rendrez prochainement au Niger et au Mali avec votre homologue allemand Steinmeier. Comment évaluez-vous la situation ? Quelles menaces peuvent avoir un impact sur notre situation nationale ?

M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international. – J'ai toujours plaisir à rencontrer les parlementaires, en particulier les sénateurs. L'accord entre l'Union européenne et la Turquie suscite beaucoup d'interrogations. La crise des migrants a montré que la protection des frontières extérieures de l'UE était un enjeu majeur. Nous avions pris du retard ; nous voici dans une nouvelle phase avec la mise en place d'un corps de garde-côtes qui fera l'objet d'une décision du Conseil d'ici la fin juin. Nous avons mis du temps à prendre conscience de nos faiblesses, et la lenteur à exécuter les décisions prises par le Conseil européen est un autre obstacle. J'assume pleinement l'accord avec la Turquie, quelles que soient les critiques, car il remplit son objectif en réduisant considérablement les flux de migrants de la Turquie vers la Grèce. Des engagements ont été pris : la France n'a pas encore relocalisé autant de réfugiés en provenance de Grèce qu'annoncé, mais nous y parviendrons peu à peu dans des conditions acceptables, et nous travaillons également à réinstaller des réfugiés en provenance de Turquie comme le prévoit l'accord. Pour aider la Grèce à affronter la crise humanitaire qui la menace et la mise en œuvre de l'accord, la France et l'Allemagne ont envoyé chacune un contingent de 300 hommes, un soutien logistique et une aide humanitaire.

La chancelière allemande et le président Tusk se sont rendus dans un camp de réfugiés en compagnie du Premier ministre turc pour vérifier le bon déroulement des opérations. Même si on peut la critiquer, la Turquie reste le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés syriens, 2,7 millions à ce jour. L'Union européenne est sans concession quant au respect de l'état de droit et de la liberté de la presse. L'aide financière qui doit aller aux réfugiés est tout à fait justifiée. Les accords sur le retour des migrants entre la Grèce et la Turquie seront mis en œuvre dans le respect du droit international : les cas seront examinés individuellement et des voies de recours sont prévues. La Grèce a déjà modifié sa législation pour la rendre plus opérationnelle. La levée de l'obligation de visa pour les citoyens turcs ne

pourra se faire que si les 72 critères définis par l’Union européenne sont strictement respectés. Enfin, rien de nouveau sur le processus d’adhésion de la Turquie à l’Union européenne : il y a eu 15 chapitres d’ouverts sur 35, et cela depuis 2007.

J’ai reçu Mme Mogherini, la semaine dernière, au Quai d’Orsay, et nous avons l’un et l’autre prononcé une allocution à l’Institut européen de sécurité. Mon intervention traçait les axes essentiels de notre stratégie en matière de politique étrangère et de sécurité commune, afin que la haute représentante puisse en tenir compte dans la proposition de stratégie globale qu’elle fera en juin. Depuis l’instauration de la Ceca, les peuples européens ont vécu dans une grande quiétude. Ce n’est plus le cas et nous devons prendre conscience de la menace qui pèse sur nous, tout comme les autorités doivent expliquer aux citoyens leur stratégie en matière de sécurité. Le président Hollande a fait évoluer la situation en invoquant l’article 42-7 du traité de l’Union européenne. Des avancées en matière de défense commune se dessinent. La France doit continuer à être force de proposition, et l’Europe à assurer la prospérité économique et sociale de ses peuples, mais également à garantir leur sécurité.

Les négociations de libre-échange sont un autre sujet en cours. L’accord avec le Canada est équilibré et préserve nos intérêts. Il constitue une avancée dans le domaine agricole, sur la protection des indications géographiques, mais aussi pour l'accès aux marchés publics. La gestion des contentieux correspond à ce que nous souhaitions. Les négociations avec les États-Unis ne sont pas aussi fructueuses. Les Américains ont fourni peu d'efforts. Lors de sa visite à Hanovre, le président Obama a tenté de relancer les négociations. La France n'est pas prête à signer à tout prix et accorde la priorité à la substance sur le calendrier. Les réticences sont fortes dans les opinions publiques.

Une autre négociation pourrait reprendre avec le Mercosur. Elle nécessitera beaucoup de précautions, car le volet agricole reste délicat, comme le président Hollande l'a rappelé lors de son voyage à Buenos Aires. Nous devons nous montrer ouverts, car la confiance prévaut avec les pays d’Amérique latine, tout en restant très fermes sur les sujets où nous divergeons.

Pour ce qui est des crises, la situation en Libye progresse de manière positive. Un gouvernement d’entente nationale s’est mis en place à Tripoli, grâce au courage de M. Sarraj. Avec M. Steinmeier, nous sommes allés lui apporter le soutien de l’Union européenne, le 16 avril dernier. Nos homologues italien et britannique en ont fait autant, de même que l’ensemble des 28 lors d’une visioconférence en marge du Conseil « affaires étrangères » à Luxembourg. Ce gouvernement, qui a pris le contrôle de la banque centrale et de la société nationale du pétrole, a besoin d’asseoir sa légitimité. Seul un vote au Parlement de Tobrouk le lui permettra, mais un certain nombre de représentants s’y opposent, notamment le président du parlement, malgré les sanctions que nous avons prises. L’enjeu est de taille, car sans ce gouvernement, Daech risque de se renforcer en Libye. Les pays voisins, Égypte, Tchad ou Niger, voient la situation d’un œil inquiet. L’Algérie partage notre approche.

Que faire pour agir contre les passeurs et les trafiquants en Méditerranée centrale, qu'il s'agisse de la traite des êtres humains ou du trafic d’armes qui alimente Daech ? La France préconise de renforcer l’Eunavfor Med en élargissant ses missions, y compris au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité. Il faut aussi être conscient que les Libyens n’accepteront aucune ingérence étrangère. Sachons tirer la leçon de l’expérience de 2011 qui nous est sans cesse rappelée par les Russes et par les Algériens.

La situation en Syrie est inquiétante. On a constaté des violations de la trêve du côté d'Alep qui sont le fait du régime, avec pour conséquence le départ du Haut Comité de négociation, qui représente l'opposition modérée et a officiellement quitté Genève. Une partie de la délégation est restée, mais le processus politique est menacé, car sans l'opposition, il n'y a plus de négociation possible. Les Russes ont un pouvoir d'influence sur Damas. Faisons en sorte qu'ils l'utilisent. La semaine dernière, j'ai proposé à John Kerry de réunir dans les plus brefs délais le groupe international de soutien à la Syrie que président la Russie et les États-Unis. Au préalable, je suis prêt à réunir le groupe des pays dits affinitaires à Paris, avec l'Allemagne, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie et plusieurs pays arabes. La situation reste grave sur le terrain et la perspective d'une solution politique s'éloigne. C'est pourtant ce à quoi nous souhaiterions arriver, pour rendre possibles la paix, la reconstruction du pays et le retour des réfugiés.

Au Proche-Orient, l'initiative lancée par Laurent Fabius et que j'ai reprise à mon compte suit son cours. Un certain nombre de pays arabes, les principaux pays européens et même le Japon ont souhaité participer, de sorte qu'une vingtaine de participants se retrouveront le 30 mai, lors d'une rencontre qu'ouvrira le président de la République. Les discussions auront pour objectif de réaffirmer l'engagement des participants en faveur de la solution des deux États, en s'appuyant sur les travaux du Quartet mais aussi sur l'initiative arabe de paix. Beaucoup sont sceptiques. Face à une situation qui se dégrade à grands pas, il faut pourtant une initiative politique, pour redonner de l'espoir.

À Moscou, je me suis entretenu avec le président Poutine et avec Sergueï Lavrov. Je leur ai rappelé que la Russie restait un pays partenaire de la France, malgré nos points de divergence. La déclaration de Munich sur la cessation des hostilités a eu un impact positif sur la situation en Syrie. Si celle-ci devait se dégrader, ce serait aussi un échec politique pour la Russie. Bachar el-Assad ne peut pas être le futur président de la Syrie : les Russes ne le contestent pas. Reste à aménager la période de transition.

Nous avons abordé le sujet du Haut-Karabagh, mais aussi la situation de l'Ukraine. J'ai rappelé que la France souhaitait une levée des sanctions contre la Russie, ce qui ne serait pas possible sans un règlement de la situation dans le Donbass et la mise en œuvre des accords de Minsk. Les Russes peuvent faire pression sur les séparatistes. J'ai également demandé que les représentants de l'OSCE aient accès à l'ensemble du territoire jusqu'à la frontière russe. En ce qui concerne les prisonniers et le cas Svatchenko, les Russes ne sont pas opposés à un échange dans des délais rapides. En revanche, la Russie exige que la constitution ukrainienne soit modifiée, en vue de l'adoption d'un statut spécial pour le Donbass. Nous souhaitons pousser le gouvernement de Kiev à le faire. Encore faut-il qu'il obtienne une majorité à la Rada et que les élections locales dans le Donbass, ce qui nécessite l'adoption de la loi électorale, soient organisées dans les six mois à venir.

Si la situation évolue de manière significative, l'Union européenne aura toute latitude pour lever ses sanctions et la France pourra approfondir ses relations avec la Russie. Depuis novembre 2013, il n'y a plus de séminaire intergouvernemental franco-russe. À l'époque, je l'avais co-présidé avec Medvedev et j'avais eu une rencontre avec le président Poutine – très dure, car elle se passait quelques semaines avant le sommet du partenariat oriental au cours duquel devait être signé l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine. La préparation de cet accord a souffert d'un dialogue insuffisant avec la Russie.

Dans la perspective du sommet de l'Otan à Varsovie en juillet, il est important d'avoir un dialogue avec la Russie, dans le cadre du Conseil OTAN-Russie. Une première

réunion au niveau des ambassadeurs a eu lieu et a été appréciée de part et d'autres, même si elle a mis en lumière les points de vigilance et de désaccord. J'ai suggéré une nouvelle réunion avant le sommet de Varsovie pour favoriser la plus grande transparence possible. Il faut naturellement tenir compte des inquiétudes de certains de nos, tels que les Etats baltes ou la Pologne. Ces inquiétudes sont réelles, même si elles sont parfois excessives La Pologne est un grand pays et un interlocuteur que nous considérons. D'où la proposition de M. Steinmeier pour réunir le triangle de Weimar, à Weimar, fin août.

En ce qui concerne le Haut-Karabagh, un accord a été passé dans le cadre du groupe de Minsk co-présidé par les États-Unis, la Russie et la France, afin de reprendre le cessez-le-feu et les négociations.

L'accord de Paris sur le climat a été signé le 22 avril. Mme Tubiana a déposé officiellement sa candidature au poste de secrétaire exécutif de la convention pour le changement climatique. Elle a toutes les qualités pour réussir. Le Conseil des ministres adoptera le projet de loi de ratification de l'accord de Paris le 4 mai et le Parlement sera saisi rapidement. Il nous reste à mener une campagne de persuasion auprès de nos partenaires européens pour que l'Union européenne soit parmi les premiers à mettre en œuvre les engagements pris.

En ce qui concerne l'aide au développement, le président de la République a décidé d'en augmenter le volume et de poursuivre sa réforme, que les commissions des Affaires étrangères des deux assemblées jugent d'ailleurs nécessaire. Cette réforme sera mise en œuvre dans le cadre d'une convention entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement (AFD) afin d'augmenter les synergies entre les deux entités. Pour ce qui est du financement du développement, l'objectif est une augmentation des engagements annuels de 4 milliards, dont 2 milliards en faveur du climat. L'État doublera ainsi dès 2016 les fonds propres de l'AFD pour aller vers un quadruplement à l'horizon 2035.

M. Claude Malhuret, rapporteur. – Le Conseil européen doit confirmer ou non, dans un mois, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur l'échange entre les réfugiés syriens et la libéralisation des visas pour les citoyens turcs. Cet accord est surtout le fait d'Angela Merkel et de Recep Erdogan. La chancelière a négligé l'opinion de ses partenaires européens, y compris la France. Selon vous, notre pays n'acceptera la confirmation de l'accord sur le chapitre des visas que si la Turquie remplit les 72 critères imposés par l'Union européenne. Quelles que soient les précautions oratoires de la Commission européenne, la situation en Turquie montre que ces critères ne seront certainement pas remplis dans un mois, qu'il s'agisse de la liberté de la presse, de la mise au pas des opposants, des atteintes à la laïcité ou de l'autoritarisme croissant du régime. Dans ces conditions, pouvez-vous nous préciser la position que défendra la France lors du prochain Conseil européen ?

Au-delà de la situation dans le Donbass, la Russie a annexé la Crimée en violation des accords internationaux. Vous n'en avez pas parlé. Est-ce à dire que nous avons décidé de passer ce territoire par pertes et profits ?

M. Christian Cambon. – Votre nomination a été saluée comme un espoir pour densifier la relation entre la France et l'Allemagne. Vous avez pris quelques initiatives avec M. Steinmeier : voyage en Ukraine, en Libye... N'y aurait-il pas besoin d'initiatives beaucoup plus fortes ? Mme Merkel semble avoir pris son envol sans se soucier de ce que font ses partenaires français. Lors du sommet qui réunissait le président Obama et les représentants des pays européens, la relation entre l'Allemagne et les États-Unis s'est affirmée avec force ;

on se demandait où était passée la France. Comment rétablir une relation franco-allemande équilibrée ?

Quelle appréciation portez-vous sur la publication d'un livre qui fait beaucoup de bruit ces jours-ci : *La Face cachée du Quai d'Orsay* ? L'auteur y montre le délabrement du ministère : les moyens ne seraient pas à la hauteur de nos ambitions. Notre commission a prévu de travailler sur le rôle de l'ambassadeur. Quelles directives donnerez-vous pour pallier les difficultés dont il est question dans ce livre ?

M. Bernard Cazeau. – Vous avez dit la nécessité pour la diplomatie française de relancer les pourparlers en Syrie. Le conflit syrien a fait 250 000 morts. Il est temps de trouver une solution. J'étais au Moyen-Orient il y a quelques jours. J'ai perçu la volonté des uns et des autres d'ouvrir une issue en se tournant vers la Russie et les États-Unis. La diplomatie française a un rôle à jouer, d'autant qu'elle a évolué en ce qui concerne Bachar El-Assad.

M. Gilbert Roger. – Je vous remercie pour les informations que vous nous avez données sur la conférence du 30 mai. Nous souhaitons être informés de ce qui s'y passera. Je remercie également le président Raffarin d'organiser dans quelques jours une réunion avec les deux groupes d'amitié France-Palestine et France-Israël. Deux résolutions ont été adoptées sur la reconnaissance de l'État de Palestine, l'une au Sénat, l'autre à l'Assemblée nationale. Que va faire la France ? Je place beaucoup d'espoir dans cette réunion du 30 mai. Cependant, voilà des années que nous échouons à trouver une solution.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Votre synthèse a d'autant plus le mérite de la clarté que la situation internationale est chahutée et complexe. Je siège au conseil d'administration du groupe Expertise France avec Christian Cambon. Le premier contrat d'objectifs et de moyens de cette agence, dont l'action est en prise directe avec l'actualité internationale, doit nous être présenté incessamment. Notre commission devra se prononcer. Après un an d'existence, cette agence se révèle un outil prometteur au service de l'action extérieure de la France, tant pour notre influence que pour la solidarité envers les pays en voie de développement. Elle s'investit sur de nombreux sujets, qu'il s'agisse des questions migratoires, du Sahel, du Mali, de la Syrie, de la RCA. Son directeur est actuellement au Tchad. Vous avez souhaité encourager l'autofinancement comme mode de fonctionnement de cette agence. C'est souhaitable à long terme, mais il est difficile d'atteindre l'équilibre dans les premières années. Les Allemands investissent chaque année plus de deux milliards d'euros dans la coopération technique, en faisant transiter ces moyens via leur opérateur. Ils bénéficient ainsi d'un avantage concurrentiel important par rapport à Expertise France. Plutôt que de considérer que ce choix a été fait par manque de moyens, je préfère croire qu'il est stratégique. Le 5 avril dernier, un mouvement de personnel a alerté le conseil d'administration sur les efforts considérables imposés à l'agence. La subvention d'équilibre qui était prévue temporairement mériterait d'être prolongée, si l'on veut que cet opérateur garde son efficience.

M. Yves Pozzo di Borgo. – L'opération Sophia a permis de recenser 800 000 réfugiés en Libye, et 30 % des revenus dans le pays seraient aux mains des passeurs. On attend le passage à la phase 2, puis à la phase 3. Selon quel calendrier se fera-t-il ?

La commission des Affaires européennes prépare une résolution sur la défense européenne dans le cadre des propositions que doit faire Mme Mogherini. Nous avons reçu l'ambassadeur d'Allemagne qui considère qu'il n'y a pas de coopération sans entrave entre

l’Otan et l’Union européenne, notamment à cause du litige qui oppose Chypre à la Turquie. Qu’en pensez-vous ?

M. Jean-Marie Bockel. – Vous nous avez parlé du lancinant conflit au Haut-Karabagh, conflit gelé depuis 1993, avec des périodes de fièvre et de tension. En France, il est toujours très difficile d’en parler objectivement. La reprise des travaux du groupe de Minsk est une voie intéressante. Il y a quelques mois, le président Hollande avait réussi à réunir les deux présidents, et l’on pensait être sur le point d’aboutir. Les solutions sont connues. Croyez-vous que l’issue est proche ?

M. Robert del Picchia. – Je ne m’arrêterai pas sur les élections autrichiennes : attendons le second tour des élections, le 22 mai, pour évaluer les conséquences pour les autres pays.

Comme vous le savez, notre commission est très attachée aux relations franco-russes, objet d’un rapport de Josette Durrieu, Gaëtan Gorce et moi-même et que nos homologues russes ont fait traduire. Nous poursuivrons nos échanges avec eux, nous aurons une nouvelle réunion à l’automne prochain. Le rapport propose notamment une levée progressive des sanctions sur les personnes, qui ont particulièrement choqué les Russes. Sergueï Lavrov a fait savoir que les membres européens du Bureau de l’Union interparlementaire, dont je fais partie, seraient autorisés à se rendre en Russie pour la prochaine conférence générale de l’organisme. Ne serait-ce pas l’occasion d’annoncer une levée de quelques sanctions pesant sur les individus les plus représentatifs, notamment le président de la Douma ?

Quelle est votre opinion sur un éventuel Brexit ?

Enfin, l’une des collaboratrices de l’auteur de *La Face cachée du Quai* m’avait sollicité pour un entretien durant la préparation du livre ; je me félicite aujourd’hui d’avoir refusé.

M. Gaëtan Gorce. – Moins sévère que mes collègues Claude Malhuret et Christian Cambon sur l’attitude de la France dans la négociation de l’accord avec la Turquie, je dirais que nous avons été discrets. Dans quelle mesure la France assume-t-elle cet accord, et quelle est notre position sur les propositions de réforme de Schengen et Dublin formulées par la Commission européenne ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Mes interlocuteurs tunisiens, algériens et égyptiens m’ont confirmé l’hostilité que vous évoquez, dans les pays du Maghreb, à toute intervention en Libye.

Quels investissements ont été réalisés pour protéger nos représentations à l’étranger ? La première question posée par les PME que nous incitons à exporter, voire à établir des antennes à l’étranger, concerne la sécurité.

Qu’attendre du sommet franco-chinois prévu à l’été prochain au Sénégal ? La présence chinoise en Afrique croît fortement, notamment dans l’Est ; elle est particulièrement frappante à Djibouti.

Mme Josette Durrieu. – La Turquie a consenti des efforts exceptionnels pour accueillir les réfugiés depuis trois ans. J’ai visité nombre de camps, de Gaziantep à Urfa et Yattia, jusqu’à Kobané. Même si Erdogan est critiquable sur tout le reste, il a beau jeu de faire

de ces camps un instrument de propagande au regard d'une aide européenne dérisoire. De plus, la désescalade entre Turquie et Russie est réelle, alors que la Turquie aurait pu entraîner l'Alliance atlantique dans un conflit.

Quel sens donner au rapprochement avec Israël ?

Nous avons l'impression que la stratégie globale de sécurité de Mme Mogherini, en préparation, manque de substance ; le mot « défense » n'y figurera pas. La déception s'annonce sévère.

L'initiative de la France pour la Palestine doit aller jusqu'au bout. Or pour rencontrer souvent le reliquat du Conseil législatif palestinien, je constate qu'ils ne l'évoquent pas et ne semblent pas s'inscrire dans cette trajectoire. Daech est tout proche ; avec les Kurdes, cela fait de nombreux problèmes non résolus.

M. Cédric Perrin. – Le processus de ratification des accords de Paris par les États membres pourrait prendre plusieurs mois : certains souhaitent connaître d'abord la répartition des efforts en matière d'émissions. Contrairement à l'Union européenne, qui ne le ratifiera qu'après les États membres, la Chine et les États-Unis peuvent le ratifier rapidement. L'Union européenne pourrait ainsi se trouver en position de simple observateur si le seuil de 55 % des pays représentant plus de 55 % de la population mondiale était atteint avant qu'elle entérine les accords. Que faites-vous pour accélérer le processus ? Quelle est la position de l'Allemagne ?

M. Xavier Pintat. – La délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'Otan, que j'ai l'honneur de présider, se déplacera début mai dans les pays baltes, où des avions Rafale patrouillent. Quel message faut-il faire passer ? Notre politique de réassurance au Nord ne risque-t-elle pas d'affaiblir notre action au Sud ? Allez-vous aborder la question au prochain sommet de l'Otan ?

M. Jacques Legendre. – La récente visite de Ban Ki-Moon au Sahara occidental a entraîné de vives réactions au Maroc et un regain de tension avec l'Algérie. Que faire pour éviter un conflit entre ces deux États dont le rôle dans la stabilité du Sahel est crucial ?

Mme Bariza Khiari. – Après la visite présidentielle, espérez-vous un règlement de la question institutionnelle au Liban ?

Le processus démocratique en Tunisie est fragile ; en Algérie s'ouvre la succession compliquée du président Bouteflika ; enfin, l'homme qui est à l'origine du désastre libyen, et qui se rêve en ministre alternatif des affaires étrangères, Bernard-Henri Lévy a comparé les Berbères d'Algérie aux Kurdes et demande l'indépendance de la Kabylie. Ban Ki-Moon a jeté de l'huile sur le feu en se rendant au Sahara occidental. Voilà des signaux étranges, alors que le Maghreb est notre sas de sécurité.

Puisque vous avez évoqué la candidature de Laurence Tubiana au poste de responsable climat à l'ONU, je souhaite m'assurer de votre soutien plein et entier. C'est une personne de qualité, qui a fait ses preuves dans la préparation de la COP21 ; qui plus est, c'est une femme et il y en a peu dans les instances internationales !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes particulièrement attachés au rôle de la commission et du ministre des affaires étrangères dans la mise en œuvre de la COP21.

M. Robert Hue. – Après la visite de Manuel Valls en Algérie, on nous a rapporté de vives tensions avec le Maroc. Votre sentiment sur les conséquences de ces évolutions ?

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – L'accord entre l'Union européenne et la Turquie n'était en aucun cas un accord entre l'Allemagne et la Turquie ; la chancelière Merkel s'est particulièrement investie – au regard de la situation particulière de l'Allemagne dans la crise – mais la France a fait davantage que se résigner. L'accord a été vivement critiqué, mais qui proposait une autre solution ? Nous le soutenons pleinement. Nous avons été vigilants sur le maintien de l'examen individuel des demandes d'asile et la mise en place d'une procédure de recours. Une crise humanitaire très grave en Grèce peut ainsi être évitée, alors que ce pays a déjà consenti beaucoup d'efforts. Aux termes de l'accord, l'Union européenne doit accueillir des Syriens parvenus en Turquie et éligibles au droit d'asile. La réinstallation monte en puissance dans des conditions correctes.

La France est vigilante sur la question des visas, vis-à-vis de la Turquie comme des autres pays, Ukraine, Kosovo, Géorgie ou autres. Vous rappelez avec raison que la Turquie est le pays qui a accueilli le plus de réfugiés syriens. Nous ne sommes pas naïfs. Mais globalement, les camps de réfugiés syriens en Turquie sont correctement gérés. Soyons现实istes, sans céder sur les principes, et tenons le même discours vis-à-vis d'Erdogan que du président hongrois Viktor Orban : certains principes et valeurs ne sont pas négociables.

Que monsieur Malhuret se rassure : nous n'accepterons jamais l'annexion de la Crimée. Les événements en Crimée et en Ukraine font l'objet de sanctions distinctes. Quant à la levée graduelle des sanctions individuelles, elle fait partie des signaux que l'on peut donner, si et seulement si des mouvements sont constatés du côté russe.

La relation franco-allemande reste essentielle. Nous sommes revenus assez découragés de Kiev avec mon homologue Frank-Walter Steinmeier. Les groupes parlementaires que nous avons rencontrés ne semblent pas suffisamment conscients du travail à mener, indépendamment du conflit, en matière de transparence et de lutte contre la corruption ; or ces réformes sont indispensables, y compris pour tirer le bénéfice des aides de l'Union européenne et du FMI.

Avec Franck-Walter Steinmeier, nous nous sommes également rendus en Libye ; le Mali et le Niger suivront. La mission de formation de l'Union européenne au Mali sera dirigée par un général allemand. Là comme au Niger, l'Allemagne s'implique sur le volet sécuritaire comme sur celui du développement. Nous portons un message franco-allemand dans cette région.

L'Europe est confrontée à de grands défis. Que dire du Brexit, sinon que je m'en inquiète ? Si les Britanniques faisaient ce choix, nous entrerions dans une *terra incognita*, pour le Royaume-Uni aussi bien que pour l'Europe. Le président Obama vient de prononcer un discours important à cet égard. Quoi qu'il arrive, il faut faire bouger l'Europe, ce qui passe forcément par une initiative franco-allemande. Nous poursuivons nos discussions.

Je note votre scepticisme, madame Durrieu, à l'égard de ce que vous considérez comme un manque d'ambition de notre haute représentante pour les affaires étrangères. C'est pourquoi il est important de faire des propositions, qui font l'objet d'échanges avec mon homologue allemand. Nous avons parfois des désaccords, mais nous essayons de les anticiper. Il importe de comprendre les configurations institutionnelles qui peuvent parfois expliquer des blocages ; ainsi, en Allemagne, nombre de questions relatives à la défense sont soumises au

Bundestag. Sur le projet de traité transatlantique dit TTIP, la chancelière était très allante ; mais le président Hollande a obtenu que le sujet ne soit pas évoqué à la réunion de Hanovre. Les discussions se poursuivent. En Allemagne, la ligne de partage sur le TTIP traverse la coalition et les partis ; elle est aussi dans le débat public – comme en France – puisque 35 000 personnes ont récemment manifesté pour s'y opposer. Les convergences n'empêchent pas la concurrence ailleurs, notamment en matière commerciale. Mais nous n'avons d'autre option qu'une relation étroite avec l'Allemagne.

En Syrie, la question du départ d'Assad se posera quoi qu'il arrive. Il y a eu 270 000 morts – Staffan de Mistura, envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU pour la Syrie, en évoque 400 000 pour l'ensemble du conflit. L'aide humanitaire arrive au compte-gouttes, des produits sont prélevés par le régime, certains médicaments ne passent pas, la situation est terrible. Néanmoins, il convient de ne pas mettre à bas le système politique ; recherchons plutôt des personnalités susceptibles d'assurer la transition, car rien n'est pire que le chaos politique – voyez l'Irak et la Libye. C'est une ligne de crête à suivre, en incitant les Américains à entraîner les Russes. La France a un rôle à jouer, notamment parce qu'elle parle à tout le monde y compris l'Iran et l'Arabie saoudite.

Concernant la reconnaissance de la Palestine, notre objectif est bel et bien l'émergence de deux États vivant côte à côte en paix et en sécurité. Mon prédécesseur s'entendait constamment demander ce qu'il ferait en cas d'échec ; je ne souhaite pas commencer par là. Nos amis palestiniens le comprennent : ils se sont abstenus de présenter au Conseil de sécurité une résolution condamnant la colonisation, pour ne pas compromettre la conférence internationale du 30 mai. Mais nous n'avons pas pour autant renoncé à nous poser, le moment venu, la question de la reconnaissance de l'Etat palestinien.

Un cessez-le-feu a été obtenu dans le Haut-Karabagh. Sergueï Lavrov, John Kerry et moi-même sommes convenus d'une réunion dans le cadre du groupe de Minsk pour relancer le processus politique. La guerre au Yémen paraissait sans issue ; pourtant, un cessez-le-feu a été conclu, des négociations ont été entamées. La diplomatie est parfois trop lente, mais il n'y a pas d'autre issue. En Colombie, le président Santos a réussi à faire aboutir un processus que l'on croyait enlisé avec les Farc. Je ne désespère pas. La diplomatie néanmoins n'exclut pas l'usage de la force, lorsque c'est nécessaire : sans notre intervention armée, les djihadistes occuperaien le Mali.

La sécurité dans nos ambassades a fait l'objet de mesures exceptionnelles : 70 millions d'euros ont été inscrits au budget du ministère. Je ferai en sorte que ces moyens soient maintenus dans la loi de finances 2017.

La rencontre France-Chine se tiendra à Dakar, probablement à l'automne. Elle rassemblera les représentants de l'État et les entreprises, dans un objectif de partenariat gagnant-gagnant...

Mme Hélène Conway-Mouret. – Ce n'est pas gagné !

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – ...qui n'exclut pas le respect des principes. Nous nous sommes éloignés de la Françafrique, et nous n'y reviendrons pas.

La présence de nos Rafale dans les Etats baltes est un signal. En tant qu'alliés, nous nous devons de nous protéger mutuellement – si nous ne le faisons pas, les Baltes, les Polonais, n'auraient pas confiance en nous.

Je me suis efforcé de contribuer à apaiser les relations entre le Maroc et le secrétaire général de l'ONU. Je me suis également rendu en Algérie, avant le Premier ministre. Nous avons calmé les esprits et obtenu un accord au Conseil de Sécurité pour un renouvellement d'un an de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (Minurso). Le destin des pays de la région est de travailler ensemble, mais les conditions ne sont pas réunies.

J'apprécie vos encouragements à Expertise France, dont la vocation est de fédérer l'offre française et de la rendre compétitive. Il est souhaitable que l'organisme se rémunère, mais nous verrons comment son activité monte en puissance. Les instituts français à l'étranger se financent en proposant des cours ; il faut promouvoir des formes nouvelles de financement.

La Face cachée du Quai, mais aussi un récent documentaire à charge, présentent le ministère sous un jour erroné. Notre corps diplomatique fait preuve d'un engagement remarquable et sans précédent, que le directeur de Thalès a récemment salué. Soyons fiers de cette belle administration, tout en corrigeant ce qui doit l'être. Nous n'avons rien à cacher. Cette actualité a suscité une grande émotion car nos agents travaillent beaucoup, dans des conditions qui ne sont pas toujours faciles pour les expatriés. Notre budget est de 4,2 milliards d'euros, dont 1 milliard au titre de notre contribution à l'ONU, soit 1,2 % du budget de l'État. Nous avons 14 000 agents en ETP, soit 1 % des effectifs de la fonction publique. Le ministère contribue fortement à la maîtrise des déficits.

Le travail de rationalisation se poursuit, au point que certains parlementaires nous demandent de mettre un frein aux suppressions de postes. Nous avons un consul à Hambourg et un autre à Sarrebrück ; les rapporteurs du budget, pourront, s'ils le souhaitent, s'assurer du travail qui y est réalisé, sans guère de moyens, au service de l'influence de la France dans ces deux régions d'Allemagne.

M. Robert del Picchia. – Précisément, on pourrait critiquer ce délabrement...

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Les moyens se réduisent, mais notre pays conserve l'une des meilleures représentations diplomatiques. Chaque année, la question des ambassadeurs thématiques revient ; de l'extérieur, on y voit des nominations de complaisance. Qui remettrait en cause, pourtant, l'action de l'ambassadrice pour l'adoption internationale, ou encore celle de Laurence Tubiana ? Je soutiens pleinement la candidature de cette dernière à la CNUCC, qui est en bonne position.

Au Conseil « Affaires étrangères », des divergences sont apparues entre Européens sur le passage de l'opération EUNAVFOR MED Sophia aux phases ultérieures. Une résolution au Conseil de sécurité pourrait le faciliter. Nous poursuivons notre travail de conviction, notamment auprès des Allemands qui devront sans doute passer par un vote du Bundestag. Mon homologue convient néanmoins de la nécessité d'une solution.

Nous serons toujours à votre disposition, pour vous informer et répondre à vos questions, écouter vos revendications, faire plus et mieux.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons conscience de la qualité de votre administration, de loin l'une des meilleures.

La réunion est levée à 18 h 5.

Mercredi 4 mai 2016

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

Événements du Nagorny Karabagh - Audition de M. Bernard Fassier, ancien ambassadeur, ancien co-président du groupe de Minsk

La commission auditionne M. Bernard Fassier, ancien ambassadeur, ancien co-président du groupe de Minsk, sur les événements du Nagorny Karabagh.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes heureux d'accueillir M. Bernard Fassier, ancien ambassadeur de France en Géorgie, et qui a été pendant plusieurs années coprésident du Groupe de Minsk, instance de médiation dans le conflit du Haut-Karabagh, territoire montagneux situé en Azerbaïdjan et peuplé majoritairement d'Arméniens. C'est en tant que spécialiste de ce conflit, habituellement considéré comme « gelé » mais où se sont récemment déroulés des événements d'une extrême violence, que nous avons souhaité vous entendre.

Nous savons qu'un cessez-le feu a été instauré mais qu'il reste fragile. Quelle est votre analyse de la situation ? Quelles en sont les causes et les issues possibles ?

M. Bernard Fassier, ancien ambassadeur, ancien co-président du groupe de Minsk. - La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a souhaité m'auditionner sur le conflit au Haut-Karabagh, considéré bien à tort comme un conflit gelé. J'ai d'abord hésité à accepter votre invitation, tant ce conflit est complexe et difficile à expliquer ; en outre, les événements qui ont ensanglanté la région ont suscité des prises de position tranchées chez certains parlementaires, alors même que notre pays s'est vu confier par la communauté internationale la mission de mener une médiation équitable et impartiale entre les deux parties.

Mais comme j'ai passé vingt années à jouer les artisans de paix en Géorgie, en Biélorussie, en Bosnie-Herzégovine et pendant sept ans dans ce conflit qui a opposé l'Azerbaïdjan et l'Arménie, je me suis dit que mon expérience pourrait peut-être vous éclairer.

Je rappellerai d'abord quelques éléments fondamentaux de ce conflit et ses enjeux. Aux confins des empires perse, turc et russe, le Haut-Karabagh a toujours été disputé par ces trois puissances. En 1921, l'URSS attribue ce territoire à l'Azerbaïdjan. C'est l'époque où Staline, commissaire du peuple aux nationalités, crée dans le Caucase une série de bombes à retardement, en donnant en Géorgie un statut particulier à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud et en séparant l'Azerbaïdjan par un couloir attribué à l'Arménie, sans que celui-ci rejoigne pour autant le Haut-Karabagh, territoire d'Azerbaïdjan majoritairement peuplé d'Arméniens. Tout était réuni pour que ces bombes explosent. C'est ce qui s'est passé en Géorgie en 2008 et en Azerbaïdjan avec le Haut-Karabagh à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Dans le contexte de l'effondrement de l'URSS, c'est une guerre très violente, occultée par les événements en ex-Yougoslavie, qui a opposé l'Arménie à l'Azerbaïdjan pour le contrôle du Haut-Karabagh, alors peuplée de 77 % d'Arméniens.

Dans cette guerre, largement attisée par les services secrets soviétiques de l'époque, Moscou a soutenu successivement l'une puis l'autre partie, avant d'imposer un cessez-le-feu en 1994. Celui-ci a été plus ou moins observé, malgré des tirs quotidiens et 5 à

6 morts par semaine, des flambées de violence se produisant parfois comme en 2008. Jamais il n'y avait eu cependant, comme en avril dernier, la mise en œuvre de moyens militaires de grande ampleur et des pertes avoisinant sans doute plus d'une centaine de personnes de part et d'autre.

Aujourd'hui le statut du Haut-Karabagh demeure incertain et la situation est toujours gelée au profit des Arméniens qui en contrôlent la quasi-totalité du territoire, à l'exception d'une petite zone située au nord-est - où ont eu lieu l'essentiel des incidents d'avril – ainsi que sept districts azerbaïdjanais adjacents, qui constituent une zone de sécurité arménienne autour du Haut-Karabagh.

La prolongation de ce conflit depuis trente ans constitue un handicap majeur pour le développement de la région et des deux pays, particulièrement pour l'Arménie qui est très isolée et dont seule la frontière avec la Géorgie reste ouverte, la Turquie ayant fermé la sienne en soutien à Bakou.

Or cette région est d'un intérêt stratégique majeur sur le plan énergétique, puisqu'y transitent, en contournant l'Arménie, les infrastructures assurant le transport vers l'ouest des hydrocarbures de la mer Caspienne et d'Asie centrale. Il n'est donc pas étonnant que les stratégies d'influence de la Russie et des Etats-Unis, mais aussi des puissances régionales montantes que sont l'Iran et la Turquie, s'y confrontent âprement. Et nous devons aussi y défendre nos intérêts, qui sont importants en Arménie comme en Azerbaïdjan, qu'ils soient historiques, culturels, économiques ou énergétiques. C'est pourquoi la position de la France est claire : c'est d'être l'amie et le partenaire des deux pays.

J'aborde maintenant la médiation tripartite France-Etats-Unis-Russie pour vous faire comprendre les enjeux du règlement et pourquoi il ne peut y avoir de solution qui satisfasse 100 % des objectifs de l'une ou l'autre des deux parties. On distingue trois phases. Dans un premier temps, les médiateurs ont essayé de mettre en application uniquement le principe d'intégrité territoriale, proposant des solutions réintégrant le Haut-Karabagh au sein de la structure administrative de l'Etat azerbaïdjanais. L'Arménie s'est vigoureusement opposée à ce retour au statu quo ex ante. Dans une deuxième phase, les médiateurs ont voulu mettre en application un seul autre principe, élaborant des solutions qui sortaient le Haut-Karabagh de la structure administrative et l'associaient à l'Arménie, auxquelles l'Azerbaïdjan s'est opposé dans la mesure où elles s'apparentaient pour lui à une annexion. A partir de 2005, les médiateurs ont innové en proposant un règlement basé sur la combinaison de trois principes du droit international :

- l'application du principe d'intégrité territoriale pour les territoires azerbaïdjanais situés autour du Haut-Karabagh, à l'extérieur de celui-ci ;
- la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour le Haut-Karabagh, à l'intérieur de celui-ci ;
- la mise en place d'un dispositif de sécurité internationale fondé sur le non-recours à la force par les deux parties, à l'intérieur comme à l'extérieur du Haut-Karabagh.

C'est sur cette base que de 2006 à 2010 les négociations ont connu une période faste pendant laquelle les trois médiateurs menaient le jeu, en prise directe avec les deux présidents, azerbaïdjanais et arménien. À cette époque-là, les présidents se rencontraient plus

d'une dizaine de fois par an en tête à tête, six ou huit fois sous l'égide des trois négociateurs et trois à quatre fois sous l'égide du président Dmitri Medvedev qui s'était impliqué personnellement dans le processus. C'est ainsi qu'en 2007, les trois ministres, russe, américain et français ont pu présenter un document de quatre pages dit « Principes de Madrid », réunissant les éléments incontournables, selon les médiateurs, pour tout règlement équilibré de la situation du Haut-Karabagh.

Une version réduite en six points a été rendue publique conjointement par les présidents Sarkozy, Obama et Medvedev au G8 de l'Aquila en juillet 2009. Ces six points sont les suivants :

- retour sous contrôle azerbaïjanais de tous les territoires autour du Haut-Karabagh ;
- création d'un statut intérimaire d'autonomie pour le Haut-Karabagh, assorti de garanties de sécurité ;
- instauration d'un corridor terrestre reliant directement l'Arménie et l'Azerbaïdjan ;
- définition à un stade ultérieur du statut juridique final du Haut-Karabagh, dans le cadre d'un processus d'expression, juridiquement contraignant, de la volonté de la population de ce territoire ;
- instauration d'un droit pour toutes les personnes déplacées ou réfugiées à retourner dans leur ancienne résidence ;
- et enfin mise en place de garanties internationales de sécurité incluant une opération de maintien de la paix.

Cette première version a été refusée par l'Azerbaïdjan, qui défendait ainsi sa volonté de revenir au principe unique de défense de l'intégrité territoriale. En ce sens, l'Azerbaïdjan a d'ailleurs tenté aux Nations unies une manœuvre tendant à amener les médiateurs à renoncer aux deux autres principes énoncés ci-dessus. Celle-ci s'est soldée par un échec en 2008. Face à la fermeté des médiateurs, le président Aliev s'est montré ensuite plus coopératif, autorisant de réels progrès pendant les années 2009 et 2010. Ceci a abouti à la présentation, début 2010, d'une deuxième mouture des principes de Madrid, actualisée complétée, qui cette fois-ci a été refusée par l'Arménie.

Le refus par l'Azerbaïdjan de la première version des principes de Madrid avait permis à l'Arménie de dire qu'elle acceptait cette version. À l'inverse, le refus par l'Arménie de la seconde version a permis à l'Azerbaïdjan de donner son accord à cette mouture. Ainsi, la situation est restée bloquée malgré le soutien très marqué des présidents des trois pays médiateurs qui ont fait de nouvelles déclarations communes lors du G8 de 2010 à Muskoka, en appuyant l'adoption de la feuille de route en six points, malgré le refus arménien, puis lors du G8 de 2011 à Deauville en exhortant les protagonistes à adopter la feuille de route pour sortir d'un statu quo inacceptable à plus d'un titre. Les médiateurs considéraient ainsi que ce statu quo était inacceptable au regard du droit international :

- pour l'Azerbaïdjan, tant du point de vue de ses ressortissants réfugiés, qu'en raison de l'occupation d'une partie de ses territoires ;

- pour l'Arménie, puisque le statut du Haut-Karabagh n'est toujours pas fixé ;

- pour les habitants de ces territoires occupés, dont la situation humanitaire a été considérée très critique par le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies. Cette situation est mal connue dans la mesure où les territoires ne sont pas ouverts. J'ai eu l'occasion d'y organiser moi-même deux missions en 2005 et en 2010, et les médiateurs ont constaté que les personnes sur place vivent dans des conditions très précaires.

L'exhortation à entériner les principes de la feuille de route en six points est restée sans suite, notamment parce que depuis 2011, le ministre russe, Serge Lavrov, a pris la main, au détriment des médiateurs, pour négocier lui-même. Depuis lors, les négociations se déroulent entre les ministres plutôt qu'entre les présidents qui ne se voient plus aussi fréquemment en tête-à-tête, ce qui se traduit par le ralentissement inéluctable des progrès. Nous sommes de nouveau dans l'impasse, avec les résultats que vous connaissez : les incidents armés qui se sont produits en avril.

J'évoquerai maintenant, si vous le permettez, certaines des raisons qui peuvent expliquer ces échecs récurrents. Elles tiennent à la fois à l'Azerbaïdjan, à l'Arménie, au Haut-Karabakh, mais aussi aux pays médiateurs. Depuis trop longtemps, Azerbaïdjanais et Arméniens font une erreur majeure en estimant les uns et les autres que le facteur temps joue en leur faveur. Ainsi, en Arménie, où l'on a pu maintenir le statu quo depuis des années, on escompte que la communauté internationale, lassée, finira par reconnaître, en tout ou partie, l'indépendance du Haut-Karabagh, comme avait été reconnue en son temps l'indépendance du Kosovo. Comme l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud a été reconnue par la Russie. Ou encore comme l'indépendance du Sud Soudan a pu être reconnue. En Azerbaïdjan, certains pensent qu'il suffit d'attendre que les déséquilibres militaire, démographique et économique soient tels qu'ils décident de l'issue. À cet égard, j'attire votre attention sur le fait que depuis de nombreuses années, le seul budget militaire de l'Azerbaïdjan est supérieur à la totalité du budget général arménien. À mon sens, Bakou et Erevan ne sont pas vraiment prêts à négocier un compromis de bonne foi et n'ont pas renoncé à leurs objectifs maximalistes. Pour sa part, le Haut-Karabagh ne semble pas avoir compris l'avantage de la formule qui est proposée : certes, ce n'est pas l'indépendance *de jure*, mais cette solution aurait tous les attributs de l'indépendance et permettrait de stabiliser et légaliser le statu quo. Enfin, s'agissant des pays médiateurs, il me semble que la délégation américaine a un problème de légitimité en étant souvent jugée trop pro-azerbaïdjanaise. La médiation française pourrait être la plus crédible, car la France n'a pas de base militaire en Arménie et n'a pas les mêmes intérêts pétroliers et gaziers que les États-Unis. Malheureusement, cette médiation est trop souvent décrédibilisée par l'action individuelle d'élus locaux. Aujourd'hui, beaucoup de coopérations se développent entre des collectivités territoriales françaises et le Haut-Karabagh, qui sont tout à fait illégales. Une circulaire cosignée par les ministres Laurent Fabius et Bernard Cazeneuve vient de le rappeler. Et je ne parle pas des visites de parlementaires au Haut-Karabagh qui irritent passablement Bakou.

L'ambiguïté de la médiation russe est sans doute la cause majeure de la difficulté à trouver une solution au conflit : en effet, la Russie a contribué au déclenchement du conflit, a aidé l'une puis l'autre partie, a imposé le cessez le feu en 1994, puis à nouveau cette année, possède des bases militaires en Arménie, vend des armes aux deux parties.

A présent, je vous proposerai une analyse très rapide des derniers événements. Beaucoup d'explications sont possibles. On ne peut pas exclure un simple enchaînement échappant aux forces militaires sur place. Certains y voient une tentative délibérée de

l'Arménie de provoquer un incident pour tester la réalité et les limites du soutien militaire russe. D'autres une tentative de l'Azerbaïdjan au moment où sa puissance militaire est à son apogée, où les revenus vont baisser et où le pouvoir est éclaboussé par des questions relatives aux droits de l'homme. Personnellement, je ne crois pas à cette hypothèse. En effet, après avoir pu conquérir trois collines stratégiques au début de cet affrontement, je ne vois pas pourquoi l'Azerbaïdjan se serait alors arrêté au bout de 24 heures en déclarant un cessez-le-feu unilatéral, sans pousser plus loin son avantage.

Pour comprendre ce conflit, il est enfin nécessaire d'avoir présent à l'esprit le contexte international, y compris le conflit syrien. Le président Erdogan voit une haine tenace à Vladimir Poutine, auquel il ne pardonne pas de soutenir les kurdes de Syrie. La Russie a renforcé dans ce contexte son dispositif militaire dans toute la zone, y compris en Arménie, et procède à des manœuvres d'importance dans le Sud de la Russie. Les risques sont suffisamment sérieux pour que les puissances au sein du groupe de Minsk, notamment les Etats-Unis et la France, s'emparent du problème. Comment ? Il faut convaincre les parties qu'il n'y a pas de solution militaire envisageable. Il s'agit de convaincre le Haut-Karabagh de l'intérêt de la formule qui lui est proposée. Il faut reprendre la négociation sur la base des principes de Madrid définis initialement. Dans cet effort de longue haleine, il y a certainement une place pour la diplomatie parlementaire. J'en ai fait l'expérience du temps du président Monory : la diplomatie parlementaire peut être efficace, pourvu qu'elle ne soit pas en concurrence avec l'objectif d'équité de la médiation menée par l'exécutif.

Enfin, il faut répéter que la France ne peut être que l'amie et le partenaire des deux pays, et qu'elle peut aider à trouver un compromis - surtout quand ce compromis revient à réaliser 75 % des objectifs de chaque partie. Mais pour cela, il faut convaincre les parties que le compromis n'est pas une reddition en rase campagne. Mais, comme je le disais souvent à M. Lavrov, je ne suis pas sûr que le mot compromis existe dans les différentes langues caucasiennes.

Mme Nathalie Goulet. – Ce conflit s'insère dans le contexte général des conflits gelés à la périphérie de la Russie mais aussi de faits accomplis comme l'invasion de la Crimée.

S'agissant de la diplomatie parlementaire, il faut également saluer l'initiative du Président Christian Poncelet qui avait réuni les deux présidents d'Arménie et d'Azerbaïdjan au Sénat. Les États-Unis, la France et la Russie, qui sont les trois pays concernés par la médiation, comptent des diasporas arméniennes nombreuses. Quelle est l'influence de ces diasporas dans l'appréciation que font leurs dirigeants de la situation ? Est-elle plus sensible dans les périodes électorales ?

M. Jean-Marie Bockel. – La durée de ce conflit et l'impossibilité de faire aboutir des solutions, malgré les efforts de la France qui a réuni plusieurs fois les chefs d'Etat des deux pays, est incompréhensible et décourageante. La diplomatie parlementaire française peut-elle contribuer à faire avancer des solutions ? Elle reste également conditionnée par le calendrier électoral.

M. Joël Guerriau. – La population du Haut-Karabagh est peu nombreuse, 148 000 habitants, et on annonce un nombre de réfugiés dépassant le million. N'y-a-t-il pas une incohérence ? Quelle est la position de l'Iran qui est un pays voisin des deux pays ?

M. Bernard Fassier.- Les échéances électorales ont un impact potentiel sur la gestion des crises aux Etats-Unis et en France. C'est beaucoup moins vrai pour la Russie. Même si la diaspora arménienne est nombreuse, la politique russe est tellement inscrite dans la continuité qu'elle a peu d'influence sur sa définition.

Le conflit s'inscrit désormais dans le contexte de la forte détérioration des relations entre la Russie et la Turquie, ce qui est un élément supplémentaire de complexité.

Les Européens et les Etats-Unis devraient s'efforcer de faire comprendre aux Russes l'intérêt d'une stabilité durable à long terme surtout dans une région du Caucase qui est par ailleurs, notamment dans le Nord-Caucase russe, fragile et instable en raison du développement du djihadisme et du nationalisme tchétchène.

L'importance du nombre des réfugiés s'explique par l'occupation par les forces armées arméniennes de sept districts de l'Azerbaïdjan, autour de la province du Haut-Karabagh. Ajouté à la population azérie du Haut-Karabagh, cela représente environ 800 000 personnes qui ont été ré-installées en Azerbaïdjan, ce qui est un problème majeur pour le président Aliev. Vingt ans après le début de cet exil, la question se pose de savoir s'ils ont encore quelque espoir de regagner leurs terres ou s'ils doivent refaire leur vie dans d'autres régions d'Azerbaïdjan. Le reste des réfugiés, environ 300 000, sont arméniens, dont beaucoup ont été réinstallés dans les territoires occupés.

S'agissant de l'Iran, il ne faut pas oublier qu'il y a environ trois fois plus d'Azéris dans ce pays qu'en Azerbaïdjan. Tout le nord de l'Iran est peuplé d'Azéris. Il y a environ 9 millions d'Azéris en Azerbaïdjan, et entre 25 et 27 millions en Iran. L'Iran est dans une situation particulière et souhaiterait interférer dans le règlement. Je prends comme un message russe très clair qu'en plus des différentes visites qui ont eu lieu dans les deux capitales, une réunion récente s'est tenue entre les ministres des Affaires étrangères de la Russie, de l'Iran et de l'Azerbaïdjan. Je crois que l'Iran peut jouer un rôle dans le règlement du conflit. Dans le cadre du retour de l'Iran sur la scène internationale, il n'est pas exclu que l'Azerbaïdjan trouve ici un partenaire supplémentaire, en plus de la Turquie et d'Israël – une partie de l'aide militaire et certains armements très sophistiqués étant fournis à l'Azerbaïdjan par Israël, en plus de la Turquie.

Mercredi 25 mai 2016

- Présidence de Mme Nathalie Goulet, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 02.

Ratification de l'Accord de Paris - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Christian Cambon et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 614 (2015-2016) autorisant la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015.

Mme Nathalie Goulet, présidente. – Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de Paris, qui a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 mai dernier, et qui sera examiné par le Sénat le 8 juin prochain.

M. Christian Cambon, rapporteur. – Cet accord a été adopté à Paris le 12 décembre 2015 et signé à New York le 22 avril : Nous procédons donc à sa ratification en un temps record ! Le gouvernement souhaite en effet que la France montre l'exemple, en étant le premier pays industrialisé à ratifier, et en entraînant si possible dans son sillage les autres États membres de l'Union européenne.

Juridiquement, la ratification française ne prendra effet qu'au moment du dépôt conjoint auprès du Secrétariat général des Nations unies de l'ensemble des instruments de ratification de l'Union européenne et de chacun de ses États membres.

Or ce processus est aujourd'hui ralenti par les négociations sur la mise en œuvre du « paquet énergie climat 2030 » et pourrait se révéler plus long que prévu. J'y reviendrai.

J'articulerai mon propos en deux temps :

- en premier lieu : l'accord de Paris était indispensable ;
- en second lieu toutefois : au-delà des bonnes intentions, il reste un long chemin à parcourir.

L'accord de Paris était indispensable.

Je ne reviendrai que très rapidement sur un constat que nos collègues Cédric Perrin, Leila Aïchi et Eliane Giraud ont fait dans le rapport qu'ils nous ont présenté en octobre dernier, sur les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique.

Le consensus scientifique sur le changement climatique est désormais sans ambiguïté : les années 1983 à 2012 ont été la période de trente ans la plus chaude qu'aït connue l'hémisphère nord depuis 1400 ans. Le niveau moyen des mers s'est accru de 19 cm entre 1901 et 2010. D'ici à 2100, la température pourrait augmenter de 5°C et le niveau de la mer pourrait croître encore de près d'un mètre. Ce réchauffement s'accompagne d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes extrêmes.

Le coût économique de l'inaction de la communauté internationale serait immense, de l'ordre de 5 % à 20 % du PIB mondial chaque année, d'après le rapport Stern de 2006. Ce rapport a conduit le débat au-delà de la question écologique, sur le terrain économique, mettant en évidence l'intérêt d'une action coordonnée de la communauté internationale.

Les phénomènes d'érosion côtière et la pénurie des ressources constituent des facteurs d'instabilité au niveau international. Le risque d'une accélération des migrations environnementales est particulièrement préoccupant. Ainsi une augmentation du niveau des mers de 50 cm forcerait 72 millions de personnes à se déplacer. L'Organisation internationale des migrations (OIM) estime que le nombre de déplacés environnementaux pourrait atteindre 200 millions d'ici à 2050.

Pour répondre à ces défis majeurs, la première des propositions de notre commission, en octobre dernier, appelait à la conclusion d'un accord ambitieux lors de la COP 21.

Nous ne pouvons donc aujourd'hui que saluer le succès obtenu par la diplomatie française, sous l'impulsion de Laurent Fabius et de Laurence Tubiana.

L'accord de Paris est un engagement politique fort et quasi-unanime de la communauté internationale, qui n'était pas gagné d'avance. La France s'est très fortement mobilisée. Elle a obtenu la signature de 175 États, faisant de l'accord de Paris celui qui a réuni le plus grand nombre de signatures d'un accord international dans l'Histoire.

L'accord de Paris constitue aussi un tournant pour la communauté internationale parce qu'il a mobilisé les acteurs économiques, la société civile et, plus largement l'opinion au niveau mondial.

Il a, par ailleurs, le mérite de se fonder sur 187 contributions nationales, déposées en 2015, comme l'avait prévu la COP 20 de Lima. Ces contributions doivent permettre d'accomplir une partie du chemin vers les objectifs de l'accord, qui sont les suivants :

- atténuer le changement climatique en contenant l'élévation moyenne de température à 1,5°C et, en tout état de cause, nettement en dessous de 2°C ;
- renforcer les capacités d'adaptation et la résilience notamment pour les États ou groupes de population les plus vulnérables ;
- Orienter les flux financiers vers le développement d'une économie « verte » et accroître le soutien aux pays en développement, jusqu'à 100 milliards de dollars par an, grâce à des mécanismes multilatéraux tels que le Fonds vert pour le climat. Ces pays doivent également bénéficier de transferts de technologie et d'un renforcement de leurs capacités à mettre en œuvre l'accord ;
- enfin, un cadre de transparence est mis en place, visant à renforcer la confiance, en donnant une image claire des mesures prises et des résultats obtenus par chacun.

Le succès diplomatique de la COP 21 a pour contrepartie un faible degré de contrainte juridique, ceci notamment pour permettre la ratification de l'accord par les États-Unis sans examen par le Sénat américain. L'accord a donc privilégié l'institution d'obligations de moyens plutôt que d'obligations de résultats.

Il se fonde sur un processus de réévaluation quinquennale, qui se déroulera de la manière suivante :

- un bilan des efforts collectifs déployés par les Parties sera réalisé tous les cinq ans à compter de 2018 ;
- les contributions nationales des États devront être actualisées, également tous les cinq ans, pour faire suite à celles déposées en 2015, donc à compter de 2020.

Chaque bilan mondial précèdera donc de deux ans le dépôt des contributions nationales du cycle suivant.

L'accord comporte une possibilité de retrait, après un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur, ce qui constitue une faiblesse inévitable. On se souvient en effet que le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Russie s'étaient désengagés du protocole de Kyoto, que les États-Unis n'ont jamais ratifié.

Une autre faiblesse de l'accord de Paris tient à l'absence de toute réelle sanction en cas de non-respect par un État de ses engagements, ou en cas d'incohérence entre les engagements pris et les objectifs globaux de l'accord.

Le caractère juridiquement contraignant du texte reste donc sujet à caution.

Au-delà des bonnes intentions, en effet, tout reste à faire.

Ce sera mon deuxième point, avec trois observations.

Ma première remarque concerne la portée limitée des engagements pris globalement, à ce stade, par les États.

Les dispositions de la COP 20 laissaient une grande latitude aux États s'agissant de la présentation de leurs contributions nationales.

Certains pays se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de façon très significative. Mais ces engagements portent sur des périodes de référence différentes, ce qui les rend difficilement comparables.

Ainsi l'Union européenne prévoit de réduire ses émissions de 40 % entre 1990 et 2030, conformément à son « paquet énergie-climat ». Les États-Unis s'engagent à réduire leurs émissions de l'ordre de 26 % à 28 % entre 2005 et 2025. Le Canada propose une réduction de 30 % sur la période 2005-2030, et la Russie affiche un objectif de réduction de 25 % à 30 % entre 1990 et 2030.

D'autres pays, notamment la Chine et l'Inde, ne se sont engagés que sur des objectifs d'intensité de leur croissance économique en émissions de GES. Conformément à l'accord trouvé en novembre 2014 avec les États-Unis, la Chine promet par ailleurs d'atteindre un pic de ses émissions de gaz à effet de serre avant 2030.

Enfin, un troisième groupe de pays n'a pris, en réalité, aucun réel engagement quantifié.

De plus, ces contributions restent globalement très insuffisantes au regard des objectifs de l'accord, puisque, même appliquées à la lettre, elles conduiraient encore à un réchauffement de l'ordre de 3,5°C.

Ma deuxième remarque porte sur un certain nombre de questions qui ont été volontairement éludées par l'accord, pour préserver la quasi-unanimité qui a prévalu à Paris.

Parmi ces questions, figure celle des émissions des transports aériens et maritimes, qui représentent à eux deux plus de 5 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial.

S'agissant du transport aérien, des avancées importantes sont attendues lors de la prochaine assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui se déroulera à Montréal en septembre. Le secteur aérien a, en effet, obtenu que le trafic intercontinental soit exclu du système européen d'échange de quotas d'émission (ETS). Mais il s'est engagé, en contrepartie, à mettre en place son propre mécanisme de compensation.

Les progrès sont sensiblement plus lents dans le secteur des transports maritimes, car la question de la mesure des émissions se pose, préalablement à celle de leur limitation. Dans un premier temps, il conviendra donc d'encourager la reconnaissance des niveaux d'émissions du secteur maritime, dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI) qui a récemment adopté des prescriptions permettant d'avancer en ce sens.

Parmi les questions volontairement oubliées par l'accord, figure aussi celle de la protection des océans, qui absorbent environ un quart des émissions annuelles de CO₂, et celle des zones les plus fragiles notamment les pôles.

Notre commission s'était intéressée en octobre aux enjeux de l'Arctique. Je ne reviendrai pas sur ce sujet, si ce n'est pour signaler que la feuille de route française pour l'Arctique, qui était alors attendue dans la perspective de la COP 21, n'a toujours pas été finalisée.

Enfin, l'accord s'est bien gardé d'évoquer les outils qui pourraient être mis en œuvre pour réorienter le mix énergétique dans un sens moins favorable aux énergies fossiles.

Un mécanisme d'échanges de réduction d'émissions est proposé par l'accord, mais il demeure fondé sur le volontariat des États parties. Plusieurs chefs d'État et de gouvernement ont mis l'accent sur la priorité que constitue la mise en place d'un prix du carbone, avec pour objectif de porter la couverture des systèmes de tarification du carbone à 25 % des émissions mondiales d'ici à 2020, puis à 50 % d'ici à 2030, contre 12 % aujourd'hui. La réforme du système européen de quotas d'émission doit par ailleurs être menée à bien. Mais l'instauration d'un prix mondial du carbone n'est pas à l'ordre du jour et serait d'ailleurs en contradiction avec l'esprit décentralisé et collaboratif de l'accord.

Des avancées sont par ailleurs souhaitables sur les gaz fluorés HFC (hydrofluorocarbures). Ces gaz, utilisés en remplacement de ceux préjudiciables à la couche d'ozone, sont de puissants gaz à effet de serre. Leur utilisation doit être encadrée, dans le cadre du protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrisse la couche d'ozone.

Ma troisième remarque est relative à l'entrée en vigueur, puis à l'application de l'accord de Paris, qui vont s'apparenter, dès cette année, à un parcours d'obstacles.

Plusieurs signaux d'alerte sont préoccupants.

Tout d'abord, l'accord entrera en vigueur dans un délai de trente jours lorsque 55 pays, représentant au moins 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, l'auront ratifié. Il n'engage les États qu'à compter de 2020, mais son entrée en vigueur rapide est néanmoins souhaitable, afin d'entrer de plain-pied dans la phase d'action renforcée pré-2020, indispensable à l'enclenchement des trajectoires souhaitées.

Alors que l'Union européenne a un rôle essentiel à jouer pour maintenir la dynamique issue de l'accord de Paris, le processus de ratification de l'accord est ralenti par les négociations entre États membres, pour la mise en œuvre du « paquet énergie climat 2030 ».

Un certain nombre d'États lient en effet la ratification de l'accord de Paris à l'obtention d'un compromis acceptable pour eux s'agissant du partage de l'effort à réaliser dans les secteurs hors quotas (transports, bâtiment, agriculture...). La Pologne, le

Royaume-Uni et même l'Allemagne militent en ce sens, quoique l'Allemagne ait aussi mis en avant, de façon un peu contradictoire, le devoir d'exemplarité de l'UE.

Les États-Unis et la Chine ayant promis de ratifier l'accord avant l'automne, il n'est pas impossible que celui-ci puisse entrer en vigueur sans l'Union européenne, la réduisant temporairement au rôle de simple observatrice dans les négociations climatiques internationales.

Il est indispensable que l'Europe montre, au contraire, la voie en parvenant à une ratification rapide. Le président Gérard Larcher a sensibilisé ses homologues à cette nécessité cette semaine, dans le cadre de la Conférence annuelle des présidents des parlements de l'Union européenne.

Par ailleurs, les deux piliers de l'accord que sont les États-Unis et la Chine connaissent des évolutions incertaines. Ces pays représentent à eux deux près de 40 % des émissions mondiales.

Le 9 février 2016, la Cour suprême des États-Unis a fragilisé les engagements pris à Paris en suspendant l'application des mesures prises par le plan « énergie propre » (« *Clean power plan* ») de l'Agence américaine pour la protection de l'environnement (EPA). Ce plan régule les émissions de gaz à effet de serre des centrales à charbon américaines. Il est désormais suspendu à des recours juridiques, sans même évoquer les incertitudes politiques liées à l'échéance électorale américaine de novembre prochain.

Le 4 mars 2016, le nouveau Premier ministre canadien a repoussé de six mois la décision sur les mécanismes à mettre en place pour que le Canada respecte les engagements pris à Paris, faute de consensus entre, d'une part, le gouvernement fédéral et, d'autre part, les provinces canadiennes.

La Chine fait paradoxalement figure de pays le plus avancé dans la mise en œuvre de ses engagements. Elle a annoncé qu'elle ratifierait l'accord avant le sommet du G20 à Hangzhou en septembre prochain.

Par ailleurs, le 13^e plan quinquennal chinois fait de l'environnement une priorité. La Chine souhaite non seulement lutter contre la pollution, mais aussi ne pas rater le tournant de l'économie « verte ». Cette implication de la Chine est un élément très positif, même s'il faut la mettre en regard de ses engagements modestes et la considérer comme une inflexion, plutôt que comme une révolution.

Je terminerai en évoquant la COP 22. La ministre marocaine, Mme El Haité, nous l'a dit la semaine dernière : cette COP sera probablement plus difficile que la précédente, car ce sera la COP de l'action, de la mise en œuvre de moyens opérationnels pour concrétiser les engagements pris à Paris.

Le Maroc s'est, en particulier, fixé deux priorités :

- la mise en œuvre de l' « action renforcée pré-2020 » ;
- l'innovation, qui fait l'objet d'une feuille de route particulière.

Il s'agira également de déterminer comment seront réunis les 100 milliards de dollars par an que les pays développés se sont engagés à mettre à disposition des pays en

développement, et comment procéder à la répartition de ces financements entre atténuation et adaptation. Une feuille de route doit, là encore, être finalisée. Les attentes des pays en développement sont fortes. La question de l'accessibilité des pays les plus pauvres aux fonds climatiques devra être examinée attentivement.

Je terminerai en disant qu'on ne peut qu'approuver la proposition émise par Mme El Haite de renforcer l'implication des parlements nationaux dans les négociations climatiques, en faisant reconnaître les parlementaires comme dixième acteur officiel des négociations. Ce statut leur permettra de se réunir au sein de la zone de conférence des Nations unies, dite zone bleue.

Nous avons pu constater la mobilisation du Maroc, par la voix de sa ministre, pour réussir cette « COP de l'action ».

La tâche à accomplir reste immense. Elle nécessite la mobilisation de tous pour perpétuer la dynamique de l'accord de Paris, en commençant par permettre son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

C'est pourquoi je vous propose d'autoriser la ratification de l'accord de Paris, en adoptant ce projet de loi.

M. Joël Guerriau. – Nous serons bien évidemment favorables à cet accord. Mais quelles en seront les déclinaisons opérationnelles en France ? La France saura-t-elle se montrer exemplaire ? Je pense en particulier à certaines entreprises du secteur de l'énergie dont les effets d'annonce ne sont pas toujours suivis d'effets.

Mme Éliane Giraud. – J'ai participé, avec Cédric Perrin et Leila Aïchi, au travail de notre commission sur l'Arctique, qui a montré que les conséquences du changement climatique n'étaient pas qu'environnementales mais aussi géostratégiques, en lien notamment avec la remilitarisation de la Russie et ses relations avec la Chine.

Il faut bien évidemment ratifier cet accord rapidement, car il y a urgence, et la volonté politique est là. L'accord ne règle pas toutes les questions mais que se passerait-il si nous ne l'avions pas obtenu ? Nous sommes partis de loin. Vous avez relevé un certain nombre de résistances aux États-Unis. Mais il existe aussi là-bas des ONG qui travaillent sur des questions scientifiques, sur des innovations de nature à lutter contre le dérèglement du climat.

L'accord de Paris doit s'accompagner d'une coopération régionale et internationale. Devant nous, la semaine dernière, Mme Hakima El Haït, ministre de l'environnement du Maroc, a appelé l'ensemble des acteurs à se mettre en mouvement, y compris les entreprises, qui y ont intérêt. Le Sénat, en ratifiant cet accord, doit aussi encourager la coopération décentralisée, qui est très importante car c'est une coopération d'acteurs. Nous devons tous rester mobilisés.

M. Jean-Paul Emorine. – Nous approuvons tous cet accord. La ministre du Maroc évoquait la nécessité de mobiliser les entreprises. Mais, par rapport à la Chine, l'effort demandé aux entreprises françaises doit être proportionné, et tenir compte de l'avance que nous avons sur ces sujets. À défaut, les raffineries resteront dans les pays producteurs de pétrole ; nous perdrons de l'activité. Nous devons être réalistes et suivre avec attention l'application de cet accord de Paris.

Mme Nathalie Goulet. – Depuis l'accord de Kyoto, la prise de conscience internationale a beaucoup progressé. Il faut donc espérer que l'accord de Paris fonctionne. Combien de pays ont déjà ratifié ?

M. Christian Cambon. – La détermination du gouvernement français, après le succès de l'accord de Paris, semble totale. Cette détermination est partagée puisque l'accord fait l'objet d'un consensus. On notera néanmoins que l'application de la loi de transition énergétique est retardée et que le gel de crédits, récemment annoncé, touche non seulement le budget de la recherche mais aussi celui de l'environnement. Nous jugerons en fonction des actes.

Je rejoins le point de vue d'Éliane Giraud sur la mobilisation des ONG et des régions, qui est essentielle. Les parlements ont également un rôle important à jouer, en tant qu'aiguillons du gouvernement. Le suivi parlementaire de la mise en œuvre de l'accord de Paris doit être organisé.

La France fait des efforts plus que proportionnels à son importance économique. Les signaux envoyés par la Chine sont très positifs mais ce pays part de très loin. Nous ne pouvons en effet pas faire assumer à nos entreprises une charge disproportionnée.

La prise de conscience au niveau international est forte. Mais 16 pays seulement ont ratifié l'accord à ce jour. Si nous adoptons ce projet de loi le 8 juin, la France sera le pays le plus important à ratifier l'accord depuis sa signature. J'ai mentionné aussi les freins existant aux États-Unis, avec la décision récente de la Cour suprême, rendue à la demande de 27 États américains.

Mme Leila Aïchi. – Nous voterons cet accord mais il convient d'en préciser les limites. Les questions des transports maritime et aérien n'y sont pas abordées. Il n'est pas non plus fait état des conséquences du dérèglement climatique en termes de sécurité. L'engagement relatif au financement reste imprécis. Où en est le Fonds vert ?

M. Robert del Picchia. – L'Union interparlementaire a adressé un courrier à tous les présidents de parlements pour les mobiliser et évoquer le suivi de l'accord, en prévision de la COP 22. La déclaration du président Gérard Larcher à Luxembourg contribuera certainement à mobiliser les pays européens.

M. Christian Cambon. – Le rapport pointe les difficultés qui concernent le secteur maritime et le secteur aérien, qui représentent à eux deux 5 % des émissions de gaz à effet de serre. Le secteur maritime doit mettre en place un dispositif de mesure des émissions, avant de s'interroger sur sa limitation. Ces questions sont traitées au niveau de l'Organisation maritime internationale.

La question du financement sera centrale à Marrakech. L'objectif de 100 milliards de dollars par an est loin d'être atteint. Le Fonds vert est doté à ce jour de 10 milliards de dollars. La difficulté de cet accord de Paris tient entièrement à sa concrétisation, s'agissant notamment des financements en direction des pays en voie de développement, qui sont très attentifs aux efforts que les autres pays accompliront. Beaucoup de chemin a été parcouru depuis la conférence de Copenhague, mais la principale préoccupation des pays en développement reste d'assurer un niveau de vie suffisant à leurs populations. Si l'on reste très en dessous du chiffre de 100 milliards de dollars par an, Paris aura été un beau rassemblement pour un résultat modeste. Espérons qu'il n'en sera rien.

Il est important que l'Union interparlementaire se mobilise. Il reviendra en effet aux parlements nationaux de mettre en œuvre l'accord. C'est pourquoi nous veillerons à ce qu'ils soient étroitement associés à la COP 22.

Mme Nathalie Goulet. – Le parlement doit montrer l'exemple en matière de dématérialisation, comme un certain nombre de régions le font.

M. Cédric Perrin. – Nous avons travaillé sur ce sujet avec Leila Aïchi et Eliane Giraud l'an dernier. Nous avions notamment indiqué qu'en 2050, le dérèglement climatique était susceptible de causer des dommages de l'ordre de 1000 milliards de dollars par an. J'approuve le discours pragmatique, non idéologue que nous a tenu la ministre de l'environnement du Maroc, car s'il est nécessaire d'avancer, il faut le faire en tenant compte du facteur industriel.

Ce ne sont pas les gouvernements mais les peuples qui nous feront avancer. Les parlements doivent se saisir de ce sujet éminemment important et continuer à le suivre, au-delà de l'accord de Paris, qui nous a particulièrement mobilisés l'année dernière. Ce sujet nous concerne tous. Le montant de 100 milliards de dollars par an recherché est à comparer à celui du risque potentiel, qui s'élève à 1000 milliards de dollars par an. Si la Chine traite le problème c'est que la pression populaire y est forte. Ce sera le cas dans de nombreux pays si nous n'avançons pas rapidement. Je souhaite que l'unanimité puisse se faire sur ce sujet.

M. Christian Cambon. – Je remercie encore une fois Cédric Perrin, Leila Aïchi et Eliane Giraud pour la qualité de leur rapport sur les conséquences géopolitiques du dérèglement climatique. On ne peut en effet qu'abonder en leur sens, en constatant l'effet déstabilisateur d'un million de réfugiés, alors que le risque climatique pourrait déplacer 200 millions de réfugiés. Nous avons intérêt à nous saisir très rapidement de ce dossier et à inciter les États à mettre l'accord de Paris en application.

Sur la question du rôle exemplaire des parlements, je rappelle que notre commission est candidate pour expérimenter dès que cela sera possible des réunions « zéro papier ».

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, à l'unanimité. Il sera examiné par le Sénat en séance publique le 8 juin 2016, selon la procédure normale.

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

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

- MM. Jacques Gautier et Daniel Reiner sur la proposition de résolution européenne n° 619 (2015-2016) sur les perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ;

- M. Robert del Picchia et Mme Josette Durrieu sur la proposition de résolution européenne n° 643 (2015-2016) sur le régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie.

Réunion sur l'Australie (sera publiée ultérieurement)

La commission auditionne conjointement sur l'Australie :

- M. Christian Lechervy, ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique ;
- M. David Camroux, enseignant, chercheur associé au CERI ;
- Mme Sarah Mohamed-Gaillard, Maître de conférences en histoire contemporaine - Inalco, Histoire du Pacifique.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Référendum britannique d'appartenance à l'Union européenne - Audition de Sir Julian King, ambassadeur du Royaume-Uni en France (sera publiée ultérieurement)

La commission auditionne Sir Julian King, ambassadeur du Royaume-Uni en France, sur le référendum britannique d'appartenance à l'Union européenne.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 25 mai 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s - Audition des représentants des organisations représentatives des employeurs

La réunion est ouverte à 9 heures 10.

M. Alain Milon, président. – Dans le cadre de nos travaux sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, nous recevons les représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel. Je remercie de leur présence, pour le Medef, M. Alexandre Saubot, vice-président en charge du pôle social et Mme Viviane Chaine-Ribeiro, membre du conseil exécutif et présidente du groupe de travail sur la restructuration des branches ; pour la CG-PME, M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation et M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales ; pour l'Union professionnelle artisanale, M. Pierre Burban, secrétaire général.

Quelles sont les positions de votre organisation sur ce projet de loi, compte tenu des modifications et des ajouts qui sont intervenus à l'Assemblée nationale ?

M. Alexandre Saubot, vice-président en charge du pôle social du Medef. – Merci de nous recevoir sur ce texte qui aurait pu être un texte important. Notre pays souffre d'un chômage de masse dont le droit du travail n'est certes pas la seule cause – je pense à la surréglementation ou à la fiscalité trop élevée, par exemple. Mais sa rigidité est vécue comme un frein à prendre des risques par la plupart de nos adhérents. Que cela nous plaise ou non, notre monde s'est ouvert, l'économie est mondialisée, plus volatile. Nous avions espéré, à la lecture du premier projet, qu'il apporterait des réponses significatives – sans pour autant épuiser le sujet – ce qui nous aurait permis de regarder différemment une situation caractérisée par un chômage de masse doublé d'un marché du travail dual. Souvenons-nous que 80 % du stock des contrats de travail sont des CDI mais que 80 % des embauches se font en CDD ou en contrats d'intérim.

Las. À partir de mi-février, de reculs en compromis et de compromis en petits arrangements, le texte a perdu toute ambition, à tel point qu'aujourd'hui, nous n'en attendons plus rien.

Mme Viviane Chaine-Ribeiro membre du conseil exécutif et présidente du groupe de travail restructuration des branches au Medef. – Le 49-3 nous présente une loi gribouille difficilement acceptable. C'est une occasion ratée, nous le savons tous. A l'origine, ce texte aurait pu redynamiser le marché du travail, pas seulement en facilitant les licenciements, mais surtout en sécurisant l'embauche.

Ce texte devait faire de l'entreprise le lieu principal du dialogue social, redonner confiance en supprimant la double peur – celle d'être systématiquement condamnés pour les employeurs et celle de voir le terrain bloqué par l'inadéquation entre l'offre et la demande du

côté des salariés ; il devait enfin simplifier le code du travail, en particulier pour les PME, qui sont – tous les rapports le confirment – les principales sources d'emploi dans notre pays.

Il échoue sur ces trois dimensions. C'est regrettable, au regard de l'urgence sociale dans laquelle nous nous trouvons.

Ce texte cherche à faire de l'entreprise le lieu principal du dialogue social mais sans donner à cette idée une réalité concrète, hors du temps de travail et sans changer la philosophie du code du travail. Le texte refuse le parti de l'intelligence collective sur des sujets aussi importants que la rémunération ou l'organisation du travail. Il reste dans une démarche d'échec en préférant les petits arrangements au dialogue direct. Il favorise les organisations syndicales alors que seulement 8,7 % des salariés du privé sont syndiqués et que les organisations syndicales sont absentes de 95 % des PME et TPE. On ne doit pas pour autant refuser de négocier avec elles, là où elles sont présentes ; mais les imposer dans toute négociation est un déni de démocratie. L'amendement qui impose des instances représentatives du personnel dans les réseaux de franchisés est une absurdité qui peut tuer un modèle économique vertueux qui compte 350 000 employés. Imposer le mandatement syndical pour discuter va contre l'objectif de ce texte. Cette modalité ne représente qu'1 % des accords négociés dans les TPE. Pourquoi refuser le dialogue direct ? Comment comprendre les petits cadeaux que sont les 20 % d'heures de délégation supplémentaires et la possibilité de mettre en ligne les tracts syndicaux sur l'Intranet de l'entreprise ?

Pour redonner confiance aux employeurs, des mesures très simples ont été finalement supprimées du texte, comme le plafonnement des indemnités aux prudhommes – en particulier pour les TPE et les PME – ou pas même envisagés, comme le relèvement ou la simplification des seuils existants. La sécurisation des conditions du licenciement pour motif économique allait dans le bon sens mais la différenciation, selon les tailles d'entreprises, recrée un effet de seuil et ne passera peut-être pas le Conseil constitutionnel.

Le Gouvernement tarde à corriger des monstres de complexités, tels que le compte pénibilité, inapplicable en l'état. Le texte recrée de nouvelles sources de contentieux, comme le référendum en matière de congés pour rupture d'égalité entre la vie personnelle et la vie professionnelle.

Pour redonner confiance aux salariés, le compte personnel d'activité (CPA) devait être introduit de manière maîtrisée pour sécuriser les parcours professionnels. Ce concept a été distordu en y associant sans étude ni concertation une notion peu claire, le compte d'engagement citoyen, dont on se demande toujours à quoi il servira.

Le Gouvernement et les organisations syndicales n'ont pas joué le jeu en ignorant les avancées importantes concédées lors de la négociation : le compte personnel de formation, les complémentaires santé, les droits rechargeables en matière d'assurance chômage.

Ce texte devait simplifier – qui ne le souhaiterait pas ? Sur l'apprentissage, que veut-on faire, en autorisant l'expérimentation des fonds directement reversés aux régions ? Une telle nationalisation par la voie des régions est-elle le meilleur moyen de relancer cette voie d'excellence ? Suivons plutôt le modèle de la Suisse ou de l'Allemagne, où les entreprises peuvent financer des CFA. Présidente de la fédération Syntech, je peux vous dire que nous y sommes prêts.

En matière de médecine du travail, à quoi sert la présidence alternée des services de santé au travail, sinon à faire un petit cadeau aux organisations syndicales pour les aider à exister ? Croit-on vraiment que créer une obligation de négocier rendra opérant le droit à la déconnexion ? Imposer une charte obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés n'entre pas dans une démarche de simplification.

Obliger les TPE et PME à reclasser les salariés en cas d'inaptitude, est-ce leur simplifier la vie ? Y a-t-il urgence à ouvrir le compte personnel de formation aux professions libérales et aux artistes auteurs ? Comment expliquer le non-respect de la note paritaire signée par sept organisations -trios patronales et quatre syndicales- sur la restructuration des branches ?

Notons tout de même quelques timides avancées : élargissement - malheureusement à titre expérimental- du contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi non qualifiés ; article sur la représentativité des organisations patronales retranscrivant fidèlement l'accord entre nos trois organisations ; possibilité de négocier des accords offensifs, même si le dispositif prévu pour les salariés refusant l'accord risque de bloquer le système en pratique.

C'est néanmoins la frustration et la colère qui dominent face à une loi qui aurait pu redonner confiance aux salariés et aux employeurs. Les blocages, les violences, l'attitude irresponsable de certains syndicats montre que la confiance n'existe pas du côté des salariés. Côté employeurs, il y a eu trop de reculs. Pour l'ensemble du patronat, ce texte ne fait qu'apporter des entraves supplémentaires. C'est un immense gâchis. J'espère que vous pourrez nous aider en l'amendant.

M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation à la CG-PME. – Ce texte est une réforme à l'envers. Nous l'avions qualifiée comme telle depuis le début, et cela se confirme.

Le premier avant-projet nous avait donné un petit espoir d'une prise en compte pour la première fois de la réalité des TPE PME. Cela aurait pu être mobilisateur pour ces entreprises dont on attend qu'elles contribuent à la résorption du chômage.

Ainsi de la possibilité pour le chef d'entreprise de discuter dans un dialogue social direct, par exemple sur la mise en place d'un forfait jour – dans le cadre prévu par la loi, ou sur une modulation du temps de travail sur 16 semaines. Avec une ratification finale individuelle par les salariés, on ne forçait la main à personne, mais cela permettait d'organiser le temps de travail dans l'entreprise. Qui mieux que les salariés et le chef d'entreprise peut-il être capable de régler les problèmes directs de celle-ci ? Il fallait donc les laisser discuter directement. Mais cela a été retiré rapidement.

Autre point intéressant retiré, le plafonnement des dommages et intérêts pour les licenciements sans cause réelle et sérieuse – distincts bien entendu de l'indemnité de licenciement – qui permettait à l'entreprise de prévoir les effets éventuels d'une rupture qui se passe mal pour qu'elle ne mette pas en danger son avenir.

Seul élément ayant perduré, la sécurisation des motifs de licenciement économique. Mais nous restons échaudés par la censure par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la loi Macron : la déclinaison en fonction de la taille des entreprises pourra-t-elle perdurer ?

Subordonner les accords d'entreprise à la présence de délégués syndicaux ou de syndicalistes mandatés nécessite beaucoup d'énergie du chef d'entreprise : il faut organiser les rencontres entre le personnel et des organisations syndicales, motiver un salarié pour qu'il accepte de porter la casquette syndicale. C'est hors de portée des moyens humains et juridiques d'une petite entreprise.

Quant à la possibilité de négocier des accords types de branche au bénéfice des TPE-PME, la majorité requise, montée à 50 %, rend les choses plus compliquées. Ces accords seront négociés entre les grandes entreprises et les délégués syndicaux et seront assez loin des réalités des TPE-PME.

C'est une réforme à l'envers qui corsète l'emploi. Elle envoie des messages opposés à ses objectifs affichés. Alors que le Gouvernement veut financer la formation de 500 000 demandeurs d'emplois -on verra dans quelles conditions- pourquoi ajouter de nouvelles charges financières et administratives aux entreprises ?

A la faveur du 49-3, ont surgi des sources de contentieux sur les congés pour événements familiaux ; des complications, comme la présidence alternée des services de santé au travail, sujet engageant la responsabilité de l'employeur ou un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) inapplicable. Mon entreprise -qui compte 17 salariés- est soumise au risque chimique, même si depuis plus de vingt ans, nous sommes passés à l'impression sur textile en base aqueuse : il reste des agents chimiques dans des quantités très faibles. Pour prouver l'absence de risque chimique, il faut faire faire une étude qui est hors de portée des compétences techniques de mon entreprise avec des analyses de l'air et de l'eau, et donc faire appel à un cabinet de conseil et cela coûte 10 000 euros -dans une autre branche, cela ne coûterait que 3 000 euros.

L'apprentissage a été malmené depuis trois ans. Dernière couche, la nationalisation - ou plutôt la régionalisation – du financement de l'apprentissage le déconnectera encore un peu plus de l'entreprise. On pourra le passer par pertes et profits alors qu'il était censé être prioritaire...

Nous souhaitons reprendre les choses dans le bon sens, et notamment que l'on reconnaisse la légitimité d'un dialogue direct dans les TPE PME qui ne passe pas obligatoirement par les syndicats. Pourquoi ne pas rendre possible pour l'organisation du travail ce qui l'est pour l'intéressement et la participation ? Nous étions prêts même à une confirmation par référendum à la majorité qualifiée des deux tiers -nous n'avons pas peur car nous vivons les mêmes réalités : les conditions de travail des salariés, ce sont les mêmes que celles du chef de TPE ! Les accords pourraient être ensuite soumis au contrôle de légalité des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (*Direccte*). Cela faciliterait grandement la création d'emplois dans notre pays.

M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union professionnelle artisanale (UPA). – La méthode utilisée est l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire. Toute l'expérience dans ce domaine ne sert à rien car il semble que personne ne se souvienne de rien... L'article L. 1 du code du travail a été introduit par une loi qui porte le nom du président du Sénat – on s'est assis dessus. Cela explique pourquoi nous en sommes là. Je pense à tous les salariés et aux petites entreprises ayant aujourd'hui des difficultés à trouver du carburant et donc à se déplacer. Ça va mieux, nous dit-on ? Pas pour les entreprises représentées par l'UPA, qui ne voient pas la reprise annoncée. Si en plus, le Gouvernement rajoute des grains de sables, l'emploi en subira les conséquences.

Nous sommes loin de la sagesse de l'article L. 1 du code du travail. On ne réformerait pas la France sans dégager des consensus ; même si cela nécessite beaucoup de travail, c'est possible.

Ce texte est une grande déception : tout le monde s'accordait à dire que le code du travail s'était sédimenté après des années d'ajouts -ce pays sait ajouter, mais pas supprimer- à tel point que, sur certains sujets, plusieurs dispositions s'appliquent. Ce gouvernement, comme les précédents, en a bien fait le constat ; il y a eu le rapport Combarelle, le rapport Badinter. Il y a eu beaucoup de travail et un vieux débat bien français sur la place de la loi, de la branche et de l'entreprise qui a accouché d'une souris. Mais l'UPA est hostile à l'inversion de la hiérarchie des normes.

Le code du travail est trop complexe, c'est une évidence. Les artisans et des commerçants le vivent au quotidien. Nous étions pour recentrer ce code sur l'ordre public social. Vous avez des choses plus importantes à discuter que le temps d'habillage et de déshabillage. Un problème comme celui-ci, qui ne se pose que pour certains secteurs, devrait être traité par les branches. Contrairement au Medef, nous ne considérons pas que tout doive être soumis aux accords d'entreprise. Il faut conserver une cohérence dans la hiérarchie des normes : la branche décline les règles en fonction de l'activité, définissant un ordre public conventionnel disposant de ce sur quoi on déroge ou pas pour un temps de respiration dans l'entreprise.

Un accord de branche ne verrouillera pas tout : il procédera de la négociation par des organisations d'employeurs qui représentent des adhérents. Nous ne céderons pas à cette illusion partagée par bien des courants que tout puisse être renvoyé à un accord d'entreprise. Je suis un particulier comme vous, et je fais appel à un artisan pour construire ma maison ; imaginons qu'elle soit bourrée de malfaçons : que penserais-je s'il me dit de me débrouiller ? De la même manière, comment penser qu'une entreprise pourra régler tout ce qui ne l'a pas été au niveau de la branche ou de la loi ?

Hors secteur agricole, 1 750 000 entreprises ont des salariés. Chaque année, il y a 40 000 accords d'entreprises -certaines en signent plusieurs. Il en reste donc au moins 1 120 000 qui n'en signent pas. Il serait illusoire de penser qu'on peut les généraliser : 98 % des entreprises ont moins de 50 salariés ; et vous demandez à ces hommes orchestres que sont les chefs de petites entreprises, qui doivent déjà fabriquer, veiller à la qualité, discuter avec les banques, l'Urssaf et le fisc, de devenir experts en droit du travail ! Cela fait des années que je travaille dessus – je n'en connais pas pour autant tous les détails. Bien des chefs d'entreprises – y compris d'entreprises de 30 à 40 salariés – disent volontiers aux fédérations de branches : c'est à vous de négocier ; on vous paie pour cela ! Même les très grands groupes ont besoin d'experts externes pour négocier et font appel à leur organisation professionnelle.

L'article 19 sur la représentativité patronale est la preuve que, quand on met en responsabilité les acteurs concernés, ils sont capables de trouver un accord. Sur le CPA et le C3P, je confirme les propos de M. Pottier.

Conséquence du 49-3, nous découvrons de nouvelles dispositions, comme cet article 21 bis B nouveau, ubuesque, qui, tel qu'il est écrit, remet en cause le financement de la formation des chefs d'entreprises dans l'artisanat. Il fait en effet référence à un vieil article du code de la sécurité sociale comprenant une définition très spécifique des professions artisanales. Il faut savoir en effet que l'artisanat est défini différemment par le code de

commerce, le code des impôts, le code de la sécurité sociale. Plus personne n'y comprend rien, pas même les administrations qui sont chargées de l'appliquer. Le ministère du travail nous a indiqué que cet effet n'était pas volontaire.

Autre effet collatéral du 49-3, ce que le texte prévoit pour les franchisés à l'article 29 bis A. Je connais bien ce système, je le vis au quotidien. Il y a beaucoup de franchisés parmi nos membres ; ce n'est pas parce qu'un coiffeur externalise sa communication et l'apparence de son salon qu'il cesse d'être un artisan. Le franchiseur ne fait pas la loi chez lui ! On nous invente des instances de dialogue du réseau... L'UPA n'est pas contre le dialogue social ; elle a même été soupçonnée par ses organisations sœurs de vouloir trop en faire ! Mais au secours ! Les franchisés vont devoir appliquer cette disposition, mais aussi les commissions paritaires de la loi Rebsamen et, cerise sur le gâteau, les délégués de sites.

Il n'y a plus de médecins du travail. Les étudiants qui veulent faire médecine aujourd'hui se heurtent à un malthusianisme très fort : les cohortes en première année se réduisent à peau de chagrin dès l'année suivante. Et on se plaint qu'il n'y ait plus de médecins !

Les employeurs ne pourront plus recourir à une visite d'aptitude mais resteront soumis à une obligation de résultat et non de moyens. La poussière de farine peut susciter de l'asthme, par exemple ; comment un boulanger saura si un futur employé a une prédisposition s'il n'y a plus de visite d'aptitude ? Quand on fait cotiser les entreprises et les citoyens, il faut que cela serve à quelque chose pour être accepté.

Le texte veut lutter contre le détachement illégal, c'est bien. Mais ne nous faisons pas d'illusions : bientôt, dans certains secteurs, il n'y aura plus que des travailleurs détachés. Tant que la directive ne sera pas modifiée afin que le droit de la protection sociale applicable soit celui du pays d'activité, nous ne nous en sortirons pas.

Deux points me semblent toutefois positifs : l'article 30 sur le motif économique du licenciement, avec le bémol mentionné par d'autres orateurs. Il nous semble réaliste de prendre en compte la taille de l'entreprise ; les petites entreprises françaises manquent souvent de trésorerie, ce qui les rend plus sensibles au risque juridictionnel. Mais chat échaudé craint l'eau froide : ayant vu ce que le Conseil constitutionnel avait jugé sur un dispositif comparable, nous craignons qu'il ne censure cette différenciation.

Deuxième ajout positif : l'article 29 bis ajouté par l'Assemblée nationale créant une provision face au risque de procédure prudhommale. Une procédure pour licenciement peut en effet mettre en danger la vie même d'une petite entreprise et l'avenir professionnel des quelques salariés qui y travaillent.

M. Alain Milon, président. – La commission a entendu les organisations syndicales des salariés la semaine dernière et vous cette semaine : nous n'avons entendu que des réquisitoires.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur. – Pour avoir accès à la réforme, il faudra avoir conclu un accord d'entreprise. Vous avez dessiné les pistes qui permettraient d'avoir de nouvelles voies de dialogue au sein des TPE – PME. S'agissant des entreprises qui peuvent négocier avec les organisations syndicales représentatives, le passage à 50 % ne

risque-t-il pas de réduire le nombre d'accords ? Faudrait-il en rester aux règles actuelles ? Faut-il garder l'objectif de 50 %, mais avec une phase intermédiaire à 40 % ?

Parmi les freins à l'embauche, la dimension psychologique est importante. Pour lever les freins à l'embauche, suffirait-il de sécuriser les procédures juridiques aux prud'hommes en termes de délais et de transactions, ou bien faudrait-il de nouveaux contrats ? Nos voisins étrangers, comme l'Italie, ont mis en place de nouveaux contrats avec des droits progressifs qui s'appliquent non pas aux stocks mais aux flux entrants. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur. – Malgré ses imperfections, nous ne sommes pas là pour faire une instruction à charge du texte. Nous voulons plus de simplicité, d'efficacité et d'équité.

La sécurisation du motif de licenciement économique, partant d'une bonne intention et voulant expliciter la jurisprudence de la Cour de cassation, s'est mise à décliner des formules complexes qui ne reflètent pas nécessairement l'ampleur réelle des difficultés rencontrées par les entreprises. Nous essayons d'objectiver ces difficultés et de simplifier le texte en supprimant les critères qui nous apparaissent dangereux, quitte à ce qu'en cas de conflit, une expertise indépendante soit saisie à l'initiative des juges ou d'une des parties. Cette simplification vous agrée-t-elle ?

Ne vous faites pas de souci sur la gouvernance de la médecine du travail : il y a eu sans doute une erreur de casting. Selon vous, quel rôle doit avoir la médecine du travail en termes d'aptitude mais aussi de prévention, de conseil et de contrôle ? Quel serait le périmètre des salariés qui, devant bénéficier d'un suivi renforcé, conserveraient le régime actuel avec un certificat d'aptitude ?

Quel équilibre entre les négociations d'entreprise et les négociations de branche ? Les accords de branche sont quasiment obligatoires, même si certaines d'entre elles ne sont pas très opérationnelles. La branche sera le niveau supplétif si l'on veut des accords d'entreprise. En fonction des domaines, la décentralisation des négociations en fonction des secteurs d'activité et des branches vous agréerait-elle ?

M. Michel Forissier, rapporteur. – Nous nous sommes déjà rencontrés pour traiter de l'apprentissage et de la formation professionnelle. D'après nos premières analyses, il nous faut redéfinir et simplifier le compte d'engagement citoyen et le compte pénibilité, surtout pour les petites entreprises. Je souhaite favoriser l'apprentissage mais les positions des organisations patronales doivent se rapprocher : certains souhaitent que les entreprises prennent complètement en charge l'apprentissage, comme cela se fait en Allemagne. D'autres veulent que l'État finance l'apprentissage et d'autre encore réclament des primes.

Le code du travail devrait également prendre en compte l'évolution des entreprises, pour éviter de freiner leur développement.

Pour favoriser l'apprentissage, les branches pourraient définir les diplômes et faire évoluer les référentiels. Aujourd'hui, l'évolution des métiers est telle que l'on ne peut se contenter de réformer les diplômes tous les dix ans.

M. Alexandre Saubot. – Les souplesses offertes par la loi ne seront accessibles qu'en recourant à la présence de délégués syndicaux - quand ils sont là - ou en faisant appel

au mandattement d'un salarié par un syndicat. Or, seules 4 % des entreprises disposent de délégués syndicaux et le mandattement est très peu utilisé en raison de sa complexité.

Dès lors, comment bénéficier des souplesses offertes par la loi ? Il est bien sûr normal de discuter avec les représentants syndicaux lorsqu'ils existent. Quand il n'y en a pas, est-il possible de discuter avec les élus, dans les mêmes conditions ? Enfin, les deux-tiers des entreprises étant dépourvues d'élus, il serait indispensable que les salariés puissent choisir en leur sein un représentant pour mener la négociation et l'éventuel accord serait ensuite ratifié par un référendum. Nous sommes prêts à débattre du niveau d'approbation.

J'en viens à la règle des 50 % : actuellement, l'abstention n'est pas prise en compte lorsqu'il s'agit de valider des accords d'entreprise, puisque l'on prend la représentativité des organisations syndicales telle qu'elle est mesurée au premier tour des élections professionnelles. Ensuite, l'abstention est comptée comme une opposition, puisque seuls sont décomptées les voix favorables. La règle actuelle « 30 sauf si 50 » permet de mesurer cette abstention qui fait que si 50 % des salariés ne se sont pas opposés, l'accord entre en vigueur. Connaissez-vous beaucoup de systèmes où le principe de majorité prend en compte 50 % des inscrits ? C'est le cas aujourd'hui des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ou des accords emplois, mais en ce qui concerne les accords qui nous occupent, cette règle va empêcher la plupart des entreprises d'en signer.

La réforme adoptée en Italie a montré une certaine efficacité d'autant qu'elle prévoyait un meilleur accompagnement des demandeurs d'emplois et une incitation pour les cotisations. Mais cette réforme n'est pas transposable en France car elle n'est pas compatible avec la ratification de la convention 158 de l'OIT. En outre, le niveau d'indemnisation chômage en Italie est sensiblement inférieur (12 mois, pouvant passer à 18 mois) à ce qu'il est dans notre pays : on ne pourrait prévoir une indemnisation renforcée puisque nous en sommes déjà à une indemnisation sur 24 mois, soit le système le plus généreux d'Europe. Quant à la partie cotisations, une hausse est inenvisageable. Pourquoi ne pas réduire les cotisations sur les CDI pour les rendre plus incitatifs ? Dans de nombreux secteurs, le recours à des contrats de courte durée est une nécessité incontournable pour les entreprises.

De nouvelles formes de contrats ? L'essentiel du problème étant lié au droit et à la jurisprudence, comment traiter le stock ? Si seuls les nouveaux contrats étaient visés, cette réforme n'aurait pas grand impact. Nous souhaitons une réforme de l'existant.

Nous ne sommes pas persuadés que l'article 30 réponde à la problématique juridique des licenciements économiques, mais si on laisse aux juges l'intégralité de leurs capacités d'appréciation, l'outil ne sera pas utilisé sauf dans quelques grandes entreprises dans le cadre de plans sociaux avec tous les risques afférents. Dans les PME, les licenciements économiques ne sont quasiment jamais utilisés car ils sont coûteux, complexes et très risqués juridiquement. L'outil proposé par ce projet de loi va dans la bonne direction car l'objectivation de certains critères donne un cadre plus clair à une entreprise en difficulté économique. N'imaginez pas qu'un chef d'entreprise qui voit son chiffre d'affaires diminuer sur un trimestre va se précipiter pour licencier. Le risque d'une censure par le Conseil constitutionnel, par analogie avec ce qui s'est passé pour le barème, a été évoqué, mais nous n'aurons de réponse qu'une fois le texte adopté et le Conseil constitutionnel saisi. Sans être parfait, cet article va dans la bonne direction.

Pour ce qui est de la médecine du travail, nous voulons un outil qui permette d'assumer notre responsabilité. Tous les postes ne nécessitent pas une visite d'aptitude, mais

certains secteurs en ont besoin. Une attestation objective de la santé du salarié lors de son embauche est indispensable. Le rôle des branches est fondamental : qui est mieux placé pour définir les types de postes et de profils qui doivent être concernés que les branches qui connaissent parfaitement leurs entreprises ?

Enfin, nous ne voulons pas réduire le rôle de la branche. Suivant les secteurs, les entreprises sont dans des situations bien différentes et la branche n'est pas capable d'appréhender l'ensemble de ces problématiques. Même si elle fixe des règles et des principes, l'entreprise doit disposer de règles spécifiques. Il ne s'agit pas de réduire les droits, mais de répondre à ses besoins, en accord avec les salariés. Ainsi, dans les chantiers navals, lorsqu'un bateau doit être réparé, il faut travailler 24 heures sur 24 car le temps d'immobilisation coûte extrêmement cher. Tel n'est pas le cas pour la réparation automobile alors que ces deux secteurs relèvent de la convention collective de la métallurgie.

Il ne faut pas que les syndicats puissent bloquer les accords de branche lorsque quelques entreprises ont besoin de souplesse pour s'adapter à leur marché spécifique.

Nous ne savons pas ce que sera le compte engagement citoyen : en tant que président de l'UIMM, il semble que j'y aie droit pour aller me former.

Le dispositif pénibilité est inapplicable : il faut donc le réformer. Les organisations patronales sont conscientes qu'avec l'allongement de la durée de vie au travail, le travail pénible doit être identifié mais l'outil choisi en 2014 dans la loi Touraine est le plus mauvais qu'on puisse imaginer. Il faut donc identifier *a posteriori* les personnes en difficulté mais ne pas imposer à nos entreprises cette usine à gaz de dix critères dont la moitié est inapplicable. Une telle réforme sera très coûteuse pour les finances publiques, dommageable pour l'attractivité et la compétitivité de notre pays et elle ne ciblera même pas les bonnes personnes.

Les entreprises et les branches ont un rôle fondamental à jouer en faveur de l'apprentissage : il faut identifier les besoins des entreprises et la branche permet de faire le point. Quand l'argent, les responsabilités et l'identification des besoins relève d'un périmètre purement professionnel, rien ne sert de prévoir que la région, le rectorat et l'éducation nationale le fassent. Ainsi, des rectorats refusent la création de places dans des CFA qui n'arrivent pas à répondre aux demandes d'inscription.

Les partenaires sociaux et les organisations professionnelles sont capables de trouver des solutions : passons d'une logique de défiance, de réglementation et de contrôle à une logique de confiance et d'évaluation.

Mme Viviane Chaine-Ribeiro. – S'agissant de la restructuration des branches, nous demandons dans notre accord paritaire que la branche soit définie comme un champ économique cohérent car nous allons devoir faire face à des transformations de compétences. Nous allons devoir faciliter les parcours des salariés au sein d'un champ économique. Il faut que les branches accompagnent les salariés. Pour l'apprentissage, nous sommes en déficit chaque année et nous proposons de financer des CFA à 100 %. L'apprentissage sera d'autant plus crucial pour les populations peu ou pas formées car elles vont être heurtées par les futures transformations des métiers. Il va falloir réagir bassin d'emploi par bassin d'emploi.

M. Jean-Michel Pottier. – J'en reviens à la question des accords majoritaires signés par les organisations représentant plus de 50 % des salariés. Nous avons comptabilisé

30 965 accords en 2014 sur 1,6 million d'entreprises. S'il n'est pas possible de prendre en compte le dialogue social direct sur des sujets bien définis, les petites entreprises n'auront pas les moyens de s'adapter aux réalités de leur quotidien. Avec ces majorités renforcées, nous craignons que les accords-type de branches dont l'objectif était de s'adapter à toutes les PME, ne soient jamais signés. Dans les conditions actuelles, cette réforme est mort-née.

J'en viens à la sécurisation juridique des licenciements économiques : dans une TPE ou dans une PME, quand la situation ne va pas bien, la première décision du chef d'entreprise n'est pas de licencier mais de ne pas se verser de salaire. Lors de la crise économique de 2008, il n'y a d'ailleurs pas eu de licenciements massifs dans les PME. Elles n'embauchent pas pour le plaisir de licencier ensuite. L'idée de corrélérer les licenciements économiques au chiffre d'affaires a du sens. Une PME qui licencie après quatre trimestres consécutifs de baisse du chiffre d'affaires le fait à la barre du tribunal de commerce. N'oubliez pas que c'est un drame pour un chef d'entreprise de devoir licencier.

La médecine du travail ne remplit pas ses obligations : ainsi, la fiche d'entreprise pour les entreprises de plus de 10 salariés est une obligation légale mais les médecins du travail n'ont pas le temps de le faire ce qui n'empêche pas l'inspection du travail de mettre un avertissement à l'entreprise qui ne peut présenter de fiche. La médecine du travail ne doit pas être rationnée : il n'est pas question de réduire les cotisations des entreprises pour ce qui concerne la médecine du travail. Plutôt que de faire de la prévention autrement, commençons par appliquer les lois actuelles.

Les entreprises doivent avoir un salarié référent en matière de prévention des risques du travail et les petites entreprises peuvent confier cette mission à la médecine du travail, qui n'a pas les moyens de le faire. Qui va prendre la responsabilité de définir les surveillances renforcées ? La médecine du travail va envoyer un questionnaire que devra remplir le chef d'entreprise : nouvelle responsabilité qui va lui incomber.

Pour l'apprentissage, nous avions un système très administré. Depuis trois ans, il est devenu suradministré. Demain, ce sera encore pire. Or, à chaque fois, le chef d'entreprise s'éloigne du dispositif, ce qui empêche des jeunes de bénéficier de cette possibilité d'insertion. Les chefs d'entreprise que je côtoie ne veulent plus entendre parler de l'apprentissage, jugé trop compliqué, trop coûteux et trop chronophage. Ne croyez pas que la suradministration permettra de développer l'apprentissage.

M. Pierre Burban. – Dans le projet de loi initial, il était question de mettre en adéquation le temps de travail de l'apprenti avec celui du maître d'apprentissage. Cette disposition a disparu, ce qui est inconcevable pour un certain nombre de professions.

Il n'est pas pensable que des accords soient signés dans toutes les entreprises. Or, pour avoir accès à la réforme, il faudra des accords d'entreprise. *A contrario*, certaines dispositions ne seront pas accessibles à un grand nombre d'entreprise : c'est problématique.

La question du champ économique cohérent des branches professionnelles est majeure. Certes, toutes les branches ne négocient pas de la même façon, mais les 689 branches ne peuvent être toutes considérées à l'identique. Ne confondons pas branche et identifiants des conventions collectives (IDCC). Dans la métallurgie, il y a au moins une centaine d>IDCC et 60 à 70 dans le bâtiment. La réalité est donc toute autre, mais nous ne disposons pas de définition de la branche. La France est le pays qui, au monde, à la meilleure couverture conventionnelle. Notre politique conventionnelle au niveau des branches est très

dynamique, y compris dans des branches à faibles effectifs. De la cadre de la restructuration, il faudra prendre en compte les réalités économiques.

M. Dominique Watrin. – Je ne peux que réagir au discours radical du Medef qui demande toujours plus. Vous voulez licencier sans limite et obtenir la sécurisation des licenciements abusifs. Vous remettez également en cause les seuils alors que ce texte avait pour objectif d'améliorer le dialogue social.

Ces orientations libérales ont produit les résultats inverses à ceux annoncés : M. Gattaz avait promis un million d'emplois et nous nous retrouvons avec un million de chômeurs en plus.

Le représentant de la CGPME s'est écrié devant le coût de 10 000 euros : pour moi, c'est un montant acceptable s'il s'agit de garantir la santé de 17 salariés. Nous sommes dans une logique de prévention. Les PME rencontrent des problèmes mais les causes sont toutes autres, notamment leurs liens de subordination très forts avec les grands groupes.

Nous avons auditionné hier le professeur Lyon-Caen qui partage l'orientation générale de ce projet de loi mais qui critique la primauté des accords d'entreprise sur les accords de branches, comme le prévoit l'article 2. Pensez-vous qu'il y a un risque de moins-disant social dès lors que l'entreprise va pouvoir baisser ses prix en réduisant les droits sociaux ? Aux États-Unis, les supermarchés Walmart ont obligé leurs concurrents à s'aligner ou à fermer. Le risque de dumping social est réel.

L'article 28 prévoit l'accès au droit des petites entreprises : le seuil de 300 salariés n'est-il pas trop élevé ? En outre, les salariés qui s'adressent à l'inspection du travail risquent de rencontrer des difficultés.

L'apprentissage doit effectivement être amélioré mais évitons la caricature : l'apprentissage est une formation initiale qui doit relever de l'éducation nationale. Plutôt que d'augmenter le nombre d'apprentis, préoccupons-nous de réduire le taux des décrocheurs : 30 à 40 % dans certaines branches !

Mme Nicole Bricq. – Il n'est pas très facile de vous interroger lorsqu'on est socialiste.

Vous n'êtes pas toujours d'accord entre vous : le cas de la représentativité patronale en témoigne mais je crois que vous êtes parvenus enfin à vous entendre.

Vous préférez le confort du passé au pari du présent et aux défis de l'économie mondialisée. Or, il en va de l'intérêt des chefs d'entreprise comme des salariés. Ce projet de loi cherche à bâtir un chemin de responsabilité pour tous les acteurs : la légitimité des organisations représentatives est donc renforcée, mais vous avez du mal à l'accepter. Certains d'entre vous refusent le mandattement, d'autres refusent l'accord majoritaire à 50 %, ce qui est étonnant, car tous les représentants de salariés s'accordent sur ce point depuis 2008. Vous oubliez de dire qu'à partir de 30 %, un syndicat signataire peut appeler à un référendum des salariés.

Mme Chaine-Ribeiro refuse l'augmentation de 20 % des heures dédiées aux délégations syndicales : mais lorsqu'on a plus de responsabilités, il faut plus de temps. En définitive, vous avez du mal à admettre la démocratie dans l'entreprise.

Vous n'avez pas non plus parlé des évaluations annuelles des accords d'entreprise par les commissions paritaires de branche, des accords-type de branches à l'article 29, de l'information des PME par les administrations à l'article 28. En revanche, vous avez évoqué l'article 14 sur la restructuration des branches. Nous avons besoin de savoir concrètement ce qu'il en sera des articles dont nous allons discuter prochainement.

Mme Catherine Deroche. – Lors de l'examen de la loi Macron, nous avions proposé de doubler les seuils en les passant à 20 et à 100. On nous avait dit qu'il fallait attendre la loi Rebsamen, mais rien n'a été fait. Visiblement, ce doublement ne sera pas non plus pour cette fois-ci. Quels seuils vous semblent les plus pertinents ?

Vous n'avez pas évoqué le temps partiels avec un minimum de 24 heures. Des assouplissements ont été proposés. Le texte actuel vous convient-il ?

M. Olivier Cadic. – L'inversion de la hiérarchie des normes est indispensable si nous voulons adapter notre droit du travail, diminuer la taille du code du travail et faciliter le dialogue social dans les entreprises. Le rapport Combrexelle a fait des propositions : dans tous les pays où la décentralisation est la plus large, comme en Europe du Nord, le code du travail est réduit. Accepteriez-vous qu'une entreprise soit libre d'adhérer ou non à un accord de branche ?

Très peu de pays de l'OCDE permettent aux juges d'évaluer le caractère économique d'un licenciement : au mieux, ils vérifient que les consultations ont été respectées. Faut-il retirer aux juges la faculté de contester la raison économique du licenciement ?

Pourrait-on imaginer de faire disparaître la notion de seuil qui n'existe pas dans nombre de pays ?

Le projet de loi propose d'augmenter les heures de délégation de 20 % : est-ce justifié ?

Que pensez-vous de l'article qui permet au comité d'entreprise de dédier une partie de son budget de fonctionnement au financement des délégués du personnel ou des représentants syndicaux dans l'entreprise ?

M. Daniel Chasseing. – Nous cherchons tous à réduire le nombre de jeunes au chômage.

Les critères définissant la pénibilité dans les PME sont inapplicables. Nous sommes tous conscients de la nécessité de l'apprentissage. M. Forissier s'est déplacé en Allemagne où il a pu constater les différences avec notre pays : le contrat des apprentis doit être en rapport avec le travail de l'entreprise.

Comme il a été dit, certains chefs d'entreprise ne se payent pas pour éviter des licenciements lorsque leur entreprise traverse des difficultés.

Vous êtes tous d'accord pour améliorer le dialogue entre employeurs et collaborateurs. Il a été proposé que les accords d'entreprise puissent être confirmés par un référendum, ce qui est une marque de démocratie très forte. Êtes-vous d'accord avec un seuil des deux-tiers des salariés lorsque l'accord a été conclu sans intervention d'une organisation syndicale ?

M. Jean-Marie Morisset. – Lors de la présentation du projet de loi, il y eut des espérances car les rigidités allaient être assouplies et les embauches favorisées. Ensuite, les regrets se sont multipliés alors que les versions se succédaient. Les entreprises se défient de la version actuelle et la logique du donnant-donnant a fait son temps. Ce projet de loi est devenu un outil politique.

Vos priorités, ce sont le mandatement, le compte pénibilité, l'apprentissage et la simplification. Que pensez-vous de la mise en place annoncée du prélèvement à la source ? Vos organisations ont-elles été consultées lorsque cette réforme a été décidée ?

M. Alexandre Saubot. – Je ne connais pas un chef d'entreprise qui embauche pour licencier. Mais l'embauche et la vie de l'entreprise sont deux exercices difficiles : on peut se tromper de collaborateur comme le collaborateur peut se tromper d'entreprise, et une entreprise traverse des aléas imprévisibles. Face à ces aléas, les chefs d'entreprise mesurent les risques, qu'ils soient juridiques, sociaux ou économiques, et plus ils peuvent le faire précisément, plus ils sont prêts à en prendre : la croissance d'un pays se mesure à la capacité des entrepreneurs à prendre des risques. Avec 5 millions de chômeurs, il est temps que les responsables politiques permettent à nos chefs d'entreprise de reprendre le chemin de la croissance et de l'emploi.

Vous avez évoqué le million d'emploi promis par M. Gattaz : en dehors de l'allégement significatif des charges dû au pacte de responsabilité, mesure courageuse qui montre ses premiers effets, aucune autre des dispositions préconisées n'a été mise en œuvre. La réglementation, la confiance, l'environnement et la volatilité des règles ne permettent pas aux entreprises de se développer.

Les seuils sont une spécificité française : depuis une dizaine d'années, de nombreuses entreprises se sont arrêtées à 49 salariés et parmi elles, certaines pourraient compter aujourd'hui plusieurs milliers d'employés. La réglementation ne doit pas être la raison pour laquelle les entreprises décident d'arrêter leur croissance. Le sujet des seuils est fondamental : les doubler serait une première décision positive mais notre objectif est de parvenir à un continuum dans la vie des entreprises et à ce qu'à aucun moment elles décident d'arrêter leur croissance. Aujourd'hui, passer de 49 à 50 salariés équivaut à 3 à 4 % de masse salariale collective en plus. Ces barrières sont destructrices d'emplois. Notre pays ne peut plus s'offrir ce luxe avec 5 millions de chômeurs.

Mme Viviane Chaine-Ribeiro. – Mon entreprise compte 430 personnes dont 290 en France : j'ai demandé à ma directrice des ressources humaines de ne pas passer à 300 pour éviter de franchir ce seuil. J'ai donc embauché dans le sud de l'Italie.

Mme Bricq a évoqué le confort du passé et le pari du présent : quand je me suis chargée du dossier de la restructuration des branches, je n'ai pas eu le sentiment de m'abriter derrière le confort du passé. Cette restructuration pose la question du dialogue social de demain, dans le cadre de l'évolution des secteurs économiques. Les branches doivent éviter le dumping social.

Nous refuserions les accords majoritaires à 50 % ? Non, nous les refusons avec les organisations syndicales qui ne représentent que 8,7 % des salariés. Mon collègue a évoqué une exigence de majorité encore plus importante en cas de dialogue direct entre le chef d'entreprise et les salariés.

Pourquoi 20 % de temps en plus aux délégués syndicaux s'il n'y a pas négociation d'accords d'entreprise ?

Le projet de loi ne reprend pas la définition de la branche telle qu'elle a été formulée dans la lettre paritaire. Afin de réduire le nombre de branche, il faut un sas de transformation durant les cinq prochaines années.

M. Jean-Michel Pottier. – lorsqu'un chef d'entreprise de TPE-PME embauche, il le fait sous le regard de ses salariés. Mes salariés ne comprendraient pas que j'embauche en CDI alors que le carnet de commande n'est pas sûr. Une entreprise est un tout.

Le projet de loi conditionne le renouvellement des contrats saisonniers à un accord de branche : c'est une erreur car ces secteurs sont soumis à des aléas économiques mais aussi climatiques. Pourquoi rigidifier ainsi à l'excès ?

Le compte pénibilité ne va pas améliorer la prévention des risques dans l'entreprise : cette mesure nie les efforts du chef d'entreprise en matière de prévention.

Les 10 000 euros vous semblent négligeables ? C'est l'équivalent de mon CICE annuel.

M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME. – Initialement, nous avions proposé, selon une idée développée par le professeur Tessier, que les branches professionnelles volontaires définissent les différents types d'entreprises à l'occasion de la signature d'accords. La variété des entreprises dans une même branche est parfois source de difficultés. Nous proposons des dispositions spécifiques pour chacune des catégories d'entreprises. Le professeur Tessier appelait cette mesure le *key bargaining*, en français, négociation clé. Cette idée nous semblait intéressante et nous l'avons exposée à la commission Combrexelle : elle l'a traduit sous forme d'accords-type pour les PME de moins de 50 salariés susceptibles d'être appliqués directement par l'entreprise. Ce premier pas ne correspond pas tout à fait à nos propositions.

M. Jean-Michel Pottier. – Nous voulons remettre en cause le seuil de 50 salariés : les entreprises « mobylettes », 49,9 cm³, sont bloquées par le passage dans la catégorie supérieure. Il y a le coût de 3 à 4 % de la masse salariale, mais il faut également prendre en compte le temps passé et les ressources humaines en plus pour passer ce cap : la marche se transforme en escalier. Le doublement du seuil serait une bonne nouvelle et libérerait un grand nombre d'emplois.

La suppression totale des seuils reviendrait à traiter à l'identique toutes les entreprises, petites ou grandes. Nous ne le souhaitons pas, à moins que le droit du travail ne traite que des petites entreprises et fasse des exceptions pour les grandes.

Ne parlez pas de prélèvement à la source, mais de prélèvement d'acompte à la source, ce qui est bien différent. Cela fait partie des simplifications administratives chères à la France : en fait, cela consiste à transférer aux entreprises, sans les rémunérer, une tâche jusqu'alors remplie par l'administration, à conserver le même nombre de fonctionnaires et à les affecter aux contrôles. La simplification administrative en œuvre est un lot d'ennuis supplémentaires pour les chefs d'entreprises des TPE-PME. Les banques seraient parfaitement à même de procéder à ces prélèvements d'acompte à la source. Cette réforme va mobiliser beaucoup de temps et d'argent pour un faible résultat.

Enfin, la CGPME souhaiterait qu'un service minimum soit mis en place dans les secteurs de l'énergie

M. Pierre Burban. – Nous ne sommes pas favorables au confort du passé : la mission Combrexelle et la mission Badinter nous ont donné beaucoup d'espoir. Non, la loi ne propose pas un chemin de responsabilité pour tous les acteurs. Nous contestons donc les choix qui ont été faits.

Non, l'entreprise n'est pas une structure démocratique : il ne s'agit pas d'une assemblée élue. C'est d'ailleurs pour cela que le code du travail existe : il protège les salariés.

En revanche, l'UPA est favorable au droit d'expression des salariés et nous n'avons pas attendu le législateur pour développer ce droit. Nous considérons que quelle que soit la taille de l'entreprise, il est légitime que les salariés puissent s'exprimer.

L'article 28 part d'un bon sentiment mais aujourd'hui les Français ne croient plus en la parole publique, qu'elle soit politique ou celle des partenaires sociaux. A l'heure des réductions d'effectifs dans les administrations, je ne vois pas comment nous allons trouver les moyens pour mettre en œuvre cet article.

On ne parviendra pas à modifier les seuils sans négociations : les partenaires sociaux et les organisations syndicales de salariés sont capables d'évoluer, mais un travail en amont est nécessaire. Des organisations syndicales sont prêtes à des évolutions. La loi Rebsamen a amélioré les choses mais le passage de 49 à 50 salariés fait passer le nombre de délégués du personnel de deux à huit : quelle plaisanterie !

Nous sommes d'accord pour développer le dialogue social à tous les échelons, sous réserve que la réalité soit prise en compte.

Je partage ce qui a été dit sur le prélèvement à la source : je puis vous annoncer d'ores et déjà que la date du 1^{er} janvier 2018 ne sera pas tenue. Encore une fois, une loi sera votée en sachant qu'elle n'entrera pas en vigueur.

M. Alain Milon, président. – Merci pour vos interventions.

Nos rapporteurs présenteront leur rapport le 1^{er} juin en commission et nous aborderons ce texte en séance à partir du 13 juin.

Améliorer l'accès aux droits et lutter contre la fraude sociale - Examen du rapport et du texte de la commission

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – La proposition de loi visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale a été déposée le 21 octobre 2015 par Éric Doligé et soixante-treize de ses collègues, dont de nombreux membres de notre commission.

Les sujets abordés par ce texte rejoignent les préoccupations de beaucoup d'entre nous, confrontés, dans leur département, à un effet de ciseau entre des besoins sociaux croissants et la raréfaction des ressources disponibles mais aussi à un questionnement de plus

en plus exigeant, de la part de nos concitoyens, sur l'effectivité et l'efficacité de la solidarité nationale.

Dans ce contexte, la question du juste droit est plus que jamais pertinente.

Composée de 18 articles, dont deux relatifs à l'entrée en vigueur du texte et au gage, la proposition de loi porte principalement sur le revenu de solidarité active (9 articles) et sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales (7 articles dont un relatif à la carte d'assurance maladie biométrique). Elle s'inscrit dans un environnement en pleine mutation, sur fond de négociations entre l'État et les départements en vue de la nationalisation de tout ou partie du financement du RSA et des annonces faites par le Premier ministre, à la suite de la remise du rapport du député Christophe Sirugue, d'une réforme des minima sociaux à l'horizon 2018.

La lutte contre la fraude, cela m'a été confirmé lors des auditions, est une préoccupation relativement nouvelle pour les départements. Tous sont encore loin de mettre en œuvre les possibilités qui leur sont offertes, notamment en matière d'accès à certaines bases de données. Cela tient au fait que les caisses d'allocations familiales se sont chargées de cette mission et que la pression sur les ressources était peut-être moins forte, mais aussi à une forme de tabou sur ces questions, au vu de la fragilité des publics concernés.

Nous souhaitons par conséquent renforcer la lutte contre la fraude pour garantir les droits des plus fragiles, en préservant non seulement la soutenabilité financière des dispositifs, mais aussi la cohésion et le soutien de la population envers les politiques de solidarité.

Or, le RSA est la prestation la plus fraudée : 166 millions sur les 248 millions de fraude identifiés en 2015. Cela tient à son caractère déclaratif : les demandeurs déclarent leurs ressources, parfois de façon incomplète, ou ne déclarent pas toujours une vie de couple.

Certains des points abordés par le texte ont un caractère technique ; d'autres, comme le conditionnement du RSA au respect des valeurs de la République ou sa contrepartie sous forme d'heures d'intérêt général, ne manqueront pas de susciter des débats tranchés.

La proposition de loi porte tout d'abord de trois à douze mois la condition de résidence en France pour les étrangers communautaires. Ce débat traverse actuellement tous les États membres : le Royaume-Uni vient de passer à cinq ans minimum de résidence pour les prestations non contributives et le Parlement allemand devrait examiner un projet de loi pour porter cette durée à quatre ans.

Le texte exige ensuite, comme c'est le cas pour d'autres prestations, que la demande soit complète. Il élargit l'analyse de la situation du bénéficiaire aux biens et aux avoirs détenus à l'étranger, aux revenus du capital des dirigeants d'entreprise et au livre-journal tenu par les micro-entrepreneurs. Pour les travailleurs indépendants, il limite le bénéfice du RSA à la première année d'activité.

La procédure de suspension et de radiation des droits est également revue, le non-respect des valeurs de la République et le refus d'effectuer des heures d'intérêt général étant désormais des motifs de suspension. Lorsque la suspension intervient, le texte prévoit que le bénéficiaire présente ses observations *a posteriori* et non *a priori*. Après une radiation, la proposition de loi instaure un délai de six mois avant la présentation d'une nouvelle demande.

Si cela fait suite à une suspension de l'allocation pour cause de non-respect des valeurs de la République, le texte prévoit la possibilité d'une radiation définitive.

Dans un second temps, la proposition de loi affirme la place du conseil départemental au sein du dispositif de lutte anti-fraude et enrichit les prérogatives des comités départementaux anti-fraude, les Codaf. Elle renforce les échanges d'informations entre les départements et leurs différents partenaires (organismes sociaux, administrations fiscales) mais prévoit aussi la possibilité d'obtenir des informations de la part d'entreprises de services, publics ou privés. Elle donne au conseil départemental la possibilité de mettre en place une cellule de contrôle composée d'agents aux pouvoirs renforcés.

Pour améliorer le recouvrement des produits de la fraude, le texte aménage la procédure de flagrance sociale qui ouvre la voie à des mesures de saisie conservatoires. Il met en place, dans le domaine de l'assurance maladie, une carte vitale biométrique et préfigure un système d'information global et partagé dans le domaine social. Il renforce enfin les sanctions susceptibles d'être prononcées en cas de fraude.

J'en viens aux principes qui ont guidé mon travail : ce texte étant examiné dans le cadre d'un espace réservé, j'ai bien évidemment travaillé en étroite collaboration avec son auteur. Bien que profondément remanié sur la forme, le texte que je vous soumets s'inscrit pleinement dans l'esprit de la proposition de loi d'origine et préserve, tout en les aménageant parfois, ses principaux marqueurs.

Les auditions que j'ai conduites, souvent avec la participation de notre collègue René-Paul Savary, ont donné lieu à des discussions sur l'opportunité et la faisabilité des heures d'intérêt général. Pour ma part, je ne crois pas illégitime qu'une personne bénéficiant de la solidarité nationale et de la solidarité départementale s'engage en retour au bénéfice de la collectivité ; ce faisant, elle sort d'un certain isolement social et, en reprenant une activité, s'intègre dans la société, valorise sa démarche citoyenne et développe ses compétences afin de retrouver le chemin du marché du travail. Un tel dispositif a été expérimenté jusqu'en 2012 avec les contrats de sept heures, puis récemment relancé avec les initiatives prises, dans des registres différents, dans les départements du Haut-Rhin à travers une obligation d'engagement bénévole et de la Nièvre avec des incitations au bénévolat.

La difficulté de cette orientation tient tout d'abord à la diversité des publics de bénéficiaires du RSA. Certains ne sont pas en mesure de se conformer à une telle obligation, qu'ils soient très éloignés de l'insertion sociale, parents de jeunes enfants confrontés à des problèmes de garde ou en recherche active d'emploi. Pour les départements, le principal obstacle est l'identification des activités concernées. Même le secteur dit hors-marchand peut être concurrentiel et laisse peu d'espace aux bénéficiaires du RSA. De plus, le coût d'encadrement est élevé. C'est pourquoi une telle obligation ne m'a semblé gérable ni pour les bénéficiaires, ni pour les départements.

Aucun de mes interlocuteurs n'a en revanche contesté la nécessité de lutter contre la fraude aux allocations. Louis Gallois, président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), l'a certes relativisée au regard d'autres types de fraude et a souligné, ce que nous pouvons comprendre, que cette mission ne relevait pas des associations d'insertion. Il semble toutefois que, même si l'efficacité de la lutte anti-fraude peut encore être améliorée, nous touchions aux limites du modèle déclaratif tel qu'il a été conçu pour le RSA.

Avec un objectif de juste droit, il me semblerait plus efficace de mettre en place un système d'échanges de données entre les organismes de sécurité sociale, Pôle Emploi et l'administration fiscale leur donnant vision claire de la situation des demandeurs avant de leur attribuer le RSA. Seul un tel système clorait le débat entre accès au droit et lutte antifraude, qui sont les deux aspects du juste droit. Je vous proposerai d'acter sa mise en place qui, selon le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), est possible sous certaines conditions.

L'architecture de la proposition de loi qui prévoyait parfois plusieurs rédactions concurrentes me conduira à vous proposer de modifier chacun des articles.

M. René-Paul Savary. – Merci pour ce travail remarquable, guidé non par une volonté de stigmatisation mais par l'idée que seule une gestion en toute rigueur de l'attribution du RSA est susceptible de mettre fin aux critiques contre le dispositif. De plus, il apparaît que certains bénéficiaires n'ont pas accès aux droits sociaux auxquels ils pourraient prétendre. Ce n'est donc pas une vision binaire, mais un moyen d'éviter à ceux qui seraient tentés de dévier de le faire. Tout le système d'instruction, à commencer par la déclaration trimestrielle et les observations *a priori*, est à revoir pour éviter les abus.

M. Georges Labazée. – Le conseil départemental aurait la pleine responsabilité du dispositif s'il instruisait ses propres dossiers ; or ce sont les caisses d'allocations familiales (CAF) qui élaborent les dossiers, les instruisent et décident de l'attribution du RSA. Ce n'est pas René-Paul Savary, longtemps président de conseil départemental, qui me contredira... Les conseils départementaux versent aux CAF une dotation globale correspondant au total des allocations. Notre rapporteure ne vise que les premiers, alors que l'ensemble du dispositif est à revoir – sans parler de la question de la recentralisation du RSA, qui sera longuement discutée dans le cadre du prochain projet de loi de finances. L'ordonnateur n'est pas le payeur : voilà le fond du problème. C'est pourquoi nous ne pouvons approuver certains aspects du rapport, qui ne reflètent pas la réalité.

M. Jean-Noël Cardoux. – Merci à Mme Imbert pour son travail de grande qualité. En tant que président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), mais aussi de vice-président chargé des affaires sociales du conseil départemental autrefois présidé par M. Doligé, je me félicite de cette proposition de loi. La Mecss devrait prendre en compte, dans son prochain rapport, à la fois la fraude aux prestations traitée par ce texte et la fraude aux cotisations pratiquée par certains employeurs.

La collaboration avec les CAF pour le croisement des données et la fixation du seuil de revenu ouvrant droit aux allocations est un vieux problème. À l'époque où j'étais conseiller général, le gouvernement avait envisagé la mise en place d'un imprimé unique qui servirait de base pour l'ensemble des prestations. Après plusieurs réunions, les convocations ont cessé et le projet est resté lettre morte.

Il est essentiel de relancer un tel dispositif avec la Cnaf : c'est une source de gain de temps et d'argent, de meilleure efficacité pour les bénéficiaires, et le prélude à la naissance d'une prestation sociale unique. Certains candidats à l'élection présidentielle l'envisagent. Ce texte peut être le premier pas.

Mme Evelyne Yonnet. – En pleine crise économique, je ne suis pas sûre de l'opportunité d'un tel texte. Une candidate à l'élection a fait figurer la tolérance zéro dans son programme...

Pourquoi confier le traitement des fraudes aux départements, dont on entend pourtant répéter qu'ils manquent de moyens humains et financiers ? On ne peut nier ces fraudes, mais ne mettons pas tous les bénéficiaires dans le même sac. Les dispositifs informatiques récemment mis en place par les CAF ont amélioré la détection des fraudes qui ne représentent, contrairement à ce que laissent penser les chiffres qui figurent dans le rapport, que 2 à 3 % du total des allocations ; et pour certaines, il s'agit d'une question de survie. Yves Daudigny et moi-même nous exprimerons plus longuement sur le sujet en séance mardi prochain, mais je puis déjà annoncer que nous voterons contre le texte.

Mme Aline Archimbaud. – Tout le monde est favorable au juste droit et à la répression de la fraude aux prestations. Mais dès l'exposé des motifs, la proposition de loi donne une image fausse de la réalité. Un rapport que j'ai présenté voici trois ans a fait le même constat que ceux de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des affaires sociales : le premier problème, en matière d'accès aux droits sociaux, est le taux de non-recours qui se situe entre 14 et 30 %. Des millions de personnes aujourd'hui éligibles aux prestations ne les touchent pas faute de pouvoir constituer le dossier.

L'expression « fraude sociale » amalgame deux phénomènes : la fraude aux droits sociaux, dont le montant, d'après des chiffres provenant d'organismes publics, ne dépasse pas 119 millions d'euros ; et une autre fraude issue du non-paiement des cotisations entraîné par le travail illégal, dont le montant est compris entre 13 et 15 milliards d'euros ! Ajoutons la fraude fiscale, évaluée à 3,6 milliards d'euros, et l'évasion fiscale, qui se chiffre elle aussi en milliards. Si les administrations publiques se voient assigner la tâche de lutter contre la fraude, fixons des priorités. L'expression « fraude sociale » qui figure dans l'intitulé du texte attribue aux précaires une fraude qui, dans sa grande majorité, n'est pas de leur fait.

Il ne convient pas de confier cette mission à des conseils départementaux déjà surchargés, alors que les administrations centrales et départementales – caisse nationale d'assurance maladie, caisses primaires d'assurance maladie, caisses d'allocations familiales – sont déjà mobilisées.

Enfin, de façon implicite mais constante, ce texte fait peser une suspicion et une stigmatisation sur les 9 à 10 millions de personnes précarisées et fragilisées qui dépendent des minima sociaux. Pourquoi s'acharner ? Nous voterons contre ce texte relevant davantage de l'idéologie que de l'intérêt général, et par endroits choquant.

M. Jean-Louis Tourenne. – Il y a une forme d'indécence dans cette proposition de loi qui harcèle les plus pauvres, moins par la lutte contre la fraude que par la mise en place de conditions drastiques d'éligibilité. Ce texte va aggraver la pauvreté de nos concitoyens sans ressources. Ce matin, les patrons que nous avons entendus nous ont demandé de leur faire confiance et de n'évaluer qu'*a posteriori*. Manifestement, ce ne sera pas le cas pour les pauvres, eux qui devront remplir des déclarations préalables pour toucher 480 ou 500 euros par mois !

De plus, votre texte comporte une erreur. Les CAF ne se sont pas chargées de l'instruction des dossiers : c'est la loi qui les en a chargées. Or, intégralement remboursées par les conseils départementaux du versement des prestations, elles n'ont pas de motivation à lutter contre la fraude. En outre, le recouvrement des trop-payés est le plus souvent abandonné. Une mesure salutaire serait de laisser aux départements le choix de l'organisme instructeur.

Enfin, demander des travaux d'intérêt général aux bénéficiaires du RSA, c'est faire un amalgame avec les prisonniers.

Mme Catherine Procaccia. – Quel excès !

M. Jean-Louis Tourenne. – C'est une mesure judiciaire !

Vous introduisez des conditions d'éligibilité si rigoureuses qu'elles laisseront certains concitoyens de côté ; alors, que leur restera-t-il ? La délinquance. Le RSA est une mesure de cohésion sociale et de sécurité. Plutôt que de faire, avec une loi spécifique, un cas particulier de la fraude aux prestations – pourtant très minoritaire –, votons un texte qui réprime l'ensemble des fraudes avec la juste mesure qui s'impose.

Mme Laurence Cohen. – Je ne mets pas en cause le travail de notre rapporteure mais le texte lui-même. Dans le contexte économique et social difficile, cette chasse aux pauvres est inadmissible. Les patrons du CAC 40 ne sont pas poursuivis avec la même exigence... Plutôt que de voter la proposition de loi contre l'évasion fiscale déposée par notre collègue du groupe CRC, vous exercez votre pleine rigueur contre ceux qui ont le moins de ressources, qui plus est sur la foi de chiffres contestables. La fraude aux prestations est occultée. Pourquoi deux poids deux mesures ?

De plus, ce système très complexe empêche une partie de ceux qui ont droit au RSA d'en bénéficier. Vous ne proposez aucune mesure pour y remédier. Enfin, vous suggérez implicitement que les personnels des CAF font mal leur travail. (*Protestations à droite*)

Si vous changez le système, dites les choses comme elles sont. Voilà un texte profondément injuste qui, en traitant de problèmes marginaux, stigmatise une population et formule des propositions extrêmes qui commencent à fleurir dans les régions : voyez Mme Pécresse en Île-de-France, devenue la championne de la chasse aux pauvres et aux immigrés... Vous mettez en pièce la cohésion sociale, vous stigmatisez une population qui ne l'est déjà que trop. Pourquoi ce texte nous est-il soumis alors même que des sommes indécentes sont allouées aux grands patrons du CAC 40 ?

Nous voterons contre ce texte, avec indignation. C'est indécent.

M. Yves Daudigny. – Le titre de la proposition de loi suggère que le phénomène auquel les législateurs accordent le plus d'importance est la fraude sociale. Ce texte profondément idéologique, répressif et inquisiteur n'apporte rien. Insupportables sur le plan financier et moral, contraires à la justice sociale, les fraudes doivent être détectées et combattues, et leurs auteurs sanctionnés – lorsqu'elles sont délibérées. Or, seuls 7 % des fraudes relèvent de l'escroquerie ; le reste, ce sont des omissions, des fraudes pour survivre, ou des dissimulations de concubinage détectées par les CAF. Un rapport de la Cour des comptes évalue le montant de la fraude issue du travail au noir ou dissimulé à environ 20 milliards d'euros.

Il est difficile de qualifier de tabou un sujet abordé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ; dans les conventions d'objectif et de gestion entre l'État et les organismes concernés ; et enfin dans le cadre d'une coopération entre ces derniers. Le nombre de fraudes détectées est en forte augmentation mais nous sommes loin des 20 milliards...

Nous voterons contre un texte dépourvu d'utilité pratique, adressé à certaines catégories de la population et profondément idéologique.

Mme Catherine Procaccia. – Nous ne nous plaignons pas lorsque d'autres groupes déposent des textes que nous pouvons juger inutiles et provocateurs. Cette proposition de loi relève de notre seule initiative.

Vous confondez pauvres et fraudeurs. Ce n'est pas parce que l'on est pauvre que l'on fraude ; et l'on peut être fraudeur en ayant des moyens. La lutte contre la fraude sociale et fiscale est un objectif annoncé du Gouvernement ; il n'appartient pas aux auteurs de la proposition de loi – dont je ne suis pas – de rédiger un texte global de lutte contre toutes les fraudes. Le texte apporte des améliorations sur un point précis.

Il y a un sentiment d'injustice sociale et fiscale dans ce pays. Certains fraudeurs, certes peu nombreux, jettent le soupçon sur toute une population. Il faut montrer que la fraude nuit à tous.

L'échange insuffisant de données est un réel problème en France, même si plusieurs textes l'ont fait progresser. La loi Rebsamen, avec la prime d'activité, a engagé des fusions de systèmes et de données, avec des résultats très positifs puisque le recours à la prestation dépasse les prévisions. Il faut poursuivre dans la voie de la simplification et de la coordination.

J'approuve la notion de présence minimale dans le pays : des médiateurs m'ont rapporté qu'ils voyaient des allocataires déposer leur dossier le jour même de l'échéance trimestrielle. C'est un détournement de la prestation. La solidarité nationale doit jouer en faveur de ceux qui en ont besoin, au lieu d'opérer une redistribution sans contrepartie.

M. Gérard Roche. – Lorsque je présidais la commission du RMI de mon département, j'ai vu arriver un allocataire en décapotable, manifestement payée avec les revenus de l'économie souterraine... Toutefois, les resquilleurs ne sont pas une raison suffisante pour supprimer le métro. Des voix s'élèvent pour supprimer le RSA, récemment qualifié de « cancer de la société française » par une personnalité politique bien connue de mon département... Or c'est un outil de solidarité qui honore notre pays. Sans le RSA, que deviennent les femmes divorcées ou veuves, sans travail ni ressources ? Les chômeurs de longue durée ? L'opprobre qui touche le dispositif touche également ses bénéficiaires ; mais personne ne fait exprès d'être pauvre. Est-ce digne de traiter des personnes souvent frappées par le destin comme si elles avaient une dette vis-à-vis de la société ?

Les commissions d'insertion révèlent l'absence de continuité entre le monde de l'exclusion et celui du travail ; notre rôle est d'établir des passerelles, grâce à l'insertion par le travail, la famille, l'habitat, la santé. Les situations d'exclusion sont souvent le produit de conduites addictives, comme l'alcoolisme pour lequel il existe des prédispositions génétiques ; ou de troubles de comportement, souvent non diagnostiqués car le refus de diagnostic fait partie de la pathologie... Ceux-là n'ont aucune chance de s'insérer : aucune entreprise n'en voudrait. Ils sont montrés du doigt.

Revoyons les aspects financiers du système – incidemment, les discussions entre l'Assemblée des départements de France et l'État sont au point mort – mais sauvons le dispositif social sans toucher à la dignité humaine des bénéficiaires. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Isabelle Debré. – Nous n'affirmons pas que l'administration fait mal son travail, mais qu'elle n'est pas en mesure de le faire faute de données. Les fichiers sont incompatibles. Chaque situation est particulière : une personne seule, un couple avec ou sans enfants n'ont pas les mêmes besoins. Un revenu social unique tiendrait compte de chaque situation dans le cadre d'un partage de données. Personne ne serait stigmatisé, les fraudes seraient ramenées à un niveau négligeable. En l'état, le système ne permet pas les contrôles et produit des fraudes de tous côtés.

La proposition de loi, certes assez forte, donne un cadre de réflexion en vue d'un système d'échange de données. C'est un objectif digne et louable.

Mme Pascale Gruny. – La lutte contre la fraude sociale n'est pas une lutte contre les bénéficiaires du RSA. Au sein de notre commission, Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas travaillent sur la fraude aux cotisations : le regard est équilibré. Il convient de réorienter les allocations des fraudeurs vers les personnes qui en ont le plus besoin, à commencer par les personnes handicapées.

Je n'entends pas les plus riches se plaindre des fraudes aux prestations, mais les salariés les plus modestes qui en ont assez de voir leurs voisins qui travaillent la nuit sur des chantiers gagner davantage qu'eux parce qu'ils touchent le RSA.

J'entends le risque, avancé dans le rapport, d'une concurrence avec le secteur non-marchand. Mais le retour à l'activité est primordial pour des personnes qui souffrent avant tout de l'isolement. Lorsqu'ils ne sortent plus de chez eux, il est difficile de les convoquer dans un centre social. Utilisons la récupération du produit de la fraude pour leur rendre de la dignité humaine : les chantiers d'insertion marquent un retour à une forme d'activité. C'est l'essentiel.

Mme Patricia Schillinger. – Comme vous le savez, ce débat a commencé dans mon département, à l'initiative du président de notre conseil départemental, Éric Straumann. Je lui ai rappelé qu'il appartenait à la CAF et à la MSA – et non au département, qui n'est que prestataire – de déterminer les documents à fournir pour bénéficier du RSA. J'ai reçu un courrier d'une personne radiée parce qu'elle n'avait pas les moyens de fournir un document demandé.

Ces discussions autour de la population éligible aux prestations sociales, qui a tendance à voter dans les extrêmes, vont très loin. Il convient d'améliorer l'échange de données, mais j'aurais préféré un texte de lutte contre l'ensemble des fraudes. On entend ça et là que la taxe d'habitation paie le RSA !

M. Gérard Dériot. – C'est bien le cas de la taxe sur le foncier bâti...

Mme Patricia Schillinger. – Ne stigmatisez pas une population très fragile.

M. Michel Vergoz. – Comment des élus qui se dénomment républicains peuvent-ils écrire de telles choses ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Assez de leçons de morale ! N'agressez pas les gens. C'est insupportable.

M. Michel Vergoz. – Cela l'est pour moi aussi ! Mes mots semblent vous égratigner. Ce texte a, pour moi, une odeur nauséabonde. La solidarité a un sens ; la justice, la

fraternité aussi. C'est l'esprit républicain qui a présidé à la mise en place du RMI à la fin des années 1980. Issu d'une île frappée de plein fouet par le fléau de l'exclusion, je vous parle avec mon cœur. Nous perdons notre temps dans des affrontements stupides et inutiles. Il est vrai que vous êtes pressés sur votre droite...

M. René-Paul Savary. – Cela va beaucoup mieux à gauche !

M. Michel Vergoz. – Il y a deux mois, un de vos collègues a proposé le bénévolat obligatoire. Avait-il en tête les projets passés de la droite consistant à lier la perception du RMI à une formation ou à une activité d'intérêt général ?

Les propos de Gérard Roche m'ont touché ; mais si des RMistes roulent en Porsche, c'est le produit d'un dysfonctionnement des garde-fous. En filigrane de votre texte imprégné d'arrogance et de mépris envers les citoyens, je vois se profiler une remise en question du RSA au profit d'une allocation unique, récemment évoquée par M. Woerth, qui regrouperait les allocations de logement, de rentrée scolaire, de chômage dans une seule enveloppe...

M. René-Paul Savary. – Qu'en est-il des propositions de M. Sirugue ?

M. Michel Vergoz. – N'avancons pas masqués. La droite, entrée en pré-campagne, va pousser encore un peu plus ses feux. En 2003, vous avez décentralisé – en utilisant le 49-3... – la gestion du RMI ; vous cherchez maintenant à vous en débarrasser, de la façon la plus vile qui soit. Il est extrêmement urgent de recentraliser le RSA. Nos débats nous ont trop éloignés des difficultés qui nous attendent.

M. Alain Milon, président. – Certains mots sont insupportables à ceux à qui ils sont adressés. Lorsque j'ai voté la mise en place des salles de shoot, des responsables FN m'ont comparé au docteur Mengele, en parlant, comme vous, de vote « nauséabond »...

M. Michel Vergoz. – Ne nous éloignons pas du sujet. Je ne l'ai pas dit dans ce sens.

M. Alain Milon, président. – Vous avez aussi dit que nous étions pressés sur notre droite. C'est bien le cas dans mon département, le Vaucluse, où une députée FN a été élue grâce au maintien de la candidate PS qui avait recueilli moins de 15 % des voix au premier tour... Je vous invite à balayer devant votre porte.

M. René-Paul Savary. – Très bien !

M. Daniel Chasseing. – Merci à Mme Imbert pour son travail.

La lutte contre la fraude aux cotisations et l'évasion fiscale n'est pas de la responsabilité des départements. Quant aux rémunérations scandaleuses de certains grands patrons, l'État, actionnaire détenteur d'une minorité de blocage, aurait pu s'y opposer...

Le RSA est une mesure de cohésion sociale qui n'est ni contestée ni remise en cause. Nous ne nions pas les problèmes et les difficultés des allocataires ; nous ne harcelons pas les pauvres. Nous répondons à une demande des départements. Il est vrai que certains des bénéficiaires sont en très grande difficulté sociale. Mais c'est en restant trop longtemps sans travailler que l'on se prive de possibilités d'insertion.

Mme Élisabeth Doineau. – La réalité de la fraude varie en fonction des départements. En Mayenne – à l'avant-dernier rang du nombre de bénéficiaires du RSA rapporté à la population – nous avons institué des journées RSA tous les mois ; les bénéficiaires sont accompagnés dans la constitution du dossier. Nous n'avons traité que 131 dossiers de fraude l'année dernière. Une véritable instruction fait fortement diminuer la fraude.

Il est vrai que certains bénéficiaires du RSA profitent de la situation ; mais la plupart du temps, ils n'ont pas d'autres ressources et veulent réellement trouver un travail. Malheureusement, ils sont le dernier choix des chefs d'entreprise et des collectivités. Il convient de lutter contre les idées excessives à l'égard de cette catégorie de la population. Dans notre département, nous avons pris trois initiatives en ce sens : les élus locaux sont informés du bilan annuel de gestion du RSA ; les maires sont invités à participer aux commissions RSA pour observer les conditions d'attribution ; enfin, ils peuvent recevoir des éléments factuels sur les personnes qui se trouvent dans une situation complexe.

Tous demandent un travail, mais tous ne peuvent en obtenir. Nous avons pris l'option de proposer, à travers le volontariat reconnu, des engagements citoyens pour les bénéficiaires. C'est un vecteur de retour à la dignité. Mais j'estime que la loi n'a pas vocation à imposer la même solution à tous.

Mme Colette Giudicelli. – Dans les Alpes-Maritimes, six agents volontaires du conseil départemental ont été affectés à plein temps au suivi des demandeurs du RSA. Dans un budget de 1,6 milliard d'euros, les dépenses sociales sont comprises entre 700 et 800 millions. Le travail de ces six personnes nous fait récupérer 28 millions d'euros.

La plupart du temps, les bénéficiaires ce sont des femmes seules, souvent avec enfants. Il leur arrive de négliger de signaler qu'elles ont trouvé un travail. Ce sont des situations qui réclament un suivi et de l'attention, mais la fraude n'est pas un phénomène d'ampleur. Je ne crois pas qu'une loi s'impose.

M. Michel Amiel. – Je m'interroge moi aussi sur l'opportunité de légiférer sur ce sujet ; ou alors il faudrait légiférer sur l'ensemble des fraudes. Ce texte est à la fois clivant – les propos échangés le montrent – et stigmatisant. Je vous renvoie au manuel contre les idées reçues sur la pauvreté publié par ATD-Quart Monde. Le débat risque de tourner à l'opposition entre l'aide sociale et l'assistanat.

Des mesures contre la fraude ont été prises dans les départements par les CAF et les conseils départementaux, qui ont l'habitude de collaborer. Le revenu minimal serait une solution à ne pas écarter d'un revers demain. Historiquement, c'est une idée qui nous renvoie aux sources du libéralisme. Je ne voterai pas ce texte qui, dans des moments où notre société se déchire, risque de mettre de l'huile sur le feu. Quant aux travaux d'intérêt général, nous en connaissons les difficultés au plan du suivi et de l'encadrement. C'est une fausse bonne idée.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Je savais que ce texte serait clivant. Élue départementale chargée des affaires sociales et de l'insertion depuis 2008, je n'ai aucune intention de stigmatiser. Tous les bénéficiaires ne sont pas des fraudeurs, mais entendons les salariés les plus modestes, parfois très critiques à l'égard de ces dispositifs. Des propos très forts ont été tenus. Je suis loin de la candidate à la tolérance zéro : mon prénom c'est Corinne et non Marine.

J'ai pu, au terme des auditions, évaluer le possible et le faisable. Les CAF sont prêtes à collaborer avec les conseils départementaux, dont le texte renforce les moyens. L'action sociale est d'autant plus belle et pérenne qu'elle est juste et équitable. La fraude ne doit pas être un sujet tabou. Ce n'est pas un texte contre la pauvreté, la précarité ou le RSA, que Martin Hirsch avait conçu comme un outil moins stigmatisant que le RMI.

Mme Evelyne Yonnet. – C'est raté !

Mme Corinne Imbert. – Renforcer les moyens des conseils départementaux en luttant contre la fraude pérennisera aussi les actions du programme départemental d'insertion. Les départements volontaristes mettent les bénéficiaires en situation d'emploi. Favoriser les entreprises et les chantiers d'insertion est une bonne chose, même si l'emploi n'est pas toujours assuré *in fine*. Enfin, la possibilité est donnée aux départements d'attribuer des aides financières aux bénéficiaires en situation de retrouver un emploi. En laissant de côté les connotations de la notion de travaux d'intérêt général, laissons les départements demander des heures citoyennes ou d'intérêt général en contrepartie d'aides supplémentaires. En Charente-Maritime, le département offre à certains bénéficiaires le permis de conduire, soit 1 500 euros. Il n'est pas scandaleux de leur réclamer une contribution de trente ou quarante heures dans une association.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Yves Daudigny. – Opposés à l'ensemble du texte, nous ne prendrons pas part au vote des amendements.

Mme Annie David. – Nous ne voterons pas les amendements ni les articles.

Article 1^{er}

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-1 supprime la possibilité dérogatoire pour le président du conseil départemental d'ouvrir le droit en cas de demande incomplète.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

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

Article 2

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-2 supprime l'article 2 dont les dispositions sont réparties dans les articles suivants.

L'amendement n° COM-2 est adopté et l'article 2 est supprimé.

Article 3

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-3 remplace la charte des droits et devoirs du citoyen par une charte des principes et valeurs de la République, une partie des bénéficiaires du RSA n'ayant pas la nationalité française.

L'amendement n° COM-3 est adopté et l'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-6 rassemble à l'article 4 l'ensemble des modifications apportées à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles.

L'amendement n° COM-6 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Dans le prolongement du précédent, mon amendement n° COM-7 rassemble l'ensemble des modifications apportées à l'article L. 262-38 du même code.

L'amendement n° COM-7 est adopté et l'article 5 est ainsi rédigé.

Article 6

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-8 rétablit la distinction entre travailleurs indépendants, travailleurs agricoles et travailleurs indépendants assimilés salariés. Il supprime la mention de la première année d'activité, qui ne prend pas suffisamment en compte la nature saisonnière de certaines exploitations.

M. Gérard Roche. – Je ne puis me prononcer sur ces dispositions, n'ayant pas eu le temps de les étudier en détail. Cela ne préjuge pas de mon vote en séance.

L'amendement n° COM-8 est adopté et l'article 6 est ainsi rédigé.

Article 7

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-10 rattache la définition par le conseil départemental des contreparties relatives aux heures d'intérêt général à la définition ou à la révision du programme départemental d'insertion.

L'amendement n° COM-10 est adopté et l'article 7 est ainsi rédigé.

Article 8

L'amendement n° COM-4 est adopté et l'article 8 est supprimé.

Article 9

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-5 supprime la mention, faite par le droit en vigueur, de la sollicitation des administrations fiscales pour un complément d'information. Il ajoute les agents de contrôle des conseils départementaux à la liste des agents déliés du secret professionnel dans leur communication mutuelle. Il substitue à la nécessité de solliciter les entreprises délivrant l'eau et l'électricité l'élargissement aux agents de contrôle des conseils départementaux du droit de

communication. Enfin, il supprime la modification de l'article L. 583-3 traitant spécifiquement de la branche famille.

L'amendement n° COM-5 est adopté et l'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Comme aux articles précédents, mon amendement n° COM-12 rectifié supprime la référence aux Codaf, qui ne sont pas des entités juridiques. Il substitute au dernier alinéa, dépourvu de portée normative, une modification des modalités de traitement des demandes de RSA.

L'attribution du RSA reposant sur un régime déclaratif, à la fois contraignant pour les bénéficiaires, générateur de non-recours et susceptible d'erreurs, est la prestation sociale qui suscite le plus de fraudes. La récupération des informations peut favoriser l'accès au RSA de certaines personnes éligibles.

L'amendement n° COM-12 rectifié est adopté et l'article 10 est ainsi rédigé.

Article 11

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-13 transpose, en matière de prestations, la procédure de flagrance sociale instituée en matière de recouvrement.

L'amendement n° COM-13 est adopté et l'article 11 est ainsi rédigé.

Article 12

L'amendement n° COM-14 est adopté et l'article 12 est supprimé.

Article 13

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – En sus d'une modification rédactionnelle, mon amendement n° COM-15 rassemble à l'article L. 133-2 du code de l'action sociale et des familles l'ensemble des modifications apportées par cet article. Il supprime les modifications de l'article L. 262-37, consolidées à l'article 4. Enfin, l'article L. 133-2 fournissant une base légale à l'ensemble des missions que cet article confie aux agents de contrôle des conseils départementaux, il supprime l'énonciation de ces missions pour renvoyer aux pouvoirs des agents de contrôle des caisses.

L'amendement n° COM-15 est adopté et l'article 13 est ainsi rédigé.

Article 14

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-11 conserve la mention des avoirs mobiliers et immobiliers du bénéficiaire et de son conjoint détenus à l'étranger sans risquer d'incursion dans le domaine réglementaire, dont relèvent les pièces justificatives à l'appui de la demande.

L'amendement n° COM-11 est adopté et l'article 14 est ainsi rédigé.

Article 15

L'amendement n° COM-16 est adopté et l'article 15 est supprimé.

Article 16

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mon amendement n° COM-17 rétablit le dispositif de proportionnalité des sanctions instauré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, censuré par le Conseil constitutionnel. Les sanctions les plus graves figurent dans le code pénal.

L'amendement n° COM-17 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

L'amendement rédactionnel n° COM-18 est adopté et l'article 17 est ainsi rédigé.

Article 18

L'amendement rédactionnel n° COM-19 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

La réunion est levée à 12 h 55.

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

Mardi 24 mai 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Liberté de la création, architecture et patrimoine - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 589 (2015-2016) sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je proposerai de déclarer irrecevables les amendements n°s 68 et 104 au titre de l'article 40 de la Constitution et n°s 40, 89, 163, 135, 20, 21 et 22 au titre de l'article 48 de notre règlement qui énonce la règle de « l'entonnoir ».

Mais examinons d'abord les amendements de nos rapporteurs et les amendements sur lesquels ils présentent des sous-amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LES RAPPORTEURS ET DES AMENDEMENTS LIÉS

Article 7 bis AA

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement du Gouvernement n° 214, sous réserve de l'adoption de mes sous-amendements n° 229, qui définit le périmètre de l'exception de copie privée de manière identique pour les auteurs et les titulaires de droits voisins, et n° 228, qui précise que le distributeur visé est celui avec lequel la chaîne a défini par voie conventionnelle les fonctionnalités du *Network Personal Video Recorder* (nPVR).

M. David Assouline. – Les points de vue se rapprochent depuis la première lecture. Nous préférons parler d'accords collectifs et individuels, plutôt que d'attendre deux ans, dans ce domaine où les évolutions sont si rapides... Je n'ai pas eu le temps d'examiner ces sous-amendements en détail : nous nous abstiendrons donc aujourd'hui, même si j'ai plutôt le sentiment que cela va dans le bon sens.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Votre sentiment est juste. Le premier sous-amendement procède à des coordinations juridiques et le second constitue une précaution juridique. Les amendements n°s 32 et 83 deviendront sans objet si l'amendement du gouvernement ainsi modifié est adopté.

Les sous-amendements n°s 229 et 228 sont adoptés. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 214 sous réserve de l'adoption des sous-amendements n°s 229 et 228.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32, ainsi qu'à l'amendement n° 83.

Article 20

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis favorable aux amendements identiques n°s 49 et 154 rectifié, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 222 qui précise explicitement que la régulation économique et financière de l'État consiste à vérifier la capacité financière des opérateurs lors de l'octroi de l'agrément.

M. David Assouline. – Nous voici au cœur du possible désaccord de fond. Comme pour les précédents, nous devons examiner de près ce sous-amendement avant de donner un avis éclairé. En attendant, abstention.

Le sous-amendement n° 222 est adopté. La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 49 et 154 rectifié sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 222.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° 50 fixe les modalités d'habilitation des services d'archéologie préventive des collectivités. Nous contestons la signature préalable d'une convention avec l'État sans que son contenu soit défini ; cela crée un climat de suspicion. Le mot « notamment » apporte du flou. La convention pourrait être l'occasion de pérenniser un mauvais système de gestion. L'enfermement géographique n'est pas non plus souhaitable : un bassin de fouilles peut aller au-delà du périmètre d'un EPCI. Avis défavorable.

L'amendement n° 205 rectifié précise que le dossier contient un projet de convention avec l'État fixant notamment les modalités de sa participation à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 221 : la convention porte obligatoirement sur les modalités de la participation des collectivités territoriales à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive ; elle comporte tous les sujets que la collectivité territoriale et l'État veulent y faire figurer, ce qui témoigne d'un véritable partenariat.

Avis défavorable à l'amendement n° 94, qui impose aux collectivités territoriales de signer une convention avec l'État sans préciser son contenu, comme à l'amendement n° 217 concernant le périmètre géographique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.

Le sous-amendement n° 221 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 205 rectifié, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 221. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 94 ainsi qu'à l'amendement n° 217.

Article 43

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° 230, qui met en cohérence l'article 43 avec la suppression de l'article 4 B.

L'amendement n° 230 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 194, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 230.

Article 23

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Mes amendements n^{os} 223 et 224 à l'article 23 sont rédactionnels ou de cohérence, comme les amendements n^{os} 231, 220, 225, 226 et 227 à d'autres articles.

L'amendement n° 223 est adopté, ainsi que l'amendement n° 224.

Article 30

L'amendement n° 231 est adopté.

Article 36

L'amendement n° 220 est adopté, ainsi que l'amendement n° 225.

Article 40

L'amendement n° 226 est adopté.

Article 42

L'amendement n° 227 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons aux autres amendements.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE***Article 1^{er} bis***

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.

Article 2

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je ne souhaite pas revenir sur la liste interminable des objectifs de la politique en faveur de la création artistique qui figure à l'article 2, et je ne suis pas favorable au rétablissement de la référence au « service public ». Je propose donc un avis défavorable aux amendements n^{os} 74, 156, 25, 187 et 137. Retrait ou avis défavorable pour les amendements n^{os} 75 et 76. S'il y avait une cinquième lecture, on ajouterait encore des items...

M. David Assouline. – Votre argument ne peut s'appliquer aux amendements identiques n^{os} 25 et 187, qui n'ajoutent pas un item, mais préfèrent la notion de service public à celle de politique publique. En leur opposant un avis défavorable, vous ne sanctionnez donc pas un inventaire à la Prévert. Qui dit service public, dit intérêt général.

M. Jean-Pierre Leleux. – C'est en effet un point de divergence doctrinale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74, ainsi qu'à l'amendement n° 156, aux amendements identiques n^{os} 25 et 187 et à l'amendement n° 137. Elle demande le retrait des amendements n^{os} 75 et 76 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 188. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 136 et un avis défavorable à l'amendement n° 78, ainsi qu'au n° 77.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je proposerais un avis favorable à l'amendement n° 26 s'il était rectifié, car les mots « *en élargissant leurs champs disciplinaires* », non pertinents, pourraient être retirés. À défaut, l'avis serait défavorable.

M. David Assouline. – Je vous répondrai en séance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26 sous réserve de rectification.

Article 3 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 27 et 79, qui rétablissement le rapport prévu par l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27, ainsi qu'à l'amendement n° 79.

Article 4 B

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 28, qui rétablit une autre demande de rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Article 5

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 29 rectifié : les métiers d'artiste-interprète et de musicien d'accompagnement sont différents. Avis défavorable à l'amendement n° 210 qui vise à interdire les cessions de créances, ainsi qu'à l'amendement n° 80, satisfait par le droit existant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29, ainsi qu'à l'amendement n° 210 et à l'amendement n° 80.

Article 6 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Après un débat assez clivant en première lecture sur l'article 6 bis, les positions semblent pouvoir se rapprocher. L'amendement n° 191 présenté par le Gouvernement encadre très légèrement l'élargissement de la licence légale aux webradios ; je souhaiterais un encadrement plus contraignant et propose donc un avis défavorable pour conserver notre rédaction. Avis défavorable aux amendements identiques n°s 30 et 81, qui suppriment tout encadrement.

M. David Assouline. – Nous expliquerons notre position en séance et nous retirerons sans doute notre amendement au profit de celui du Gouvernement, qui recherche un compromis. Vous devriez l'accepter, monsieur le rapporteur !

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Nous aussi avons fait un pas : en première lecture, nous avions supprimé l'article !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 191, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 30 et 81.

Article 7

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Les amendements n°s 82 et 31 restaurent la publicité des procès-verbaux des travaux du médiateur de la musique en sus de ses décisions et de ses recommandations. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 82 et 31.

Article 7 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je m'étonne de la régression en termes de transparence que vous proposez, monsieur Assouline, avec l'amendement n° 33. Trois magistrats donneraient plus de garanties d'indépendance que les trois représentants des ministères que vous prévoyez. Les membres de la commission de la copie privée doivent, en outre, selon moi, être assujettis à la déclaration d'intérêts. Enfin, pourquoi le Gouvernement et le groupe socialiste s'opposent-ils donc à la publication du règlement de cette commission ? Avis défavorable.

M. David Assouline. – L'amendement n° 33 restaure le pôle public de cette commission, il ne réduit pas sa transparence ! Nous défendons suffisamment cette dernière ailleurs dans le texte pour qu'on ne nous soupçonne pas ici de mauvaises intentions... Nous considérons que la présence des ministères est importante : il y va de la continuité de l'État, qui doit avoir un regard – et non une voix, car ses représentants sont seulement observateurs – sur l'activité d'un organisme de régulation. Je n'ai jamais entendu dire que cette présence était sujette à polémique.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Bien sûr, puisqu'elle n'existe pas encore. Nous préférons trois magistrats, qui ne pourront être soupçonnés de partager les positions de tel ou tel collège.

M. David Assouline. – Mais les représentants des ministères ne voteront pas. Ce n'est pas en dramatisant que vous convaincrez.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

Article 7 ter

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 34, qui revient au texte de l'Assemblée nationale. Je suis attaché à trois points qu'il faut réintroduire dans la loi : un cahier des charges préalable aux enquêtes d'usage, l'agrément de l'organisme collecteur de la redevance pour copie privée, aujourd'hui Copie France, et le fait que la Hadopi soit chargée des dites enquêtes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

Article 7 quater AA

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 35.

Article 7 quater

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° 36 ajoute une précision inutile, puisque nous avons voté en première lecture l'amendement de notre collègue Françoise Laborde prévoyant une base de données exhaustive. Je vous propose donc de le retirer.

M. David Assouline. – Nous verrons en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

Article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

Article 9 quater

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 38 et 39.

Article 10 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 192.

Article 10 sexies (Suppression maintenue)

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° 40 est irrecevable au titre de l'article 48 du règlement. Il ne sera pas examiné.

M. David Assouline. – La question mérite réflexion, au sein de la commission mais plus largement du Sénat. La règle de l'entonnoir est un bon outil contre les lois bavardes. Elle ne doit en aucun cas être utilisée pour régler des débats par excès ou défaut d'interprétation. Est considérée comme irrecevable toute modification ou adjonction sans lien direct avec une disposition restant en discussion. Monsieur le rapporteur, en première lecture, vous avez supprimé une disposition qui figurait à la fin du deuxième alinéa de l'article 28 de la loi de 1986, sur la durée des droits. Mon amendement modifie ce même article, ce même alinéa, en le précisant par les mots « *en concertation avec les auteurs* ». Par conséquent, il est en lien direct avec une disposition en discussion.

L'argument serait un peu spéculatif qui suggérerait que le terme « disposition » renvoie à l'objet de l'amendement. L'objet est forcément subjectif. Or, il n'y a pas de place pour la subjectivité dans la règle de l'entonnoir : on l'applique au nom du droit, sous peine d'une accusation de censure – que je ne porte pas pour l'instant, mais votre interprétation risque d'être explosive. En faisant tomber cet amendement sous le coup de la règle de l'entonnoir au motif qu'il est sans lien avec l'objet de la rédaction du rapporteur, vous créeriez un précédent très dommageable au travail du législateur, qu'il soit de gauche, du centre ou de droite.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'article 48 de notre règlement donne lieu à des interprétations différentes. Selon moi, il ne suffit pas que l'amendement déposé en deuxième lecture porte sur le même article et le même alinéa qu'un autre amendement déposé en première lecture. Il faut qu'il ait un lien direct avec le texte encore en discussion.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avec le fond du texte.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – En première lecture, j'ai modifié un alinéa de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 par coordination avec une autre modification relative à la définition de l'indépendance des sociétés de production. Rien à voir avec l'ajout que vous proposez dans votre amendement. Vous ne pouvez pas confisquer ainsi la modification que j'ai introduite en première lecture pour justifier un amendement qui, sur le fond, porte sur un tout autre sujet, et qui tombe par conséquent sous le coup de l'article 48 de notre règlement.

M. David Assouline. – Nous ne sommes pas d'accord. Cependant, vous reconnaisez que l'article 48 renvoie au texte en discussion et porte sur le fond. Pourquoi faire deux poids, deux mesures ? La commission a par exemple accepté en deuxième lecture notre sous-amendement n° 130, qui portait sur l'article 10 *quater* du projet de loi et ajoutait tout un chapitre au code de la propriété intellectuelle. Et pour l'ajout d'une courte mention, au même alinéa du même article que vous avez modifié en première lecture, vous écartez l'amendement en invoquant l'article 48. Celui-ci renvoie bien à la disposition de la loi, non, comme vous le faites, à l'objet de l'amendement - si le législateur l'avait voulu, il aurait employé ce terme. Je ne peux pas accepter que vous étudiez ainsi la discussion de séance. J'envisageais même de retirer l'amendement au terme du débat, sous réserve de quelques assurances de la part du Gouvernement. Mais vous coupez court au débat. La méthode n'est pas correcte.

M. Jean-Louis Carrère. – Y a-t-il une instance arbitrale pour trancher un tel litige sur l'interprétation de la règle ? La bonne foi ne suffit pas quand il s'agit d'appliquer le règlement de notre assemblée. Il faut plus de garanties. David Assouline demande que son amendement soit discuté en séance sans exclure la possibilité de le retirer au terme du débat. Appliquer la règle de l'entonnoir de cette manière un peu brutale dénature-t-elle ou non l'esprit de notre règlement ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'article 48 de notre règlement indique qu' « *est irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion* ». Il vise bien le fond, non la forme, quel que soit l'article auquel l'amendement est rattaché.

Pour répondre à M. Carrère, je précise que « *la commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et des sous-amendements dans les cas prévus* » à l'article 48.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'ajout que vous proposez n'a rien à voir avec le sujet de mon amendement en première lecture.

M. David Assouline. – Si ! Sur le fond, il y a un lien. Mon amendement précise le dispositif que vous avez voulu mettre en place en première lecture. Vous faisiez référence à un accord entre producteurs et éditeurs ; j'ajoute que cet accord doit être passé « en concertation avec les auteurs ». Quant à la forme, nous sommes sur le même alinéa et sur

le même article. Je tiens à ce que nous ayons ce débat dans l'hémicycle, car je veux qu'on parle des auteurs.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je pense que vous avez tort dans votre interprétation. Mais soit ! Je vais donner un avis défavorable à l'amendement n° 40.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour la bonne ambiance dans ce débat...

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je reste néanmoins convaincu que l'article 48 s'applique.

M. Jean-Louis Carrère. – Monsieur le rapporteur, vous le direz en séance.

Mme Françoise Laborde. – J'apprécie la bonne volonté du rapporteur. Cependant, je suppose que nous devrons bientôt faire un bilan sur la mise en place de notre nouveau règlement. Nous aurions intérêt à faire remonter ce genre de remarques à nos groupes respectifs.

Mme Corinne Bouchoux. – Tous les groupes sont concernés. Il y a souvent un léger déphasage entre ce que nous vivons sur le terrain et ce qui remonte. Que chacun veille à faire état de ce type de situation dans son groupe.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous devons vous quitter, car notre réunion de groupe va débuter. Dans un esprit constructif, nous n'exigeons pas que cette réunion s'arrête, comme le règlement nous autoriserait à le faire.

Article 11 A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 86.

Article 11 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

Article 11 ter

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – En première lecture, nous avions eu un débat ubuesque sur les quotas radio. L'amendement n° 42 propose d'abaisser les quotas de nouvelles productions ou de jeunes talents de 15 à 10 % pour une certaine catégorie de radios. Il prévoit en outre une modulation générale des quotas en échange d'engagements en faveur de la diversité musicale. Avis défavorable. Mieux vaut en rester à la rédaction que nous avons votée, plus simple et plus efficace.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 212 comme au sous-amendement n° 215 qui s'y applique. Même si le sujet est difficile, il faut éviter de construire une usine à gaz sur les quotas. Il s'agissait initialement d'éviter la concentration des titres ; nous en sommes à mettre en place une troisième dérogation aux

quotas, soit quatre régimes différents avec des sous-conditions. C'est une réglementation excessive. Mieux vaut accompagner les éléments qui évitent la concentration et ouvrir la possibilité pour le CSA de négocier avec les radios des engagements de diversité, comme nous l'avions décidé en première lecture au stade de la commission. Le système proposé est beaucoup trop compliqué.

M. David Assouline. – C'est l'époque qui est compliquée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 212 et au sous-amendement n° 215.

Elle émet également un avis défavorable aux amendements identiques n°s 87 et 160 rectifié.

Article 13 bis A (Suppression maintenue)

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 88 et 153. Attendons le résultat de l'expérimentation de la BnF qui risque de devoir faire face à un important surcroît de travail du fait des dépôts de livres numériques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 88 et 153.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous poursuivrons à l'issue de la séance de cet après-midi l'examen des amendements.

Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes- Examen du rapport oral pour avis

La commission procède à l'examen du rapport oral pour avis, en deuxième lecture, de M. Philippe Bonnecarrère sur la proposition de loi n° 568 (2015-2016) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et de la proposition de loi organique n° 567 (2015-2016) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, modifiées par l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Dans leur rapport de commission d'enquête rendu public le 28 octobre 2015, nos collègues Marie Hélène des Esgaulx, Jacques Mézard et Jean-Léonce Dupont ont conclu à l'inflation des autorités administratives indépendantes (AAI) dans notre système institutionnel, à une perte de substance de l'autorité du pouvoir administratif ainsi démembré, et à la difficulté d'exercer un contrôle démocratique sur ces organismes. Par conséquent, ils ont déposé, le 7 décembre 2015, une proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (API) et une proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Concernée par plusieurs dispositions au titre des instances entrant dans son champ de compétence – l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale d'aménagement cinématographique (Cnac), l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) et le Haut Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) –, notre

commission s'est saisie pour avis, en première lecture, de l'article 4 de la proposition de loi organique, ainsi que des articles 25, 26, 39 et 41 de la proposition de loi.

Nos propositions ont majoritairement reçu un accueil favorable du Sénat au cours de la séance publique du 4 février dernier. Le Gouvernement a inscrit le texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, contrairement à ce que nous pouvions craindre.

M. Jean-Louis Carrère. – Vous vous étiez trompés.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Nos collègues députés n'ont guère apporté de modifications aux dispositions dont nous nous étions saisis, si ce n'est une attaque en règle contre la Hadopi à l'article 43 *bis* de la proposition de loi, d'où mon unique amendement.

L'article 4 de la proposition de loi organique tel qu'adopté par le Sénat a intégré, à l'initiative de la commission des lois, les présidents de l'AFLD, de l'ARDP et de la Hadopi parmi les fonctions qui devaient être pourvues conformément à la procédure définie par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Lors de l'examen de la proposition de loi organique par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le rapporteur a fait adopter un amendement maintenant le droit en vigueur concernant les nominations relevant de l'article 13. Autant il n'y avait nulle raison de s'opposer à l'évolution proposée par la commission des lois du Sénat lorsque plusieurs instances étaient concernées, autant il pourrait apparaître excessif de considérer nécessaire de faire un sort particulier, en seconde lecture, aux seules AAI relevant du champ de la commission.

Dans sa version initiale, l'article 25 de la proposition de loi prévoyait de retirer la qualité d'AAI à la CNAC, à l'ARDP et à la Hadopi. Si cette initiative ne soulevait guère de difficultés s'agissant de la CNAC, pour laquelle aucun texte législatif n'était venu consacrer ce statut, la problématique était tout autre pour l'ARDP et la Hadopi.

Les arguments en faveur du maintien du statut de la Hadopi tiennent avant tout aux missions qui lui sont conférées, notamment celles afférentes aux mesures techniques de protection, qui ne sauraient être exercées par un établissement public administratif, dès lors qu'elles nécessitent, eu égard aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Constitution, des garanties solides d'indépendance et d'impartialité. En outre, la suppression de la qualité d'API aurait eu de graves conséquences s'agissant des garanties d'impartialité et de respect des droits des internautes dans le cadre de l'examen de leurs situations individuelles au cours de la procédure de réponse graduée. Devant la nécessité de renforcer l'efficacité des politiques publiques en matière de lutte contre les contenus illégaux sur Internet, il nous semblait en outre essentiel de recourir à une autorité indépendante.

L'Assemblée nationale n'est pas revenue sur cette interprétation. Elle a simplement complété notre rédaction par des mesures de bon sens en précisant que les membres de la CNAC devaient se soumettre à l'obligation de déclarer leurs intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il n'est pas nécessaire de revenir sur ces éléments.

Dès lors que le Sénat avait réintégré l'ARDP dans la liste des AAI, plusieurs coordinations s'imposaient pour adapter les dispositions de la loi du 2 avril 1947 dite

« Bichet ». La rédaction de l'article 26 issue des travaux de l'Assemblée nationale ne pose aucune difficulté. *Idem* pour les coordinations relatives au président de l'ARDP proposées à l'article 27 bis.

À l'article 39, nous avions adopté un amendement visant à rétablir l'interdiction pour les seuls anciens membres du CSA – pendant un an – de s'exprimer publiquement sur les questions en cours d'examen ainsi que l'obligation de respecter le secret des délibérations tant pour les membres en fonction que pour les anciens membres. En séance publique au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, cette position n'a pas convaincu. Il n'apparaît pas utile, dans ces conditions, de déposer à nouveau un amendement sur ce sujet.

L'article 41 apporte quelques précisions sur l'organisation et le fonctionnement du HCERES. Le diable est dans les détails et nous avions eu une longue et laborieuse discussion en commission, sur les problèmes de parité qui risquaient de se poser en cas de renouvellement de cette instance tous les trois ans, compte tenu de l'existence des trois collèges spécialisés comprennent parfois un nombre impair de membres. L'Assemblée nationale, elle, a bien compris le problème arithmétique et elle a préféré supprimer le mécanisme de renouvellement tous les trois ans. Je ne vois pas de motif de le défendre.

Reste la question principale. En séance publique, contre l'avis du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, à l'article 43 bis, un amendement de la députée Isabelle Attard, qui supprime la Hadopi à compter du 4 février 2022. Notre commission ne peut raisonnablement accepter cet ajout, au regard de son combat constant en faveur de la lutte contre le piratage des œuvres sur Internet, et de notre conviction qu'une autorité *ad hoc* doit être chargée de cette mission. Deux de nos collègues ont d'ailleurs publié récemment un rapport d'information sur ce sujet. Par conséquent, je vous proposerai un amendement de suppression du II de l'article 43 bis.

Il convient enfin d'indiquer qu'à l'article 46, sur lequel notre commission avait fait adopter un amendement visant à ce que les médiateurs de la musique, du livre et du cinéma, même privés de leur qualité d'AAI, soient soumis à une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, l'Assemblée nationale a utilement précisé que cette obligation devait être mise en œuvre avant le 1^{er} janvier 2017.

Sous réserve de ces observations et de l'amendement que je vous présenterai dans un instant, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption, en seconde lecture, de ces deux textes.

EXAMEN DES AMENDEMENTS À LA PROPOSITION DE LOI

Article 43 bis

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 80 supprime l'alinéa 13 de l'article 43 bis.

Mme Françoise Laborde. – Le président de mon groupe, Jacques Mézard, étant rapporteur de ce texte pour la commission des lois, j'aurai la délicatesse de lui demander son avis. Par conséquent, nous ne prendrons pas part au vote.

Mme Maryvonne Blondin. – David Assouline est très impliqué sur ce sujet. Il a dû s'absenter. Nous ne prendrons pas part au vote non plus.

M. Patrick Abate. – Le groupe CRC votera contre...

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – ... car nous sommes en accord avec la position de l'Assemblée nationale s'agissant de la Hadopi.

M. Claude Kern. – Le groupe UDI-UC suivra le rapporteur.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Supprimer la Hadopi au détour d'un amendement,... d'autant que les mutations numériques s'accélèrent et que des mouvements se préparent au niveau européen, n'est pas opportun. Nous avons eu de nombreux débats avec les producteurs, les réalisateurs et les auteurs s'agissant du piratage des œuvres en ligne. Je rappelle également les excellents travaux de nos collègues Corinne Bouchoux et Loïc Hervé. La Hadopi n'est certes pas exempte de défauts, mais le rapport de nos collègues justifiait son maintien. Ne soyons pas en contradiction avec nos travaux.

M. Jean-Louis Carrère. – Monsieur le rapporteur, mon niveau de compréhension n'atteint sans doute pas votre niveau d'expression. Cependant, le projet de suppression de la Hadopi ne prendrait effet qu'en 2022. Les cris d'orfraie sont-ils justifiés ? Nous devrions pouvoir trouver une structure de substitution d'ici-là. Il n'y a pas péril en la demeure. Je suis moins tranché que vous sur la radicalité de cette suppression.

Mme Françoise Férat. – On peut toujours se donner bonne conscience en mentionnant la date de 2022. Mais ce serait un très mauvais signal que de ne pas manifester notre opposition à cette suppression.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – C'est la première fois de ma vie qu'on me fait observer que je me suis exprimé avec « radicalité ».

M. Jean-Louis Carrère. – Ce n'est pas de vous que je parlais. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas une injure !

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis. – Les deux textes sont en bonne voie d'être adoptés. Ce n'était pas gagné. Notre commission a favorisé la synthèse. Madame Laborde, je vous rassure : j'ai soutenu le maintien de la Hadopi auprès de M. Mézard, qui n'y a pas vu d'objection. Enfin, je rappelle au groupe socialiste que l'amendement de suppression de la Hadopi a été adopté contre l'avis du Gouvernement.

M. Jean-Louis Carrère. – Mais avec le soutien du groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Nous ne suivons pas toujours le Gouvernement. Nous avons une vie autonome !

L'amendement n° 80 est adopté.

La commission émet un avis favorable au texte de la proposition de loi, ainsi qu'à celui de la proposition de loi organique.

La réunion est levée à 11 heures.

La réunion est ouverte à 20 heures.

Liberté de la création, architecture et patrimoine – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 589 (2015-2016) sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous reprenons l'examen des amendements.

Article 11 A

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 232.

Article 14

L'amendement n° 89 est déclaré irrecevable au titre de l'article 48 du règlement.

Article 17 A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 189, 43 et 44.

Article 17 B

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 90.

Article 17

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 177 rectifié bis.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 138 et 45, ainsi qu'aux n°s 92 et 91.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Demande de retrait – sinon, rejet – de l'amendement n° 46 au profit de l'amendement du Gouvernement n° 204.

Mme Sylvie Robert. – Ce ne sont pas les mêmes.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous maintenons notre amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46 et un avis favorable à l'amendement n° 204.

Article 17 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 47.

Article 18 B

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Sagesse sur le n° 93.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 93.

Article 18 bis AA (Suppression maintenue)

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 3 rectifié, 48 et 159 rectifié.

Article additionnel après l'article 19 ter

L'amendement n° 163 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 48.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69 rectifié.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 51 ainsi qu'aux amendements identiques n°s 52 et 155 et au n° 53. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 95, aux amendements identiques n°s 54, 96 et 206, aux n°s 171, 55, 97 et 56, ainsi qu'aux n°s 57, 207, 98 et 99.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 208 et un avis défavorable aux amendements n°s 209 et 58, ainsi qu'à l'amendement n° 170 rectifié.

Article 20 bis (supprimé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 59, 100 et 172.

Article 22

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 6 rectifié bis et 139.

Article 23

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 174 rectifié, 198, 168 rectifié et 140. Elle émet également un avis défavorable aux amendements identiques n°s 60, 122 et 166 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 162 rectifié.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 218.

Enfin, elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 199.

Article 24

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 123 et 132 rectifié.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 101, 124 et 125, ainsi qu'aux amendements n°s 141, 10 rectifié bis, 11 rectifié bis, 107, 200 et 109, et aux amendements identiques n°s 17 rectifié bis, 70 rectifié, 118 et 181.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 23.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 112, 102 et 126.

Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 103.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 211. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 127. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 157 rectifié bis ainsi qu'aux amendements n°s 105, 167, 106, 128 et 108, aux amendements identiques n°s 18 rectifié, 71 rectifié, 119, 182, aux amendements identiques n°s 176 et 185, et aux amendements n°s 110, 111 et 164 rectifié.

Article additionnel après l'article 24

L'amendement n° 135 est déclaré irrecevable au titre de l'article 48 du règlement.

Article 24 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 201.

Article 25

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 7 rectifié bis et 142.

Article 26

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 8 rectifié bis et 143.

Article 26 bis (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 61.

Article 26 quater

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 179, 216, 62 rectifié et 173 rectifié.

Article 26 undecies

Les amendements n°s 21, 22 et 20 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 48 du règlement.

Article 26 duodecies (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63.

Article 26 terdecies

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 64, 131 rectifié bis et 180.

Article 26 quaterdecies (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65 rectifié.

Article 27

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 9 rectifié bis et 144.

Article 28

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Je suis favorable à l'amendement n° 196.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Cet article concerne l'habilitation que sollicite le Gouvernement pour légiférer par ordonnances. Nous demandions au Gouvernement de nous transmettre les projets de rédaction, il nous les a fournis : dès lors notre avis peut être favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 196.

Article 30

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 195, défavorable à l'amendement n° 145, favorable au n° 197.

Article 31

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 193 rectifié.

La réunion est levée à 20 h 20.

Mercredi 25 mai 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias -
Indépendance des rédactions - Suite et fin de l'examen des amendements au
texte de la commission**

La commission poursuit l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 519 (2015-2016) sur la proposition de loi, 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. – Nous examinons quelques amendements au texte de la commission sur la proposition de loi, 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 relative à l'indépendance des rédactions.

Article additionnel après l'article 10 bis

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 89 clarifie des dispositions relatives à la numérotation des chaînes, enjeu stratégique pour leur visibilité et leur économie.

Dans le cadre de la loi Macron, nous avions déposé un amendement qui obligeait le distributeur à proposer la numérotation logique mais l'autorisait aussi à proposer une numérotation alternative thématique, à condition qu'elle soit équitable, transparente, homogène et non discriminatoire. Cet article avait été censuré par le Conseil constitutionnel, non pas sur le fond, mais parce qu'il constituait un cavalier législatif. La disposition a été adoptée à nouveau par le Sénat à l'initiative de notre collègue Alain Fouché lors de l'examen du projet de loi pour une République numérique. Toutefois, les circonstances ont changé : des mouvements de concentration se sont opérés, et des distributeurs sont tentés de réservier la meilleure exposition à leurs propres chaînes, sans respecter le critère thématique. Certains d'entre eux envisagent de proposer des avantages commerciaux à leurs abonnés qui adopteraient leur propre numérotation, en contradiction avec le principe de neutralité à respecter entre les numérotations.

Le présent amendement se rattache à un texte largement consacré à l'audiovisuel, support législatif plus solide que le projet de loi pour une République numérique. L'objet de l'amendement a un lien avec l'indépendance des médias vis-à-vis des grands groupes de télécommunication. La rédaction a été améliorée pour prévoir que les distributeurs ont bien l'obligation de reprendre la numérotation logique du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Par ailleurs, si une numérotation alternative est proposée, celle-ci devra bénéficier de la même légitimité et de la même accessibilité. Il n'y a pas dans notre esprit de hiérarchie entre les deux ; c'est au téléspectateur de faire librement son choix, à tout moment. Les distributeurs devront aussi respecter le caractère équitable, transparent, homogène et non discriminatoire des modalités techniques et commerciales de mise à disposition de l'offre alternative. C'est l'aboutissement de notre travail depuis plus d'un an, et j'ai interrogé Olivier Schrameck, président du CSA, sur ce point lors de sa récente audition au Sénat. Il est important de replacer le téléspectateur au cœur de la problématique.

M. Jean-Pierre Leleux. – C'est un sujet ancien et récurrent. La numérotation dite logique n'a rien de logique : elle est plutôt historique. Je sais gré à Mme Morin-Desailly de déposer cet amendement. Les choses se bousculent. Certains opérateurs ou distributeurs veulent favoriser leurs chaînes en leur attribuant les premiers numéros. À l'avenir, le téléspectateur choisira sa numérotation en fonction de ses goûts. Un vote unanime serait bienvenu.

M. David Assouline. – La proposition est logique et consensuelle. Est-ce le bon véhicule ? C'est en tout cas le dernier sur un sujet proche avant la prochaine législature... Mon seul regret est que les députés vont découvrir cette disposition en commission mixte paritaire. Elle est une mesure d'accompagnement d'une transition. De même qu'on sélectionne sur son smartphone les premières applications qui apparaissent, chaque téléspectateur choisira, dans l'avenir, un ordre de présentation des chaînes de télévision. SFR, Numericable ont leur bouquet de chaînes : Public Sénat, LCP ou d'autres se sentent légitimement menacées.

L'amendement n° 89 est adopté.

M. Jean-Claude Carle, président. – Un vote à l'unanimité...

Article 1^{er} quater (supprimé)

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le sous-amendement n° 88 complète l'amendement n° 73 rectifié du Gouvernement, auquel notre commission a donné un avis favorable. Les auteurs du sous-amendement souhaitent inclure dans le champ de la protection des lanceurs d'alerte les fonctionnaires qui choisissent de se confier à un journaliste, et pas seulement aux autorités administratives et judiciaires.

Cela pose plusieurs difficultés : le régime des fonctionnaires lanceurs d'alerte a été entièrement revu dans la récente loi du 20 avril 2016 dite de déontologie des fonctionnaires. Les canaux d'alerte ont été explicités à cette occasion et il n'a jamais été question d'y inclure les journalistes. Les fonctionnaires ne sont en outre pas des salariés comme les autres. Ils sont déjà soumis à l'article 40 du code de procédure pénale et doivent transmettre au Procureur de la République les éléments en leur possession concernant des crimes ou des délits. Ils ont des devoirs spécifiques conférés par leur position statutaire et réglementaire : devoir d'obéissance aux instructions données par leur supérieur hiérarchique, sauf si celles-ci sont manifestement illégales et de nature à compromettre gravement un intérêt public (selon l'article 28 du titre I du statut général de la fonction publique), et devoir de discrétion. Par l'article 26, le secret professionnel s'impose à eux sur les informations dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Si le supérieur hiérarchique n'entend pas l'alerte, le fonctionnaire pourra s'adresser au référent déontologue, créé par l'article 28 bis de la loi sur la déontologie des fonctionnaires, dont l'une des missions est justement d'aider les lanceurs d'alerte. Le référent déontologue est lui-même astreint à l'article 40 du code de procédure pénale, ce qui n'est pas le cas des journalistes. Enfin, le sous-amendement proposé ne comprend aucune gradation des canaux d'alerte. Pire : la rédaction de l'article 6 ter A de la loi du 20 avril 2016 consolidé disposerait que le fonctionnaire prévient les journalistes, puis l'autorité hiérarchique ! Le récent rapport du Conseil d'État insiste pourtant sur la nécessaire gradation des canaux d'alerte, « prévenir le public » devant être un ultime recours. Il se fonde ainsi sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, reprise dans le projet de loi dit Sapin II. Avis défavorable.

M. Patrick Abate. – La loyauté envers l'employeur est la même selon qu'il s'agit de fonctionnaires – sauf pour le renseignement, la gendarmerie ou la police – ou de salariés du secteur privé. Nous avons compris l'importance de la gradation des canaux d'alerte mais en l'absence de considération de l'alerte par les autorités administratives ou déontologiques, il n'y a plus rien... L'amendement mériterait peut-être d'être réécrit. Le lanceur d'alerte de bonne foi, sans intérêt particulier, alertant *a minima* et qui respecte cette gradation, ne doit pas risquer d'être poursuivi.

M. David Assouline. – En attendant une réécriture, le groupe socialiste s'abstient.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 88.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Liberté de la création, architecture et patrimoine – Suite et fin de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission termine l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 589 (2015-2016) sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec

modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Article 33

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 146 et 12 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 146 et 12 rectifié bis.

Article 33 bis A

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 4, 66 rectifié ter, 130 rectifié bis et 202.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste s'oppose à l'avis de la rapporteure.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 4, 66 rectifié ter, 130 rectifié bis et 202.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 147.

Mme Marie-Christine Blandin. – En l'absence de majorité en séance sur le premier amendement de la série, je retirerais l'ensemble des amendements remplaçant le mot « site » par le mot « ensemble ».

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste s'abstient.

Mme Françoise Laborde. – Nous sommes d'accord sur cette question.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 147.

Article 33 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 2 et 5, de même qu'à l'amendement n° 148.

Article 34

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13 rectifié bis et 149.

Article 36

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 150, 14 rectifié bis et 15 rectifié bis.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 129 et 133 rectifié.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste s'abstient.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 129 et 133 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 113, ainsi qu'aux amendements n°s 114, 115, 175 rectifié et 203.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 19 rectifié ter, 72 rectifié, 120 et 183.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste s'oppose à l'avis de la rapporteure.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 19 rectifié ter, 72 rectifié, 120 et 183, ainsi qu'à l'amendement n° 169.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 67.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste votera contre l'avis de la rapporteure.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 134 rectifié.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste s'abstient.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 134 rectifié.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 186.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe socialiste s'oppose à l'avis de la rapporteure.

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

Article 37 ter

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 116. Je vous propose la sagesse sur l'amendement n° 219 du Gouvernement, car il nous a été transmis très tardivement.

Mme Françoise Laborde. – Nous voterons contre l'amendement du Gouvernement.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le groupe EELV également.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Il s'agit des visites conférences dans les monuments historiques et les musées de France. À l'Assemblée nationale, un amendement a été adopté en deuxième lecture qui conduit à assujettir certaines associations, qui jusqu'ici n'étaient pas concernées, à l'obligation de recourir aux services d'un guide-conférencier. Conservons une certaine souplesse. Je le précise, nous rétablissons seulement la possibilité pour les associations de faire ce qu'elles faisaient auparavant.

Mme Corinne Bouchoux. – Qu'il n'y ait pas de malentendu : nous n'avons rien contre les visites de quartiers, d'ateliers, organisées par des associations de médiation culturelle. Je crois que sur cet amendement, la commission devrait exprimer un avis explicite, au lieu de s'en remettre à la sagesse, car c'est son domaine de compétence et sa position sera examinée par les observateurs. Les associations, soyez-en certains, ne sont pas inquiètes : elles avaient très bien compris notre rédaction de première lecture. Cette nouvelle formule entraînera, elle, une ubérisation des visites, chacun et tout le monde s'improvisera guide, dans les musées, dans les monuments historiques,... Ne laissons pas faire. Les guides conférenciers, qui avaient été rassurés par la rédaction de première lecture, vont être stupéfaits. Il suffira de créer une association pour se passer d'eux, alors qu'ils ont été formés au plus haut niveau dans nos universités. Je ne m'explique pas ce revirement du Gouvernement.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Nous non plus.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – C'est un simple retour à ce que nous avons adopté en commission en première lecture. C'est l'amendement voté par l'Assemblée nationale qui a malencontreusement conduit à cette exclusion. Vous me demandez un avis explicite : je suis favorable à l'amendement du Gouvernement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il ménage une exception, au profit de certaines associations, à l'obligation d'avoir à recourir aux services des conférenciers pour les visites.

Mme Sylvie Robert. – La première mouture mentionnait-elle les musées de France et les monuments historiques ? Il y a ici une vraie dérive. Que deviendront nos guides si qualifiés ? L'amendement est une menace pour les métiers de la culture.

Mme Françoise Cartron, M. Jean-Claude Frécon. – C'est vrai.

M. David Assouline. – Ne partons pas dans tous les sens... Il faudra bien sûr veiller à ne pas fragiliser la profession qualifiée des guides conférenciers, mais ceux-ci sont-ils suffisamment nombreux pour répondre à la demande de tous les touristes, tous les visiteurs ? Que la rédaction mentionne les musées de France pose effectivement problème ; attention cependant à ne pas brider les initiatives de nos concitoyens qui, par leurs associations, font vivre la mémoire dans notre pays. L'amendement du Gouvernement ne porte en germe aucune ubérisation. Mais nous aurons le débat en séance, et pour l'heure, nous nous abstiendrons.

M. Pierre Laurent. – Nous voterons contre l'amendement en l'état. La discussion en séance a conduit à limiter le champ d'intervention des associations, à préserver l'obligation de recourir à des titulaires de la carte professionnelle pour les musées de France et les monuments historiques. C'est bien ce qui est menacé ici !

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je suis réservé sur la rédaction de cet alinéa. Mais nous aurons un débat de séance, ne nous prononçons pas encore.

Mme Vivette Lopez. – L'amendement me semble ambigu, dangereux. Attendons de plus amples informations !

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Les musées de France étaient déjà mentionnés en première lecture. L'amendement de M. Abate élargit lui aussi aux associations à but non lucratif le bénéfice de ces dispositions. J'ajoute que les guides conférenciers,

consultés par le ministère, ne se sentent nullement menacés par la nouvelle rédaction. Ils sont d'accord.

M. Patrick Abate. – La rédaction de notre n° 116 est différente de celle du n° 219.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116 et un avis favorable à l'amendement n° 219.

Article 40

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 151 et 117.

Article 42

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 73 rectifié, 121, 184, ainsi qu'aux amendements n°s 16 rectifié bis et 152.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons terminé l'examen des amendements.

Mme Maryvonne Blondin. – Regardez nos tables, elles disparaissent sous les piles de papier. Quel gâchis ! Ne serait-il pas temps de dématérialiser nos documents ? Pour cela, nous aurions besoin d'outils informatiques et de formation.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le bureau de notre commission a traité du sujet il y a quinze jours. Nous sommes effectivement désireux de suivre l'exemple de la commission du développement durable, dont l'expérimentation est concluante. Nos collègues ont recours à un logiciel performant – dont utilisation au Sénat ne pourra être élargie sans un nouvel appel d'offres. Il y aura donc un délai de mise en œuvre.

Mme Maryvonne Blondin. – Qui pourra être mis à profit pour la formation...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le numérique étant dans nos attributions, il serait tout de même logique que notre commission soit la deuxième à se lancer.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – C'est un saut intellectuel pour certains d'entre nous – j'en fais partie. Une formation sera indispensable. Un bilan de l'expérimentation au développement durable serait utile également, car les résultats, me semblent-ils, ne sont pas si nets !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Rassurez-vous, il y aura une transition, et pas une révolution.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

| Article 1^{er} bis Liberté de la diffusion de la création artistique | | |
|---|-----------|------------------------------|
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Mme S. ROBERT | 24 | Défavorable |

| Article 2 Définition des objectifs de la politique en faveur de la création artistique | | |
|--|-----------|------------------------------|
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ABATE | 74 | Défavorable |
| Mme LABORDE | 156 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 25 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 187 | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 137 | Défavorable |
| M. ABATE | 75 | Défavorable |
| M. ABATE | 76 | Défavorable |
| Article 3 Labellisation des institutions de référence nationale | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 188 | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 136 | Favorable |
| M. ABATE | 78 | Défavorable |
| M. ABATE | 77 | Défavorable |
| Article 3 bis (Supprimé) Rapport au Parlement sur la mise en place d'un dispositif de « 1 % travaux publics » | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 27 | Défavorable |
| M. ABATE | 79 | Défavorable |
| Article 5 Protection contractuelle des artistes-interprètes | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 29 rect. | Défavorable |
| Le Gouvernement | 210 | Défavorable |
| M. ABATE | 80 | Défavorable |
| Article 6 bis Application du régime de la licence légale aux services radiophoniques diffusés sur Internet | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 191 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 30 | Défavorable |
| M. ABATE | 81 | Défavorable |

| Article 7 Création d'un médiateur de la musique | | |
|---|-----------|--------------------------------|
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 31 | Défavorable |
| Article 7 bis AA Assujettissement à la rémunération pour copie privée de certaines pratiques de copie dans le nuage | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 214 | Favorable |
| M. ASSOULINE | 32 | Satisfait ou sans objet |
| M. ABATE | 83 | Satisfait ou sans objet |
| Article 7 quater AA Élargissement des missions de la Hadopi aux enquêtes d'usage de la copie privée | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 35 | Défavorable |
| Article 7 quater Champ et transparence de l'utilisation des 25 % de la rémunération pour copie privée affectés au financement d'actions artistiques et culturelle | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 36 | Défavorable |
| Article 8 Transparence des comptes de production et d'exploitation des œuvres cinématographique | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 37 | Défavorable |
| Article 9 quater Transparence des comptes de production et d'exploitation des œuvres audiovisuelles | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 38 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 39 | Défavorable |
| Article 10 quater Rémunération des photographes et plasticiens dont les œuvres sont reproduites par des services de moteur de recherche et de référencement sur Internet | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 192 | Défavorable |

| | | |
|--|-----------|------------------------------|
| Articles 10 sexies (Suppression maintenue) Modification de la convention prévue entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et les éditeurs de services de télévision | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 40 | Défavorable |
| Article 11 A Reconnaissance des pratiques artistiques amateurs | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ABATE | 86 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 232 | Favorable |
| Article 11 bis Respect des quotas de chansons francophones par les radios | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 41 | Défavorable |
| Article 11 ter Diversité des titres francophones diffusés au titre des quotas radiophoniques | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 42 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 212 | Défavorable |
| M. GATTOLIN | 215 | Défavorable |
| M. ABATE | 87 | Défavorable |
| Mme JOUVE | 160 rect. | Défavorable |
| Article 13 bis A (Suppression maintenue) Création d'un dépôt légal pour les livres numériques | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ABATE | 88 | Défavorable |
| Mme BOUCHOUX | 153 | Défavorable |
| Article 14 Élargissement de la liste des métiers des artistes du spectacle | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ABATE | 89 | Irrecevable |
| Article 17 A Missions des conservatoires | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 189 | Défavorable |

| | | |
|---|---------------|-------------|
| M. ASSOULINE | 43 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 44 | Défavorable |
| Article 17 B Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels | | |
| Auteur | | |
| M. ABATE | 90 | Défavorable |
| Article 17 Établissements d'enseignement supérieur de la création artistique | | |
| Auteur | | |
| M. LUCHE | 177 rect. bis | Favorable |
| Mme BLANDIN | 138 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 45 | Défavorable |
| M. ABATE | 92 | Défavorable |
| M. ABATE | 91 | Défavorable |
| Mme D. GILLOT | 46 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 204 | Favorable |
| Article 17 bis Missions des écoles d'architecture | | |
| Auteur | | |
| M. ASSOULINE | 47 | Favorable |
| Article 18 B Lutte contre la circulation illicite des biens culturels | | |
| Auteur | | |
| M. ABATE | 93 | Sagesse |
| Article 18 bis AA (Suppression maintenue) Règles relatives à la délivrance d'un certificat d'exportation concernant certains biens culturels | | |
| Auteur | | |
| Mme MÉLOT | 3 rect. | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 48 | Défavorable |
| Mme LABORDE | 159 rect. | Défavorable |
| Article additionnel après Article 19 ter | | |
| Auteur | | |
| M. BARBIER | 163 rect. | Irrecevable |

| Article 20 Politique scientifique archéologique et régime juridique des biens archéologiques | | |
|---|--------------|------------------------------|
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 49 | Favorable |
| Mme BOUCHOUX | 154 rect. | Favorable |
| Mme ESTROSI SASSONE | 69 rect. bis | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 50 | Défavorable |
| M. ABATE | 94 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 205 rect. | Favorable |
| Le Gouvernement | 217 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 51 | Favorable |
| M. ASSOULINE | 52 | Favorable |
| Mme BOUCHOUX | 155 | Favorable |
| M. ASSOULINE | 53 | Favorable |
| M. ABATE | 95 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 54 | Défavorable |
| M. ABATE | 96 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 206 | Défavorable |
| Mme JOUVE | 171 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 55 | Défavorable |
| M. ABATE | 97 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 56 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 57 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 207 | Défavorable |
| M. ABATE | 98 | Défavorable |
| M. ABATE | 99 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 208 | Favorable |
| Le Gouvernement | 209 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 58 | Défavorable |
| M. BARBIER | 170 rect. | Défavorable |

| Article 20 bis (Supprimé) Exclusion du crédit d'impôt recherche pour les contrats de fouille archéologique préventive | | |
|--|-------------|------------------------------|
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 59 | Défavorable |
| M. ABATE | 100 | Défavorable |
| Mme JOUVE | 172 | Défavorable |
| Article 22 Coordination concernant l'intitulé du livre VI du code du patrimoine | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BIGNON | 6 rect. bis | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 139 | Défavorable |
| Article 23 Missions de la commission nationale et des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture - Protection des biens français inscrits au patrimoine mondial de l'humanité | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. HUSSON | 174 rect. | Défavorable |
| Le Gouvernement | 198 | Défavorable |
| M. BARBIER | 168 rect. | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 140 | Défavorable |
| M. EBLÉ | 60 | Défavorable |
| M. BOUVARD | 122 | Défavorable |
| M. BARBIER | 166 rect. | Défavorable |
| Le Gouvernement | 218 | Favorable |
| Mme JOUVE | 162 rect. | Défavorable |
| Le Gouvernement | 199 | Défavorable |
| Article 24 Lutte contre le dépeçage et la dispersion du patrimoine - Réforme du régime des abords - Création d'une protection propre aux domaines nationaux - Instaurer le régime des sites patrimoniaux remarquables | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BOUVARD | 123 | Défavorable |
| M. de NICOLAY | 132 rect. | Défavorable |
| M. ABATE | 101 | Défavorable |
| M. BOUVARD | 124 | Défavorable |
| M. BOUVARD | 125 | Défavorable |

| | | |
|-----------------|---------------|-----------------------------|
| Mme BLANDIN | 141 | Défavorable |
| M. BIGNON | 10 rect. bis | Défavorable |
| M. BIGNON | 11 rect. bis | Défavorable |
| M. ABATE | 107 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 200 | Défavorable |
| M. ABATE | 109 | Défavorable |
| Mme CAYEUX | 17 rect. bis | Défavorable |
| M. DELCROS | 70 rect. | Défavorable |
| M. BOUVARD | 118 | Défavorable |
| M. EBLÉ | 181 | Défavorable |
| Mme MONIER | 23 | Avis du Gouvernement |
| M. ABATE | 112 | Défavorable |
| M. ABATE | 102 | Défavorable |
| M. BOUVARD | 126 | Défavorable |
| M. ABATE | 103 | Avis du Gouvernement |
| Le Gouvernement | 211 | Favorable |
| M. BOUVARD | 127 | Avis du Gouvernement |
| Mme JOUVE | 157 rect. bis | Défavorable |
| M. ABATE | 105 | Défavorable |
| M. BARBIER | 167 rect. | Défavorable |
| M. ABATE | 106 | Défavorable |
| M. BOUVARD | 128 | Défavorable |
| M. ABATE | 108 | Défavorable |
| Mme CAYEUX | 18 rect. ter | Défavorable |
| M. DELCROS | 71 rect. | Défavorable |
| M. BOUVARD | 119 | Défavorable |
| M. EBLÉ | 182 | Défavorable |
| M. HUSSON | 176 rect. | Défavorable |
| M. EBLÉ | 185 | Défavorable |
| M. ABATE | 110 | Défavorable |
| M. ABATE | 111 | Défavorable |

| | | |
|--|-------------|-----------------------|
| M. BARBIER | 164 rect. | Défavorable |
| Article additionnel après Article 24 | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. de NICOLAY | 135 | Irrecevable |
| Article 24 bis Encadrement des cessions de biens immobiliers de l'État protégés au titre des monuments historiques | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 201 | Défavorable |
| Article 25 Réorganisation des sanctions administratives et pénales en matière de protection du patrimoine | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BIGNON | 7 rect. bis | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 142 | Défavorable |
| Article 26 Introduction de la notion de qualité architecturale dans le code du patrimoine et d'un label dédié au patrimoine d'intérêt architectural construit récemment (moins d'un siècle) | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BIGNON | 8 rect. bis | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 143 | Défavorable |
| Article 26 bis (Supprimé) Dispositions relatives à l'insertion d'œuvres d'art dans les constructions | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 61 | Défavorable |
| Article 26 quater Recours obligatoire à un architecte pour les demandes de permis d'aménager des lotissements | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 216 | Défavorable |
| M. ASSOULINE | 62 rect. | Défavorable |
| Mme JOUVE | 173 rect. | Défavorable |
| Article 26 undecies Expérimentation en matière de normes applicables à la construction | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. CABANEL | 21 | Irrecevable |
| M. CABANEL | 22 | Irrecevable |

| M. CABANEL | 20 | Irrecevable |
|---|---------------|------------------------------|
| Article 26 <i>duodecies</i> (Supprimé) | | |
| Dérogation aux conditions et délais d'instruction pour les permis de construire établis par un architecte en-deçà du seuil dérogatoire | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. ASSOULINE | 63 | Défavorable |
| Article 26 <i>terdecies</i> | | |
| Limitation à deux mandats consécutifs au sein des conseils régionaux et du conseil national de l'ordre des architectes | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. COURTEAU | 64 | Défavorable |
| M. KERN | 131 rect. bis | Défavorable |
| M. PELLEVAT | 180 | Défavorable |
| Article 26 <i>quaterdecies</i> (Supprimé) | | |
| Encadrement du recours aux marchés publics globaux de performance et identification d'une équipe de maîtrise d'œuvre | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. SUEUR | 65 rect. | Défavorable |
| Article 27 | | |
| Dispositions relatives à l'outre-mer | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BIGNON | 9 rect. bis | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 144 | Défavorable |
| Article 28 (Supprimé) | | |
| Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier et compléter le code du cinéma et de l'image animée | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 196 | Favorable |
| Article 30 | | |
| Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances pour modifier et compléter le code du patrimoine | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 195 | Favorable |
| Mme BLANDIN | 145 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 197 | Favorable |

| | | |
|---|---------------|------------------------------|
| Article 31 Habilitation pour adapter les codes du patrimoine et de la propriété intellectuelle dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 193 rect. | Favorable |
| Article 33 Coordination législative du code de l'environnement | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Mme BLANDIN | 146 | Défavorable |
| M. BIGNON | 12 rect. bis | Défavorable |
| Article 33 bis A Encadrement pour des motifs patrimoniaux de l'implantation d'éoliennes | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Mme BLANDIN | 4 | Défavorable |
| M. COURTEAU | 66 rect. ter | Défavorable |
| M. A. MARC | 130 rect. bis | Défavorable |
| Le Gouvernement | 202 | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 147 | Défavorable |
| Article 33 bis Préservation des moulins protégés au titre du patrimoine | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Mme DI FOLCO | 2 | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 5 | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 148 | Défavorable |
| Article 34 Coordination législative du code forestier | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BIGNON | 13 rect. bis | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 149 | Défavorable |
| Article 36 Coordination législative du code de l'urbanisme - Dérogations aux règles d'urbanisme pour les projets architecturaux et innovants | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| M. BARBIER | 165 | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 150 | Défavorable |

| | | |
|-----------------|--------------|--------------------|
| M. BIGNON | 14 rect. bis | Défavorable |
| M. BIGNON | 15 rect. bis | Défavorable |
| M. BOUVARD | 129 | Défavorable |
| M. de NICOLAY | 133 rect. | Défavorable |
| M. ABATE | 113 | Défavorable |
| M. ABATE | 114 | Défavorable |
| M. ABATE | 115 | Défavorable |
| M. HUSSON | 175 rect. | Défavorable |
| Le Gouvernement | 203 | Défavorable |
| Mme CAYEUX | 19 rect. ter | Défavorable |
| M. DELCROS | 72 rect. | Défavorable |
| M. BOUVARD | 120 | Défavorable |
| M. EBLÉ | 183 | Défavorable |
| M. BARBIER | 169 | Défavorable |
| M. EBLÉ | 67 | Défavorable |
| M. de NICOLAY | 134 rect. | Favorable |
| M. EBLÉ | 186 | Défavorable |

Article 37 ter

**Qualité des visites guidées dans les musées de France et les monuments historiques
et sécurisation de la profession de guides-conférenciers**

| Auteur | N° | Avis de la commission |
|-----------------|-----|-----------------------|
| Le Gouvernement | 219 | Favorable |

Article 40

**Entrée en vigueur différée des règles relatives aux abords et aux sites patrimoniaux
remarquables - Transformation automatique des espaces protégés**

| Auteur | N° | Avis de la commission |
|-------------|-----|-----------------------|
| Mme BLANDIN | 151 | Défavorable |
| M. ABATE | 117 | Défavorable |

Article 42

**Dispositions transitoires concernant les projets de plan de sauvegarde et de mise en valeur et
les projets d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine actuellement à l'étude**

| Auteur | N° | Avis de la commission |
|------------|----------|-----------------------|
| M. DELCROS | 73 rect. | Défavorable |
| M. BOUVARD | 121 | Défavorable |

| M. EBLÉ | 184 | Défavorable |
|---|--------------|------------------------------|
| M. BIGNON | 16 rect. bis | Défavorable |
| Mme BLANDIN | 152 | Défavorable |
| Article 43 | | |
| Application de certaines dispositions du projet de loi en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises | | |
| Auteur | N° | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 194 | Favorable |

La réunion est close à 10 h 15.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 24 mai 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Article 13 de la Constitution – Audition de M. Patrick Jeantet, candidat proposé aux fonctions de Président délégué du directoire de la SNCF

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – En application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, nous procédons à l’audition de M. Patrick Jeantet, candidat proposé aux fonctions de Président délégué du directoire de la SNCF.

Cette audition, publique et ouverte à la presse, sera suivie d’un vote à bulletin secret, sans délégation de vote. M. Jeantet sera entendu à 17 h 15 par l’Assemblée nationale. Le dépouillement sera effectué simultanément dans les deux assemblées à l’issue de cette audition. La nomination ne sera effective que si l’addition des votes négatifs dans chacune des commissions ne dépasse pas les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Jeantet, nous sommes heureux de vous accueillir. Vous avez un riche parcours professionnel : après des études à l’École polytechnique, vous avez assuré différentes fonctions dans les infrastructures de transport routières et aéroportuaires, dans l’assainissement et la distribution d’eau. Vous avez travaillé pour Keolis, filiale de la SNCF, dont vous avez été directeur général délégué pour la France jusqu’en 2013. Cette expérience est un atout pour le poste auquel vous postulez, qui comprend de nombreux défis à relever.

Nous sommes d’abord préoccupés par la sécurité du réseau ferroviaire. L’état du réseau, avec des infrastructures parfois presque centenaires, a été la cause de nombreux incidents, dont quelques-uns dramatiques. La situation financière nous inquiète également : fin 2015, la dette atteignait 42 milliards d’euros. Elle a augmenté de 3 milliards d’euros en 2015, alors que la réforme ferroviaire visait sa stabilisation. La refonte de la tarification a opposé SNCF Réseau et l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Tout cela est au cœur du contrat de performance qui aurait déjà dû être signé entre l’État et SNCF Réseau. Comment envisagez-vous cette négociation ? Plus globalement, quelle vision du réseau ferroviaire français et quel projet d’entreprise portez-vous ?

M. Patrick Jeantet, candidat. – C’est un grand honneur d’être entendu par le Sénat pour le poste de président délégué du directoire de la SNCF, qui emporte également la présidence et direction générale de SNCF Réseau. L’onction parlementaire me donnerait une légitimité certaine dans le management de SNCF Réseau et dans celui de l’établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) de tête de la SNCF. C’est important puisque la SNCF est un service public, et que SNCF Réseau gère le patrimoine ferré national. Je vais ainsi vous expliquer mon parcours, mon état d’esprit et ma vision des grands enjeux.

J’ai dirigé d’abord durant treize ans de grands projets d’infrastructure en France et dans le monde, chez Bouygues et Vinci, deux grands groupes de bâtiment et de travaux

publics mais aussi deux grands succès français à l'international. SNCF Réseau est un grand groupe d'infrastructures avec 30 000 kilomètres de voies et 600 000 caténaires. Après ces années de formation, j'ai travaillé durant dix-huit ans dans des services publics d'eau et d'assainissement, de transport public terrestre chez Keolis et je suis depuis deux ans et demi directeur général délégué d'Aéroports de Paris. Le groupe SNCF est d'abord un groupe de services publics. En tant que directeur général délégué de Keolis pour la France, j'ai acquis une bonne connaissance de la délégation de service public à la française, modèle de partenariat entre les collectivités territoriales et les délégataires, ce qui me sera utile pour des relations les plus proches possibles avec les régions, nos clients pour les trains express régionaux (TER). Je connais bien le secteur ferroviaire : chez Keolis, durant six ans, j'ai supervisé les concessions ferroviaires au Royaume-Uni et en Allemagne, deux modèles différents, dont je connais bien les avantages et les inconvénients.

SNCF Réseau est un groupe d'ingénierie. J'ai profondément remodelé l'ingénierie à Aéroports de Paris, qui était focalisée sur le passé, nostalgique d'un âge d'or d'il y a vingt ans... J'ai essayé de convaincre que cet âge d'or était devant nous, avec la construction des aérogares du futur. Depuis deux ans et demi, j'ai développé à Aéroports de Paris des relations quasi quotidiennes avec l'État dans le cadre d'un contrat de régulation économique – et donc de performance – et par la mise en place du standard 3 de sûreté, contre le terrorisme. Depuis deux ans, je préside la société d'étude du projet Charles de Gaulle-Express.

Face aux défis de la modernisation, la capacité à mener un groupe industriel de 52 000 personnes doit s'articuler à une vision pour que chacun s'engage ; le facteur humain est la clef de voûte de tout succès. Chez Keolis, j'ai vécu, avec le président Michel Bleitach, la fusion entre Cariane et VIA-GTI. Vous avez voté la loi réunifiant Réseau ferré de France (RFF), SNCF Infra et de la Direction de la circulation ferroviaire au sein de SNCF Réseau. Après la décision, il faut passer aux actes.

Vous avez adopté la réforme ferroviaire du 4 août 2014. Un important travail de mise en œuvre a été engagé par Guillaume Pepy et Jacques Rapoport : faire plus simple, plus efficace, plus économique. Si vous acceptez ma candidature, je reprendrai cette mission à mon compte, et m'inscrirai dans la continuité du travail de M. Rapoport. La loi doit se concrétiser, pour améliorer la qualité de la réforme. Le premier bilan qui sera réalisé par MM. Savary et Pancher aidera utilement SNCF Réseau à progresser.

La sûreté est l'exigence première et une valeur cardinale de la SNCF. À la suite des drames de Brétigny et d'Eckwersheim, tous les efforts doivent converger pour que le réseau ferroviaire français reste l'un des plus sûrs du monde. Nous devons cette sécurité à nos clients, qui nous font confiance, et à nos employés.

Sous réserve de la confirmation de ma nomination, voici les grands axes prioritaires de mon mandat : SNCF Réseau est d'abord une entreprise industrielle, délivrant des sillons pour que des entreprises puissent les utiliser. Malgré la priorité donnée à la maintenance, ce n'est pas suffisant : il y a de multiples retards, des problèmes de caténaires ou de signalisation... En tant qu'élus de la Nation, vous entendez souvent des récriminations. J'y serai particulièrement attentif car la satisfaction des clients appartient à la culture professionnelle que j'ai développée depuis trente ans.

Un réseau vieillissant n'est pas un gage de qualité : l'âge moyen des voies est de 32 ans contre 20 en Allemagne ; sur 600 000 caténaires, 60 000 sont en mauvais état, 6 000 en très mauvais état ; les caténaires du RER C ont 90 ans, celles du RER D 70 ans ; un tiers des

tunnels sont dans un état médiocre ou très dégradé. Un travail énorme de rénovation – au-delà de la simple maintenance – est à réaliser. Un réseau en bon état est une condition pour développer des services aux voyageurs et le fret, ce n'est pas qu'une question financière. Le projet d'entreprise Excellence 2020 modernisera l'outil industriel SNCF Réseau ; on ne peut pas faire des travaux au XXI^e siècle comme au XIX^e siècle.

Cette transformation reposera sur deux grands piliers : redéfinir nos processus et automatiser le réseau, *via* des systèmes informatiques modernes et robustes. Nous accroîtrons le recours aux partenariats industriels, en redéfinissant le pilotage partenarial. Je l'ai fait à Aéroports de Paris où les investissements étaient en très forte croissance, et nous gérerons les emplois et les compétences. Appeler des partenaires extérieurs n'est pas renoncer à diriger : nous devons contrôler. Deuxième défi, la création d'une filière industrielle est œuvre de longue haleine, qui donnera de la lisibilité à nos partenaires pour procéder aux investissements humains et matériels nécessaires. C'est pourquoi le contrat de performance avec l'État est indispensable. Prévu par la loi, il est en cours de négociation. Il est essentiel que le personnel s'engage sur son avenir, condition de l'amélioration et du succès.

Les enjeux financiers sont au cœur de la discussion. La loi prévoit un rapport sur la dette de SNCF Réseau. Un prochain décret aidera à atteindre l'objectif de juguler la dette. Le levier principal, c'est la productivité. Je m'engage à réaliser 500 millions d'économies dans les cinq ans à partir de 2020, *via* l'amélioration des achats et l'augmentation de l'efficacité du plan industriel. J'ai une grande expérience de réalisation des plans d'amélioration et je mettrai en œuvre toute cette expertise.

Pour mobiliser les équipes, rien de tel qu'un transport ferroviaire en plein développement, avec la prochaine mise en service de quatre lignes à grande vitesse, de nombreux contrats de plan comportant des projets ferroviaires importants. Je veillerai à une relation de confiance, à une écoute attentive, à la prise en compte des préoccupations des élus, au cœur du système ferroviaire : ce lien est essentiel pour un fonctionnement harmonieux des politiques de transport.

Le président de SNCF Réseau occupe une place particulière et autonome dans le groupe SNCF, sous le contrôle de l'Arafer, pour la tarification des péages, source substantielle de financement de SNCF Réseau. Nous devons trouver des financements pour la modernisation du réseau. Je m'engage à toute la transparence envers l'Arafer, les autorités organisatrices et l'État afin de trouver un juste équilibre entre les niveaux de péages et les subventions.

Un égal accès aux infrastructures ferroviaires est important pour une bonne concurrence. Il est assuré pour le fret et le transport international de passagers. Un quatrième paquet ferroviaire est prévu pour le transport national de passagers. Je serai particulièrement vigilant pour que SNCF Réseau traite équitablement toutes les entreprises dans l'attribution des sillons, d'autant plus que l'Arafer a donné un avis favorable à ma candidature et que vous avez voté une loi qui me garantit d'exercer cette fonction en toute indépendance. J'espère que ces orientations amélioreront la performance du service rendu. SNCF Réseau est un élément de l'identité et du rayonnement de la France, dépositaire d'un bien national précieux, élément essentiel du service public ferroviaire. Nous partageons une grande ambition pour le transport ferroviaire, magnifique service public auquel nos concitoyens sont profondément attachés et qui fait l'admiration des visiteurs étrangers. C'est pourquoi je me présente devant vous pour servir cette ambition, et m'en remets à votre appréciation. Je vous remercie de votre attention.

M. Louis Nègre. – Je commencerai par les choses agréables : l’Arafer a émis un avis favorable après examen de votre projet et de votre parcours professionnel, gages d’indépendance suffisants. Vous avez travaillé durant quinze ans à l’extérieur de la France, dans de grands groupes privés internationaux. Vous y avez acquis une vision différente et, chez Keolis, pu comparer notre système avec les modèles britannique et allemand. Ingénieur et ouvert d’esprit, cela nous convient pour s’occuper du réseau ferroviaire. Vous avez, par ce parcours diversifié, un profil d’entrepreneur, et êtes qualifié.

Vous avez eu l’honnêteté de regarder où vous mettez les pieds : le réseau est dégradé, avec des voies vieilles en moyenne de 33 ans, soit le double de l’Allemagne, d’après nos précédentes auditions, et des caténaires de 90 ans. Malgré l’argent injecté, le réseau continue à vieillir. Qu’allez-vous faire pour mettre un terme à ce vieillissement et pour que le réseau retrouve un statut normal ? Durant trente ans, on a laissé à l’abandon 25 000 kilomètres de lignes sur 30 000 ! Nous en arrivons à la même conclusion que M. Rapoport : c’est un patrimoine en danger. Selon l’exposé des motifs de la loi portant réforme ferroviaire, étaient prévus des contrats de performance, une règle rétablissant l’équilibre financier et la maîtrise de l’endettement ; or, cette année, la dette a encore augmenté de 3 milliards d’euros. Il y a des paroles et il y a les actes...

Je ne doute pas un instant de vos compétences et de vos qualités, mais je m’interroge sur l’engagement de « l’État stratège » à vos côtés. Il n’y a pas d’État stratège depuis 2014.

Avant les accidents à Brétigny et en Alsace, la SNCF était reconnue pour la qualité de sa sécurité. Deux accidents, c’est beaucoup trop, d’autant que nous décriions alors les accidents mortels au Royaume-Uni. Désormais, ce sont eux les meilleurs en Europe !

Vous avez effleuré la situation financière. L’Arafer a émis un avis favorable sur les conditions techniques d’accès au réseau et les horaires de service 2017, appelant cependant à une vigilance accrue sur les travaux ; mais elle a émis un avis défavorable sur la tarification des péages ferroviaires sur les trains de voyageurs prévue pour 2017. Cet avis est juridiquement contraignant. Comment bouclerez-vous votre budget avec moins de recettes et plus de dépenses ? Vous demandez un contrat de performance, une règle d’or qui explose sous nos yeux, un projet d’entreprise qui est de bon augure. M. Solard évoquait un partenariat augmenté avec l’industrie. Comment passer d’une simple régénération du réseau à sa véritable modernisation ? Quelle marge de manœuvre estimez-vous avoir en tant que vice-président du directoire ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Merci de cette présentation claire et rapide. Si l’on suit la vision pessimiste de M. Nègre, vous n’auriez que trois choix : tenir le coup, vous en aller ou vous suicider. Que de défis à relever ! Votre parcours confirme que vous êtes à la hauteur de la belle entreprise de service public qu’est la SNCF, tout en identifiant toutes les situations dangereuses à corriger.

Comment entraîner l’adhésion de syndicats qui se radicalisent dans une négociation sur le décret socle afin de préparer une mise en concurrence ? Quels moyens mettre en œuvre ?

Dans les années 2000, nous aurions pu trouver une solution à l’endettement. La prochaine étape, c’est 60 milliards en 2025, sachant qu’on a 3,5 milliards d’euros par an

d'endettement supplémentaire. Comment comptez-vous tenir la règle d'or, pertinente, dans les circonstances actuelles et les nouvelles perspectives de TGV ?

Vous avez 2 milliards d'euros par an pour la sécurité des réseaux, en particulier en Île-de-France, qui sont manifestement insuffisants. Comment trouver les moyens financiers pour aller plus vite et être plus pertinent ?

Dans le rapport de la mission sur les trains d'équilibre du territoire, nous avions constaté que la mise en route d'un train en France coûte 30 % plus cher qu'en Angleterre ou en Allemagne. C'est un sujet décisif pour l'avenir de la SNCF.

J'ai été ravi de l'avis favorable de l'Arafer. Vous souhaitez externaliser certains services, pouvez-vous être plus explicite ? Cela vient peut-être de votre expérience passée ?

M. Alain Fouché. – Je ne suis pas aussi pessimiste que M. Nègre sur la SNCF ; je prends le train deux fois par semaine pour Poitiers. Nous avons le TGV, meilleur train du monde pour sa vitesse et sa précision. Mais les contrôleurs d'État et autres énarques qui s'occupent du réseau n'écoutent jamais les élus : ils répondent surtout au politique qui veut du TGV, se moquant de l'entretien des lignes. Des emprunts sont souscrits mais le réseau part en quenouille.

Avec François Bonhomme, de la commission des finances, j'ai écrit un rapport sur la sécurité dans les transports. Où en est-on de nos préconisations ? Les caméras piéton seront-elles généralisées ? La décision de Mme Royal sur les portiques a été catastrophique : les portiques de la gare du Nord ne servent que pour Lille, pas pour Amsterdam ou l'Allemagne ! Il faudrait d'autres systèmes, plus légers, aléatoires, pour vérifier le contenu des bagages. Y-a-t-il davantage d'agents de police dans les trains ? Nous n'avons pas seulement entendu les dirigeants de la SNCF, mais aussi ceux qui travaillent dans les trains. Or il apparaît que le travail est parfois mal distribué, avec quatre contrôleurs dans un TGV de jour peu rempli, tandis qu'une contrôleur seule travaille dans un TGV de nuit. Envisagez-vous de mieux gérer cette mission ?

Le train doit arriver à quai fermé ; à la gare Montparnasse il arrive souvent ouvert, trente minutes avant le départ. N'importe qui peut y déposer une bombe, même si le contrôleur y fait un tour.

Comment répondre à toutes ces difficultés ?

M. Hervé Maurey, président. – Je rappelle que nous procédons à l'audition du candidat à la présidence de SNCF Réseau, sur l'entretien et la remise en état du réseau, et non du candidat responsable de la partie transport de voyageurs ou de marchandises. Depuis la réforme de 2014, SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont deux Epic distincts, réunis dans un Epic de tête.

M. Rémy Pointereau. – Vous avez un parcours professionnel remarquable et vous avez travaillé dans le privé. C'est une bonne chose car cela vous donne une vision extérieure à la SNCF, du recul, une idée du travail potentiel... Vous êtes attendu sur la sécurité du réseau, une priorité. Quand on recrute un dirigeant de votre niveau, ce n'est pas uniquement pour faire de l'entretien ! Il faut aussi une vision d'avenir.

À Aéroports de Paris, vous avez été en concurrence avec la SNCF. Êtes-vous prêt à concurrencer le transport aérien en favorisant les lignes à grande vitesse ? Je n'en réclame

pas partout mais des territoires sont oubliés. Pour plus d'égalité territoriale, il en faudrait de nouvelles, en particulier Est-Ouest. Cela redonnerait aux voyageurs l'envie de prendre le train, moyen de transport le plus vertueux selon les préconisations de la Cop 21, mais qui est aujourd'hui en perte de vitesse.

Que pensez-vous du nouveau tube révolutionnaire, l'Hyperloop ? Il faut se projeter en 2030-2050.

M. Jean-François Longeot. – Le 30 mars dernier, nous avons entendu M. Rapoport. Selon lui, SNCF Réseau est dépositaire d'un « patrimoine national en danger », avec 20 à 25 000 kilomètres de voies sur un réseau de 30 000 kilomètres qui n'ont pas bénéficié des investissements nécessaires depuis plus de vingt ans. On pourrait évidemment fermer des voies, solution pratique et sans risque ! Comment rattraper trente ans de non investissement sur un réseau en sommeil ?

M. Michel Raison. – L'attribution des sillons, vous le soulignez, est délicate. Que comptez-vous faire ? Les différents donneurs d'ordre, les autorités organisatrices – du fret, des TET, des TER... – sont en concurrence. Comment conciliez-vous les besoins de rentabilité et les aménagements ? Quels critères appliquer ?

M. Gérard Miquel. – De nombreuses lignes sont désaffectées, et vous en désaffecterez d'autres. Elles sont souvent à l'abandon, avec de nombreux ouvrages d'arts. Certaines pourraient être aménagées en voies vertes. Seriez-vous prêt à les mettre à disposition des collectivités qui souhaiteraient les remettre en état ? Que faire, sinon, des ouvrages d'art en perdition ?

M. Hervé Maurey, président. – Les négociations sont toujours très longues dans les projets d'acquisition...

M. Gérard Miquel. – ... et difficiles !

M. Hervé Maurey, président. – Elles prennent plusieurs années, et frôlent parfois la décennie.

M. Patrick Jeantet, candidat. – La sécurité est ma priorité, à la suite des accidents dramatiques, notamment de Brétigny. La SNCF a mis en place plusieurs mesures : le plan Vigirail de maintenance et d'amélioration des infrastructures et le plan Prisme sur le management. La sécurité est d'abord une affaire de management, la technique vient après. Toute la hiérarchie, du président au technicien, doit être mobilisée. Comme l'ensemble des cadres dirigeants, j'assisterai à deux jours de formation à la sécurité ferroviaire. À Aéroports de Paris, j'ai mis en place un comité de prévention et de sécurité que je présidais et qui se réunissait une fois par mois. Une bonne sécurité passe par de la prévention et une analyse des « presqu'accidents ». Je m'impliquerai moi-même dans la sécurité en tant que président de SNCF Réseau et président délégué du directoire. L'ensemble du personnel y consacre toute son attention, même si ce n'est jamais gagné.

Les finances sont un sujet partagé entre plusieurs partenaires : les collectivités territoriales, l'État, la SNCF. Le levier est double : des plans pour être plus efficace et moins cher – l'un est en cours – et davantage de transparence dans les chiffres. Je l'ai vu à Aéroports de Paris : ce n'est pas simple. Cela dépend des systèmes d'information, qui doivent être considérablement développés sur le terrain. C'est une facette du plan industriel préparé par

Claude Solard. L'informatique robuste donnera des chiffres plus clairs pour mieux analyser et prendre les bonnes décisions. Un nouvel équilibre entre les subventions et les péages est à trouver, décision collective compliquée qui ne relève pas seulement de SNCF Réseau. Je ne suis pas encore un sachant sur les péages, qui ont fait l'objet d'un avis défavorable de l'Arafer, mais je reviendrai vous en parler si ma candidature est confirmée.

Le plan industriel de modernisation est plus tourné vers le curatif et pas assez vers le préventif. Il y a place pour la régénération. Il faut investir beaucoup plus afin de pouvoir changer quantité de rails et de caténaires. Entre maintenance et régénération, c'est environ 4,9 milliards d'euros, une somme considérable ; 5 % d'augmentation sont prévus pour la maintenance en 2016 par rapport à 2015. Avec quelle mise en œuvre ? Les moyens financiers sont-ils suffisants pour renouveler le réseau ? Je suis incapable de le dire actuellement, mais vais m'y employer.

Si l'on augmente les investissements de 10 à 20 %, les ressources humaines doivent suivre. L'expertise de la SNCF est grande mais pas extensible à l'infini. C'est pour cela que je souhaite faire appel à des partenaires privés, qui devront aussi s'équiper. Il faut trouver un équilibre interne avec la gestion des emplois et des compétences, avec des métiers beaucoup plus automatisés. Le numérique n'est pas seulement du marketing ou de la relation client. À Aéroports de Paris, des agents sont auprès des clients, munis d'une tablette afin, par exemple, de pouvoir déclencher l'ouverture d'un point d'enregistrement. Nous serons plus efficaces, même si cela ne se fera pas en deux ans.

Avoir des partenaires extérieurs donne plus de souplesse mais présente aussi l'avantage de susciter cet esprit d'émulation qui fait défaut en situation de monopole. Quand il y a concurrence, le personnel est prêt à agir, au lieu de se demander pourquoi changer. La modernité technologique est un autre levier, qui passionne les ingénieurs et ouvre des possibilités de projection dans le futur.

Le décret socle et l'accord de branche sont la pierre angulaire de la possibilité d'ouvrir à la concurrence. Il faut y arriver sans cristallisation des tensions, c'est vital pour que la loi d'ouverture à la concurrence se concrétise. La SNCF passe d'un exercice social réglementaire à une négociation contractuelle. Ce changement de modèle doit se faire avant le 1^{er} juillet prochain.

Selon la règle d'or, si la dette nette est supérieure à dix-huit fois la marge d'exploitation, les nouveaux projets ne pourront plus être financés par SNCF Réseau mais par d'autres acteurs. En creux, cela signifie que SNCF Réseau doit faire moins cher et être plus efficace.

Monsieur Fouché, de nombreux points sur la sûreté relèvent de la responsabilité de SNCF Mobilités, mais l'Epic de tête a aussi des attributions dans ce domaine – je suis donc concerné en tant que futur président délégué du directoire. Le risque terroriste impose de prendre des mesures supplémentaires. Je ne connais pas la situation dans le secteur ferroviaire, mais à Aéroports de Paris, nous avions multiplié les caméras, afin que toute zone d'une aérogare soit couverte. Nous avions renforcé nos moyens humains pour faire du *profiling*. Ce serait évidemment plus difficile à faire dans les gares. Les caméras piéton font partie des réflexions actuelles, qui déboucheront peut-être sur des actions. Je reviendrai vous en parler.

M. Pointereau a évoqué ma vision de l'avenir. On ne peut demander aux équipes de SNCF Réseau d'accroître leur productivité sans leur dire pour quoi faire, c'est-à-dire préciser notre vision de l'avenir. Le ferroviaire doit rester l'armature du transport en France, malgré la concurrence de l'aviation *low cost* – dont les tarifs baissent quand ceux du TGV augmentent. Les deux modes de transport ont leur place ; nous pourrions réfléchir à des alliances ou à un fonctionnement complémentaire. Il faut développer le ferroviaire. Si je me suis félicité de la construction de quatre lignes à grande vitesse et de la signature de contrats État-régions dans mon propos liminaire, la question du financement demeure posée. Pour les motiver, je rappellerai aux 52 000 cheminots de SNCF Réseau que le réseau ne pourra être développé que s'ils sont plus productifs.

Hyperloop est une entreprise d'Elon Musk, à l'origine de SpaceX et de Tesla, dont j'ai rencontré le directeur général il y a quelques mois. La SNCF y a investi. Elon Musk a commencé par l'embauche d'une trentaine d'ingénieurs pour concevoir un tube rempli de vide, dans lequel une capsule circule à 1 000 kilomètres/heure pour un coût représentant la moitié ou le tiers de celui du TGV. Il a organisé une opération de *crowdfunding* en demandant non de l'argent mais de l'expertise, rémunérée en actions de l'entreprise. Ce type de projet est à étudier pour le plus long terme.

M. Longeot a parlé du renouvellement. La modernisation et la maintenance du réseau doivent être la priorité numéro un des équipes de SNCF Réseau. Le basculement vers des méthodes de travail différentes de celles d'hier doit être amplifié pour remettre le réseau à niveau le plus rapidement possible. Mais il faut être conscient que ce sera au plus tôt pour 2025.

M. Raison a évoqué les critères d'attribution des sillons. Ceux-ci doivent favoriser l'équité de traitement des acteurs. Puisqu'ils sont différents de ceux du secteur aérien, je devrai les étudier davantage. J'espère pouvoir revenir devant vous pour vous en parler plus en détail.

La question qui doit être posée à propos des lignes désaffectées et des voies vertes, évoquées par M. Miquel, est : est-on susceptible de les réutiliser plus tard ? Si la réponse est non, la voie verte est une solution. Je ne suis toutefois pas assez spécialiste aujourd'hui pour en parler.

M. Hervé Maurey, président. – Estimez-vous avoir tous reçu réponse à vos questions ?

M. Louis Nègre. – Je reviens sur une de mes interrogations. De quelle marge de manœuvre disposez-vous ?

M. Patrick Jeantet. – La loi donne des garanties d'autonomie et d'indépendance en matière de péages, de sillons et de maintenance. Reste à savoir ce qu'il en est pour leur mise en application.

M. Hervé Maurey, président. – Pouvez-vous préciser votre pensée sur les pistes d'externalisation ? Certains évoquent le développement d'une filière industrielle de travaux ferroviaires ; qu'en pensez-vous ? Quels sont les volumes financiers pour la remise à niveau du réseau ? Quels sont les engagements de l'État en la matière, et leur évolution ? Vous semblez minimiser le désaccord entre la SNCF et l'Arafer sur les péages, or ils font l'objet d'un contentieux juridique.

M. Patrick Jeantet. – Quand les équipes internes ne peuvent faire face et qu'il y a un volume important de travail à effectuer, il faut bien faire appel à une externalisation, ce qui a aussi pour effet positif de susciter l'émulation. La question est de savoir si la filière privée dispose d'assez de matériel et d'expertise humaine pour pouvoir le faire. Sans doute pas...

Il faut un contrat de performance qui donne de la visibilité pour convaincre le privé d'investir dans la maintenance ferroviaire. Actuellement, le budget de la maintenance et de la rénovation est de 4,9 milliards d'euros, en hausse de 5 % par rapport à 2015, mais on ne connaît pas sa trajectoire dans le temps.

J'ai bien compris que la question des péages était conflictuelle. L'équilibre péages-subsidies doit être trouvé : si l'on diminue le montant des péages, il faudra augmenter les subventions.

M. Hervé Maurey, président. – Merci. Si votre nomination est confirmée, je vous souhaite bon courage dans cette tâche difficile et vous inviterai à revenir dans quelques mois devant notre commission.

Vote sur la proposition de nomination du Président délégué du directoire de la SNCF

La commission procède au vote sur la candidature de M. Patrick Jeantet, proposé aux fonctions de président-directeur général délégué du directoire de la SNCF, en application de l'article 13 de la Constitution.

M. Hervé Maurey. – Voici les résultats du scrutin : 24 voix pour sur 24 votants.

La réunion est levée à 15 h 45.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 18 mai 2016

-- Présidence de Mme Michèle André, présidente --

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

La réunion est ouverte à 9 h 46.

Mme Michèle André, présidente. - Nous poursuivons ce matin notre cycle d'auditions sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales.

Il nous a semblé important d'entendre le régulateur national qui a la responsabilité de superviser les acteurs bancaires et de contrôler leurs activités en matière de lutte contre le blanchiment et la fraude fiscale.

Je rappelle que, contrairement à la supervision prudentielle, dont la responsabilité a été transférée à la Banque centrale européenne (BCE), la supervision, en matière de lutte contre l'évasion fiscale, reste du ressort du superviseur national. Pour que son action et ses contrôles soient efficaces, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) doit cependant coopérer avec ses homologues étrangers, et il sera sans doute utile que vous reveniez sur les modalités et les éventuelles limites de cette coopération.

Il est également important que vous nous rappeliez les règles qui s'appliquent en matière d'activités des banques dans les États et territoires non coopératifs (ETNC). Par ailleurs, il sera utile que vous précisiez les modalités du contrôle, par le régulateur, de l'activité de banque privée en matière de fraude fiscale, ainsi que le nombre et les dates des contrôles que vous avez effectués en la matière auprès des principaux établissements français, et les conclusions que vous en avez tirées.

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Je voudrais d'abord vous remercier de l'occasion qui m'est donnée de revenir devant la commission des finances car je n'en ai en effet pas eu le loisir depuis novembre 2014, date de la création du mécanisme de supervision unique.

Comme vous l'avez rappelé, outre les fonctions que nous exerçons à l'intérieur de ce mécanisme, mais pour lesquelles les pouvoirs de décision ont été transférés à la BCE, l'ACPR conserve toute une série de missions prévues par les lois nationales dans les domaines autres que la surveillance prudentielle. La Commission bancaire, depuis 1991, avait d'ailleurs joué un rôle important en matière de contrôle du dispositif de prévention mis en place dans les banques et, depuis la création de l'ACPR, nous avons aussi ce rôle dans le domaine de l'assurance. Notre mission est ainsi de faire en sorte que ces établissements financiers soient en mesure de détecter les opérations inhabituelles ou suspectes et de les déclarer aux organes compétents. En France, l'organe qui reçoit les déclarations de soupçon est Tracfin.

Notre matière première est donc bien l'organisation interne des banques, plutôt que l'investigation des opérations elles-mêmes, le but de notre métier étant la transmission à l'autorité qui a pour mission spécifique de réaliser les investigations sur les opérations suspectées de blanchiment ou de financement du terrorisme.

À ce titre, nous intégrons depuis toujours dans notre programme de contrôle des priorités qui, chaque année, portent sur ce qui est perçu par le collège de l'ACPR comme les points les plus importants.

Nous essayons de suivre en cela le consensus international, mais aussi nos analyses particulières et les informations que l'on peut recevoir de Tracfin ou d'autres acteurs de la lutte contre le blanchiment du terrorisme ainsi, depuis 2013, que celles relatives à l'évasion fiscale, afin de déterminer les points sur lesquels il faut faire porter notre contrôle. Depuis déjà un certain nombre d'années, on sait que l'activité de banque privée peut constituer un secteur sensible en matière de lutte contre le blanchiment.

Cette activité est régulièrement contrôlée. Il y a quelques années, nous avions réalisé une thématique à ce sujet. Nous l'avons enrichie en nous penchant sur son exercice à l'étranger, qui pose des problèmes particuliers.

Nous utilisons à cet égard l'ensemble de nos instruments, qu'il s'agisse de questionnaires ou d'entretiens avec les services chargés de veiller à l'application interne de la réglementation dans les établissements. Ceci est le plus souvent chapeauté par les responsables de la conformité.

Nous avons aussi la possibilité, que nous exerçons chaque année, de mener des contrôles sur place et, à la suite, en cas de nécessité, de prendre des mesures de police administrative, comme les mises en demeure, ou d'entamer des procédures disciplinaires. Nous en avons fait un peu moins d'une vingtaine, dont certaines sont en cours.

Il faut distinguer les deux rôles de l'ACPR pour ce qui concerne cette question particulière de la banque privée et de l'utilisation de structures créées pour gérer un patrimoine d'affectation. Tout d'abord, en tant que surveillant national, qui exerce en France la plénitude de ses pouvoirs, l'ACPR a un droit d'accès illimité aux informations. Grâce à des méthodes d'échantillonnage, le nombre d'opérations étant très important pour les grands établissements français, elle peut donc vérifier les procédures et avoir accès à des informations individuelles pour vérifier celles-ci.

L'ACPR traite par ailleurs de l'activité des filiales à l'étranger des groupes bancaires français. C'est d'ailleurs exactement la même problématique pour les groupes d'assurance. Dans ce cas, la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme que ces filiales à l'étranger doivent appliquer est celle du pays. L'autorité chargée de vérifier si la réglementation du pays est appliquée est l'autorité locale. Concrètement, en Suisse, il s'agit de l'autorité suisse, au Luxembourg de l'autorité du Luxembourg, à Monaco de l'autorité de Monaco.

Quel est le rôle de l'autorité française ? Il est de vérifier que les groupes ont bien installé des mécanismes de contrôle susceptibles de faire remonter à la maison mère les éléments permettant de s'assurer qu'ils appliquent bien les réglementations locales et gèrent l'approche globale du risque de conformité de la façon dont elle a été définie par les instances qui gouvernent le groupe dans son ensemble.

C'est l'équivalent de ce qu'on appellerait, dans le domaine prudentiel, le contrôle consolidé. Ce n'est toutefois pas un contrôle consolidé au sens strict du terme. Il ne s'exerce pas sur des comptes. C'est un contrôle du groupe qui s'exerce sur des procédures, des opérations. La première de nos missions, pour laquelle l'ACPR joue, dans le partage international des compétences, un rôle essentiel, est de s'assurer que ces mécanismes de gestion interne du groupe fonctionnent bien au niveau de la tête en France. C'est à ce titre que nous intervenons : notre rôle n'est pas de vérifier si la filiale du Luxembourg a bien appliqué la réglementation anti-blanchiment au Luxembourg. C'est là le rôle de l'autorité du Luxembourg.

Cela dit, il est évident que l'activité au Luxembourg peut avoir un contrecoup sur la situation de l'établissement en France. C'est pourquoi nous demandons que les risques de l'activité au Luxembourg soient suivis de façon rigoureuse et efficace par la maison mère française. C'est là-dessus que porte l'action que nous menons.

Notre premier interlocuteur est donc toujours la maison mère française, celle sur laquelle on peut exercer des pouvoirs directs. C'est à elle que l'on s'adresse pour connaître la nature du contrôle qu'elle exerce sur ses filiales à l'étranger. Nous lui demandons communication d'informations, de rapports internes, de décisions éventuelles.

Il nous est également apparu nécessaire de vérifier la situation sur place, à l'étranger, par des interventions ponctuelles.

Cette question est essentielle dans le cadre des récents développements que l'on a connus. Nous menons ce programme en permanence. Une dizaine d'enquêtes étaient déjà engagées bien avant que les révélations apparaissent dans les journaux. Certaines portaient *de facto* sur les activités de banque privée à l'étranger.

Dès que nous avons eu connaissance des informations publiées dans la presse faisant état de risques importants pour la réputation des banques françaises liés à leur activité à l'étranger, nous avons demandé ce qu'il en était aux têtes de groupes *via* nos méthodes habituelles – questionnaires, entretiens avec les autorités.

Cela nous a permis de savoir quels étaient les groupes concernés. On peut dire qu'il s'agit d'une minorité. Parmi les soixante-dix établissements ou groupes d'établissements ayant une activité de banque privée, ceux qui ont une activité à l'étranger pouvant être concernés par la mise en place de structures de gestion de patrimoine d'affectation sont en fait moins d'une dizaine.

À partir de là, nous opérons une deuxième vague d'investigations pour faire remonter de façon plus précise les informations dont ils disposent sur ce qui se passe à l'étranger. Nous en sommes à cette deuxième étape qui, pour certains cas, s'appuie sur les enquêtes en cours et permet de consulter les informations disponibles à l'étranger. Pour d'autres, cela consiste d'abord à demander les résultats des enquêtes en cours afin de savoir si elles sont satisfaisantes ou s'il nous faut mener des actions complémentaires.

A ce stade des résultats préliminaires dont nous disposons, nous constatons que la remontée des informations est loin d'être automatique. Beaucoup d'établissements, parfois de façon non cohérente entre eux d'ailleurs, font état de difficultés pour faire remonter les informations nominatives émanant de leur filiale à l'étranger et pour nous les donner.

De ce fait, nous avons aussi entrepris une action auprès d'autres autorités pour essayer, la situation n'étant pas la même à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, de préciser exactement nos droits d'accès et d'utilisation de l'information des filiales, ainsi que ceux des établissements.

Autant il existe un cadre bien établi, éprouvé et relativement précis dans le domaine prudentiel, comme par exemple dans les textes européens, autant ce n'est pour l'instant pas le cas dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. On ne peut pas dire qu'il y ait un consensus sur les informations auxquelles nous pouvons avoir accès, ni sur l'utilisation qu'on peut en faire, de même que pour les maisons mères des établissements, que ce soit sur la nature des informations ou sur la capacité à les reproduire et à les extraire du pays en question pour les faire remonter et les utiliser en France.

Dans certains pays, il semblerait qu'il existe une approche relativement restrictive. Les informations auxquelles nous pouvons avoir accès sont d'ordre général et concernent l'organisation du contrôle dans les établissements. On nous informe si l'on considère qu'il existe un problème pour l'application de la loi locale, mais nous n'avons pas accès directement aux matériaux nous permettant de déterminer s'il y a eu ou non infraction à la loi locale ou aux procédures, l'autorité de contrôle nationale étant seule compétente sur ce plan.

En dehors de l'Union européenne, nous avons de toute façon besoin de l'accord de l'autorité concernée pour nous déplacer et nous y rendre. Dans l'Union européenne, nous n'avons pas besoin d'accord : toutes les autorités nous reconnaissent le droit d'aller sur place mais, en revanche, pour ce qui est des modalités d'accès à l'information, les positions peuvent être différentes voire, dans certains cas, restrictives concernant la nature de l'information et surtout l'utilisation que l'on peut en faire.

Nous sommes en train de faire, en ce moment même, le tour de toutes les situations. Dans tous les cas, nous allons essayer de pousser les choses à l'extrême pour voir à quel moment où l'on nous dit « non ». Nous allons demander l'accès à des informations individuelles pour les transmettre en France et les utiliser.

C'est un processus d'interaction à la fois avec les groupes et avec les autorités. Cela prend un peu de temps. On en est au début, mais c'est un sujet essentiel car, pour la suite de l'organisation par les groupes des contrôles de leur filiale à l'étranger, il est absolument essentiel que l'on connaisse exactement le cadre. Il nous semble que c'est le devoir de l'ACPR de signaler aux autorités compétentes qui négocient le cadre juridique les difficultés pratiques que l'on peut rencontrer, et jusqu'où l'on peut exercer des pouvoirs à l'étranger en la matière.

C'est bien à l'étranger que nous avons constaté le recours à ces instruments de patrimoine d'affectation, une implantation dans un pays pouvant gérer un organe dans un autre pays. En France, nous n'avons pas vu ce type de situations dans nos contrôles.

C'est pourquoi l'essentiel de nos contrôles porte en ce moment sur les conditions dans lesquelles les groupes peuvent contrôler leurs activités à l'étranger. C'est une des complexités de la situation dans laquelle nous sommes, sur laquelle je pense qu'il sera utile de revenir.

Mme Michèle André, présidente. - Si j'ai bien compris, vous pouvez aller au Luxembourg, à Genève, à Londres ou à Jersey, mais l'accès au Panama vous est difficile.

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Nous n'avons aucune raison d'aller à Panama, car il n'y existe aucune implantation de banque française. Nous ne pouvons aller à l'étranger que pour inspecter ce qu'y fait une banque française.

Par ailleurs, Panama n'a pas conclu d'accord – nous n'avons pas non plus demandé à en conclure un, puisqu'il n'y a pas d'implantation – permettant de mener une enquête sur place. Nous menons une enquête sur place exclusivement auprès des banques françaises, de leurs succursales ou de leurs filiales. S'ils n'en ont pas dans le pays considéré, il n'y a pas de raison pour que nous nous déplaçions dans un pays où on aurait, de toute façon, peu accès à l'information.

Pour ce qui est des autres pays que vous avez cités, nous avons accès à tous ceux qui sont dans l'Union européenne. C'est vrai pour Luxembourg et pour Londres. Pour les autres pays, cela dépend de l'accord que nous avons avec eux. Nous avons un accord avec la Suisse, où nous pouvons nous rendre. En revanche, l'accès à l'information individuelle, et encore plus la copie et l'utilisation qu'on pourrait en faire en France, sont encore en cours de discussions avec les autorités suisses.

Cela peut dépendre des pays. Nous n'avons pas encore essayé d'aller dans certains d'entre eux. Nous ne sommes donc pas sûrs que l'autorité concernée accepte notre venue.

Mme Michèle André, présidente. - Avez-vous les moyens de distinguer les motifs de création de sociétés *offshore* ? Pouvez-vous en avoir une idée ? Nous avons déjà entendu une banque et allons en recevoir deux autres la semaine prochaine.

On a invoqué, pour justifier la création de sociétés *offshore*, des raisons patrimoniales - situations familiales complexes, biens dispersés. Avez-vous les moyens de vérifier si ces créations répondent à cette raison ou si un motif beaucoup moins noble de fraude et d'évasion fiscales peut être invoqué ?

Pour un résident fiscal français, même si l'accès aux informations individuelles est parfois difficile, pouvez-vous nous communiquer des informations sur vos enquêtes en cours, puisque vous nous dites en avoir ?

Enfin, vous attendez les documents que vous avez réclamés, mais je suppose que vous recherchez des types de manquements précis et que vous allez sans doute poser des questions en ce sens. Y a-t-il des résidents français qui ne seraient pas en règle avec le fisc français dans ces affaires ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Nous n'avons pas directement l'information permettant de vérifier des cas individuels. En revanche, nous devons nous assurer que les établissements vérifient bien ce qui leur est demandé. Ce sont eux qui ont concrètement, au jour le jour, les informations sur les clients, qui décident d'accepter ou non un client, de continuer une relation d'affaires, voire de proposer une aide à la création de certaines structures de gestion de patrimoine.

Notre point de départ, ce sont les procédures internes de l'établissement, telles qu'ils les appliquent à l'ensemble de leurs implantations à l'étranger. Ce n'est donc

qu'indirectement, et pour vérifier si ces procédures sont appliquées, que nous avons accès aux informations individuelles.

Ce ne peut être l'objectif de notre mission, mais il n'est pas impossible que nous découvrions, au cours de celle-ci, des informations nous permettant, dans certains cas particuliers, de voir si la politique qui a été définie est suffisamment rigoureuse et si elle est effectivement appliquée.

La première phase de remontée d'informations passe donc par la politique des établissements. Nous disposons desdites informations, car elles ne mettent pas très longtemps à remonter.

Tous nous disent - et nous n'avons pour l'instant pas d'élément pour le démentir - que la politique d'acceptation de clientèle s'est resserrée en plusieurs étapes, en 2000, 2009 et 2012. Je pense d'ailleurs que ce resserrement n'est peut-être pas achevé et qu'il y aura encore des étapes supplémentaires.

La dimension fiscale de ces politiques semble avoir surtout compté à partir de 2009. Auparavant, l'accent était nettement moins mis sur la prévention du risque de complicité d'évasion fiscale à l'étranger, direct ou indirect.

Pour nous, il est intéressant de considérer ce que cela a donné concrètement. Qu'est-ce qui figure dans les rapports d'enquête internes ? Y a-t-il des remarques ? Sont-elles suivies d'effets ? C'est ce qui réclame des investigations complémentaires, et c'est là que nous rencontrons des difficultés pour savoir de quelles informations on dispose.

Mme Michèle André, présidente. – Connaissez-vous le nombre de pays concernés depuis 2012, pour chacune des banques placées sous votre supervision ? Leur avez-vous demandé des informations en ce sens ? Dans quels délais espérez-vous les obtenir ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Il faut distinguer les choses. Les informations sur les politiques générales, on les a déjà à un certain niveau.

Mme Michèle André, présidente. - S'agissant de la création de sociétés offshore...

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Y compris dans ce domaine. On sait s'il y a eu une politique de création ou non, ou si cette politique a été revue dans un sens plus restrictif. Ce dont nous ne disposons pas, ce sont des informations précises individuelles permettant de vérifier ce qui nous est dit, ce qui est essentiel pour un contrôleur.

C'est ce qui nous permet de vous dire aujourd'hui qu'il n'y a qu'une dizaine d'établissements ayant eu une politique permettant l'ouverture de ce type de société. En effet, la plupart du temps, il s'agissait de structures de gestion de patrimoine qui, pour des raisons très diverses, demandait à être scindé en différents blocs.

Il peut parfois y avoir des structures d'affectation pour le commerce - mais cela vous intéresse peut-être moins. En nombre, elles peuvent cependant ne pas être négligeables. Le financement d'aéronefs ou d'un certain nombre de financements commerciaux se fait par exemple par création de structures *ad hoc*.

Ce qui nous intéresse, ce sont celles relevant de la banque privée et non de la banque commerciale - même s'il y en a pas mal - et qui sont utilisées comme un instrument de gestion des patrimoines. Toutes les banques privées nous disent qu'elles ont revu leur politique, qu'elles connaissent tous les bénéficiaires effectifs, qu'ils passent tous à la conformité et que les critères d'acceptation se sont resserrés.

Mme Michèle André, présidente. - La semaine dernière, Frédéric Oudéa, directeur général de la Société Générale, nous a dit qu'en 2010 déjà, la Société Générale avait mis en place un code de conduite en matière fiscale, dont l'application avait été intensifiée en 2012. Quel regard portez-vous sur ce code de conduite ? Toutes les banques disposent-elles à votre connaissance d'un outil semblable ? Quel contrôle exercez-vous sur son application ? Quel impact ce code de conduite a-t-il eu dans l'évolution de la clientèle ? Y a-t-il eu des départs de clients ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Le terme de « code de conduite » est propre à la Société Générale. On ne le retrouve pas nécessairement dans les autres établissements. Ce qu'on demande aux établissements, c'est une politique d'acceptation de la clientèle.

Celle-ci comporte deux niveaux : une application stricte de la réglementation d'une part, et des éléments politiques d'autre part – quel type de client vise-t-on, quel type de client accepte-t-on, quels sont les risques que l'on accepte de prendre et ceux que l'on n'accepte pas.

La Société Générale a rédigé un code de bonne conduite, avec une évolution restrictive visant la définition du type de clientèle que la banque accepte ou refuse. Cette évolution remonte à 2012. On la retrouve dans la plupart des grands groupes, pas nécessairement exactement aux mêmes dates, parfois avec deux étapes au lieu d'une, mais on peut dire que le *trend* global est bien celui-ci. Il existe bien partout une définition, sous différents noms, d'une politique d'acceptation de la clientèle, plus restrictive après 2009, suivant des dates et des étapes qui peuvent varier selon les établissements.

Ainsi que je vous l'ai dit, je pense que ce mouvement n'est pas achevé et que les banques peuvent encore faire évoluer leur politique d'acceptation. Certains grands groupes ont par exemple revu cette politique l'année dernière. Le calendrier et la nature des documents peuvent toutefois varier d'un groupe à l'autre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En premier lieu, je souhaiterais revenir sur les contrôles exercés auprès des filiales de banques françaises installées à l'étranger. Vous avez dit que vous pouviez effectuer des contrôles en Suisse ou au Luxembourg. Les régulateurs étrangers jouent-ils le jeu ? Êtes-vous libre du choix des échantillons au Luxembourg, ou vous sont-ils imposés par le régulateur national ?

En second lieu, l'ACPR est-elle informée par Tracfin du manquement de certaines banques ? Le signalement joue-t-il dans les deux sens ? Quel est le volume des signalements effectifs ? Concernent-ils plutôt la fraude fiscale, le blanchiment, ou le terrorisme ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Pour ce qui est des établissements et de nos rapports avec les autorités, nous avons des interactions importantes avec celles-ci, et nous essayons de faire reculer la limite de ce à quoi nous avons accès.

Au Luxembourg, nous pouvons aujourd’hui accéder aux informations individuelles. Bien entendu, ce sont eux qui nous communiquent les résultats. Nous n’avons pas un accès immédiat aux données, nous ne déterminons que les paramètres des échantillons. Nous avons également reçu l’autorisation de nos collègues luxembourgeois d’utiliser ces informations pour l’exercice des missions propres de l’ACPR. En revanche, l’autorité luxembourgeoise a estimé que son autorisation était nécessaire pour toute autre utilisation, notamment pour la transmission à toute structure autre que l’ACPR.

Nous avons donc pu établir des demandes beaucoup plus précises et aller jusqu’au bout du processus pour mesurer ce à quoi on pouvait avoir accès.

On en est à un stade moins avancé avec les autres pays. Jusqu’à présent, la Suisse ne nous permettait pas un accès aussi large aux informations individuelles. Seul l’accès anonymisé était possible. La Suisse mettait plus de restrictions à la remontée. Les autorités suisses ayant changé leur loi en début d’année, nous sommes en train d’étudier la possibilité d’avoir désormais un fonctionnement proche de celui du Luxembourg. Nous sommes aussi en cours de discussions avec deux autres autorités pour essayer de voir ce qu’il en est.

Pour ce qui est de Tracfin, nous collaborons depuis l’origine. Cette collaboration est multiforme. Nous les associons à la définition de notre programme d’enquête. Tracfin est en quelque sorte notre « client » : c’est lui qui bénéficie de notre action, puisque les déclarations de soupçons sont reçues par lui, et non par nous. Il est très important pour nous qu’il nous fasse savoir si la qualité et la quantité des déclarations de soupçon qu’il reçoit sont adéquates.

Nous avons avec Tracfin des rendez-vous périodiques mais, même en dehors, lorsqu’il considère qu’il existe une difficulté particulière, il nous le signale. C’est un des éléments qui peut nous conduire à modifier notre programme en cours d’année. En effet, nous n’hésitons pas à modifier les enquêtes prévues, notre but étant d’utiliser nos moyens de la façon la plus adéquate, et donc d’aller voir là où il semble qu’il existe des difficultés. Nous effectuons un certain nombre de contrôles de routine mais, dans la lutte contre le blanchiment, il est important de bien cerner les risques. L’interaction avec Tracfin est donc pour nous très importante.

Quant au nombre de transmission à Tracfin, il a été de l’ordre de deux cents depuis l’entrée en vigueur de la loi de 2013. Je rappelle que ce sont les assujettis à l’ACPR qui effectuent plus de 80 % des transmissions à Tracfin. Globalement, c’est de l’ordre de la dizaine de milliers. Il est donc normal que nous en fassions peu par rapport à ce chiffre, puisqu’il s’agit uniquement des cas où, dans notre échantillonnage, nous découvrons quelque chose que l’établissement n’a pas déclaré et dont nous pensons qu’il devrait l’être. C’est ce qui explique les différents ordres de grandeur.

Mme Michèle André, présidente. – Le directeur de Tracfin sera entendu par la commission le 15 juin prochain.

M. Michel Bouvard. – Vous avez évoqué les différences qui existaient entre les réglementations en matière de lutte contre le blanchiment et de terrorisme. Quels sont, selon vous, les points indispensables sur lesquels il faudrait réaliser des progrès en Europe pour que vous puissiez exercer complètement votre mission ?

En deuxième lieu, on a bien compris que, dès lors qu'il n'existe pas d'implantation bancaire officielle dans un État étranger, il ne vous était pas possible d'effectuer des contrôles. Néanmoins, certaines fondations peuvent être gérées par des établissements bancaires français. Ne pouvez-vous pas intervenir dans ce cas, ou existe-t-il au contraire des possibilités ?

Enfin, en dehors du débat, je voudrais profiter de la présence du secrétaire général de l'ACPR pour obtenir quelques informations écrites sur les conséquences que représente pour l'Agence française de développement (AFD) le fait de ne pas être intégrée à la Caisse des dépôts par rapport au mécanisme de surveillance unique européen.

Mme Michèle André, présidente. – Je constate votre persévérance sur ce sujet !

M. Marc Laménie. – Quels sont les moyens d'investigation et les moyens humains dont vous disposez ? En second lieu, quel est le statut juridique de l'ACPR ?

M. Éric Doligé. – Quel regard portez-vous sur la pertinence de la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) ? L'ACPR dispose-t-elle en interne d'une autre liste noire ou grise d'États avec lesquels la coopération est plus délicate, voire inexistante ?

M. Richard Yung. – Votre travail consiste à vérifier l'application par les banques françaises de la législation bancaire et prudentielle, et non d'étudier les comptes pour déterminer si les gens sont honnêtes ou pas. D'après ce que vous dites, vous rencontrez, dans le cadre de vos investigations à l'étranger, un enthousiasme mitigé - pour ne pas dire plus.

Je suis surpris qu'il puisse exister des problèmes avec le Luxembourg ou avec la Suisse. Faudrait-il placer ce dossier au centre d'une négociation plus globale pour qu'il existe, comme autour de Bâle III, un cadre général afin que tous les pays s'engagent à réservier un bon accueil aux différentes autorités ? L'ACPR n'est sûrement pas la seule dans ce cas : ce doit être la même chose pour les Allemands, etc. Que faire pour qu'il y ait une collaboration franche et transparente en la matière ? Il est quelque peu choquant que l'on vous limite dans les utilisations que vous pouvez faire de certains renseignements.

Par ailleurs, le domaine fiscal n'est pas votre sujet, mais depuis la loi bancaire, vous pouvez transmettre des suspicions à la DGFiP et au parquet financier. Existe-t-il déjà un certain nombre de cas ? Comment cela a-t-il été suivi ?

M. André Gattolin. – Malgré la volonté qui transparaît à travers vos propos de faire du mieux possible dans le cadre qui est le vôtre, j'ai néanmoins le sentiment d'un terrible aveu d'impuissance concernant la mise en œuvre des législations.

Je suis ravi de découvrir que vous avez, en tant qu'agence de contrôle, une liberté de circulation en Europe !

Vous avez parlé de pays qui collaborent plus ou moins bien, qui interprètent différemment les textes. La commission aimerait disposer de quelques exemples plus détaillés.

Ne pouvoir intervenir que là où les banques françaises disposent d'établissements physiques est terriblement restrictif ! Ceux qui sont inquiets de voir demain le *reporting* pays par pays s'étendre à des secteurs autres que la banque et les industries extractives ont de quoi être rassurés face à la créativité des États et des établissements, et à l'interprétation des règles.

Comme vous le dites : d'un point de vue théorique, on vous communique des informations, mais vous ne bénéficiez pas de tous les éléments pour juger des pratiques. Je trouve cela terriblement inquiétant à l'intérieur même de l'Union européenne.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Plusieurs questions touchent aux modifications que l'on pourrait souhaiter à ce stade pour améliorer les pouvoirs d'enquête et l'efficacité du dispositif.

J'ai peut-être trop insisté sur des points où il existe un problème. On n'a pas de problème pour avoir accès à des informations non nominatives. Dans l'Union européenne, cela ne se discute même pas. Même à l'étranger, le plus souvent, on a accès à des informations non nominatives.

L'accès aux informations nominatives, la possibilité d'en prendre copie pour notre usage et celle de les transmettre à Paris sont les trois points sur lesquels les textes ne sont pas absolument clairs. Je pense, au moins à l'intérieur de l'Union européenne, qu'une clarification serait de nature à faciliter l'action de tout le monde. Nous sommes d'ailleurs prêts à le faire pour les autorités qui enquêteraient en France. Nous considérons qu'on doit leur donner accès à des informations nominatives, qu'elles doivent pouvoir utiliser dans l'exercice de leurs fonctions.

La possibilité de contrôler des structures de patrimoine d'affectation qui ne seraient pas localisées dans le pays de l'établissement – ce qui est le cas général – ne constitue pas véritablement un problème de notre point de vue. S'ils gèrent ces structures, les pays doivent disposer de toute l'information là où ils la gèrent. Dans le cas contraire, pour nous, c'est déjà un manquement. Accepter un rôle de gérant et ne pas disposer des informations nécessaires pour appliquer les diligences constitue pour nous un problème.

Ce que nous voulons, c'est déterminer si les établissements que nous contrôlons bénéficient bien des informations nominatives. S'ils ne les ont pas, c'est déjà un problème ! On pourrait déjà remarquer que cela ne nous paraît pas conforme au standard que nous souhaitons voir les groupes adopter pour cette gestion.

Le fait qu'on n'ait pas accès à l'information peut survenir dans des cas particuliers, mais cela nous permet de réagir, d'avoir une action au niveau de la procédure globale et de contraindre les établissements à ne plus accepter cette situation.

Cela peut avoir pour conséquence qu'on n'ait pas l'information individuelle, mais ce n'est pas véritablement un obstacle à l'exercice de nos missions. On doit pouvoir contrôler s'ils ont ou non des informations individuelles sur des *trusts* panaméens, par exemple. Si ceci est géré du Luxembourg, ont-ils vraiment toutes les informations nécessaires pour agir dans des conditions de prudence, et vérifier qu'ils ne participent pas à une complicité de blanchiment ou autre activité qui présenterait un risque important pour l'établissement ?

De quels moyens disposons-nous pour y parvenir ? Bien entendu, nous avons ceux que le Parlement nous attribue. C'est lui qui fixe ces moyens. Nous disposons, pour exercer nos missions dans le domaine bancaire, d'un corps d'un peu moins deux cents inspecteurs, qui doivent également effectuer des inspections pour la BCE, très exigeante en matière de contrôle dans le domaine prudentiel et sur les modèles internes.

Je vous l'ai dit, l'ordre de grandeur de nos inspections relatives au blanchiment est de plusieurs dizaines de missions par an. Certaines années, c'est plutôt vingt missions, d'autres années plutôt cinquante missions. Cela dépend de la perception que l'on peut avoir des risques.

Comme nous réalisons cent trente à cent quarante missions par an, vous voyez qu'entre 12 % et 30 % sont consacrées au blanchiment. En 2001, toutes nos missions ont porté sur la lutte contre le financement du terrorisme. On a donc aussi une possibilité de modulation en fonction des risques.

Quant à notre nature juridique, nous sommes une autorité de la République prévue par la loi. Elle a pour caractéristique d'être adossée à la Banque de France en termes de moyens. Le secrétariat général de l'ACPR est ainsi un établissement de la Banque de France. C'est ce qui nous permet de récupérer toute l'inspection de la Banque de France si un contrôle particulier le nécessite.

S'agissant de la pertinence de la liste des ETNC, celle-ci est établie à un niveau politique, qui dépasse de très loin celle de l'ACPR. L'ACPR signale régulièrement – et va désormais le faire systématiquement – les problèmes de coopération qu'elle rencontre. Nous n'avons pas de moyens privilégiés d'information pour savoir si la réglementation de tel pays est meilleure ou moins bonne que celle d'un autre. Quelqu'un de chez nous a par exemple été sélectionné pour l'examen des États-Unis, ce qui montre que nous sommes appréciés par le Groupe d'action financière (GAFI) en tant qu'experts pour les pays les plus importants. Une autre personne de chez nous a participé à l'examen de la Suisse.

Nous avons donc par ce biais des informations sur le degré de mobilisation, l'efficacité des mécanismes de lutte anti-blanchiment dans les différents pays, mais nous ne pouvons établir une revue indépendante. Nous n'en avons pas les moyens, et ce n'est pas vraiment notre mission. En revanche, nous signalons systématiquement à la représentation française tous les problèmes que nous rencontrons.

Autre point très important : tout le sens de notre action, s'agissant de contrôles qui portent *in fine* sur des dossiers individuels et des opérations, est de mobiliser les ressources des établissements. Nous sommes là pour pousser les établissements à accroître les moyens qu'ils consacrent au contrôle, et à avoir une politique plus rigoureuse. Nous ne pouvons, en direct, contrôler les clients du système bancaire français. En revanche, notre rôle est de les pousser à y consacrer plus de moyens.

Il est un fait que les moyens consacrés à la conformité ont considérablement augmenté ces dernières années dans les banques françaises. Il reste que, dans toutes ces opérations, il faut s'adapter à l'évolution des risques. Nous sommes là pour encourager les établissements à davantage de prudence et à renforcer ces mécanismes.

Pour ce qui est de la transmission aux autorités fiscales, celle-ci est comprise dans le chiffre de deux cents que j'ai déjà cité. Ceci a été permis par la loi de 2013. Plus de la moitié ont une composante fiscale et ont été envoyés à la DGFiP. En revanche, naturellement, la DGFiP n'a pas le même mécanisme de *feedback* que Tracfin et nous ne savons pas quel sort a été réservé aux informations ainsi transmises.

Enfin, j'ai bien noté votre demande concernant l'AFD.

M. Éric Bocquet. - Prenez-vous en compte les lanceurs d'alerte ? Dès 2009, les salariés d'UBS avaient alerté l'ACPR sur certains dysfonctionnements. Comment gérez-vous ces informations ou les révélations de la presse ?

On a bien senti dans vos propos les limites que rencontre votre action, notamment au plan international. Vous dites qu'il n'existe pas de consensus sur le droit d'accès aux informations, aussi bien quant à la nature de celles-ci que concernant leur utilisation. Vous devez par exemple obtenir l'autorisation du superviseur luxembourgeois pour pouvoir intervenir au Luxembourg. La coopération internationale existe donc plus dans les discours que dans la réalité. C'est un vrai sujet.

S'agissant de la présence de banques françaises dans les ETNC, on a parfois l'impression qu'on a affaire à une personne qui aurait vendu son appartement mais oublié de signaler qu'elle loue une villa au même endroit. Considérez-vous qu'un mandat fiduciaire exercé par une banque française, dans un *trust* situé dans un paradis fiscal que nous ne nommerons pas, constitue une activité de cette banque dans ce pays ? Avez-vous des informations sur des situations où des banques françaises exerceiraient un tel métier ?

Vous avez par ailleurs indiqué qu'il n'existe pas d'implantation de banque française au Panama. Pour autant, il apparaît que des banques françaises y conduisent des activités non négligeables en tant qu'intermédiaire ou mandataire fiduciaire. Ces activités peuvent entraîner des risques juridiques considérables et peuvent mettre en cause la réputation des établissements. Ne vous semble-t-il pas que ces risques mériteraient de votre part une certaine attention ?

M. Yvon Collin. - Pouvez-vous nous indiquer avec plus de précisions quelle a été et quelle est aujourd'hui l'activité de la commission des sanctions de l'ACPR dans le prononcé de sanction pour manquement aux règles de conformité ?

En second lieu, les lignes directrices de l'ACPR et de Tracfin et les textes réglementaires induisent une obligation de déclaration de soupçon lorsqu'un assujetti entre en contact avec une entité opaque. Ceci s'applique-t-il au cas où cette relation se noue dans un pays tiers ?

M. Philippe Dominati. - Je voudrais revenir sur certaines des questions qui vous ont été posées par certains collègues. Comment exercez-vous votre contrôle sur les fondations relevant d'établissements ou de succursales d'établissements français, par exemple au Luxembourg ?

Si vous voulez des informations nominatives sur un établissement français au Luxembourg, êtes-vous obligé de passer par l'administration luxembourgeoise ou pouvez-vous y accéder directement par la filiale de cet établissement ? On ressent en effet un sentiment de malaise, tous les dirigeants des banques françaises nous expliquant qu'ils sont soumis à l'ACPR et que leurs comptes sont parfaitement clairs. Le sont-ils vraiment ? Avez-vous ou non accès aux comptes des filiales françaises, en Europe et à l'étranger ?

Vous parlez de procédures, de codes, mais on a du mal à comprendre comment vous accédez aux informations individuelles.

M. François Marc. – Vous avez indiqué que vingt procédures disciplinaires relatives au contrôle des établissements bancaires étaient en cours.

Peut-on en savoir un peu plus ? S'agit-il de comportements suspects ? Quel est le fondement de ces procédures, et de quels établissements s'agit-il ? Vingt procédures, c'est beaucoup. Cela signifie-t-il qu'il existe un ensemble de comportements répréhensibles ?

Par ailleurs, on parle beaucoup du Luxembourg, du Panama, etc., mais il y a eu, au second semestre 2015, une affaire concernant une filiale de banque française installée à Monaco, dont deux salariés ont indiqué que tout ce qui était fait là-bas n'était pas forcément très vertueux. Que pourriez-vous nous dire à propos de la vertu sur le rocher de Monaco ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Je ne me prononcerai pas sur la vertu, mais sur l'action de l'ACPR à Monaco.

Je rappelle qu'en vertu des accords franco-monégasques, l'ACPR ne contrôle pas la lutte contre le blanchiment à Monaco. Ceci a été exclu de la compétence de l'ACPR par les autorités monégasques. Des informations nous ont été communiquées par l'autorité compétente, le Service d'information et de contrôle sur les circuits financiers (SICCFIN), sorte de mixte entre Tracfin et l'ACPR. C'est cette autorité monégasque qui a traité la question et qui serait plus à même de répondre à vos interrogations.

Nous avons étudié les conséquences qu'en avait tirées ce groupe bancaire français sur sa politique de groupe. Celles-ci ont été très claires, puisqu'il a arrêté ce type d'activité.

M. Michel Bouvard. - Peut-on savoir qui désigne le secrétaire général de l'instance de contrôle monégasque ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Le gouvernement princier...

M. Michel Bouvard. - Indépendamment de la France ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. - Oui. Il peut être Français, mais ce n'est pas le Gouvernement français qui le désigne.

S'agissant de l'utilisation d'informations venant de l'extérieur, et notamment des lanceurs d'alerte, sur notre politique de contrôle, j'ai déjà dit à propos de Tracfin que nous y recourons pour modifier notre programme périodique. Nous exerçons un contrôle *a priori* chaque année pour arrêter le type d'établissement à contrôler. Le collège en délibère, puis le secrétaire général choisit, en fonction des critères arrêtés par le collège, les établissements individuels sur lesquels va porter une mission.

Nous débattons avec Tracfin en amont. Si Tracfin nous signale quelque chose, nous changeons le programme de contrôle pour l'adapter de façon réactive.

Pour ce qui est des lanceurs d'alerte, avant l'ordonnance de 2014, il n'y avait pas de texte particulier encadrant le fonctionnement. Il existait une pratique : c'est celle qui nous a conduits à recevoir le lanceur d'alerte d'UBS et à lancer notre contrôle. C'est nous qui avons envoyé au parquet le résultat de notre enquête, déclenchée par notre audition du lanceur d'alerte.

La qualité des alertes est très variable. On nous communique parfois des affirmations sans élément. Nous les utilisons surtout lorsqu'on a des informations précises.

Depuis 2014, il existe une procédure formalisée, où toute personne bénéficie d'un interlocuteur désigné, qui protège l'identité de la personne. On a formalisé la procédure sur le recours aux lanceurs d'alerte. La qualité de leurs informations est très inégale. Certaines choses sont très exploitables, et d'autres le sont fort peu, mais nous sommes tout à fait disposés à continuer à modifier notre programme en fonction d'informations nouvelles. Cela a encore été le cas dernièrement.

Je me suis peut-être mal exprimé à propos de l'activité de la commission des sanctions, en évoquant une vingtaine de procédures de blanchiment depuis 2010. En fait, la commission des sanctions examine un peu plus d'une dizaine de procédures par an. Le chiffre de vingt ne concernait donc pas des procédures en cours, mais celles dont l'examen a été achevé depuis 2010 par la commission des sanctions.

Les procédures en cours sont de l'ordre de cinq. Je ne puis m'exprimer sur celles-ci. Vous vous souvenez peut-être qu'une procédure diligentée par la Commission des opérations de bourse (COB) a été autrefois annulée pour ce motif. Je préfère donc rester discret.

Une question revient sous plusieurs formes au sujet du contrôle des structures d'affectation, qu'on appelle fondations, *trusts*, fiducies, etc.

En France, nous avons accès à tout, et nous n'accepterions pas que l'on ne nous donne aucune information sur le constituant, le bénéficiaire, etc. Il est hors de question que l'ACPR ne soit pas capable d'examiner une activité exercée en France.

Pour l'activité exercée à l'étranger, on rencontre les problèmes que j'ai cités tout à l'heure. Les fondations sont le sujet de notre dernière vague de contrôle. Nous demandons à y avoir accès, car nous pensons que c'est nécessaire. Nous nous appuyons sur les procédures des établissements et voulons vérifier si celles-ci sont véritablement impliquées. C'est la première fois que nous allons aussi précisément rechercher quelqu'un qui n'est pas le client direct d'une banque.

La coopération internationale s'est améliorée ces dix dernières années dans ce domaine. On essaye d'aller encore plus loin et d'avoir accès, grâce à des inspections sur place, à des informations nominatives, non seulement directement sur le client d'une filiale de banque au Luxembourg, mais aussi sur le bénéficiaire ultime effectif de ces structures d'affectation et sur les conditions de gestion de ce type de structures. Les politiques d'acceptation sont plus rigoureuses qu'auparavant. Nous voulons savoir si elles sont bien appliquées, et si elles respectent les inflexions données ces dernières années.

Pour nous, le fait que la structure soit dans un autre pays n'est pas important. Si elle est gérée au Luxembourg, c'est au Luxembourg que doivent se trouver les informations. Ce qui m'intéresse dans ce cas-là, c'est de voir ce qui existe au Luxembourg. Une autorité de contrôle exerce son pouvoir sur les établissements financiers et non sur une entité, qu'elle ait la personnalité morale ou non. Les fondations ont une personnalité morale, les *trusts* n'en bénéficient pas. Cela m'est égal : ce que je contrôle, c'est l'action de l'établissement qui gère ce type de structures, et je veux pouvoir le contrôler au siège de l'établissement, là où l'activité doit être exercée. Le fait que celle-ci amène l'établissement à se déplacer dans un autre pays m'importe peu. Ce que je veux, c'est le contrôler là où il doit gérer l'activité, là où son propre contrôle interne doit être capable de vérifier ce qui est fait par les implantations locales, par rapport aux politiques de la maison mère.

C'est un fait : nous n'avons pas tenté de contrôler les structures. Il me semble que, pour renforcer l'efficacité de notre mission, il vaut mieux se concentrer sur la mission portant sur les établissements eux-mêmes. Nous n'avons donc pas tenté d'aller au Panama, aux îles Vierges, aux Seychelles, ou dans les différents pays où existent des registres de ces structures. Nous examinons les liens de la banque avec cette structure, qu'elle a accepté de gérer là où elle est. Ce type de contrôle est beaucoup moins exotique, mais beaucoup plus utile - y compris pour l'économie des moyens de contrôle dont nous disposons.

Enfin, quant à notre degré d'information, nous demandons, dans le cadre de notre mission, un échantillon d'informations nominatives, y compris sur les bénéficiaires. C'est ce que nous sommes en train de tester partout, même à Monaco.

Mardi 24 mai 2016

-- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, puis de Mme Michèle André, présidente --

Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication

La réunion est ouverte à 9 h 32.

La commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le Gouvernement nous a transmis mardi dernier un projet de décret d'avance, que Michèle André vous a immédiatement fait parvenir.

L'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances fixe à sept jours le délai dans lequel les commissions des finances doivent rendre leur avis sur les projets de décret d'avance. Ce délai expire donc aujourd'hui, ce qui explique que nous nous réunissions ce matin.

Le projet de décret ainsi que le projet d'avis proposé par le rapporteur général vous ont été distribués.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances a été notifiée mardi dernier d'un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement.

Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, notre commission doit faire connaître son avis sur le décret au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. Il est donc encadré par la loi organique relative aux lois de finances, qui définit quatre conditions de validité du recours au décret d'avance.

Ainsi, les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, afin de ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. En outre, pour éviter que cet outil réglementaire ne permette de contourner une éventuelle loi de finances rectificative, les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits prévus en loi de finances initiale. Les crédits annulés ne peuvent quant à eux être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Ces trois critères sont purement mathématiques et je me bornerai à constater qu'ils sont respectés.

En revanche, le dernier critère, celui de l'urgence, est plus qualitatif et répond, selon la Cour des comptes, « aux deux conditions que sont la nécessité, constatée au moment où est préparé le décret d'avance, et l'imprévisibilité des dépenses auxquelles ce dernier doit faire face ».

La vérification du caractère urgent des dépenses supplémentaires exige un examen détaillé des ouvertures prévues par le présent projet de décret d'avance. Ces ouvertures concernent trois missions.

La mission « Travail et emploi » représente l'essentiel des ouvertures, avec 1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 900 millions d'euros en crédits de paiement pour la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi décidé par le Président de la République le 18 janvier dernier.

Par ailleurs, 158 millions d'euros sont ouverts sur la mission « Immigration, asile et intégration » pour financer les dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile, ou ADA. Roger Karoutchi, notre rapporteur spécial, nous fera part de son opinion quant à l'imprévisibilité de ces dépenses supplémentaires.

Des crédits supplémentaires sont aussi ouverts sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », à hauteur de 64,5 millions d'euros, pour financer les moyens de lutte contre les risques sanitaires et l'indemnisation des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisation employeur avant 1990.

Le projet de décret d'avance intègre aussi un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir : 150 millions d'euros supplémentaires sont alloués au Fonds d'aide à la rénovation thermique, ou FART, à partir d'un prélèvement à due concurrence de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique ». Ce redéploiement n'est pas directement visible en raison de mouvements comptables et budgétaires complexes ; j'y reviendrai.

Le plan d'urgence pour l'emploi représente donc la majeure partie des ouvertures. Son coût total est estimé, pour 2016, à 2 milliards d'euros en crédits de paiement et 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

Sur ce total de 2 milliards d'euros en crédits de paiement, 1,3 milliard d'euros, soit 65 % des crédits, sont destinés à la mise en œuvre du plan de formation des demandeurs d'emploi : 500 000 formations supplémentaires devraient être réalisées en 2016. Elles seront déployées sur un marché national et des marchés régionaux.

Un marché national permettra une offre de formation pour les « métiers rares émergents et à distance » en faveur des demandeurs d'emploi. Ce marché sera notifié en juin

ou juillet 2016. Il sera mis en œuvre sous le mandat de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la DGEFP, et exécuté par Pôle emploi. Le marché est en cours de formalisation.

Les formations régionales permettront de couvrir les entrées supplémentaires en formations classiques. Les conventions État-régions devraient toutes être signées au 1^{er} juin 2016.

Par ailleurs, 700 millions d'euros devraient être consacrés à la nouvelle prime à l'embauche, qui devrait concerner environ 1,1 million de contrats en 2016. Les décaissements ont débuté au mois d'avril 2016. L'aide est versée à l'échéance de chaque période de trois mois civils d'exécution du contrat de travail, à raison de 500 euros par trimestre au maximum et dans la limite de vingt-quatre mois. Au 19 mai 2016, 3,5 millions d'euros ont été engagés.

L'urgence semble établie au regard de la nécessité de poursuivre les paiements de prime à l'embauche et de mettre les crédits à disposition des régions au plus tard en juillet.

Au titre du financement de l'allocation pour les demandeurs d'asile, ou ADA, 158 millions d'euros de crédits sont ouverts. L'ouverture de crédits en lien avec les demandeurs d'asile est, hélas, récurrente. L'urgence est avérée : ces allocations doivent être payées et, si des crédits supplémentaires ne sont pas ouverts, l'État risque un défaut de paiement en juillet.

Cependant, la sous-budgétisation de cette allocation ne constitue pas une surprise : Roger Karoutchi, avait signalé dès l'examen du projet de loi de finances pour 2016 que la dotation était insuffisante. Le critère de l'imprévisibilité ne me semble donc pas rempli.

Je tiens aussi à souligner que ces ouvertures ne permettront pas d'apurer la dette de 177 millions d'euros que Pôle Emploi détient sur l'État au titre de l'allocation temporaire d'attente, ou ATA.

Au profit du ministère de l'agriculture, 64,5 millions d'euros de crédits sont ouverts concernant deux sujets bien distincts. D'une part, ces crédits financent les moyens de lutte contre les risques sanitaires, pour 58,5 millions d'euros. D'autre part, 6 millions d'euros sont consacrés à l'indemnisation de vétérinaires sanitaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs avant 1990.

Si l'urgence concernant les problématiques sanitaires que rencontre le monde agricole ne fait aucun doute, je suis en revanche plus réservé sur le caractère imprévisible de l'indemnisation des vétérinaires.

Pour mémoire, le Conseil d'État a jugé que les vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990 et ayant reçu à ce titre des salaires pouvaient recevoir une indemnisation. Le ministère de l'agriculture a alors décidé de proposer aux vétérinaires une procédure de règlement amiable. Cette procédure s'est révélée très longue : sur près de 1 800 demandes transmises, seuls 265 dossiers, soit moins de 15 % du total, ont fait l'objet depuis 2011 d'un protocole soldé. Le temps joue en la faveur de l'administration en raison de la prescription quadriennale : les dettes cessent d'être dues quatre ans après le départ en retraite des vétérinaires.

L'administration argue d'une décision du Défenseur des droits et de l'augmentation du nombre de référés-provision pour justifier l'accélération soudaine à venir du traitement des dossiers.

Il n'en reste pas moins que le risque juridique et budgétaire associé à la conclusion de protocoles était connu des services ; il avait d'ailleurs déjà fait l'objet d'un décret d'avance l'an dernier. Il paraît donc surprenant qu'aucun crédit n'ait été ouvert à ce titre en loi de finances initiale pour 2016. Là encore, l'imprévisibilité apparaît peu avérée.

Enfin, 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été redéployés de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » vers le FART. Cette augmentation des crédits du FART est rendue nécessaire par la décision du Gouvernement de porter à 70 000 le nombre de bénéficiaires de ce fonds en 2016.

Sur la forme, ce redéploiement est difficilement lisible, car il fait intervenir des mouvements budgétaires et comptables complexes, que ne peut retracer le décret d'avance. Il faut noter en particulier que l'annulation de 150 millions d'euros au titre des aides à la pierre ne permet pas de voir dans le décret d'avance l'ouverture de 150 millions d'euros pour le FART : cette annulation compense les ouvertures prévues, aussi la mission « Égalité des territoires et logement » n'apparaît-elle pas explicitement dans le projet de décret.

Sur le fond, les crédits redéployés paraissent très importants, d'autant plus que 50 millions d'euros avaient déjà été ajoutés à la budgétisation initiale pour couvrir la hausse des besoins. Après redéploiement, les crédits du FART s'élèvent à environ 687 millions d'euros.

J'évoquerai à présent les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Ces annulations portent sur 23 missions du budget général et, en autorisations d'engagement, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Dans bon nombre de cas, la justification des annulations prévues paraît fragile : l'annulation de 500 millions d'euros sur le compte spécial « Participations financières de l'État », par exemple, a de quoi surprendre, à l'heure où le Gouvernement réfléchit à la recapitalisation de certaines entreprises du secteur de l'énergie, Areva et EDF. Nous ne manquerons pas d'interroger le ministre de l'économie Emmanuel Macron à ce sujet, lors de son audition de demain.

La majeure partie des annulations porte, hors PIA, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ce sont les programmes de recherche qui sont les plus touchés : sont ainsi annulés 134 millions d'euros de subventions à des opérateurs tels que le Commissariat à l'énergie atomique, ou CEA, le CNRS et l'INRA. Cette réduction brutale des moyens alloués aux opérateurs de la recherche est préoccupante ; elle a d'ailleurs fait l'objet d'un courrier publié hier par *Le Monde*, signé de huit chercheurs dont la plupart ont reçu un prix Nobel, une médaille Fields ou une distinction équivalente. Je constate, dans les colonnes d'un quotidien économique du matin, que le Gouvernement a bien du mal à éteindre la polémique suscitée par ces difficultés d'arbitrage. Il est vrai que le Président de la République avait fait de la recherche une priorité : dans ce contexte, l'annulation brutale de 134 millions d'euros ne peut manquer d'interroger...

Pour conclure et ouvrir le débat, au regard du respect des critères de régularité posés par la loi organique, si l'urgence est manifeste, elle ne découle en revanche pas forcément d'événements imprévisibles : dans le cas de l'ADA et de l'indemnisation des vétérinaires sanitaires, les dépenses étaient sous-budgétées dès la loi de finances initiale pour 2016. L'emploi répété des décrets d'avance pose tout de même en problème de fond, de même que la mise réserve toujours plus importante de crédits : cela conduit à réduire la portée de l'autorisation parlementaire.

Pour ces raisons, et après lecture de la tribune signée par huit chercheurs de haut niveau - une première ! - je suis très réservé, et même défavorable, quant à ce projet de décret d'avance. L'exécutif dispose certes, au titre de la loi organique relative aux lois de finances, de la possibilité de redéployer certains crédits en cours d'année. Néanmoins, la sous-budgétisation chronique de certaines missions est indéniable et les gages prévus me laissent dubitatif : l'amputation des crédits de la recherche est, à elle seule, sans parler des crédits de l'écologie, particulièrement préoccupante. Je serai donc sans doute amené, en conclusion de ce débat, à vous proposer l'adoption d'un avis défavorable sur ce projet de décret.

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

M. Roger Karoutchi. – Une surcharge éventuelle et imprévisible est certes possible pour une mission, à hauteur de 10 % ou de 15 % des crédits décidés en loi de finances initiale. En revanche, ici, sur le droit d'asile, le système est à la limite de l'explosion ; l'insincérité du budget proposé chaque année est manifeste et le dépassement des crédits devient excessif.

On sous-évalue volontairement l'ADA : je fais ce diagnostic depuis trois ans, mais on bat des records cette année ! La décision avait été prise, dès mai 2015, d'ouvrir les portes à certains réfugiés : le Gouvernement savait donc parfaitement que le montant global de cette allocation allait augmenter. Or 148 millions d'euros seulement avaient été prévus à ce titre dans la loi de finances pour 2016. Le présent projet de décret rajoute 158 millions d'euros : l'estimation initiale représentait donc moins de la moitié du coût réel et l'ADA ne pouvait être financée que jusqu'en juin !

Mais il y a pire : l'État doit toujours près de 180 millions d'euros à Pôle Emploi au titre de l'ADA pour les années 2014 et 2015. Pour régler cette dette en plus du paiement annuel de l'ADA, il eût fallu prévoir, au total, l'engagement de 500 millions d'euros. Je ne suis pas convaincu que cette situation puisse durer. Or aucune réponse n'est apportée par le Gouvernement à cette question.

Par ailleurs, comment finance-t-on, en partie, ces crédits supplémentaires pour l'ADA ? Alors que je tire le signal d'alarme depuis des années au sujet de l'insuffisance des crédits octroyés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ou OFII, pour la formation à la langue, à la culture et à la société françaises, on enlève encore 10 millions d'euros à cet office. J'en reste sans voix ! Le système devient fou : on ne fait plus rien pour la véritable intégration à la nationalité. C'est la politique à l'envers !

Qu'on ne nous dise pas qu'il y a urgence, alors que nous dénonçons cette situation depuis trois ans et que le Gouvernement nous promet que les lois successives résoudront le problème ! On n'a prévu pour l'ADA que 45 % des crédits nécessaires et rien pour le remboursement de la dette à Pôle Emploi : c'est inadmissible. On peut certes débattre de la politique migratoire et de la politique d'asile ; mais, là, c'est une politique de Gribouille !

M. André Gattolin. – Je note que le Gouvernement a choisi d'annuler, essentiellement, des crédits « frais », engagés par les administrations sur la base de la loi de finances initiale. Il aurait été plus respectueux du Parlement de déposer un projet de loi de finances rectificative…

M. Philippe Dallier. – Très bien !

M. André Gattolin. – … ou de puiser dans la réserve de précaution, dont je rappelle qu'elle s'élève à 8 % des crédits hors dépenses de personnel, sans parler du « gel » de 1,8 milliard d'euros et du report des crédits 2015.

On nous annonce déjà un autre décret d'avance en octobre prochain. Cela ne facilite pas la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement, comme en témoignent les récentes déclarations du garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas. Les 107 millions d'euros d'aide à la justice dont il a annoncé l'octroi ne proviennent en effet que du dégel de crédits déjà votés en loi de finances initiale. Or le présent décret devrait annuler 50 millions d'euros de crédits pour le même ministère : au total, le solde par rapport aux engagements initiaux est donc négatif de 57 millions d'euros, par rapport à ce qui avait été voté.

Pour l'écologie, on reporte certains crédits du PIA vers un soutien à la rénovation thermique relevant du ministère du logement. Cela n'apparaît pas en raison de la compensation par une annulation équivalente au sein de ce ministère compte tenu des perspectives d'exécution de l'aide à la pierre. La faible lisibilité de ces mouvements de crédits m'interroge.

Tel est le cas également pour ce qui est des participations financières de l'État, où l'on constate des annulations en autorisations d'engagement. Or il faudra bien procéder à la recapitalisation d'EDF et d'Areva, ce qui n'est absolument pas pris en compte dans ce projet de décret.

En conclusion, si l'on peut reconnaître la pertinence des dépenses nouvelles, même si certains choix du Gouvernement peuvent sembler contradictoires, on ne peut que s'inquiéter de la logique ayant présidé aux choix d'annulations et regretter la faible information du Parlement ainsi que l'absence de débat.

M. Richard Yung. – Monsieur le rapporteur général, vous avez qualifié de « brutale » la réduction de certains crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les montants…

M. Richard Yung. – Les montants sont de l'ordre de grandeur normal des décrets d'avance.

On nous parle par ailleurs de prévisibilité et de sous-budgétisation de certaines dépenses. C'est vieux comme le monde !

M. Philippe Dallier. – Ce n'est pas une raison !

M. Richard Yung. – Certes, mais il faut tout de même le rappeler. Souvenez-vous donc des débats que nous avons eus sur les crédits consacrés aux opérations extérieures : chaque année, un décret d'avance devait les doubler, car ils étaient régulièrement sous-estimés.

Je reprendrai tout de même à mon compte une critique : la loi de finances est en effet vidée de son sens par la réserve de précaution et les surgels qui s'accumulent et finissent par représenter près de 10 % du budget. Dans la pratique, la réserve de précaution n'a de précaution que le nom : on ne peut plus y toucher ! Cela pose un problème quant au rôle du Parlement.

Un décret d'avance représente toujours un exercice difficile et douloureux : il faut couper dans certaines dépenses. On nous accusait, les années précédentes, de procéder à cette occasion à des coups de rabot indistincts. Tel n'est pas le cas cette fois : on a sanctuarisé la défense, la culture et l'intérieur.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pas la culture ! Les crédits alloués aux monuments historiques sont touchés par les annulations !

M. Richard Yung. – Il est normal que les prix Nobel signent des tribunes pour protester contre des coupes budgétaires sur la recherche. Pour autant, la grande priorité de ce gouvernement est l'emploi, ce qui justifie les crédits ici alloués à la formation et à la prime pour l'embauche.

M. Philippe Dallier. – Il y a là non seulement prévisibilité mais aussi enfumage ! Au sujet du FART, le Commissaire général à l'investissement m'avait bien indiqué qu'il faudrait à ce fonds des moyens supplémentaires. Les voici aujourd'hui, quand la décision d'en faire bénéficier 70 000 ménages supplémentaires avait été prise voici déjà longtemps : les crédits nécessaires auraient donc dû figurer en loi de finances initiale.

Il y a mieux : les aides à la pierre. La première version du projet de loi de finances pour 2016 ne prévoyait pour cela que 100 millions d'euros. Face à la protestation générale, le Président de la République avait annoncé l'ajout de 150 millions d'euros. Or voici qu'on retire à nouveau 150 millions d'euros.

On avait donc fait cette annonce pour calmer tout le monde pendant le débat budgétaire pour mieux retirer ces crédits, en douce, six mois plus tard. Voilà pour l'enfumage !

On nous dit que des crédits non consommés l'an dernier et reportés sur 2016 pourront être utilisés. Certes, le financement du logement social est compliqué, du fait notamment de la territorialisation, mais il s'agit franchement de maquillage. Cela commence à bien faire, sur ce sujet comme sur l'hébergement d'urgence.

Quant à la recherche, certes, les 256 millions d'euros annulés ne représentent qu'une faible proportion des crédits de la mission. Il faut toutefois plutôt rapporter cette somme au budget de fonctionnement des centres de recherche après déduction de la masse salariale : la proportion s'élève alors à 10 %. Voilà pourquoi ces chercheurs sont montés au créneau : on ne peut pas tenir un discours en faveur de la recherche puis leur retirer soudainement une telle somme en milieu d'année. Cela constitue non seulement une erreur politique majeure, mais aussi une très mauvaise décision pour l'avenir du pays.

Tout comme le rapporteur général, je tends à penser que, si l'on accepte d'ordinaire ces ajustements en cours d'année, cette fois-ci, en revanche, il faut dire au Gouvernement que cela suffit ! Non seulement une part importante de ces crédits auraient dû

apparaître en loi de finances initiale, mais il prend encore des décisions lourdes de conséquences pour notre avenir.

M. François Patriat. – Quand sortira-t-on de ce jeu de rôle ? On a connu des ouvertures comme des annulations de crédits à toutes les époques. On donne ici un peu trop dans l'emphase et le catastrophisme.

Certes, je donne acte à Roger Karoutchi qu'il reste fidèle à ses positions sur les dépenses en direction des demandeurs d'asile : il avait bien prévu un dépassement des crédits en 2016.

Quant à la recherche, c'est bien le rôle des chercheurs que de réclamer le plus de crédits possible et de s'insurger avec véhémence - forts du soutien de l'opinion publique - quand ceux-ci diminuent. En revanche, contrairement aux affirmations de Philippe Dallier, ces annulations n'affectent pas le budget de fonctionnement et les salaires mais bien des projets de recherche, qui ne seront sans doute pas effectués cette année. Certes, il s'agit d'un mauvais signal global mais, d'après les renseignements que j'ai recueillis, il n'affectera pas vraiment les opérations de recherche qui sont déjà en cours pour les dix-huit mois à venir.

L'ancien vétérinaire que je suis n'est pas concerné personnellement par l'indemnisation des vétérinaires sanitaires dont il est question ici. Mais cela fait plus de cinq ans que, avec René Beaumont et Geneviève Gaillard, nous travaillons sur ce dossier en lien avec le ministère de l'agriculture. L'État a fait traîner le versement de cette indemnisation jusqu'à ce que le Défenseur des droits insiste pour l'application de la décision du Conseil d'État. En revanche, le montant retenu ici par le Gouvernement me surprend : 6 millions d'euros me semblent insuffisants pour le règlement de 210 dossiers, au vu des sommes demandées par les vétérinaires.

M. Francis Delattre. – En vérité, ce projet de décret d'avance est extraordinairement politique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Absolument !

M. Francis Delattre. – L'essentiel des nouveaux crédits concerne l'emploi. Les 500 000 formations supplémentaires prévues devraient faire sortir des registres du chômage un nombre équivalent de personnes au bon moment pour le Gouvernement et le Président de la République, qui a fait dépendre sa candidature à l'élection présidentielle de 2017 de l'inversion de la courbe du chômage.

Quant aux demandeurs d'asile, dans le Val-d'Oise, quelques communes en ont accueillis : à ce jour, elles n'ont pas touché un centime de l'État !

L'annulation de crédits dédiés à la recherche est elle aussi très politique. La recherche était tout de même au pinacle des soixante engagements pris par le Président de la République avant son élection, de même que les investissements d'avenir. Cela pose la question de la vérité des promesses politiques : de telles décisions jettent le discrédit sur tout le monde. Par ailleurs, durant notre récent débat sur les glyphosates, on a pu constater l'absence d'avis scientifique sérieux à ce sujet : est-ce bien le moment de diminuer les crédits du CNRS ou de l'INRA ? Le CNRS a déjà subi une saignée ; il est en train de se renouveler et de se redéployer.

M. Richard Yung. – Cela fait quarante ans !

M. Francis Delattre. – François Patriat nous dit que seules les missions de recherche seront affectées ; mais c'est tout de même le plus important !

Pour l'ensemble de ces raisons, je suis fermement opposé à ce projet de décret d'avance.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Ce projet de décret d'avance finance les ouvertures prévues, bien évidemment, par une série d'annulations de crédits. Ainsi, dans la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le programme 203, « Infrastructures et services de transports » est particulièrement affecté, ce qui n'est pas raisonnable. Chacun ici connaît la situation dans ce secteur et combien de dépenses ne sont pas prises en charge par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France, l'AFITF.

Ce décret d'avance n'est pas technique, il est politique. Certes, il respecte sans doute, formellement, les critères imposés par la loi organique relative aux lois de finances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sauf pour l'imprévisibilité !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je veux bien croire que nous nous trouvons dans un état d'urgence financier. Pour autant, il s'agit selon moi d'une mauvaise manière de modifier les arbitrages actés en loi finances initiale, dont nous avons déjà dénoncé les manques. Cette loi de finances, pourtant votée par le Parlement, est ici bafouée !

Ce projet de décret d'avance ne représente ni une amélioration ni une précision. Il ne respecte pas le vote du Parlement. Il y a là selon moi un vrai danger pour notre démocratie.

M. Michel Berson. – Je m'exprime ici en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Tout comme les signataires de la pétition publiée hier dans *Le Monde*, j'ai été frappé de la baisse drastique des crédits consacrés à la recherche. Depuis trois ans, la loi de finances initiale fait apparaître une stabilité des crédits de la recherche, au nom de la sanctuarisation de ces crédits. En effet, la recherche compte parmi les grandes priorités de ce gouvernement, comme le Président de la République le rappelait encore récemment. Néanmoins, sur cette même période, chaque année, des décrets d'avance diminuent de 0,5 % à 1 % les crédits de la recherche. *In fine*, lors de la loi de règlement, on peut donc constater chaque année une diminution de ces crédits.

Les crédits que ce décret d'avance annulerait dans ce domaine représentent environ un quart de l'ensemble des annulations, alors que la recherche ne représente que 6 % du budget de l'État. La priorité accordée à la recherche n'est donc pas évidente à la lecture de ces chiffres, et ce d'autant moins que 80 % des crédits annulés sont des crédits « frais » et non pas des mises en réserve. Surtout, plus de la moitié de ces annulations affectent des laboratoires de recherche.

Il faut demander au Gouvernement de revoir la question, non pas sur la totalité des 256 millions d'euros en jeu, mais sur la part de cette somme – la moitié environ – qui affecte les programmes de recherche du CEA, du CNRS, de l'INRA et de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique, ou INRIA. Je sais à quel point les budgets de ces institutions sont tendus, notamment pour ce qui est des frais de fonctionnement des

laboratoires. Par conséquent, une négociation doit s'ouvrir entre ces organismes et le ministère des finances pour trouver une solution à ce problème.

En conclusion, on peut être surpris que, pour financer des dépenses nouvelles répondant à des besoins de court terme, on diminue des crédits qui relèvent d'une activité de long terme, en l'occurrence la recherche. Ce hiatus ne s'explique guère : raison de plus pour que le Gouvernement se montre attentif aux protestations des chercheurs.

M. Vincent Delahaye. – Ce projet de décret d'avance pose bien des questions de fond.

Tout d'abord, pour mettre en œuvre une décision du Président de la République, on consacre 900 millions d'euros supplémentaires à la formation des demandeurs d'emploi. Cela peut surprendre : alors que l'on vante l'économie collaborative, il est inacceptable qu'une seule personne puisse soudainement décider de dépenser près de un milliard d'euros.

On sait depuis des années qu'il faut réformer la formation professionnelle, qui n'est pas aujourd'hui adaptée aux besoins de notre pays. Or le Gouvernement, après quatre ans d'exercice du pouvoir, ne fait qu'ajouter un milliard d'euros supplémentaire à ceux qui ont déjà été dépensés. Cette nouvelle dépense ne sert qu'à maquiller les chiffres du chômage pour rendre service au Président de la République. Je ne saurais approuver ni ce choix ni la méthode employée : j'ai peur en effet que ce milliard d'euros ne parte en fumée.

Les dépenses relatives à l'asile représentent un autre abondement important : 158 millions d'euros. Cela pose à nouveau le problème de la sincérité de la loi de finances initiale. La sous-estimation récurrente de certains postes budgétaires, qu'il faut ensuite régulariser par un décret d'avance, est évidente.

Quant aux annulations de crédits, je reprendrai l'analyse de Michel Berson : pour financer des dépenses de court terme, dont l'efficacité reste d'ailleurs à démontrer, on coupe dans des dépenses d'avenir.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à ce projet de décret d'avance.

M. Yannick Botrel. – Le rapporteur général a déploré la sous-budgétisation en loi de finances initiale des risques sanitaires portant sur l'élevage. Ce débat est récurrent au sein de notre commission. S'il y a insincérité, elle est donc ancienne.

Il est surtout impossible de prévoir l'éventualité d'une épizootie et l'ampleur des besoins qu'elle peut nécessiter. En l'occurrence, la France a connu cette année deux épisodes extrêmement sévères : la fièvre catarrhale ovine et la grippe aviaire. Les besoins générés par ces épizooties s'élèvent à 58,5 millions d'euros. Ce projet de décret y répond, notamment par le redéploiement, à hauteur de 43 millions d'euros, de crédits déjà alloués au ministère de l'agriculture. Il n'y a là rien de nouveau et de tels débats avaient déjà lieu quand Bruno Le Maire était ministre de l'agriculture.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais d'abord rappeler quelques éléments de contexte.

Tout d'abord, la réserve de précaution a atteint un niveau jamais égalé. Cela pose la question des pouvoirs de contrôle budgétaire du Parlement.

Ensuite, ce projet de décret d'avance est d'une ampleur importante, contrairement aux affirmations de Richard Yung. Le décret d'avance de mars 2015 portait sur 401 millions d'euros en autorisations d'engagement et 308 millions d'euros en crédits de paiement ; ce projet prévoit quant à lui l'ouverture et l'annulation de 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement. Certes, d'autres décrets d'avance ont été pris à l'automne 2015 ; néanmoins, les sommes en jeu en ce début d'année budgétaire sont sans commune mesure.

Sur le critère d'urgence, nous sommes tous d'accord : la nécessité d'ouvrir rapidement les crédits est manifeste. En revanche, je voudrais revenir sur la question de l'imprévisibilité. Nous sommes plusieurs à avoir évoqué la sous-budgétisation chronique de certains postes budgétaires, comme la politique d'asile ou l'hébergement d'urgence. François Patriat indique avoir travaillé sur la question de l'indemnisation des vétérinaires depuis des années : cela signifie bien qu'il n'y a pas imprévisibilité ! Pourquoi donc cela n'a-t-il pas été inscrit dans la loi de finances initiale ?

De manière plus générale, le Gouvernement justifie ce projet de décret d'avance, en premier lieu, par les nécessités du plan d'urgence pour l'emploi. Ce plan a été annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, soit quelques semaines à peine après l'adoption de la loi de finances pour 2016. N'aurait-il pas été plus simple d'y faire figurer des mesures d'une telle ampleur, qui n'ont sans doute pas été inventées entre Noël et le 18 janvier ? Le Parlement, une fois de plus, a été mis de côté.

J'en viens aux annulations de crédits. J'ai lu à ce sujet le compte rendu de l'audition du secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 18 mai dernier. Or les propos de Christian Eckert, loin de me rassurer, m'incitent à vous proposer l'adoption d'un avis défavorable à ce projet de décret d'avance.

En effet, sur les crédits de la recherche et, notamment, les sommes allouées au CEA, il reconnaît avoir été un peu trop vite en besogne, dans la mesure où le CEA ne dispose pas du fonds de roulement nécessaire pour fonctionner sur un budget ainsi réduit. Les explications fournies sont pour le moins imprécises !

Quant aux participations de l'État, le besoin de recapitalisation d'EDF et d'Areva, qui s'élève à plusieurs milliards d'euros, est bien connu ; le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, nous en dira sans doute un mot demain. Or ce projet de décret annule 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur ce compte. Christian Eckert, interrogé à ce sujet par les députés, a simplement répondu que cette recapitalisation pouvait attendre 2017.

Manifestement, ce projet de décret d'avance a été élaboré dans l'urgence, ce qui conduit à des résultats proprement ridicules : peut-être faudra-t-il un nouveau décret d'avance pour rétablir des crédits ici annulés !

André Gattolin demandait pourquoi l'on ne pouvait pas puiser dans la réserve de précaution : c'est parce que l'ampleur de ces redéploiements est telle qu'elle dépasse les plafonds au-delà desquels le Gouvernement peut procéder par simple dégel !

Il faut à un moment dire « stop » ! Entre l'accroissement de la réserve de précaution et l'annonce de nouvelles dépenses quelques semaines à peine après le vote des

lois de finances initiale et rectificative, l'exécutif semble vouloir changer le budget à sa guise sans faire intervenir le Parlement : il faut poser une limite.

Par conséquent, plutôt qu'un avis favorable assorti de réserves, je vous propose d'adopter un avis défavorable à ce projet de décret d'avance. Cela devrait inciter le Gouvernement à mieux préparer le projet de loi de finances initiale, en mettant fin notamment à la sous-budgétisation chronique que nous dénonçons en vain, et, pour ce qui est des décrets d'avance, à mieux équilibrer les annulations de crédits entre différentes missions, en évitant en particulier de les faire peser sur les participations financières de l'État, en contradiction avec les besoins considérables de financement dans ce domaine.

Mme Michèle André, présidente. – Le point 18 du projet d'avis proposé par le rapporteur général est donc ainsi rédigé : « Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance. »

M. Richard Yung. – Votre projet d'avis, monsieur le rapporteur général, concluait à un avis favorable sous réserves. Je voudrais comprendre quels éléments nouveaux vous ont conduit à le changer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Le débat qui vient de se tenir !

M. Francis Delattre. – Il a changé d'avis après vous avoir écouté !

M. Richard Yung. – Par ailleurs, je regrette que notre commission n'ait pas entendu le secrétaire d'État au budget, qui aurait pu expliquer les choix effectués par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous savez bien qu'un délai de sept jours nous est imparti pour rendre notre avis. Nous sommes au dernier jour de ce délai et nous n'avons pas pu recevoir Christian Eckert.

Plusieurs éléments nouveaux justifient mon avis défavorable : le compte rendu de l'audition de Christian Eckert à l'Assemblée nationale, dont je n'ai eu connaissance que tardivement, la réponse, parvenue hier seulement, du Gouvernement au questionnaire que nous lui avions envoyé, enfin l'intervention même de Michel Berson dans ce débat. Au vu de tous ces éléments, j'ai conclu que l'imprévisibilité des dépenses n'était pas avérée et que les annulations prévues, notamment sur la recherche et les participations de l'État, ne se justifiaient pas.

Je tiens à préciser que la diminution ici prévue des crédits alloués au CEA s'élève à 64 millions d'euros.

M. Michel Berson. – Le CEA ne pourra pas fonctionner avec une telle baisse de crédits !

Je m'abstiendrai sur le projet d'avis du rapporteur général.

La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis sur le projet de décret d'avance.

L'avis est ainsi rédigé :

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 17 mai 2016, portant ouverture et annulation de 1 583 650 000 euros en autorisations d'engagement et 1 122 450 000 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget, au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que l'objet du projet de décret d'avance est de permettre le financement du plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016, des dépenses relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), des retraites des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisations employeurs et des moyens consacrés à la lutte contre certains risques sanitaires agricoles ;

2. Relève que le rapport de motivation joint au projet de décret d'avance prévoit également le redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) vers le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;

3. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-trois missions du budget général et un compte d'affectation spéciale ;

4. Constate que les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret d'avance n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

5. Note que le montant des crédits ouverts par le projet de décret d'avance excède le plafond de 2 % des crédits de chaque programme et ne pouvait par conséquent pas faire l'objet d'une procédure de virement de crédits ;

6. Constate qu'il n'apparaît donc pas possible d'ouvrir les crédits supplémentaires considérés autrement qu'en recourant à un décret d'avance ;

7. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité de mettre en œuvre le plan de formation des demandeurs d'emploi et la hausse du nombre de bénéficiaires du FART décidés par le Gouvernement, d'assurer la continuité du paiement de l'allocation pour demandeurs d'asile et de financer la lutte contre les risques sanitaires qui touchent le monde agricole ;

8. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précitée sont donc formellement réunies ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

9. Note cependant que le financement des retraites des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de versement de cotisations employeur avant 1990 ne constitue en rien une problématique nouvelle ; que le risque budgétaire associé à la conclusion de protocoles d'accord était connu et aurait dû être budgété dès la loi de finances initiale ;

10. Relève que la sous-budgétisation des dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile était manifeste dès la loi de finances initiale au regard de l'exécution 2014 et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile sur le territoire à partir de la seconde moitié de l'année 2015 ; que l'abondement prévu à ce titre par le projet de décret d'avance, bien qu'il soit supérieur au montant budgété en loi de finances initiale, ne suffit pas à apurer la dette de 177 millions d'euros accumulée par l'État auprès de Pôle Emploi au titre de ce dispositif ;

11. Estime par conséquent que l'urgence à ouvrir les crédits sur ces deux postes ne découle pas du caractère imprévisible des besoins budgétaires, mais de l'insuffisance des moyens alloués en loi de finances initiale ;

12. Observe en outre que le redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) prévu par le projet de décret d'avance témoigne des difficultés à assurer la lisibilité des mouvements de crédits du PIA, dès lors que ni la procédure de rétablissement de crédits au profit du programme 181 « Prévention des risques », ni l'affectation au FART des crédits ouverts au profit du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » ne peuvent être retracées au sein du projet de décret d'avance ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

13. Constate que les annulations ne respectent que très partiellement le principe d'auto-assurance et qu'une partie importante des crédits annulés est permise par le décalage de dépenses, à terme, inévitables ; estime qu'il est, par conséquent, probable que des ouvertures soient nécessaires en cours d'année sur certains des programmes qui font l'objet d'annulations ;

14. Note en particulier que l'annulation d'autorisations d'engagement à hauteur de près de 500 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ne prend pas en compte la nécessité d'assurer la recapitalisation du secteur énergétique français dans les mois à venir ;

15. Relève que l'annulation de 150 millions d'euros sur les aides à la pierre entre en contradiction avec l'engagement du Président de la République de renforcer les moyens consacrés à ces dispositifs ;

16. Souligne que près de la moitié des annulations sur le budget général pèse sur les deux missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement ; que la réduction brutale des moyens alloués à certains opérateurs de la recherche risque de porter atteinte à la qualité de l'écosystème français de recherche et d'innovation ;

17. Relève que le décret d'avance traduit, pour certaines missions, une réorientation importante des choix budgétaires adoptés par le Parlement en loi de finances initiale et estime que le recours croissant, par le Gouvernement, à la mise en réserve de

crédits et à la procédure de décret d'avance limite la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement ainsi que la portée de l'autorisation parlementaire ;

18. Émet, en conséquence, un avis défavorable au présent projet de décret d'avance.

La réunion est levée à 10 h 32.

Mercredi 25 mai 2016

— Présidence de Mme Michèle André, présidente —

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Philippe Brassac, directeur général de Crédit Agricole SA

La réunion est ouverte à 9 h 00.

La commission procède tout d'abord à l'audition de M. Philippe Brassac, directeur général de Crédit Agricole SA.

Mme Michèle André, présidente. – À la suite des révélations parues dans la presse dans le cadre de l'affaire des « Panama Papers », la commission des finances a fait le choix d'organiser un cycle d'auditions sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales, afin de mesurer le chemin parcouru depuis quelques années – et celui qui reste à parcourir.

Naturellement, il nous a semblé indispensable d'entendre les grandes banques françaises dont le nom est le plus souvent cité. Le 11 mai dernier, nous avons ainsi entendu le directeur général de la Société Générale. La presse a depuis révélé que d'autres banques françaises, en particulier le Crédit Agricole et BNP Paribas, que nous entendrons toutes deux ce matin, avaient également recouru aux services du cabinet panaméen Mossack Fonseca. Mais d'autres questions se posent : qu'en est-il des sociétés *offshore* enregistrées par d'autres intermédiaires, ou dans d'autres pays ? Ces sociétés-écrans sont-elles titulaires de comptes auprès de banques françaises ? Comment s'assure-t-on de la conformité fiscale de leurs bénéficiaires ?

Pour évoquer ces questions, nous recevons ce matin Philippe Brassac, directeur général de Crédit Agricole SA. Il est accompagné de Jérôme Brunel, secrétaire général, et de Jean-Yves Hocher, directeur général adjoint chargé du pôle « Grandes Clientèles ».

Je donne tout d'abord la parole à Philippe Brassac pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, au cours duquel il pourra apporter quelques éléments d'explication des informations parues dans la presse, et présenter les mesures qui ont été prises.

M. Philippe Brassac, directeur général de Crédit Agricole SA. – Je répondrai d'abord à une question que certains peuvent se poser : comment se fait-il que le Crédit Agricole, dont on connaît l'histoire plutôt rurale et française, puisse être significativement concerné par la banque privée internationale ? En réalité, nous sommes très présents dans ce domaine, et ce notamment depuis l'acquisition d'Indosuez, en 1995, et du groupe Crédit Lyonnais, en 2003. Cette activité, si elle n'est pas négligeable au sein du groupe Crédit Agricole, y reste néanmoins marginale, puisque la banque privée internationale représente

2,4 % de notre produit net bancaire (PNB), dont 0,9 % hors Europe, où se situent les activités dites « *offshore* ».

Je vais vous présenter l'organisation que nous avons mise en place pour lutter de la façon la plus efficace possible non seulement contre le blanchiment et le financement du terrorisme, mais aussi contre l'évasion fiscale. Nous avons mis en œuvre trois types de mesures depuis 2010.

Tout d'abord, en 2010, la décision a été prise de nous retirer physiquement, en termes de structure de banque privée internationale, des territoires dits « non coopératifs ». Nous nous sommes fondés sur une liste de quatorze pays, plus large que la liste de l'administration fiscale française. C'est ainsi que nous avons quitté les Îles Caïmans, les Îles Vierges britanniques et les Bahamas.

Nous avons aussi décidé, en 2012, de mettre fin à toute activité de prestation dans le domaine du conseil en fiducie, c'est-à-dire l'intermédiation, le conseil, la création ou la gestion de structures dites « *offshore* ». Pour cette activité, qui est en elle-même parfaitement licite, nous avions recours à divers intermédiaires, parmi lesquels le cabinet Mossack Fonseca.

Ces deux retraits ont été totalement achevés en 2015 ; tout cela relève donc pour nous totalement du passé. L'arrêt de ces activités s'est fait soit par la cession des structures, soit par leur extinction.

Nous avons pris une troisième décision, qui l'emporte sur toutes les autres en termes de preuve : nous avons décidé, en 2013, de vérifier à nouveau la rectitude fiscale de l'ensemble de notre clientèle de banque privée internationale. Cela concerne aussi bien les ayants droits des structures *offshore* et *onshore* que des personnes physiques, soit, sur l'ensemble du groupe Crédit Agricole, environ 70 000 clients. Ce travail a été achevé fin 2014 pour tous les résidents français et fin 2015 pour tous les résidents de l'Union européenne. Nous l'avons entrepris en mars 2015 pour les clients du reste du monde ; nous prévoyons de le conclure fin 2016 pour les structures, et en 2017 pour les personnes physiques.

J'en viens au nombre de structures *offshore* toujours clientes du Crédit Agricole, notamment par le biais de nos structures au Luxembourg, en Suisse et à Monaco.

Tout d'abord, nous avons aujourd'hui encore onze structures *offshore* enregistrées au Panama par Mossack Fonseca ; aucun ayant droit de ses structures n'est résident français. Tous pays confondus, avons également quatre-vingts structures *offshore* établies par Mossack Fonseca ; là encore, aucun de leurs ayants droit n'est résident français non plus. Tous prestataires confondus, nous avons quatre structures *offshore* enregistrées au Panama concernant des résidents fiscaux français, et vingt-trois structures *offshore* concernant des résidents fiscaux français dans le monde entier.

Tous ces clients ont fait l'objet d'une vérification fiscale. De plus, comme nous opérons à partir de l'Europe, ils seront tous soumis, dès 2017 ou 2018, à l'échange automatique d'informations ; ces clients en sont conscients.

Je voudrais résumer en conclusion la politique du groupe Crédit Agricole pour la banque privée internationale. L'affaire des « *Panama Papers* » m'a enseigné qu'il ne suffit pas aujourd'hui de respecter strictement les réglementations des différents pays dans lesquels nous opérons ; il faut aussi être suffisamment lisible, de façon simple et non équivoque, sur

nos champs d'acceptabilité et de non-acceptabilité. Nous voulons être présents en banque privée internationale exclusivement dans les territoires qui s'engagent dans l'échange automatique d'informations, et nous voulons y accepter seulement les clients qui nous donnent le mandat d'échange automatique d'informations. En d'autres termes : il n'y a pas de bénéfice du doute en faveur des clients pour lesquels nous ne pouvons pas matériellement effectuer ces vérifications, c'est-à-dire ceux qui relèvent d'États qui ne coopèrent pas sous forme d'accords bilatéraux ou multilatéraux.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie de ces précisions. Pour lever toute ambiguïté, je souhaiterais vous poser quelques questions.

Le Crédit Agricole indique avoir mis fin définitivement en 2015 à ses activités de services fiduciaires *offshore*, c'est-à-dire l'ouverture et la gestion de sociétés-écrans. Cette activité n'a-t-elle pas tout simplement fait l'objet d'une externalisation, afin de la « sortir » du bilan de la banque tout en continuant à offrir ces services aux clients ?

Le Crédit Agricole Suisse Conseil, ou CASC, filiale de la banque pour les activités *offshore*, n'a en effet pas été liquidé, mais vendu au groupe mauricien NWT, rebaptisé NWT Conseil, permettant au Crédit Agricole de faire sortir de son bilan plus de la moitié des sociétés *offshore* qu'il gérait. Toutefois, selon les informations du *Monde*, NWT Conseil « *continuera à fonctionner avec d'anciens employés et systèmes de CASC et à servir ses clients en lien étroit avec le Crédit Agricole suisse et ses filiales* ». Deux entités qui apportaient des services fiduciaires auraient été cédées : Crédit Agricole Management Services Bahamas en 2012 et Crédit Agricole Suisse Conseil en 2015.

Ces activités ont-elles été réellement scindées ? Conservez-vous des liens avec vos anciennes filiales fiduciaires, qu'ils soient capitalistiques ou d'une autre nature, y compris informelle ? Quelle est votre relation avec les clients de ces filiales, notamment quand il s'agit de clients que vous aviez redirigés vers l'option *offshore* par le passé ?

Plus généralement, pouvez-vous nous assurer que le Crédit Agricole ne propose plus à ses clients de mettre en place des sociétés-écrans, que ce soit directement, *via* une filiale ou *via* un partenaire, y compris de façon informelle, en recommandant les personnes susceptibles de le faire ?

M. Philippe Brassac. – Permettez-moi, avant de répondre à vos questions, de souligner que ce type d'activités est complètement licite et continue d'être opéré par de grandes banques, y compris en France. Nous faisons le choix politique de ne plus conseiller, créer ou gérer les structures de ce type, alors même que d'autres le font.

Ces procédures ont donc fait l'objet chez nous soit d'une extinction soit d'une cession à des prestataires externes, qui sont parfaitement connus et avec lesquels nous n'avons passé aucun type d'accord commercial. Nous avons fait ce choix non pas du fait d'obligations réglementaires mais bien pour des raisons de lisibilité de notre politique. Il n'y a ni lien commercial ni engagements avec ces prestataires. Notre politique sur ce point a été explicitement décrite. Cela n'empêche évidemment pas notre clientèle de s'adresser à ces prestataires.

Vous avez employé le terme de « société-écran ». Sur ce point, l'échange automatique d'informations a complètement changé la donne. Dès lors que l'on opère sur des territoires – tels le Luxembourg, la Suisse ou Monaco – qui se sont engagés à mettre en œuvre

l'échange automatique, et que les pays d'origine de la clientèle s'y engagent également, il n'y a plus d'opacité possible. Les structures *offshore*, utiles pour d'autres raisons que l'évasion fiscale, ne doivent donc pas être stigmatisées ainsi.

Dans tous les cas, du fait de notre choix de nous limiter aux pays pratiquant l'échange automatique, les informations pertinentes seront automatiquement diffusées aux différentes administrations fiscales, dès 2018 s'agissant de la Suisse.

Mme Michèle André, présidente. – Quelles peuvent-être les autres raisons d'avoir recours à une société *offshore*, hormis les raisons fiscales ?

M. Philippe Brassac. – Jean-Yves Hocher répondra mieux que moi à cette question. Il faut comprendre que ces structures *offshore* qui, du fait de notre politique, ne peuvent servir à dissimuler de l'évasion fiscale, peuvent être opportunes pour les clientèles fortunées.

Mme Michèle André, présidente. – Aucun autre véhicule français n'est-il assez souple pour atteindre les mêmes buts ?

M. Philippe Brassac. – Quand une personne fortunée, en France, veut investir à l'étranger, elle a besoin de structurer juridiquement son investissement de la façon la plus souple possible. Dans le passé, il est vrai que cela permettait aussi de faire écran sur le plan fiscal. Désormais, dans le cadre de l'échange automatique d'informations, que nous approuvons, cette opacité ne peut plus exister.

M. Jean-Yves Hocher, directeur général adjoint de Crédit Agricole SA, chargé du pôle « Grandes Clientèles ». – Quatre grandes causes justifient traditionnellement la création de structures *offshore* par des personnes, souvent très fortunées, qui désirent diversifier leurs investissements à travers le monde.

La première cause est immobilière. Ayant acquis des immeubles dans divers pays, on les place dans ce type de structures. Cela ne pose pas *a priori* de difficultés fiscales : en effet, aux termes de la convention OCDE appliquée dans la plupart des pays, les immeubles sont fiscalisés dans le pays où ils se trouvent. L'emploi d'une telle structure répond alors à une volonté d'organisation rationnelle d'un patrimoine international au sein d'une même société.

La deuxième cause est plus technique ; elle concerne des propriétaires d'avions ou de yachts munis d'équipage. On retrouve dans ce cas l'organisation utilisée par les armateurs, même français, qui font immatriculer leurs navires où c'est le plus simple et où le droit maritime est le plus commode. Ces avions et bateaux étant souvent financés par l'emprunt, la banque peut alors assez facilement, en cas de non-paiement du crédit, réaliser le gage, c'est-à-dire saisir les actions de la société. Dans beaucoup de pays, les procédures judiciaires nécessaires pour ce faire peuvent durer deux ans alors que, dans les pays utilisés par les armateurs, les procédures sont extrêmement rapides.

La troisième cause est relative à l'organisation successorale. Il s'agit de faire primer la volonté du défunt. Un exemple récent me vient à l'esprit : une personne, du fait du décès de ses enfants, ne pouvait léguer son bien qu'à ses petits-enfants, encore mineurs. Dans ces juridictions, on peut retarder l'exécution de la succession jusqu'à la majorité des petits-

enfants, ce qui serait impossible en France. Les successions ainsi organisées font appel à un curateur pour prendre soin d'une affaire souvent assez complexe.

Enfin, dans certaines parties du monde, on a recours à ce type de structures pour des raisons de sécurité physique ou politique. L'immense majorité des résidents d'Amérique du Sud qui placent leurs biens à Panama le font pour ces raisons.

Mme Michèle André, présidente. – Y aurait-il selon vous des changements à effectuer dans le droit français pour offrir à ces personnes la souplesse qui leur manque ? Par ailleurs, où sont immatriculés les navires auxquels vous avez fait référence ?

M. Jean-Yves Hocher. – Hormis le Panama, on peut citer l'île de Man comme pavillon d'immatriculation de navires. Le critère majeur, pour les banques qui y ont recours, est la facilité de réalisation du gage. La législation française ne permet pas une saisie aussi rapide du bateau en cas de non-paiement du crédit que dans ces territoires – parfois quelques heures seulement !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Lors de son audition par notre commission le 11 mai dernier, M. Patrick Suet, secrétaire général du groupe Société Générale, a assuré que sa banque « *ne participait pas, bien entendu, à des opérations dont l'objet est exclusivement fiscal* ». Pourtant, on conçoit aisément qu'une opération puisse avoir un but principalement fiscal tout en ayant d'autres finalités, réelles ou prétextées. Pouvez-vous donc nous assurer que votre banque refuse les demandes dont le but est principalement fiscal, lorsqu'il apparaît que l'opération aurait pour objet ou pour effet d'échapper à l'impôt ?

Par ailleurs, lors de son audition par notre commission le 18 mai dernier, Éliane Houlette, procureur de la République financier, a indiqué qu'elle était à ce jour incapable de connaître l'identité du « bénéficiaire effectif » d'un *trust* par la voie de la coopération judiciaire avec certains paradis fiscaux. La direction générale des finances publiques (DGFiP) fait état du même obstacle en matière de coopération administrative. Dès lors, comment une banque comme la vôtre obtient-elle ces informations, dans le cadre de ses obligations relatives à la connaissance du client, *Know Your Customer* (KYC) ? Peut-elle les transmettre à l'administration fiscale ?

M. Philippe Brassac. – Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté : il ne saurait y avoir de recherche d'évasion fiscale dès lors que nous suivons notre présente politique de limitation volontaire ; nous ne voulons opérer qu'à partir de territoires ayant accepté de mettre en œuvre l'échange automatique d'informations, et seulement avec des clients dont le pays l'a également accepté. Nous ne leur laissons pas le bénéfice du doute lorsque les vérifications sont impossibles du fait de l'absence d'accords entre États. Par définition, nous ne pouvons avoir comme clients de notre activité de banque privée internationale que des personnes physiques et des structures, *onshore* ou *offshore*, soumises à l'échange automatique d'informations. Le terme « automatique » est ici crucial : il ne s'agit pas d'une décision de la banque au cas par cas, mais bien d'un système organisé entre États.

Prenons le cas d'une banque au Luxembourg, pays qui est partie à l'accord sur l'échange automatique. Si tous les clients sont originaires de pays également parties à cet accord, ce qui est le cas de tous les États membres de l'Union européenne, la banque devra donner toutes les informations à l'administration fiscale luxembourgeoise, qui les transmettra aux administrations fiscales des pays d'origine des clients. L'évasion fiscale est impossible dans ce système.

Cela dit, comment faisons-nous pour détecter d'emblée les clients qui s'adressent à nous avec de telles intentions, et les exclure de nos activités ? Nous obéissons d'abord aux règles dites *Know Your Customer*, qui imposent de connaître les vrais ayants droits. Cela n'est pas toujours facile, mais nous n'ouvrions pas de compte si nous ne sommes pas sûrs de connaître les clients.

Nous avons par ailleurs mené une opération très lourde, auprès de nos 70 000 clients, de vérification fiscale renouvelée. Dans ce cadre, quand nous n'étions pas sûrs de disposer de tous les éléments de preuve et de toutes les connaissances sur les ayants droits, nous avons été amenés à clôturer les opérations de ces clients, et ce de façon traçable et lisible, afin de ne pas permettre une évasion complémentaire.

En somme, notre territorialité ne nous permet pas d'accueillir des clients qui échapperait à la fiscalité. Par ailleurs, le vrai travail de vérification qui nous est imposé fait que, si nous avons le moindre doute sur les vrais ayants droits, nous devons interrompre nos relations avec ces clients.

En outre, des mécanismes de déclaration de soupçons existent dans tous les États pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ; dans un nombre croissant d'États – bientôt partout sans doute –, y compris en France depuis 2009, ces mécanismes s'appliquent aussi aux soupçons d'évasion fiscale. La Suisse, pourtant l'un des pays les plus lents à adopter de tels mécanismes, le fera cette année.

M. Jean-Yves Hocher. – Je voudrais ajouter une précision technique quant à la manière dont est traité le cas des sociétés *offshore* dont nous tenons les comptes au Luxembourg. Nous connaissons les bénéficiaires effectifs de ces sociétés. L'échange automatique d'informations nous oblige désormais à transmettre aux autorités fiscales luxembourgeoises non seulement les avoirs détenus par la société, mais aussi l'identité fiscale des bénéficiaires, de façon à ce que ces autorités transmettent aux pays de résidence des bénéficiaires toutes les données. L'échange automatique d'informations est vraiment le sésame qui permet de régulariser la situation de façon universelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À propos du Luxembourg, le secrétaire général de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), Édouard Fernandez-Bollo, nous a fait part des difficultés qu'il rencontrait à exercer des contrôles sur des filiales de banques françaises dans ce pays, notamment. Le régulateur luxembourgeois choisirait en effet lui-même l'échantillon soumis au contrôle. Des instructions sont-elles données à vos filiales en cas de contrôle sur place ? Quelles sont les relations de votre filiale avec le régulateur local ? Des informations peuvent-elles être « remontées » au régulateur français ? On sait que certains contrôles ne se sont pas très bien passés.

M. Jean-Yves Hocher. – Nous nous trouvons ici non plus dans le domaine de la fiscalité mais dans celui de la régulation. Nous donnons à nos filiales étrangères l'instruction d'obéir aux règles fixées par le régulateur local. Si celui-ci ne veut pas transmettre d'informations sans accord de coopération entre les États, nous n'y pouvons rien. Le régulateur est souverain dans son pays et la transmission de données est soumise à la mise en œuvre d'une procédure assez longue d'application de l'accord de coopération.

M. Éric Bocquet. – Effectivement, le Crédit Agricole nous avait davantage habitués, jadis, au « bon sens près de chez nous », ce qui explique notre surprise à vous voir

mêlés à cette affaire. De fait, vous n'avez pas échappé à la mondialisation et à la financiarisation à l'extrême : vous vous retrouvez donc dans la tourmente aujourd'hui !

Cela dit, avant même les révélations des « *Panama Papers* », un rapport avait été publié, le 16 mars 2016, par diverses organisations non-gouvernementales – Oxfam, le Secours catholique, CCFD-Terre Solidaire –, qui présentait une analyse complète de la présence des banques françaises dans les paradis fiscaux. Bien sûr, le Crédit Agricole y figurait. Ce rapport indiquait que vous aviez réalisé, en 2014, 2,4 milliards d'euros de bénéfices à l'international, dont 700 millions d'euros dans les paradis fiscaux, soit 26,6 % de ce chiffre. Confirmez-vous ou infirmez-vous ces données ?

Le même document précisait que, sur les 159 filiales de votre groupe dans les paradis fiscaux, seules sept entités étaient des banques de détail. Quel type d'activité menez-vous dans ces filiales ? Vous avez en partie répondu à cette question. Néanmoins, si la transparence vous importe, est-il absolument nécessaire d'organiser des activités, par exemple successorales, dans des territoires où l'opacité règne ? Si c'est transparent, pourquoi se cacher ?

Ensuite sont venues les révélations des « *Panama Papers* », qui ont secoué le monde entier. Ces documents évoquent 1 129 structures *offshore* gérées depuis les années 1990 par le Crédit Agricole, soit plus encore que pour la Société Générale : si ce chiffre est confirmé, vous êtes la première banque concernée par cette affaire. Vous dites avoir cessé cette activité en 2015 ; à l'instant, vous avez dit avoir pris la décision de vous retirer des paradis fiscaux en 2010. Que s'est-il donc passé durant ces cinq années ? On nous parle de 246 sociétés *offshore* encore actives en 2013. Les chiffres divergent : pouvez-vous nous apporter quelques précisions, certifier et, sur demande, documenter vos affirmations ?

Votre établissement a publié un communiqué, selon lequel « *la banque privée du Crédit Agricole a engagé une démarche volontaire visant à s'assurer que chacun de ses clients est bien en conformité avec les services fiscaux de son pays de résidence* ». Vous savez très bien pourtant que l'on peut être citoyen français, résider à Genève, posséder une société à Jersey et être titulaire d'un compte à Hong Kong ! De quel pays tenez-vous compte pour vérifier la conformité de telle ou telle situation ?

Le journal *Le Monde* a évoqué une filiale monégasque du Crédit Agricole, le Crédit foncier de Monaco, qui a demandé explicitement, à partir de 2010, au cabinet Mossack Fonseca de ne jamais mentionner les noms complets des bénéficiaires ou des sociétés qu'il gérait pour son compte. Avez-vous un commentaire à faire là-dessus ?

Philippe Brassac, vous avez déclaré dans votre propos liminaire ne travailler qu'avec les pays qui s'engagent à la transparence et à la coopération. Toutefois, Éliane Houlette, procureur de la République financier, a mentionné lors de son audition le cas de la Suisse où, si la coopération administrative était relativement bonne, la coopération judiciaire en revanche faisait apparaître pour le moins quelques réticences.

Enfin, Jean-Yves Hocher, vous indiquez il n'y a pas *a priori* de difficultés fiscales dans les activités immobilières *offshore*. N'est-il pas dans vos obligations réglementaires de vérifier que tel est bien le cas ?

M. Philippe Brassac. – En effet, il peut surprendre que le Crédit Agricole soit pointé du doigt sur ce type d'activité. Je rappellerai néanmoins que nous sommes la dixième

banque mondiale et la troisième en Europe. Nous sommes une banque universelle, qui compte 160 000 collaborateurs et des dizaines de millions de clients. Nous avons donc toutes les activités d'une banque universelle dans un monde très globalisé. Cela emporte des risques mais aussi les obligations de contrôle inhérentes à ces risques.

Je ne valide pas un seul instant les chiffres cités par Éric Bocquet, notamment en ce qui concerne la part des paradis fiscaux dans nos bénéfices. L'essentiel du produit net bancaire (PNB) du groupe Crédit Agricole est produit en France. On ne peut réaliser 2,4 milliards d'euros de résultats dans des paradis fiscaux quand le total pour le groupe n'atteint que 4 à 5 milliards d'euros ; cela serait du moins incompatible avec les 5 milliards d'euros d'impôt et taxes que nous avons versés à l'État français sur le dernier exercice. Nous figurons à un rang extrêmement élevé des contributions fiscales en France.

Les activités qui font l'objet de cette audition – la banque privée internationale dans son ensemble – représentent au plus 2,4 % de notre PNB ; seuls 0,9 % de ce PNB proviennent de telles activités hors Europe.

Je sais qu'il n'est guère populaire de dire cela, mais les structures *offshore* ne sont ni illicites ni problématiques par principe, dès lors qu'elles se font dans la transparence. Il y en a et il y en aura toujours ; des prestataires, y compris de grandes banques, continueront à mener de telles activités. Nous avons fait, volontairement, le choix de n'opérer, en termes de territoire comme de clientèle, que dans le cadre de l'échange automatique d'informations.

S'agissant de nos implantations, ce qui compte pour nous est le « *booking* », là où nous proposons nos services. Prenons le cas d'un client français, ayant droit d'une structure au Panama. Plus que sa nationalité, la localisation de son « *booking* » est ce qui importe : Paris, le Luxembourg, la Suisse, Monaco, Hong Kong... Ces territoires et, plus largement, les onze pays où nous localisons les « *bookings* », sont soumis à l'échange automatique d'informations. Cela nous permet de tenir de manière ferme et solennelle notre politique de transparence.

Le Crédit foncier de Monaco appartient effectivement au Crédit Agricole : nous l'avons acquis en même temps qu'Indosuez. Monaco est en transparence fiscale, depuis de très nombreuses années, avec la France : un Français ouvrant un compte à Monaco est automatiquement déclaré à l'État français.

Lorsque nous imposons à nos prestataires, comme dans tous nos contrats, la confidentialité de nos clients, c'est pour protéger ceux-ci, ainsi que nos données, et non pas pour nous soustraire aux autorités fiscales, qui sont en droit d'exiger la lisibilité de nos comptes.

Vous avez évoqué certaines activités qui sont menées dans d'autres pays pour des raisons industrielles ou professionnelles. Ce serait selon moi une erreur que d'associer automatiquement certains pays à de l'opacité. Le financement de grandes structures de transport maritime ou d'aéronautique peut se faire dans des pays dont le nom, par la connotation qui y est attachée, peut surprendre ; pour autant, il se fait dans une entière transparence juridique, de rémunération et de fiscalité. Le Crédit Agricole est fier de compter parmi les grands leaders mondiaux de ce type de financement.

M. Jean-Yves Hocher. – J'évoquerai plus en détail le financement des avions et des bateaux. En règle générale, nous finançons non pas la compagnie aérienne mais l'avion

lui-même, qui est « enveloppé » dans une structure juridique *ad hoc*. Cette structure est l'emprunteur auprès de la banque et ces emprunts sont payés par les loyers versés par la compagnie. L'administration fiscale française connaît parfaitement l'argent perçu par cette structure, imposé conformément aux dispositions de l'article 209 B du code général des impôts. Il s'agit purement d'une technique de financement visant à assurer la rapidité de la saisie puis la revente de cet avion par le Crédit Agricole en cas de non-paiement du loyer par la compagnie aérienne – un cas fort rare. Ce type de structure peut être formé aisément dans certains pays et États américains, tels que le Delaware.

Il en est de même pour les bateaux, les pavillons privilégiés étant ceux du Panama et de l'île de Man. J'ai ainsi en tête deux grands navires de croisière, construits par un grand chantier naval de l'ouest de la France, qui ont été, à ma connaissance, immatriculés au Panama pour des raisons qui n'ont rien de fiscal.

M. François Marc. – Il est naturel que les autorités publiques se préoccupent des structures *offshore*, qui peuvent être jugées pernicieuses dès lors qu'il y a évasion fiscale ou blanchiment d'argent.

Beaucoup d'arguments sont mis en avant pour légitimer les créations de comptes à l'étranger : gestion de l'immobilier, droit des successions, etc. Pourtant, d'après la presse, 80 % des motivations qu'on pouvait déduire des « *Panama Papers* » relevaient de l'évasion fiscale. Les quatre arguments que vous avez évoqués ne pèseraient donc que dans 20 % des cas. Dès lors, pouvez-vous nous en dire plus sur le renforcement récent de vos contrôles et votre programme de « rectitude fiscale » ?

Par ailleurs, quels sont les contrôles et vérifications à conduire avant l'ouverture d'un compte pour éviter que des sociétés ne se livrent à du blanchiment d'argent ? Certaines d'entre elles avaient ouvert des comptes *offshore* pour éviter de répondre aux exigences réglementaires locales.

Enfin, il semblerait, à vous entendre, que la législation française ne soit pas au point sur certains sujets, ce qui justifierait le recours aux structures *offshore*. Quelles modifications législatives suggérez-vous pour éviter tous ces tracas ?

M. Philippe Brassac. – Je suis incapable de valider les pourcentages que vous avez cités. Je ferai par ailleurs remarquer que le consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ), à l'origine de la publication des « *Panama Papers* », mentionne sur son propre site l'existence de raisons légitimes à la création de compagnies *offshore*, et souligne la conformité fiscale de bien des bénéficiaires de telles structures. Ils confirment bien ainsi que ces activités ne sont pas illicites par principe, loin s'en faut.

Nous avons terminé le travail de vérification fiscale renouvelée des ayants droits français de ces structures. Tous ces clients savent parfaitement qu'ils vont désormais être soumis à l'échange automatique d'informations. Notre banque privée internationale compte 13 000 clients français ; 23 structures *offshore* que nous gérons ont des ayants droit français. Tous ces clients savent qu'ils seront soumis à l'échange automatique d'informations, et n'y voient aucun problème. Ils estiment qu'ils ont des raisons légitimes, dont je n'ai pas à connaître, d'avoir recours à une structure *offshore*. La vérification est achevée ; des structures *offshore* demeurent, mais nous avons renoncé, pour une plus grande lisibilité, à la création de telles structures à l'avenir.

Nous voulons qu'il n'y ait aucun doute quant au fait que nous ne sommes ni générateurs par notre conseil ni prestataire de telles activités. En outre, le fait que notre clientèle sera soumise à l'échange automatique d'informations est la preuve, par la conscience des clients eux-mêmes, que ces activités sont en parfaite rectitude fiscale.

Quant au droit français, le problème n'est pas directement ou uniquement là. Les problèmes que j'évoquais ne touchent pas que des Français : on pourrait prendre le cas d'un Espagnol achetant un immeuble à Hong Kong. Il essaiera de trouver la formule juridique qui lui convient le mieux, tout en respectant l'ensemble des réglementations. Dans notre monde très globalisé, où on donne la possibilité à tous, à tort ou à raison, d'effectuer de telles opérations, on trouve des clientèles désireuses d'optimiser leur situation au regard d'une variété de règles successorales ou juridiques. Je ne me permettrais donc pas de formuler la moindre recommandation sur l'évolution des réglementations, car l'existence de ces pays en tant que localisations de sociétés *offshore* résulte de leur stratégie d'optimisation des réglementations pour se montrer attractifs sur tel ou tel besoin exprimé par des clients.

M. Jean-Yves Hocher. – S'agissant des contrôles à effectuer sur les ayants droits de ces structures, il faut distinguer entre avant et après la mise en place de l'échange automatique d'informations.

Avant, nous demandions au client une attestation de conformité fiscale avec les règles de son pays, ainsi que son identifiant fiscal. La banque n'est en revanche pas habilitée à exiger d'un client qu'il lui transmette sa déclaration d'impôts.

Après, ce sera plus simple ; la transmission sera automatique, nous donnerons aux autorités fiscales du pays où nous tenons les comptes toutes les données, qui seront ensuite transmises au pays de résidence fiscale des clients. La question de la sincérité du client ne se posera plus. De notre point de vue, la partie fiscale du problème est ainsi résolue. Il reste les questions juridiques : nous allons dans certains pays, car le droit y est plus souple. Il s'agit là d'un débat différent.

M. François Marc. – La fiscalité était tout de même la part essentielle du sujet.

M. Jean-Yves Hocher. – C'est ce que dit la presse ; nous n'en avons pas eu confirmation.

M. Philippe Brassac. – Je peux lever un doute nous concernant. Notre activité de banque privée internationale pour le groupe Crédit Agricole a conservé une taille comparable après la vérification fiscale de nos clients, soit environ 70 000 clients. Je n'éclue pas la possibilité qu'il y ait eu dans le passé une recherche d'évasion fiscale ; néanmoins, nous ne voyons pas notre activité s'évaporer de façon significative avec l'instauration de contrôles. Par conséquent, l'essentiel des motivations de nos clients n'était pas l'évasion fiscale.

M. André Gattolin. – Vous avez évoqué, Philippe Brassac, le travail d'extinction des sociétés *offshore*, effectué soit par l'extinction pure et simple de la société, soit par sa cession. Vous avez notamment évoqué le cas des filiales vendues au groupe mauricien NWT, en niant l'existence de liens commerciaux ou capitalistiques entre le Crédit Agricole, ou ses filiales, et cette société. Pouvez-vous nous en dire plus sur ces cessions ? Du personnel travaillant pour le Crédit Agricole ou une de ses filiales en charge de ces comptes *offshore* a-t-il été transféré vers cette société, avec ou sans votre accord ? Ces cessions se sont-elles

effectuées dans des conditions normales ? Quelles clauses ont été mises en place ? Savez-vous ce que sont devenus ces anciennes filiales et leurs collaborateurs ?

M. Philippe Brassac. – Nous n'avons jamais dit que nous voulions procéder à l'extinction de toutes les structures *offshore*, qui sont par principe licites et peuvent être utiles. Nous entendons faire opérer celles qui existent dans un cadre qui permet la transparence fiscale. Nous avons simplement décidé de ne plus être nous-mêmes prestataire, conseil, intermédiaire, créateur ou gestionnaire de ces structures.

Paradoxalement, en voulant être plus loyaux que ce qu'impose la réglementation, nous attirons sur nous-même une sorte de soupçon. Je pourrais très bien défendre la poursuite de ces activités légales, comme d'autres banques le font. Nous avons pris cette décision pour notre réputation : nous ne pouvons plus nous contenter de strictement respecter la réglementation de chaque pays, nous devons offrir à tous ceux qui nous observent une politique très lisible et sans ambiguïté. La réputation est une valeur essentielle pour une grande banque comme le Crédit Agricole. C'est pour cette raison que nous avons décidé d'arrêter ce type de prestations, afin de ne pas subir le reproche d'être à l'origine du conseil permettant de structurer ainsi les patrimoines.

Pour répondre précisément à votre question, nous avons choisi l'extinction pure et simple pour deux entités. Au Luxembourg, notamment, nous avons fermé notre structure où nous pratiquions le conseil et la structuration *offshore*. Quant à Crédit Agricole Suisse Conseil, nous l'avons cédé en toute transparence, à une structure parfaitement connue. Aucun accord commercial n'a été passé. En revanche, quand on vend une structure, on « vend » aussi ses collaborateurs, pour ainsi dire. Nous n'avons ni participation dans le capital, ni liens commerciaux, ni commissions d'apport avec cette structure. Nous y avons par contre détaché une personne pour deux ou trois ans afin de surveiller que la transition s'opère de façon convenable et ne cause pas de difficultés par rapport à notre clientèle.

M. Jean-Yves Hocher. – Dans toute cession, les employés sont transférés en tout ou partie chez l'acheteur.

M. Philippe Brassac. – Il n'est pas rationnel de penser que ces cessions ne seraient qu'un moyen pour nous de cacher notre activité. Nous aurions dans ce cas gardé la structure elle-même. Ce qui compte à nos yeux, c'est bien la transparence fiscale, et nous allons au-delà des contraintes réglementaires en abandonnant ces activités, qui créent un problème de réputation pour les banques qui les pratiquent.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales – Audition de M. Jacques d'Estais, directeur général adjoint de BNP Paribas (sera publiée ultérieurement)

La commission entend ensuite M. Jacques d'Estais, directeur général adjoint de BNP Paribas.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Certification des comptes de l'État – exercice 2015 – et rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2015 – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

La commission entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2015 – et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2015 et, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil, relatif au solde structurel des administrations publiques de 2015.

Mme Michèle André, présidente. – Nous accueillons ce matin Didier Migaud en sa double qualité de premier président de la Cour des comptes et de président du Haut Conseil des finances publiques.

Le projet de loi de règlement pour 2015 est délibéré ce matin en conseil des ministres et sera examiné au Sénat au début du mois de juillet, après que le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux auront analysé les données de l'exécution 2015, en comptabilité budgétaire, mais aussi en comptabilité générale.

À ce titre, les analyses de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion 2015 et ses travaux de certification des comptes nourriront comme chaque année nos travaux.

Je rappelle également aux commissaires que le président du Sénat leur a récemment adressé une invitation pour un colloque qui se tiendra le 30 juin au Sénat. À cette occasion, nous dresserons le bilan de dix années de publication des comptes de l'État et de l'usage que font les parlementaires de la comptabilité générale, dont l'établissement exige beaucoup de moyens et que la France est l'un des rares pays à produire.

Compte tenu de l'horaire, je propose au Premier président de présenter également, dans un même mouvement, l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le respect de la trajectoire de solde structurel en 2015.

Je vous rappelle que le législateur organique de 2012 avait souhaité, afin de faire le lien entre le budget de l'État et la trajectoire globale des administrations publiques, que cet avis soit joint au projet de loi de règlement et que ses conséquences éventuelles, c'est-à-dire le déclenchement du mécanisme de correction, soit précisées à cette occasion.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques. – Les travaux que je vais porter à votre connaissance ont vocation à éclairer le Parlement en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ils sont au nombre de trois : l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015 ; l'acte de certification des comptes de l'État de 2015 et le rapport sur le budget de l'État en 2015.

Je veux attirer votre attention sur la différence de champ entre ces trois documents. L'avis du Haut Conseil porte sur l'ensemble des finances publiques, toutes administrations publiques confondues, alors que les deux rapports de la Cour concernent la situation et les comptes de l'État, et seulement de l'État.

Afin de simplifier la présentation de ces travaux, nous nous sommes accordés sur une intervention d'ensemble.

Je commencerai par l'avis du Haut Conseil et je signale, à cet égard, la présence de son rapporteur général, François Monier.

Cet avis est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Conformément à la volonté du législateur organique, le Haut Conseil doit comparer l'exécution constatée en 2015 avec la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation pour les années 2014 à 2019. C'est la loi de programmation en vigueur, qui constituait déjà notre référence l'an dernier.

Je rappelle que le solde structurel correspond au solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Le solde effectif s'établit, d'après les données des comptes nationaux publiées par l'Insee le 17 mai 2015, à un niveau de - 3,6 %, contre - 4,1 % prévu dans la loi de programmation.

Cet écart de 0,5 point de PIB est, pour l'essentiel, un écart sur la composante conjoncturelle du déficit. La révision à la hausse par l'Insee de la croissance de 2015 conduit à réduire la composante conjoncturelle du déficit, désormais estimée à - 1,6 %, au lieu de - 2,0 % dans la loi de programmation. C'est la conséquence d'une croissance du PIB meilleure que prévu en 2014 et 2015, à la suite de révisions intervenues sur les comptes nationaux. L'estimation des mesures ponctuelles et temporaires est inchangée.

En 2015, le déficit structurel s'établit à - 1,9 % du PIB, contre un niveau de - 2,1 % prévu par la loi de programmation. Nous constatons que le déficit structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement est donc inférieur de 0,2 point de PIB à ce qui était prévu par la loi de programmation en vigueur.

Pour autant, on ne peut, à nos yeux, se contenter de ce constat.

Nous voyons deux raisons à cela.

La première raison est que la trajectoire de solde structurel figurant dans la loi de programmation de 2014 était peu exigeante.

Le Haut Conseil avait jugé à l'époque qu'elle n'était pas cohérente avec les engagements européens de la France. Il a relevé qu'après plusieurs échanges avec la Commission européenne et le Conseil, cette trajectoire a été en quelque sorte « corrigée » par le Gouvernement dans les programmes de stabilité ayant suivi, en avril 2015 et en avril 2016. Ces documents, selon nous, représentent mieux les engagements européens de notre pays que la loi de programmation à laquelle le Haut Conseil se réfère en application de la loi organique.

La seconde raison est que les résultats de 2015 mettent une nouvelle fois en évidence la sensibilité de l'indicateur de solde structurel aux révisions de la croissance du PIB.

Les révisions à la hausse des chiffres de la croissance tout récemment annoncées par l'Insee, dont la principale porte sur l'année 2014, ont eu pour effet d'augmenter le déficit

structurel de 0,3 point de PIB par rapport aux estimations dont on disposait jusqu'ici. La nouvelle estimation s'élève ainsi à - 1,9 % au lieu de - 1,6 %.

Nous l'avions déjà constaté dans le passé : l'estimation du solde structurel peut être révisée pour des raisons indépendantes de la politique budgétaire.

Pour ces deux raisons, le Haut Conseil suggère que l'appréciation soit complétée par l'examen d'un indicateur traduisant mieux l'action des pouvoirs publics en matière de recettes et de dépenses, à savoir l'effort structurel.

À cet égard, il constate que l'effort structurel réalisé en 2015, qui représente 0,4 point de PIB selon les dernières estimations, est moindre que celui qui était prévu dans la loi de programmation – 0,6 point de PIB. Il est sensiblement inférieur aux objectifs des deux derniers programmes de stabilité, prévoyant respectivement 0,8 et 0,7 point de PIB. Le constat est le même sur les deux années 2014 et 2015.

Ces écarts par rapport aux programmes de stabilité s'expliquent, pour l'essentiel, par une révision à la hausse des dépenses en volume, du fait d'une inflation plus faible que prévu. Ils résultent, pour le reste, de mesures en prélèvements obligatoires un peu plus importantes que celles qui avaient été programmées. Ces différents points feront l'objet d'analyses détaillées dans le rapport sur la situation et les perspectives, que la Cour des comptes doit publier à la fin du mois de juin.

Je conclurai mon propos sur l'avis du Haut Conseil en rappelant ses trois principales conclusions.

Le déficit structurel estimé pour 2015 est inférieur de 0,2 point à celui de la loi de programmation. Ce déficit structurel, recalculé en 2015 avec les nouvelles données de la comptabilité nationale, est toutefois plus creusé que dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et même d'avril 2016, qui engagent la France – cela signifie, et ce n'est pas sans importance, que l'effort à réaliser pour revenir à l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme, tel que prévu dans la trajectoire, sera plus élevé.

L'effort structurel réalisé en 2014 et 2015 a été moins important que prévu dans les deux derniers programmes de stabilité.

J'en viens à l'acte de certification des comptes de l'État et au rapport sur le budget de l'État.

En préalable, j'insiste à nouveau sur le fait que ces travaux sont consacrés au seul budget de l'État et au dernier exercice clos, à savoir l'année 2015. Ils ne portent pas sur les autres administrations publiques. Ils constituent, je le souhaite, une source de données, d'informations utile pour l'analyse du budget et des comptes de l'État.

La vision d'ensemble « toutes administrations publiques » vous sera apportée dans notre rapport de la fin du mois de juin sur la situation et les perspectives des finances publiques.

J'ai à mes côtés Raoul Briet, qui préside la formation inter-chambres. Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés par des équipes animées par Emmanuel Belluteau, Lionel Vareille, Laurent Zérah, pour l'acte de certification, et par les équipes animées par Guilhem Blondy et Vianney Bourquard, ainsi que Louis-Paul Pelé, pour le

rapport sur le budget de l'État en 2015. Les contre-rapporteurs étaient respectivement Jean-Pierre Laboureix et Christian Charpy.

S'agissant de l'acte de certification des comptes de l'État, depuis 2006, en application des dispositions de la LOLF, la Cour procède à un examen approfondi des comptes de l'État. Ces comptes sont arrêtés par le ministre des finances et des comptes publics. Ils sont intégrés dans le projet de loi de règlement, qui vous est soumis par le Gouvernement.

Dans l'acte porté à votre connaissance aujourd'hui, la Cour apporte une opinion motivée sur la régularité, la sincérité et la fidélité de l'image que donnent les documents produits par l'État de sa situation comptable et financière. Cette opinion porte sur la comptabilité générale de l'État. Il ne s'agit pas, en revanche, d'une appréciation quant à la sincérité de la comptabilité budgétaire de l'État.

Je vous rappelle trois chiffres-clés, permettant d'appréhender synthétiquement le bilan de l'État au 31 décembre 2015. Premièrement, le passif total s'élève à environ 2 100 milliards d'euros, en hausse de 100 milliards d'euros par rapport à la fin de 2014. Deuxièmement, le total des actifs atteint presque 1 000 milliards d'euros, à un niveau globalement stable par rapport à la fin de 2014, ce qui signifie que la situation nette de l'État est négative, d'environ 1 100 milliards d'euros. Troisièmement, les engagements hors bilan de l'État atteignent 3 300 milliards d'euros, soit un montant stable par rapport à la fin de 2014.

Au titre de l'exercice 2015, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation comptable et financière.

Nous assortissons cette certification de cinq réserves substantielles, identiques à celles que nous avions émises l'an dernier. Trois d'entre elles présentent un caractère quasi systémique.

Premièrement, la Cour estime toujours que le système d'information financière et comptable de l'État reste complexe, coûteux, peu sûr et exposé à des risques d'erreur. Je rappelle qu'il est constitué de Chorus et de plus de 300 autres applications informatiques.

Deuxièmement, les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ne sont pas encore organisés et pilotés de manière satisfaisante. La Cour a néanmoins constaté cette année des progrès. Certains ministères sont désormais dotés de dispositifs d'audit conformes aux attentes. Je pense, en particulier, au ministère de la justice.

Troisièmement, la comptabilisation en droits constatés des produits régaliens, autrement dit du produit des impôts, des créances et des dettes fiscales, continue de pâtrir des insuffisances des données fiscales et des contrôles qui leur sont appliqués.

Les deux autres réserves concernent à nouveau, d'une part, les immobilisations et les stocks du ministère de la défense et, d'autre part, les immobilisations financières de l'État.

S'agissant des immobilisations et des stocks du ministère de la défense, des incertitudes continuent de peser sur les inventaires de stocks et de matériels militaires, sur leur évaluation, et sur le recensement et l'évaluation par le ministère de ses biens immobiliers.

S'agissant des immobilisations financières de l'État, la Cour ne peut toujours pas se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières.

Un tableau retraçant l'évolution des réserves dans le temps vous a été communiqué dans la synthèse. Il met en évidence le fait que depuis 2006, premier exercice soumis à la certification, l'administration a consenti des efforts importants, ayant permis la levée progressive de réserves substantielles.

Le fait que les cinq réserves substantielles soient inchangées depuis 2013 ne signifie pas qu'aucun progrès n'a été enregistré dans cette période. Cela ne signifie pas non plus que rien n'a changé sur le fond, ni davantage qu'aucun constat d'audit nouveau n'est apparu. L'année 2015 en donne une illustration claire.

Comme l'an dernier, la dynamique d'amélioration se poursuit, malgré la stabilité globale apparente. De multiples évolutions, dans le bon sens, ont été relevées : 43 parties de réserves font l'objet d'une levée dans l'acte ; toutes les réserves sont concernées par ces levées, y compris celles, dites « systémiques », qui concernent le système d'information et le contrôle interne ; des levées interviennent sur des sujets récurrents, comme les immobilisations anciennes du ministère de la défense ou le classement comptable des établissements publics de santé.

Je le disais, l'administration consent des efforts en matière de gestion comptable et financière. Ces efforts sont très utiles, car ils accroissent la fiabilité des comptes, sous le regard attentif du certificateur, et agissent comme un levier décisif de modernisation des administrations.

Dans un rapport récemment publié, la Cour a dressé le bilan de la tenue par l'État d'une comptabilité générale, dix ans après son entrée en vigueur. Elle a pu en mesurer les apports, notamment dans la connaissance de sa situation patrimoniale et la modernisation de ses services. Elle a mis en évidence les progrès importants réalisés grâce au dialogue soutenu entre certificateur et certifié.

Mais la Cour a aussi relevé une utilisation trop limitée de la comptabilité générale par l'administration, en particulier par les gestionnaires, et par les parlementaires eux-mêmes, qui avaient souhaité la réforme comptable. La Cour regrette d'autant plus cet état de fait que la bonne utilisation de la comptabilité générale devrait permettre d'identifier des leviers d'amélioration de la gestion des organismes publics. Les familiers de ces sujets parlent de « chaînage vertueux » ; pour l'instant, nous n'en sommes pas tout à fait là.

À cet égard, l'effort prioritaire doit être porté sur l'amélioration des conditions d'établissement des comptes et sur leur meilleure utilisation. Le souci constant doit bien sûr être de proportionner les travaux à l'objectif de fournir une information comptable fiable et répondant aux besoins de ses destinataires, qu'ils soient institutionnels, financiers ou citoyens.

Il importe à cette fin de tirer davantage parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation, d'enrichir l'information comptable à la disposition des gestionnaires et de développer la comptabilité analytique. C'est une nouvelle étape à engager, guidée par le souci de faire de la comptabilité générale un outil utile aux décideurs et gestionnaires publics. Le colloque organisé au Sénat, le 30 juin prochain, nous permettra, je l'espère, d'approfondir encore le sujet.

S'agissant maintenant du rapport sur le budget de l'État, ce travail apporte un éclairage sur les finances de l'État, en analysant l'exécution budgétaire de l'année 2015. Il

permet de l'apprécier au regard des prévisions budgétaires initiales, mais aussi de la comparer avec l'exercice budgétaire précédent.

Pour la première fois cette année, il comporte en outre un chapitre consacré à une problématique de gestion budgétaire. Le thème retenu cette année, central pour la politique budgétaire, est celui des normes de dépenses de l'État. Ces normes constituent les dispositifs d'encadrement de l'évolution de ces dépenses d'une année sur l'autre. Le chapitre s'efforce de dresser un bilan de leur mise en œuvre depuis leur instauration en 1996.

Ce rapport est également livré avec 58 analyses de la gestion des missions budgétaires et cinq analyses spécifiques : deux sur l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, une sur les dépenses fiscales et, pour la première fois aussi cette année, deux sur les prélèvements sur recettes, au profit respectivement des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Au total, ce sont plus de 2 500 pages qui sont mises à votre disposition.

Je l'indiquais dans mon introduction générale, ce travail ne traite que du budget de l'État, et non de l'ensemble des finances publiques. Je vous demande par avance de m'excuser si je frustre un certain nombre d'entre vous qui auraient des questions à poser sur des sujets, comme la sécurité sociale ou les collectivités territoriales, ne faisant pas l'objet de ce rapport.

Dans ce rapport, nous dressons six constats. Premièrement, le déficit budgétaire est inférieur aux prévisions, mais en faible amélioration par rapport à 2014, hors éléments exceptionnels. Il reste à un niveau élevé. Deuxièmement, le ralentissement de la croissance de la dette par rapport aux années précédentes est lié principalement à la politique d'émission. Troisièmement, contrairement aux années précédentes, les recettes ont été proches des prévisions. Cela va dans le bon sens. Quatrièmement, la maîtrise des dépenses est partielle et ses résultats restent fragiles. Cinquièmement, le périmètre des normes de dépenses doit être clarifié, puis stabilisé et leur suivi rendu plus transparent. Sixièmement, le contexte économique ne doit pas conduire à relâcher l'effort en faveur d'une gestion plus rigoureuse des dépenses, compte tenu des marges d'efficacité et d'efficience que nous constatons régulièrement, si les pouvoirs publics veulent respecter la trajectoire de finances publiques arrêtée par leurs soins.

Je reprends ces différents constats.

En premier lieu, la Cour constate que l'exécution du budget de l'État en 2015 se caractérise par une amélioration du solde budgétaire, qui demeure toutefois à un niveau élevé. Le déficit budgétaire – 70,5 milliards d'euros – est inférieur, tout du moins en apparence, de 15,1 milliards d'euros à celui de 2014 et de 3,9 milliards d'euros à celui qui avait été prévu en loi de finances initiale.

Par rapport au déficit enregistré en 2014, on pourrait avoir l'impression d'une forte amélioration. Mais, comme la Cour le fait remarquer chaque année, l'appréciation du niveau de déficit doit se faire après retraitement des éléments exceptionnels. Pour 2015, il s'agit notamment, d'une part, du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) et, d'autre part, du versement au mécanisme européen de stabilité (MES).

Une fois ce retraitement opéré, le déficit budgétaire ne s'améliore plus, en réalité, que de 300 millions d'euros, ce qui est relativement faible.

Il faut toutefois relever que cette faible amélioration a été obtenue, alors que la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE, et la compensation à la sécurité sociale du pacte de responsabilité et de solidarité ont pesé sur le budget de l'État à hauteur respectivement de 5,4 et 5,1 milliards d'euros. Au sein des administrations publiques, c'est en effet l'État qui supporte, dans son budget, la totalité de la politique d'amélioration de la compétitivité des entreprises décidée par le Gouvernement et mise en œuvre depuis trois ans.

Au total, le déficit reste à un niveau toujours élevé en valeur absolue, puisqu'il s'élève à 70,5 milliards d'euros. Il représente près de trois mois de dépenses du budget général, ce qui est équivalent au budget de l'enseignement scolaire ou au produit de l'impôt sur le revenu.

En deuxième lieu, la Cour observe que le ralentissement de la croissance de la dette est lié principalement à la politique d'émission. À la fin de 2015, la dette financière négociable de l'État atteignait 1 576 milliards d'euros, soit une augmentation de 48 milliards d'euros par rapport à 2014. Cette hausse est conséquente, mais inférieure à celle qui a été enregistrée en 2014. Elle est surtout inférieure au déficit de l'année 2015.

Ce ralentissement de l'augmentation de la dette s'explique par les spécificités de la politique d'émission de l'Agence France Trésor dans l'environnement actuel de taux bas.

La politique d'émission d'obligations par l'État a été telle que l'Agence France Trésor a encaissé en 2015 des primes à l'émission à hauteur de près de 23 milliards d'euros. Je pourrai revenir, si vous le souhaitez, sur le mécanisme qui l'explique. Une grande partie de ce montant a été mobilisé pour réduire l'encours de la dette à court terme.

Cette politique d'émission a permis une déconnexion entre la croissance de la dette et le niveau du déficit. Mais cette déconnexion n'est que temporaire. La dette rattrapera progressivement le niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de cette politique et les primes à l'émission encaissées en 2015 auront leur contrepartie dans le paiement de coupons plus élevés dans les prochaines années.

Selon l'Agence France Trésor, cette particularité de la politique d'émission, relevée en 2015 et qui semble se prolonger, à un degré moindre, sur 2016, vise à répondre à la demande des investisseurs et aux évolutions de cette demande provoquées par la politique d'achats de la BCE. Elle a permis en 2015 de protéger la dette française du risque de remontée des taux, en réduisant la part de dette à court terme dans la dette totale, celle-ci s'étant fortement accrue après la crise de 2008.

Ces objectifs sont prudents : vouloir optimiser la charge budgétaire de la dette à n'importe quel risque serait contre-productif. En revanche, il serait erroné d'interpréter le ralentissement temporaire de la croissance de la dette observé en 2015 comme une amélioration structurelle des finances de l'État. À cet égard, comme je le rappelais tout à l'heure, la situation nette de l'État est négative d'environ 1 100 milliards d'euros en 2015, soit quatre mois de produits régaliens, contre seulement deux en 2008.

En troisième lieu, la Cour constate qu'en 2015, contrairement aux années précédentes, les recettes ont été proches des prévisions. Les recettes fiscales nettes se sont élevées à 280,1 milliards d'euros, soit 1 milliard d'euros de plus que les prévisions en loi de finances initiale. L'évolution spontanée, c'est-à-dire, à législation constante, des recettes

fiscales a été conforme aux évaluations initiales pour plusieurs raisons : grâce à des prévisions macroéconomiques réalistes, à des prévisions prudentes d'élasticité des recettes et à un bon rendement du contrôle fiscal.

Le léger surcroît de recettes fiscales par rapport à la loi de finances initiale s'explique également en partie par un effet base : les recettes pour 2014 ont été un peu plus élevées que prévu.

L'amélioration de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales est indéniable. C'est un progrès à saluer.

L'impact des mesures fiscales a été inférieur à celui estimé en loi de finances initiale, en raison d'une montée en charge plus rapide que prévu du CICE. Son coût s'est élevé à 12 milliards d'euros en 2015. Cette sous-évaluation du CICE a été en partie compensée par des événements favorables non reconductibles en 2016 : régularisation versée par EDF au titre des années antérieures ; moindres remboursements dans le cadre des contentieux communautaires ; rendement élevé de la réforme des délais de paiement des droits de succession.

L'augmentation plus rapide que prévu du coût du CICE a conduit à dépasser les plafonds annuels de dépenses fiscales et de crédits d'impôt fixés par la loi de programmation, en l'absence de mesures visant à réguler le niveau des autres dépenses fiscales.

Dans ce contexte, un renforcement des dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales apparaît indispensable pour concentrer les moyens sur des dispositifs ciblés, cohérents avec les objectifs de politiques publiques. Les évaluations de dépenses fiscales sont trop rares pour alimenter des propositions de réformes argumentées et, pour le moment, les conférences fiscales encore dépourvues de résultats concrets.

En quatrième lieu, la Cour constate que la maîtrise des dépenses de l'État est partielle et ses résultats sont fragiles. D'une part, la maîtrise des dépenses est partielle. Les dépenses nettes du budget général de l'État en 2015 se sont élevées à 296,5 milliards d'euros, soit un niveau très proche de la loi de finances initiale.

Des redéploiements importants ont eu lieu en cours d'année. Des mesures nouvelles ont modifié la répartition des dépenses. Je pense notamment à l'augmentation des contrats aidés, aux mesures rendues nécessaires par les sous-budgétisations concernant notamment les opérations militaires extérieures ou Opex, par les refus d'apurement communal au titre de la politique agricole commune (PAC), à l'allocation adultes handicapés (AAH) ou encore à l'hébergement d'urgence des migrants.

Les dépenses supportées par le budget général ont été aussi accrues par le transfert de dépenses d'investissement militaire qui devaient initialement être financées sur un compte d'affectation spéciale.

Certains mouvements de rebudgétisation ont permis d'aller dans le sens d'un meilleur respect du principe de l'unité budgétaire. Ce principe vise à garantir au Parlement un contrôle sur le périmètre de dépenses publiques le plus étendu possible.

En revanche, le premier plan de lutte anti-terroriste a eu un impact encore limité sur 2015, en raison de recrutements qui se sont concentrés sur la fin de l'année. Les conséquences sur l'équilibre global de ces dépenses supplémentaires ont été limitées. Cela est

dû à une charge de la dette plus faible que prévu de 2,2 milliards d'euros et à une forte sollicitation de la réserve de précaution.

Par rapport à 2014, après prise en compte de ces éléments exceptionnels et de ces effets de périmètre, les dépenses pour 2015 ressortent à 299,2 milliards d'euros, en augmentation de 2,6 milliards d'euros.

Ce diagnostic mitigé sur la maîtrise des dépenses est conforté si on examine les deux autres objectifs figurant dans l'exposé des motifs de la loi de finances pour 2015, concernant les économies et les normes de dépenses.

L'objectif d'économies sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, hors charge de la dette, hors pensions et hors PIA, s'élevait à 7,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiales pour 2014. Les économies sur l'État et les opérateurs imputables à l'exercice 2015 ne représentent, selon la Cour, que 1,7 milliard d'euros. Elles correspondent, à hauteur de 60 %, à des prélèvements sur le fonds de roulement d'organismes publics qui ne sont pas reconductibles en 2016.

Sur le périmètre de la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions, les dépenses sont inférieures à l'exécution de l'exercice 2014 de 1,4 milliard d'euros, mais supérieures à l'objectif de la loi de finances initiale de 1,3 milliard d'euros.

La révision à la baisse de l'inflation a permis de faciliter la tenue de la norme de dépenses de l'État. Elle a conduit mécaniquement à diminuer la charge d'intérêts, une partie de la dette étant indexée sur l'inflation.

Par ailleurs, la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions a été assouplie en fin de gestion. Initialement fixée à 282,6 milliards d'euros, elle a été portée à 284 milliards d'euros, notamment pour prendre en compte le transfert sur le budget général de dépenses d'investissement militaire initialement financées sur un compte d'affectation spéciale, transfert que j'évoquais précédemment. Les dépenses dans le périmètre de la norme ainsi révisée se sont élevées, selon le Gouvernement, à 283,9 milliards d'euros.

La Cour constate que des contournements de la charte de budgétisation ont permis de minorer ce montant d'environ 3 milliards d'euros. Ces contournements ont notamment pris la forme d'une substitution de recettes affectées à des crédits budgétaires, notamment pour le financement des infrastructures de transport à hauteur de 1,1 milliard d'euros, le remboursement de la dette à la sécurité sociale pour 600 millions d'euros ou la réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle à hauteur de 500 millions d'euros.

D'autre part, la maîtrise des dépenses, partielle, repose sur des bases fragiles. Ces bases ne sont pas toutes reconductibles les années suivantes. L'évolution est en effet contrastée selon la nature des dépenses.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales et ses concours aux opérateurs sont stabilisés après des années d'augmentation rapide.

Des économies de constatation sur la charge de la dette, mais aussi le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ont offert des marges de manœuvre en gestion.

En revanche, l'effort est faible sur le périmètre propre de l'État. Les dépenses de personnel ont augmenté pour la deuxième année consécutive. L'État a créé des emplois publics pour la première fois depuis 2002. Ses dépenses de fonctionnement et d'investissement ont aussi fortement progressé.

En cinquième lieu, la Cour fait un constat d'une nature un peu différente, celui-ci ne portant pas seulement sur l'exécution 2015. Le bilan de vingt ans d'utilisation des normes de dépenses en France conduit la Cour à recommander que le périmètre de ces normes soit clarifié, puis stabilisé. Leur suivi devrait être rendu plus transparent.

La norme de dépenses est une règle d'évolution à périmètre constant des dépenses que l'État s'impose depuis 1996. Au fil du temps, les fonctions de la norme se sont diversifiées. Cette dernière ne constitue plus seulement un outil de pilotage interne des gestionnaires ; elle apparaît aussi comme un moyen d'expression externe de la stratégie budgétaire du Gouvernement. Elle est approuvée par le Parlement dans la loi de programmation des finances publiques depuis 2009.

Il est désormais indispensable de clarifier les périmètres des deux normes et d'assurer un meilleur suivi. La Cour propose de renforcer la distinction entre une norme de gestion, comprenant les dépenses maîtrisables annuellement par l'administration, et une norme globale, plus large et plus directement cohérente avec les objectifs généraux de finances publiques. Elle recommande en outre que le Gouvernement rende publique, régulièrement en cours d'année, une prévision d'exécution des dépenses sur le périmètre des deux normes.

En sixième lieu – il s'agit aussi d'une transition vers les constats que je serai amené à partager avec vous le mois prochain dans le rapport sur la situation et des perspectives des finances publiques –, le contexte économique ne doit pas conduire à relâcher l'effort en faveur d'une gestion plus rigoureuse des dépenses, compte tenu des marges d'efficacité et d'efficience, si les pouvoirs publics veulent respecter la trajectoire de finances publiques qu'ils ont arrêtée.

Les risques budgétaires sont significatifs pour l'État à moyen terme. La montée en charge du CICE et celle du pacte de responsabilité et de solidarité devront être financées dans la durée. En dépenses, des engagements juridiques importants ont été pris en 2015, concernant notamment le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques, le plan France très haut débit ou les grands programmes d'armement. S'y ajoutent les décisions concernant la politique de recrutement de l'État, sa politique salariale, la programmation militaire ou le deuxième plan de lutte anti-terroriste, qui auront des conséquences sur la programmation pluriannuelle 2017-2019. Ces conséquences ne sont pas encore complètement mesurées.

Bien que la Banque centrale européenne (BCE) ait prolongé au moins jusqu'en mars 2017 sa politique monétaire non conventionnelle, l'État est toujours exposé au risque de taux : une remontée des taux de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux conduirait à augmenter la charge de la dette de 2,1 milliards d'euros la première année, de 4,8 milliards d'euros la deuxième année et de 16,5 milliards d'euros au bout de dix ans.

Pour financer ses politiques prioritaires et faire face à la remontée inéluctable à terme de la charge de la dette, des économies structurelles sont nécessaires. Celles-ci n'apparaissent pas clairement dans l'exécution 2015. En 2016, le contexte économique et

financier plus favorable devrait pouvoir être utilisé pour mettre en œuvre, par des choix explicites reposant sur une évaluation de l'efficacité des dépenses, des réformes nécessaires au rétablissement durable des finances de l'État.

Dans quelques jours, vous examinerez le projet de loi de règlement. Il y a là une incitation à regarder les résultats de l'action publique – ce texte de loi gagnerait d'ailleurs sûrement à reprendre ce terme dans son intitulé. En effet, c'est l'occasion pour vous de mesurer très directement l'écart entre les annonces, l'action du Gouvernement, et les résultats obtenus, mais aussi de constater le décalage entre les moyens consacrés et les résultats obtenus, que nous évoquons régulièrement lors des présentations des travaux des juridictions financières.

C'est aussi l'occasion pour vous d'en tirer les conséquences, au regard des priorités que vous avez fixées pour l'action publique et pour la maîtrise des finances publiques. Les constats, les observations et les recommandations de la Cour des comptes sont à votre disposition pour vous éclairer dans ces choix.

Je vous remercie de votre attention et me tiens, avec les magistrats qui m'entourent, à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous remercie de cette présentation, monsieur le Premier président, qui, effectivement, sera très éclairante à la veille de l'examen du projet de loi de règlement.

Voilà peu, Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, se trouvait à votre place et se félicitait d'une très bonne exécution budgétaire au titre de l'exercice 2015. La commission des finances avait une autre analyse, qui se trouve être plus en ligne avec celle de la Cour des comptes, si j'en crois votre rapport sur le budget de l'État en 2015.

Au deuxième paragraphe de son chapitre I, la Cour constate qu'une fois retraité d'un certain nombre d'éléments exceptionnels, « *le solde budgétaire ne s'améliore que de 300 millions d'euros* ». Nous sommes loin du résultat exceptionnel annoncé ! De la même manière, le rapport souligne le niveau très élevé de la dette de l'État, un niveau « *inédit depuis l'après-guerre* ». Il n'y a pas lieu de trop se réjouir ! L'analyse de la Cour des comptes rejoint donc celle de la commission des finances.

J'en viens à des points plus précis.

S'agissant des objectifs d'économie, dans le cadre du programme annoncé de 50 milliards d'euros d'économie, le Gouvernement s'était engagé à réaliser, en 2015, 7,7 milliards d'euros d'économie sur l'État et les opérateurs. La Cour des comptes considère-t-elle que cet objectif a été tenu ?

S'agissant des recettes, le Gouvernement répète à l'envi que les prévisions de recettes sont en lignes avec les résultats. Mais, selon la Cour des comptes, cela est lié à des recettes exceptionnelles, notamment des recouvrements opérés par le service de traitement des déclarations rectificatives, ou STDR, ou des recettes engrangées à la suite de contrôles fiscaux. Doit-on ces performances au seul STDR ou à un meilleur ciblage des contrôles fiscaux ? Ces recettes vont-elles se tarir ? Pouvons-nous avoir un éclairage sur le rendement pour le moins inattendu des droits de succession dont la réforme des délais de paiement a conduit à une hausse des recettes de 1 milliard d'euros ?

S’agissant des dépenses de personnel, en dépit de leur progression constante, on constate parfois un décalage entre le nombre de postes inscrits au budget et le nombre de postes réellement pourvus. Avez-vous des informations quant à ce décalage ? Celui-ci s’est-il amélioré ou détérioré en 2015 ? La Cour des comptes dispose-t-elle, en particulier, d’une estimation des postes pourvus dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, au regard des annonces de la fin de l’année 2015 ?

Enfin, on constate une progression constante du taux de crédits mis en réserve qui atteint aujourd’hui 8 %. La mise en réserve initiale, accompagnée de surgels de crédits en cours d’année, parfois difficiles à comprendre. Ces procédés, tout comme le recours aux crédits d’avance, pour des montants pouvant s’avérer significatifs, ne contribuent-ils pas à nous éloigner du cadre budgétaire tel que voté par le Parlement ? À partir de quel taux de mise en réserve la Cour des comptes considérera-t-elle que l’autorisation parlementaire n’est plus respectée ?

M. Didier Migaud. – Nous aurons l’occasion de revenir plus amplement sur le sujet sensible des économies dans notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Effectivement, les économies sur le budget de l’État et de ses opérateurs s’établissent à 1,7 milliard d’euros par rapport à l’exécution du budget de 2014 et à 3,8 milliards d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Ces montants, significatifs, sont inférieurs à l’objectif fixé en loi de finances pour 2015, à savoir 7,7 milliards d’euros.

Cet objectif avait été calculé en prenant comme référence une base pour 2014 plus élevée – de 2,1 milliards d’euros – que les dépenses réellement constatées et une évolution tendancielle des dépenses de personnel surestimée – de l’ordre de 1 milliard d’euros. Par ailleurs, les dépenses de 2015 sur le périmètre des économies ont été supérieures de 2,5 milliards d’euros aux prévisions en loi de finances. Cela explique le résultat de 1,7 milliard d’euros, d’ailleurs peu contesté par les représentants du Gouvernement.

Selon les informations qui nous ont été transmises par la DGFiP, l’année 2015 a été marquée par quelques redressements fiscaux au titre de l’impôt sur les sociétés d’un montant exceptionnel. Il se pourrait qu’il y en ait à nouveau en 2016, mais nous ne sommes pas en mesure d’en évaluer l’ampleur.

L’évolution constatée au niveau des droits de succession correspond plutôt à un effet de trésorerie. Le gain budgétaire est manifeste, les sommes recouvrées étant définitivement acquises à l’État, mais il se limite à l’exercice 2015 car il est lié à une anticipation de versements par les redevables, du fait d’une réforme des délais et d’une réduction de la période d’étalement des paiements.

Par ailleurs, les recrutements sont limités par deux plafonds : le plafond d’emplois – le nombre maximum d’agents, en moyenne annuelle, qu’une mission peut recruter – et le plafond de crédits de personnel. Au cours des dernières années, le second a représenté une contrainte plus forte que le premier, l’écart entre les deux représentant environ 20 000 ETP, en 2015, pour l’État. Nous ne disposons pas des données consolidées pour les opérateurs, mais, sur ce périmètre, l’écart était également de 20 000 ETP en 2014.

Le premier plan de lutte antiterroriste prévoyait la création, entre 2015 et 2017, de 2 468 postes en ETP sur les missions justice et sécurité, auxquels s'ajoutaient 80 emplois au ministère des finances. Ces créations devaient être opérées, en 2015, à plafond d'emplois constant, du fait des sous-exécutions précédemment mises en évidence. Les recrutements prévus ont bien été effectués mais, étant intervenus en fin d'année, ils ont eu un faible impact budgétaire.

Le deuxième plan de lutte antiterroriste prévoit des recrutements supplémentaires pour les années 2016 et 2017 et la Cour des comptes, bien évidemment, suivra sa réalisation.

Le travail sur l'exécution est essentiel, précisément parce qu'il permet de constater que des crédits supplémentaires sont parfois demandés, alors même que les crédits initiaux n'ont pas été consommés.

Effectivement, les crédits mis en réserve ont tendance à progresser, avec des cas de surgels, qui doivent nous interroger sur l'efficacité des gels tels qu'ils peuvent être annoncés.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Le gel des reports a constitué une innovation de l'année 2016. C'est la première fois, sous l'ère de la loi organique relative aux lois de finances, qu'une telle pratique est décidée, ce qui, effectivement, traduit un éloignement de certains principes initialement fixés.

Plus fondamentalement, ces phénomènes de mise en réserve immédiate renvoient à des phénomènes récurrents de sous-budgétisation, souvent décelés dès le vote du budget. Je pense, par exemple, aux missions relatives aux opérations extérieures ou à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. C'est à ces problématiques de sous-budgétisation qu'il faut avant tout remédier.

La mesure des économies est un exercice reposant, du début jusqu'à la fin, sur des conventions. À quelle base se compare-t-on ? Pour notre part, nous mesurons l'effort d'économie en comparant les exécutions budgétaires, ce qui n'est pas forcément le cas du Gouvernement. L'effort réalisé sur les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales est-il porté par l'État ou par les collectivités locales ?

M. Philippe Dallier. – Poser la question, c'est donner la réponse !

M. Raoul Briet. – Enfin, l'évaluation des trajectoires tendancielles pour certaines dépenses répond aussi à des conventions. De toute évidence, selon les hypothèses conventionnelles retenues, l'effort d'économie sera plus ou moins important.

M. Vincent Delahaye. – Je retiens la suggestion qui nous est faite de dénommer « loi de résultat » la loi de règlement. Je suis de ceux qui estiment nécessaire de consacrer plus de temps aux résultats qu'aux prévisions !

Les premières pages du rapport font apparaître une situation financière profondément dégradée et des perspectives à long terme peu réjouissantes pour les finances de l'État. Cette situation doit nous conduire à nous interroger.

La question de l'annualité budgétaire mériterait d'être plus amplement développée dans le rapport. Des volumes importants de factures, notamment au niveau des régions et des départements, sont « restés dans les tiroirs » et n'ont pas été intégrés aux comptes. S'agissant

du budget de l'État, la séparation entre exercices est-elle correctement opérée ? Peut-on expliciter la différence entre les restes à payer – ils attendraient 90 milliards d'euros – et les charges à payer et factures non parvenues ?

M. Richard Yung. – J'admire le rapporteur général, qui a pu lire le rapport. Pour ma part, je n'ai pas pu le lire, y ayant eu accès à midi seulement. Il est difficile de préparer une réunion de cette nature dans de telles conditions.

La question des mises en réserve et des surgels a été évoquée, mais des difficultés apparaissent sur toute une série de sujets. Il faudra donc, à un moment donné, revoir la loi organique relative aux lois de finances.

J'attire aussi l'attention sur la vanité des chiffres. La croissance du PIB, estimée, jusqu'à la semaine dernière, à 0,2 % pour 2014, a été réévaluée à 0,6 % ou 0,7 %. On voit bien à quel point les hypothèses et les calculs sont fragiles. C'est précisément cette fragilité qui me pousse à critiquer assez vivement la notion de croissance potentielle, à partir de laquelle le déficit structurel est établi. Je ne m'y étendrai pas davantage. Un certain nombre d'entre nous a d'ailleurs écrit récemment à Pierre Moscovici pour souligner le fait que la notion de croissance potentielle est à la fois fragile et discutable.

Je ne partage pas les remarques acerbes et négatives qui ont été formulées. Le déficit s'élève à 3,6 points de PIB, contre une prévision de 4,1 %, soit une amélioration de 0,5 point. La trajectoire est tout de même bonne, au regard des engagements qui sont les nôtres dans le cadre de l'Union européenne.

M. Philippe Dallier. – Je voudrais revenir sur le respect des normes de dépenses, au travers de l'exemple assez emblématique des aides personnelles pour le logement, ou APL.

Dans la loi de finances rectificative votée au mois de décembre dernier, nous avons ajouté 70 millions d'euros de crédits pour boucler l'année. Nous découvrons alors qu'avec les inscriptions en loi de finances initiale et cet ajout, non seulement nous pouvons tout payer, mais en plus, nous avons les moyens de résorber partiellement la dette de 2014. Mais, quelques jours plus tard, le Gouvernement bloque 300 millions d'euros sur les APL, portant la dette à 400 millions d'euros, au lieu de la réduire.

En guise d'explication, on invoque le respect de la norme de dépenses. La dépense est certaine ; les sommes sont inscrites au budget et pour améliorer facialement le déficit, on décide de bloquer 300 millions d'euros. Ne faut-il pas modifier la loi organique relative aux lois de finances et interdire ce genre de pratiques ?

Question subsidiaire, ces 300 millions d'euros ont-ils été pris en compte dans le retraitement opéré sur le solde budgétaire, qui vous a conduit à évaluer ce dernier à 300 millions d'euros ?

M. Michel Bouvard. – Je remercie également la Cour de la somme d'informations qu'elle nous livre et dont nous pourrons faire usage dans le cadre des discussions sur le projet de loi de règlement.

Le véritable changement, à mes yeux, consistera, non pas à modifier l'intitulé de ce texte de loi, mais plutôt à accepter de consacrer du temps à son examen, notamment en séance publique.

J'ai deux motifs de satisfaction : d'une part, je me réjouis des constats relevés sur la dette – ils montrent la grande qualité de l'Agence France Trésor, mais aussi la fragilité persistante en la matière – ; d'autre part, la dépense fiscale ne s'accroît plus hors CICE.

Pour le reste, la réduction du déficit est liée à des effets d'aubaine et des performances dans la gestion de la dette. Mais les économies ne sont pas au rendez-vous. D'où ma question : comment peut-on mieux documenter les économies, sans en rester à des réductions de déficit liées à toute autre chose que des économies structurelles ?

M. Vincent Capo-Canellas. – En matière de gestion de la dette, nous connaissons bien les effets anesthésiants des taux faibles. Le rapport de la Cour des comptes met également en avant la politique d'émission, consistant à toucher une prime d'émission dès 2015, contre un coupon supérieur sur dix ans. N'est-ce pas une double fuite en avant ? Quelle est votre appréciation sur le sujet ?

M. François Patriat. – Quand sortirons-nous du duel manichéen, conduisant certains à verser des larmes de crocodile quand la situation empire et à chercher à minimiser les résultats quand elle s'améliore ? Un effort significatif a été accompli sur les dépenses publiques, avec la réalisation partielle, à hauteur de 7 milliards d'euros, du plan d'économies annoncé de 50 milliards d'euros sur trois ans. On ne peut pas passer un tel effort par pertes et profits.

M. Serge Dassault. – Concernant la charge de la dette la faiblesse des taux d'intérêt actuels nous est favorable, mais leur maintien à un tel niveau n'est absolument pas assuré. Quelles seraient, d'après vous, les conséquences d'une augmentation des taux d'intérêt ? Ne courrons-nous pas le risque de nous retrouver en cessation de paiement ?

Est-il normal que le Gouvernement, une fois le budget voté, puisse décider de sa propre initiative d'augmenter certaines dépenses, sans réaliser d'économies en contrepartie ? Une hausse de 10 milliards d'euros a déjà été actée sur le budget de l'État pour 2016.

M. Maurice Vincent. – Le rapport de la Cour des comptes révèle la qualité de la gestion mise en œuvre par le Gouvernement, ainsi qu'une trajectoire sur plusieurs années de nature à rassurer l'Union européenne et les investisseurs. Certains semblent regretter ce qu'ils présentent comme une maîtrise insuffisante des dépenses publiques... Aller au-delà de ce qui est fait, ce serait réduire le taux de croissance !

J'ai compris que la politique d'émission de l'Agence France Trésor, conduisant à une moindre dégradation de notre endettement, était liée à une très forte demande de l'Eurosystème. Peut-on s'attendre à un tel niveau de primes à l'émission en 2016 ? Pourriez-vous préciser quels seraient les effets moins positifs à moyen terme ?

M. Francis Delattre. – J'ai eu une discussion très dure avec le secrétaire d'État en charge du budget sur le fonds de solidarité intervenant dans les mécanismes nationaux d'indemnisation du chômage. Celui-ci est intégré au budget de la sécurité sociale, mais relève de décisions de l'État. Pour autant, selon Christian Eckert, ce dernier n'a pas à faire face à la dépense. Pour sa part, la Cour des comptes évoque une « débudgeabilité ». Ce fonds présente un déficit, qui a été assumé par l'ACOSS. Que l'on intègre celui-ci au budget de l'État, et l'amélioration budgétaire disparaît... Quel regard portez-vous sur cette situation ?

M. Didier Migaud. – Les restes à payer correspondent à des autorisations d'engagement, dont le paiement s'étale sur plusieurs années ; les charges à payer et les factures non parvenues correspondent à ce que l'on appelle communément les « factures dans le tiroir ». Leur montant est légèrement inférieur à 10 milliards d'euros, loin des 90 milliards d'euros des restes à payer.

L'Insee procède effectivement à certaines corrections, que le Haut Conseil des finances publiques et la Cour des comptes ne peuvent que constater. Ces révisions sont inévitables, dès lors que les premières estimations sont imprécises. Logiquement, l'information disponible se complète au fil de temps. Il faudrait donc, en fait, manier les premières estimations avec un peu plus de précaution.

Nos chiffres quant à l'exécution budgétaire sur l'exercice 2015 sont incontestables, car ils correspondent à des réalités. Je confirme l'existence de débats autour de la croissance potentielle et du solde structurel calculé à partir de cette dernière. Les estimations diffèrent selon les acteurs. Le gouvernement français a tendance, selon le Haut Conseil, à surestimer la croissance potentielle et, en conséquence, à sous-estimer le déficit structurel. C'est pourquoi nous suggérons de prendre en compte la notion d'effort structurel. Visant à mesurer l'effort réalisé en termes de prélèvements obligatoires ou d'économies, cette notion est moins liée à celle de croissance potentielle, même si elle peut être également fondée sur des notions empiriques ou arbitraires. Mais le débat sur ce sujet me paraît tout à fait utile. L'amélioration de la conjoncture ne doit pas faire oublier la composante structurelle du déficit !

Certains d'entre nous ont évoqué une amélioration du déficit public, limité en 2015 à 3,6 % du PIB mais ce chiffre concerne l'ensemble des administrations publiques. L'État et ses opérateurs ne participent pas à cette amélioration : on observe une légère amélioration au niveau de l'État, compensée par une dégradation des finances des ODAC.

J'entends les réflexions sur la loi organique relative aux lois de finances, mais tout ne relève pas d'elle et certaines pratiques, en exécution, s'éloignent de l'esprit de ce texte. Peut-être faudrait-il remettre tout cela à plat et faire le tri…

Par ailleurs, il ne nous appartient pas de qualifier la gestion, de juger les résultats bons ou mauvais. On le voit bien, les commentaires sont multiples et les observations de la Cour peuvent être lues de différentes manières. Ce que nous constatons, c'est un effort au niveau de la maîtrise de la dépense, mais celui-ci n'est pas aussi important qu'on le dit et il ne correspond pas tout à fait aux engagements pris. Si la France veut respecter la trajectoire qu'elle a définie, il faudra l'augmenter.

Les résultats obtenus en 2015 sont, pour certains, liés à des mesures non-reconductibles. Cette exécution budgétaire n'est donc pas, en soi, rassurante quant à la maîtrise de la dépense sur les années 2016, 2017 ou 2018.

Nous reviendrons sur la question soulevée par Serge Dassault. Le risque que nous courrons est lié, non pas à une éventuelle cessation de paiement, mais à la perte de marges de manœuvre. À la remontée des taux, tous les efforts réalisés pourront être absorbés par la charge de la dette, nous savons la France fragile à cet égard.

La politique d'émission n'est en rien nouvelle, la différence tenant surtout aux proportions qu'elle a prise en 2015. D'autres pays pratiquent cette politique dont, il faut en être conscient, les effets sont temporaires.

M. Raoul Briet. – Effectivement, la politique d'émissions sur des souches anciennes est tout à fait classique. Elle a subi une forte accentuation en 2015, car l'Eurosystème a acquis des titres publics sur le marché secondaire, ce qui a sensiblement diminué la liquidité de certaines souches anciennes. Cela a poussé l'Agence France Trésor à émettre plus sur ces souches. Toutefois, lorsque celles-ci parviendront à maturité, les primes d'émissions encaissées devront être décaissées sous forme de coupon. Il existe donc un effet dans le temps, mais cette politique correspond à la situation actuelle du marché.

Enfin, Francis Delattre, il existe de nombreux fonds de solidarité. Certains servent à recueillir les contributions versées par les agents publics pour financer l'indemnisation du chômage. La Cour y voit là une forme d'opérateur quasi transparent et inutile, qu'elle propose de supprimer.

Mais, en matière de relations financières entre le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse, elle plaide régulièrement pour une approche combinée des comptes, qui garantirait cohérence et sincérité. Ce sujet, toutefois, concerne les comptes de la sécurité sociale, et non ceux de l'État.

La réunion est levée à 13 heures.

État actionnaire – Audition de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique (sera publiée ultérieurement)

La commission entend M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, sur l'État actionnaire.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 25 mai 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement a décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle et sur le projet de loi organique relatif à la magistrature. Nos efforts conjugués ont été vains, pour le convaincre qu'il n'est pas concevable que le Sénat n'examine pas de façon approfondie, en commission et en séance, un texte important qui a doublé de volume à l'Assemblée nationale. Néanmoins, nous rechercherons l'accord sur le plus grand nombre d'articles possible. Il faudra mandater nos rapporteurs pour un travail approfondi lors de la commission mixte paritaire, qui se déroulera au Sénat. Nous verrons comment faire entendre notre mécontentement lors de la session extraordinaire de juillet, en cas d'échec.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste a soutenu votre initiative de saisine du Gouvernement en faveur d'une deuxième lecture avant la commission mixte paritaire. Celle-ci aurait pu se tenir immédiatement après une deuxième lecture au Sénat. Il est évident que le texte du projet de loi a profondément changé. Cinq ou six sujets aussi importants que le divorce et la justice des mineurs ont été ajoutés à l'Assemblée nationale. Il faudra réfléchir à la façon de préserver la capacité de débat du Sénat à leur propos.

Nomination de rapporteurs

M. Pierre-Yves Collombat est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 3336 (A.N. XIVème lég.) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, la proposition de loi organique n° 3337 (A.N. XIVème lég.) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et la proposition de loi organique n° 3338 (A.N. XIVème lég.) rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales.

M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 583 (2015-2016), présentée par Mme Lana Tetuanui relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

M. Jean Pierre Sueur est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 489 (2015-2016), présentée par M. Thani Mohamed Soilihi et plusieurs de ses collègues tendant à modifier le mode de scrutin pour l'élection du Conseil général de Mayotte.

Lutte contre la corruption, transparence et modernisation de la vie économique – Délégation au fond de l'examen d'articles

M. François Pillet, rapporteur. – La commission des finances et la commission des affaires économiques se sont saisies pour avis du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, que nous appelons communément « Sapin 2 ». En l'état du texte déposé à l'Assemblée nationale, sur un total de 57 articles, une petite moitié ne relèvent pas de la compétence de notre commission, mais des deux commissions pour avis : 23 pour la commission des finances et 4 pour la commission des affaires économiques. Je vous propose donc de déléguer au fond à ces commissions l'examen de ces articles, sans préjudice pour ces commissions d'examiner pour avis des articles que nous conservons au fond. Les commissions pour avis devront se réunir avant nous, de façon à ce que nous puissions nous en remettre, par principe, à leur position sur les articles délégués au fond et, le cas échéant, intégrer leurs amendements dans le texte de la commission que nous adopterons.

La commission décide de déléguer au fond à la commission des finances les articles 7, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 50, 51, 52 et 53 et à la commission des affaires économiques les articles 30, 31, 38 et 43.

Avancement des opérations préparatoires aux scrutins à venir en Nouvelle-Calédonie - Communication

Mme Catherine Tasca. – Notre commission des lois est particulièrement attentive à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie comme elle a pu en témoigner à chaque fois que le Parlement a été appelé à statuer sur cette question depuis la conclusion de l'Accord de Nouméa en 1998. Le processus institutionnel ouvert avec celui-ci est appelé à se clore vingt ans plus tard puisqu'une consultation devrait être organisée par l'État au plus tard en 2018.

Lors de notre déplacement en Nouvelle-Calédonie de l'été 2014, avec Sophie Joissains et Jean-Pierre Sueur, nous avions compris que si le référendum restait l'hypothèse la plus probable, l'éventualité d'un troisième accord n'était pas à exclure. Quoi qu'il en soit, l'État, signataire de l'Accord, doit être prêt en cas de référendum, y compris s'il était demandé par anticipation par une majorité qualifiée du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. C'est pourquoi le Parlement a adopté, de manière consensuelle, la loi organique du 5 août 2015 afin d'établir des listes électorales pour la tenue de la consultation. Cette issue heureuse n'était pas prévisible lors du dépôt du projet de loi organique, voici un an, puisque le texte initial avait soulevé une vive réprobation d'une partie de la classe politique locale, illustrée par l'avis défavorable du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sur cette première version. Le comité des signataires a ainsi été convoqué exceptionnellement le 5 juin 2015 afin d'évoquer le traitement des litiges électoraux. Après douze heures de discussions, il a conclu un accord privilégiant une solution pacifiée à ce problème.

À court terme, cette réunion s'est traduite par des amendements du Gouvernement sur son propre texte afin de prendre en compte les conclusions du comité des signataires. Notre commission des lois les a adoptés à l'unanimité le 24 juin suivant. Ce texte a été approuvé, sans modification, par le Sénat puis l'Assemblée nationale dans les semaines suivantes, avant d'être validé par le Conseil constitutionnel.

Il existe trois listes électorales en Nouvelle-Calédonie : la liste électorale générale pour les scrutins nationaux et municipaux ; la liste électorale spéciale pour les élections provinciales et la liste électorale spéciale pour la consultation qui est l'objet de la loi du 5 août 2015. Les deux dernières, propres à la Nouvelle-Calédonie, sont étroitement liées entre elles, au moins pour deux raisons : leur élaboration et leur révision relèvent d'une même commission administrative spéciale et, si les électeurs y figurant sont différents, l'appartenance à la liste électorale spéciale pour les élections provinciales peut, sous certaines conditions, donner droit à participer au référendum.

Juridiquement distinctes, les deux questions sont politiquement liées. Résoudre les divergences autour de la liste électorale spéciale pour les élections provinciales était donc un préalable. Figurer sur cette liste est non seulement une condition pour élire les membres des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie mais aussi et surtout la condition pour être citoyen calédonien. Outre son aspect symbolique, la citoyenneté calédonienne garantit un accès à l'emploi local protégé.

S'agissant de la liste électorale provinciale, les partenaires calédoniens se sont accordés en juin 2015 sur une méthode impartiale confiée à un expert de confiance. Le Premier ministre a nommé, à cet effet, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de droit. Celui-ci s'est enfermé dans une pièce avec un ordinateur sans connexion à Internet afin de croiser des fichiers, notamment de la Sécurité sociale et de l'Éducation nationale. L'anonymat a été scrupuleusement respecté et, conformément au cadre approuvé par la Cnil, la destruction des données a été attestée par des procès-verbaux à la suite de ces opérations.

L'objectif de ce croisement de fichiers était de pacifier la situation en circonscrivant précisément le nombre de personnes indûment inscrites sur les listes électorales provinciales, c'est-à-dire celles arrivées après le 8 novembre 1998. En juin 2015, tous les partenaires calédoniens ont admis qu' « aucun droit électoral n'a pu être acquis après cette date ». Le désaccord portait cependant sur l'ampleur des personnes concernées.

Depuis plusieurs années, l'Union calédonienne (UC), formation indépendantiste, exigeait la radiation de près de 7 000 électeurs lors des opérations de révision des listes. Au terme des travaux de M. Mélin-Soucramanien, seulement 1 062 cas ont été jugés problématiques : pour 870 personnes inscrites sur les listes électorales provinciales, aucune trace de présence dans les fichiers n'existe avant 1998 et pour les 192 restantes, aucune trace n'existe, même après 1998. La part des inscriptions litigieuses a ainsi été ramenée à 0,7 % des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales. Au terme d'un accord intervenu lors du comité des signataires du 4 février 2016, l'anonymat de ces 1 062 personnes a été levé et leur identité transmise au Haut-commissaire de la République, à charge pour lui de la faire connaître aux commissions administratives spéciales, seules habilitées à décider du sort de ces électeurs.

Ces 1 062 personnes ont été prévenues par le Haut-commissariat de la République que leur inscription était susceptible d'être remise en cause et qu'elles seraient appelées à produire des justificatifs devant les commissions administratives spéciales. Pour la première fois depuis la loi organique du 5 août 2015, les commissions administratives spéciales comportaient un sixième membre : une « personnalité qualifiée indépendante ». En accord avec les partenaires calédoniens et pour satisfaire une demande de l'UC, le choix s'est porté sur des observateurs électoraux issus de l'ONU.

Au terme des travaux des commissions administratives spéciales, seulement 325 électeurs sur les 1 062 détectés ont été radiés par les commissions administratives spéciales car nombre d'entre eux ont réussi à prouver, par tout moyen, leur présence avant 1998. Ce nombre représente 0,2 % du corps électoral spécial. Autant dire que l'ampleur du litige est fortement réduite par rapport au fantasme de plusieurs milliers d'électeurs concernés ! Les électeurs ont su s'organiser, avec le soutien de certaines formations politiques, pour faire valoir leurs droits et ainsi justifier leur présence sur la liste électorale spéciale.

Le relevé de la réunion du comité des signataires du 4 février 2016 indiquait que « les partenaires conviennent de déclarer comme politiquement clos le litige relatif aux inscriptions, faites jusqu'en 2015 ». On aurait pu ainsi espérer qu'à la différence des autres années, il n'y aurait pas de requêtes en série pour solliciter la radiation d'électeurs. Pourtant, l'UC a déposé 585 demandes de radiation, selon des critères qu'elle a déterminés et sans se fonder sur le travail de M. Mélin-Soucramanien. Ces requêtes ont abouti à 54 radiations supplémentaires par les commissions administratives spéciales, soit moins de 10 % des requêtes introduites. Soit, là encore, bien moins que les chiffres qui circulent sur les électeurs indûment inscrits. Ce nombre pourrait être d'autant plus réduit que le Haut-commissaire de la République a décidé, de manière inédite, de former un pourvoi en cassation sur 46 des 54 décisions des juridictions calédoniennes. En effet, plusieurs juges ont sollicité la communication des procès-verbaux des commissions administratives spéciales. Contrairement à une polémique entretenue localement, le représentant de l'État était tenu de transmettre au juge ces procès-verbaux car ce sont des documents administratifs communicables. Cependant, certaines décisions de justice se sont bornées à constater que les éléments fournis devant les commissions administratives spéciales étaient insuffisants pour justifier l'inscription, sans rechercher si l'électeur concerné pouvait produire les justificatifs autorisant son maintien sur la liste. Or, un électeur peut attester de la légitimité de son inscription devant les commissions administratives spéciales mais aussi, à tout moment, devant le juge. La cassation de plusieurs de ces décisions de radiation n'est donc pas à exclure, réduisant d'autant plus la moisson de ceux qui recherchaient des radiations massives.

Sous réserve de la publication des arrêts de la Cour de cassation, la révision de la liste électorale spéciale, ouverte au 1^{er} mars 2016, s'est achevée au 30 avril 2016. Seule l'UC, principalement ses représentants en province Sud, continue d'entretenir le débat sur le litige électoral, à la différence d'autres formations indépendantistes. Ce débat devrait s'estomper car les observateurs onusiens, dont la présence était une revendication de l'UC, ont été positivement surpris par le fonctionnement des commissions administratives spéciales en comparaison des conditions qu'ils connaissent habituellement dans des pays en voie de transition démocratique. Leur position a d'ailleurs fréquemment convergé avec celle des magistrats présidant ces commissions.

Pour la première fois, deux procédures électORALES se sont succédé ce printemps : après la révision de la liste électorale pour les élections provinciales, les commissions administratives spéciales ont poursuivi leurs travaux en établissant la liste électorale en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Ces opérations ouvertes début mai devraient se conclure fin juillet. À partir de l'année prochaine, la révision de la liste électorale pour la consultation devrait être imbriquée avec celle de la liste électorale pour les élections provinciales car elles seront menées, en partie, de front au cours du mois de mai 2017.

Actuellement, près de la moitié des communes, principalement du sud de l'archipel, ont fini d'examiner les demandes d'inscription. À ce stade, trois constats peuvent être formulés.

Tout d'abord, comme les estimations le laissaient penser en 2015, près de 145 000 personnes pourraient bénéficier du dispositif d'inscription d'office, 20 000 personnes ne pouvant être inscrites qu'après une démarche de leur part. L'inscription d'office ne signifie pas inscription automatique. L'électeur est seulement dispensé de déposer une demande d'inscription. L'administration transmet son nom mais la commission administrative spéciale vérifie qu'il satisfait bien aux critères pour être inscrit. Au total, près de 85 % des électeurs potentiels devraient bénéficier de l'inscription d'office. Ce nombre varie selon les régions : il frôle les 100 % dans les îles Loyauté car la quasi-totalité de la population relève ou a relevé du statut civil coutumier, ce qui constitue un des critères pour l'inscription d'office, tandis que la part des inscrits d'office avoisine les deux-tiers dans le Grand Nouméa où la population est plus mobile et d'installation plus récente, entrant moins dans les cas d'inscription d'office.

Ensuite, lors de l'examen de la loi organique du 5 août 2015, une des huit conditions alternatives pour voter lors de la consultation avait soulevé des inquiétudes quant à son application : avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie. Pour harmoniser l'appréciation de ce critère et donner aux commissions administratives spéciales des lignes directrices, une commission consultative d'experts a été prévue par le législateur organique. Elle a été installée début mai jusqu'à la fin des opérations en juillet. Or, contre toute attente, elle a rendu, à ce jour, seulement trois avis sur saisine des commissions administratives spéciales. Il semble que les difficultés autour de ce critère aient été de bonne foi surévaluées lors de l'examen de la loi organique.

Enfin, et c'est sans doute le plus préoccupant, plusieurs milliers d'électeurs qui pourraient être inscrits sur les différentes listes électorales ne le sont pas, faute pour eux d'avoir sollicité leur inscription sur les listes. En effet, pour être inscrit sur les deux listes électorales spéciales, il faut l'être sur la liste électorale générale, la même qu'en métropole. Ce phénomène de non-inscription, qui traduit un désintérêt des citoyens pour la vie politique, n'est pas propre à la Nouvelle-Calédonie et existe sur l'ensemble du territoire national. Ses effets sont plus importants dans l'archipel calédonien car les citoyens se privent ainsi de la capacité de participer à des scrutins déterminants pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

Pour évaluer le phénomène, nous sommes tenus à des hypothèses. Pour ne prendre qu'un exemple simple, 65 000 personnes de statut coutumier sont inscrites sur les listes électorales alors qu'un potentiel de près de 90 000 serait en âge de voter selon le fichier coutumier. Certaines formations, comme l'UNI-Palika, ont d'ailleurs fait le choix, contrairement l'UC, de se concentrer sur ce vivier d'abstentionnistes, de l'ordre de 30 % du corps électoral actuel, plutôt que de s'acharner sur un litige électoral aux élections provinciales, réduit à quantité négligeable.

Si mon exemple porte sur la communauté kanak, il pourrait être étendu aux autres communautés, soulevant ainsi le problème plus général de la participation et surtout de l'intérêt de la population calédonienne pour le débat institutionnel. Face à un débat complexe, le risque est celui d'une population spectatrice d'un choix préempté par les experts et la classe politique. Il faut indéniablement que l'État participe activement à l'information des Calédoniens, non seulement pour favoriser leur inscription sur les listes électorales, mais également pour susciter leur intérêt. Je voudrais souligner, à cet égard, la proposition formulée par M. Mélin-Soucramanien de créer des instances de dialogue avec la société

civile. Sur ce point, tout est à penser et le territoire calédonien devra, comme à son habitude, inventer de nouvelles formes de participation.

La société civile calédonienne est riche. Historiquement, les forces religieuses et spirituelles, comme les autorités coutumières, ont toujours joué un rôle de réflexion et de médiation qui sera à nouveau précieux pour le débat qui s'annonce. La Nouvelle-Calédonie est en passe de surmonter les difficultés administratives et juridiques qui la préparent à la sortie de l'Accord de Nouméa, elle doit désormais retrouver le souffle politique qui a animé les discussions de 1988 et de 1998 pour éviter le retour de la violence et construire le destin commun de ses habitants.

Je conçois que cette communication paraisse technique. Si l'on porte une telle attention à la définition des listes électorales, c'est parce que la légitimité de la consultation repose sur la fiabilité du corps électoral.

M. Philippe Bas, président. – Merci. Il n'existe pas de moyen d'aborder cette matière complexe sur les plans politique, juridique, administratif et technique qui dispense d'entrer dans la précision. Ayant été rapporteur du projet de loi organique examiné en juillet dernier, j'ai pu en mesurer toute la difficulté.

M. Pierre Frogier. – Si je salue la qualité du rapport, et sans m'engager dans un débat en commission, j'y relève quelques imprécisions, dues au fait que les informations de Mme Tasca proviennent du ministère des outre-mer. Si je n'avais pas, année après année, sollicité du Gouvernement la tenue d'un comité des signataires à ce sujet, nous en serions toujours à la judiciarisation, méthode pratiquée par l'État. Si les partenaires politiques n'avaient pas échangé, la Nouvelle-Calédonie ne se serait pas donné les moyens de préparer sereinement cette échéance.

Mme Tasca a évoqué 1998 en soulignant que la consultation aurait lieu vingt ans plus tard. C'est ce que nous souhaitions en 1998 ; les indépendantistes ont obtenu un principe : que le scrutin puisse avoir lieu dès la quinzième année. La subsidiarité, c'est que l'État s'engage à organiser le scrutin au plus tard en novembre 2018. Je défends l'idée d'un troisième accord dont a parlé Mme Tasca. Pourtant, les indépendantistes, même s'ils savent qu'ils vont le perdre, tiennent au scrutin. Pourquoi alors ne déposent-ils pas de proposition de délibération au Congrès afin de l'organiser rapidement ?

M. Philippe Bas, président. – Avez-vous la réponse ?

M. Pierre Frogier. – C'est probablement par lâcheté. S'ils ne veulent pas organiser le scrutin d'auto-détermination maintenant, je le demanderai ! Je le dis par provocation, mais la loi est applicable à tout le monde de la même façon.

M. Alain Richard. – Ce débat est strictement exceptionnel dans l'histoire politique et institutionnelle de notre pays. Pour la première fois, des textes législatifs distinguent des électeurs, dans la communauté électorale. Certes pour des motifs totalement légitimes, et je soutiens l'action gouvernementale en la matière depuis 1988. Puisqu'elle offre une issue pacifique à un débat postcolonial, cette démarche est profondément justifiée.

Mesurons tout de même qu'il s'agit de distinguer les électeurs habilités à voter des autres. Espérons que nous n'ayons plus jamais ce type de débat et qu'il n'en soit jamais ainsi ailleurs sur le territoire républicain. Nul besoin d'aller loin en Europe pour rencontrer des

situations dans lesquelles l'appartenance à une certaine entité traditionnelle ou ethnique conditionne la participation aux élections. La France, détachée de cette conception depuis le premier jour de la Révolution, est une exception. Puisse-t-elle le rester !

M. Pierre-Yves Collombat. – Merci à Mme Tasca de nous avoir éclairés. Le sérieux avec lequel cette question a été abordée est réconfortant. Comment expliquer le désintérêt que suscite ce sujet essentiel qui a pourtant passionné la Nouvelle-Calédonie ?

Mme Catherine Tasca. – Cher Pierre Frogier, je n'ai pas mentionné votre rôle dans la convocation du comité des signataires mais je vous en donne volontiers acte car le temps passait et la situation se détériorait. Les deux dernières réunions du comité des signataires ont été décisives.

La consultation peut être organisée dès 2015, à la demande des trois cinquièmes des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. À ceux qui prendraient l'initiative d'un vote au Congrès d'anticiper sur le calendrier de la consultation.

Le comité des signataires a eu pour apport décisif de pacifier le territoire. N'oublions jamais la situation d'avant 1998 : tout accord au forceps serait précaire et dangereux.

M. Richard rappelle qu'il s'agit d'une exception. J'ai toujours été également solidaire des décisions gouvernementales en la matière et je ne pense pas que le cas de la Nouvelle-Calédonie puisse faire école, mais c'est un bel exemple de l'adaptation de nos institutions à une situation politique extrêmement dangereuse.

Monsieur Collombat, la question que vous posez n'est pas proprement calédonienne, même si la situation et l'enjeu sont particuliers. Comme le professeur Mélin-Soucramanien, je pense que l'information sur l'enjeu du scrutin a été diffusée avec retard dans la population. La démarche d'inscription sur les listes électorales n'est pas spontanée. Il est urgent d'impliquer le maximum de Calédoniens dans la participation au vote. À ma connaissance, personne n'a formulé de proposition précise en la matière.

Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes- Examen du rapport et des textes de la commission

La commission examine, en deuxième lecture, le rapport de M. Jacques Mézard et les textes qu'elle propose pour la proposition de loi n° 568 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et pour la proposition de loi organique n° 567 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

M. Philippe Bas, président. – Examinons à présent, en deuxième lecture, le rapport de M. Mézard sur la proposition de loi et sur la proposition de loi organique sur les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Après la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, la démarche commune de plusieurs groupes parlementaires a abouti à l'adoption, à l'unanimité, de la proposition de loi les concernant

puis à son examen par l'Assemblée nationale lors d'une niche parlementaire du groupe Les Républicains. Le travail réalisé à ce jour a reçu le concours de presque tous les groupes – à ce titre, je remercie Alain Richard, qui a aidé ce texte à fructifier. Tentons d'obtenir un accord sur ce texte de progrès mettant fin à la prolifération des autorités administratives indépendantes et définissant un cadre plus clair, plus transparent, sous le contrôle accru du Parlement.

Les deux propositions de loi, ordinaire et organique, ont été modifiées par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement, qui n'avait pas manifesté son enthousiasme devant le Sénat, s'en remettant systématiquement à une sagesse plutôt défavorable, a évolué positivement à l'Assemblée nationale. Nous pouvons compter sur un accord sur un point fondamental : la nécessité d'établir un statut général des autorités administratives indépendantes et d'en dresser une liste réduite. Le Sénat avait proposé un statut général étoffé. L'Assemblée nationale a adopté un statut moins précis et supprimé la précision qu'il s'appliquait à tous « sauf disposition contraire ». Sur ce point, nous avons intérêt à chercher un accord.

Quant à la liste des autorités, nous en avions inscrit 23, contre les 42 recensées informellement par le secrétaire général du Gouvernement – dont le poids est apparu clairement à tous. L'Assemblée nationale a suivi la logique du Sénat, et le Gouvernement s'y est rallié. Elle a porté cette liste à 26, en y intégrant le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, la Commission nationale du débat public et, contre l'avis de son rapporteur, le Médiateur national de l'énergie. On dit que dans chaque niche fiscale se cache un chien qui aboie ; il en va de même pour les autorités administratives indépendantes : chacune prétend qu'on l'empêche de travailler efficacement en ne lui reconnaissant pas ce statut. Le Médiateur national de l'énergie a certes mené un remarquable travail de lobby mais cela ne doit pas modifier notre position.

L'Assemblée nationale a proposé la suppression de la Commission de la sécurité des consommateurs, en congélation totale, et la fusion, ou la suppression, de deux autorités retenues dans la liste, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), en 2022. En première lecture, nous n'avions pas proposé de retrait de l'Arjel et avions trouvé un accord sur la Hadopi. À terme, le nombre d'AAI serait donc de 24.

Il faudra maintenir la suppression de la Commission de la sécurité des consommateurs. Je proposerai en revanche de revenir à l'accord que nous avions trouvé sur la Hadopi et d'écartier le Médiateur national de l'énergie. Ayons un débat sur l'Arjel en séance publique pour connaître la position du Gouvernement, dont je n'ai pas compris la volonté réelle. Enfin, le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, dont Patrice Gélard doutait de la qualité d'autorité administrative indépendante, pourrait devenir un établissement public national à caractère administratif rattaché au Premier ministre, sur le modèle de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatogènes et des infections nosocomiales (Oniam).

Malgré une large convergence avec l'Assemblée nationale sur le statut général des autorités administratives indépendantes, le point de vue du Sénat diverge sur le statut et la déontologie des membres de ces autorités. Les députés ont adopté des positions très en retrait des nôtres. Le principe d'irrévocabilité du mandat que nous avions posé a été accepté par l'Assemblée nationale, mais elle n'a pas retenu l'harmonisation de sa durée à six ans, ni l'impossibilité de le renouveler. Nous considérons que celle-ci assure l'indépendance des

membres qui, sinon, présenteraient une faiblesse vis-à-vis du pouvoir exécutif. Le rapporteur de l'Assemblée nationale a considéré qu'il serait dommage de se priver de l'expérience acquise par le président d'une autorité à l'issue de son premier mandat. Nous proposons de maintenir notre position.

En matière de déontologie, l'Assemblée nationale s'est écartée de notre logique. Nous devons aller le plus loin possible sur le dépôt, le devoir de réserve et le secret des délibérations. Un débat a été ouvert sur le droit pour tous les membres du collège d'une autorité administrative indépendante de consulter les déclarations d'intérêts de leurs pairs. Si l'on souhaite la transparence, il faut aller jusqu'au bout.

Suivant la volonté du président Nadal, nous avions instauré des déclarations publiques pour les membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui doivent donner l'exemple. Le Gouvernement s'y est opposé et l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition. Le président Nadal plaidant toujours en sa faveur, je propose de la rétablir. Le secrétaire général du Gouvernement a soulevé une question de constitutionnalité, mais son interprétation me paraît discutable.

Le Sénat et l'Assemblée nationale convergent sur les règles communes de fonctionnement. Nous devrions trouver un accord sur l'établissement d'un règlement intérieur dans chacune des autorités. Il faudra ajouter quelques précisions sur la capacité du président à choisir son secrétaire général, et sur le processus de nomination des membres. Le Sénat avait imposé la procédure de l'article 13 de la Constitution pour tous, mais elle est jugée trop lourde.

Je pense que cette initiative sénatoriale aboutira.

M. Philippe Bas, président. – Il est remarquable, et trop rare, qu'une proposition de loi sénatoriale soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et que les éléments de convergence soient suffisamment nombreux pour nous laisser espérer qu'elle aboutisse. Les autorités administratives indépendantes méritent des règles communes et de l'ordre. La position du Gouvernement évolue dans le bon sens. Ne lâchons pas prise.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Je vous remercie de m'accueillir à nouveau au sein de votre commission. La commission de la culture a rédigé un amendement revenant sur la suppression de la Hadopi au 4 février 2022, laquelle a reçu un avis négatif du Gouvernement. Cette suppression ne pourrait être décidée que dans le cadre d'une discussion plus générale sur les moyens de lutter contre la contrefaçon des œuvres culturelles. La Hadopi dispose de moyens d'action pré-judiciaire, par des injonctions, d'où ensuite des discussions de conventionnalité.

M. Alain Richard. – Le parcours de cette proposition de loi évolue de façon encourageante et laisse croire à la possibilité d'un accord. J'ai le plus grand respect pour le secrétaire général du Gouvernement, qui se trouve être un ami et dont, Monsieur le rapporteur, vous avez mentionné le poids : vous avez réussi à le déplacer ! Le Gouvernement accepte la mise en cohérence de l'ensemble.

Le débat sur les dérogations est futile. Un texte général ne précise pas les dérogations, qui sont toujours inscrites dans des textes particuliers.

Pour sortir positivement de la discussion sur la liste des autorités administratives indépendantes, il faut rappeler que seules celles qui ont un pouvoir de décision et de sanction en sont, mais aussi conforter les textes qui garantissent l'indépendance et la liberté des délibérations de toutes les entités qui ne relèvent pas de ce statut.

La présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme doit savoir que son institution n'a pas les caractéristiques de l'autorité administrative indépendante puisqu'elle n'a pas de pouvoir de décision. Il s'agit simplement de s'assurer que sa base légale affirme suffisamment son indépendance.

Je suis d'accord avec M. Mézard sur l'importance du non-renouvellement du mandat des membres des autorités administratives indépendantes, comme au Conseil constitutionnel, sans quoi une ombre serait jetée sur leur indépendance.

Je ne comprends pas le raisonnement de M. Warsmann, rapporteur de la proposition de loi à l'Assemblée nationale et très bon législateur. Il plaide pour la suppression de l'harmonisation du mandat à six ans et pour la possibilité de reconduction du mandat. Six années, c'est déjà assez – il est vrai qu'en-deçà, on n'a pas le temps de créer une doctrine.

Le Sénat n'a pas la même vision que l'Assemblée nationale sur les incompatibilités électives, puisqu'il les avait alignées sur celles des parlementaires, tandis que l'Assemblée nationale a décidé que les membres des collèges d'autorité administrative indépendante ne pouvaient pas être chef d'un exécutif mais que le président et les autres membres à temps plein étant fonctionnaires, ils n'avaient aucune incompatibilité élective. Serait-il logique qu'un président d'autorité administrative indépendante soit premier vice-président d'une région ou d'une intercommunalité importante ? Cela paraîtrait décalé par rapport à une fonction à temps plein exercée à Paris. Encourageons les députés à être plus restrictifs pour les présidents.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je me suis déjà exprimé sur la position de la commission de la culture. Monsieur Richard, essayons en effet de faire évoluer l'Assemblée nationale, même si cela risque de ne pas être facile. Je partage votre objection sur les incompatibilités : il faut être cohérent et je ne vois pas pourquoi on refuse d'imposer aux autres ce que l'on impose aux parlementaires.

EXAMEN DES AMENDEMENTS À LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement COM-29 supprime de la liste des autorités administratives et publiques indépendantes le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires qui est une commission d'indemnisation tout comme l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux qui accomplit le même type de missions sous le statut d'établissement public administratif de l'État ; la Commission nationale du débat public, qui se borne à déterminer la participation du public au processus d'élaboration de certains projets d'aménagement ; et le Médiateur national de l'énergie, qui ne répond pas au critère des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes en ce qu'il ne dispose d'aucun pouvoir normatif, de contrainte, de régulation ni de sanction.

L'amendement COM-29 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-3, COM-6 et COM-1.

Les amendements COM-3, COM-6 et COM-1 ne sont pas adoptés.

Article 4

L'amendement de coordination COM-30 est adopté.

Article 5

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-7 rectifié *bis*, qui revient à la durée fixée par le Sénat en première lecture pour la nomination ou proposition de nomination d'un membre, en accordant un délai de soixante jours à l'autorité de nomination, et de trente jours au collège en cas de non-respect de son délai par l'autorité de nomination.

L'amendement COM-7 rectifié bis est adopté.

Article 8

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mon amendement COM-31 rétablit la version du Sénat en première lecture imposant le non-renouvellement.

L'amendement COM-31 est adopté.

Article 9

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rétablissement du régime d'incompatibilité entre mandat de membre et fonction au sein des autorités.

L'amendement COM-32 est adopté, ainsi que l'amendement COM-33.

Article 9 bis A

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mon amendement COM-34 supprime cet article qui autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance pour assurer la parité au sein des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. Non que je sois contre la parité...

Mme Esther Benbassa. – Merci !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – En pratique, cette habilitation porterait uniquement sur l'Autorité de régulation de la distribution de la presse. La règle de la parité est en cours d'adoption, pour l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, au sein du projet de loi pour une République numérique, et existe déjà pour la Commission de régulation de l'énergie et le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Pour l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, mieux vaut prévoir directement l'instauration de ces règles dans son statut particulier.

L'amendement COM-34 est adopté.

Article 11

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rétablissement des incompatibilités professionnelles des membres des autorités.

Les amendements COM-35, COM-36 et COM-37 sont adoptés.

Article 12

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rétablissement d'une disposition visant la mise à disposition des déclarations d'intérêts des membres des autorités aux autres membres de l'autorité.

L'amendement COM-38 est adopté.

Article 13

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-11 du Gouvernement, dont la précision rédactionnelle supposée crée une certaine confusion. La rédaction actuelle indique qu'un membre doit se déporter s'il a intérêt, ou a eu intérêt, à l'affaire. L'amendement remplace « intérêt » par « conflit d'intérêts », or celui-ci doit s'apprécier au présent et non au passé.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Article 17

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mon amendement COM-39 précise que les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes peuvent avoir recours à des fonctionnaires mis à disposition ou détachés mais qu'elles peuvent également directement recourir à des fonctionnaires de l'État placés et affectés en position normale d'activité.

L'amendement COM-39 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-13 du Gouvernement, qui précise utilement une disposition insérée par l'Assemblée nationale sur l'indépendance des services instruisant des dossiers de sanction ou de règlement des différends. Une lecture trop littérale du texte de l'Assemblée nationale aurait fait échapper à l'autorité de leur président une grande partie du personnel des AAI et API, ce qui n'est pas souhaitable.

L'amendement COM-13 est adopté.

Article 18

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mon amendement COM-40 rétablit le texte du Sénat sur la nomination du secrétaire général ou du directeur général.

L'amendement COM-40 est adopté et l'amendement COM-2 devient sans objet.

Article 19

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-4 du Gouvernement, qui propose une rédaction alternative sur le régime comptable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 20

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rétablissement d'une disposition sur la procédure d'adoption du budget des API.

L'amendement COM-41 est adopté.

Article 21

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rétablissement de l'encadrement juridique des biens immobiliers des API.

M. Alain Richard. – Est-on sûr que l'expression « appartenant aux autorités publiques indépendantes » est fondée en droit ? Il s'agit toujours de propriétés de l'État qui leur sont seulement affectées.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Elles ont la personnalité morale et leur domaine propre.

M. Philippe Bas, président. – On utilise déjà le terme « appartient » dans les textes législatifs.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous étudierons à nouveau cette question. Dans cet amendement, il nous a semblé préférable d'apporter une précision afin d'éviter certains errements.

L'amendement COM-42 est adopté.

Article 22

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'Assemblée nationale avait prévu un schéma de mutualisation et d'optimisation. Nous avons considéré qu'il était sage de conserver le schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses en y intégrant la notion de mutualisation.

L'amendement COM-43 est adopté.

Article 23

M. Jacques Mézard rapporteur. – Contrairement à ce que préconise le Gouvernement, les avis demandés aux autorités administratives indépendantes sur les projets de loi doivent être rendus publics. D'où mon amendement COM-44.

L'amendement COM-44 est adopté.

Article 25

Les amendements de coordination COM-45, COM-46 et COM-47 sont adoptés.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-5 par coordination.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-26.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avec M. Portelli, nous souhaitons faire figurer quelques spécialistes dans la commission des sondages.

M. Hugues Portelli. – Ce n'est pas superflu !

M. Alain Richard. – J'observe le respect tout à fait particulier du président Sueur pour la sériorité : l'amendement précise que les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes doivent être « d'un grade au moins égal à celui de conseiller ». Je peux vous assurer, d'expérience, que les conseillers référendaires ou les maîtres des requêtes ont leur valeur. Je suggère de retirer cette précision.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons repris l'état actuel de la législation.

M. Alain Richard. – La loi date de 1977...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous pouvons la modifier. Supprimons l'expression « d'un grade au moins égal à celui de conseiller ».

L'amendement COM-26 ainsi modifié est adopté.

Article 26

L'amendement de coordination COM-48 est adopté.

Article 27

L'amendement de coordination COM-49 est adopté.

Article additionnel après l'article 27

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-21 par coordination.

L'amendement COM-21 n'est pas adopté.

Article 27 bis

L'amendement de coordination COM-50 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-8 est satisfait.

L'amendement COM-8 devient sans objet.

Article 28

L'amendement de coordination COM-51 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence n'est pas assimilable à un directeur général ou un secrétaire général. Avis défavorable à l'amendement COM-10 qui apporte une précision superfétatoire voire contre-productive en créant un risque d'interprétation *a contrario* pour d'autres autorités.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

Article 29

L'amendement de coordination COM-52 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Les amendements COM-75, COM-76 et COM-79 sont satisfaits.

Les amendements COM-75, COM-76 et COM-79 deviennent sans objet.

Article 30

L'amendement de coordination COM-53 est adopté.

Article 31

L'amendement de coordination COM-54 est adopté.

Article 31 bis

L'amendement de coordination COM-55 est adopté.

Article 32

L'amendement de coordination COM-56 est adopté.

Article 33

L'amendement de coordination COM-57 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-12 est satisfait.

L'amendement COM-12 devient sans objet.

Article 34

L'amendement de coordination COM-58 est adopté.

Article 34 bis

L'amendement de coordination COM-59 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-14 est satisfait.

L'amendement COM-14 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 34 bis

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-23 par coordination.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

Article 34 ter

L'amendement de coordination COM-60 est adopté.

Article 35

L'amendement de coordination COM-61 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-81 est satisfait.

L'amendement COM-81 devient sans objet.

Article 36

L'amendement de coordination COM-62 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-15 est satisfait.

L'amendement COM-15 devient sans objet.

Article 37

L'amendement de coordination COM-63 est adopté.

Article 38

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable aux I et II de l'amendement COM-78 rectifié, qui sont satisfaits ; avis favorable aux III et IV.

Le I et II de l'amendement COM-78 rectifié ne sont pas adoptés ; le II et IV de l'amendement COM-78 rectifié sont adoptés.

L'amendement de coordination COM-64 est adopté.

Article 39

L'amendement de coordination COM-65 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-16 est satisfait.

L'amendement COM-16 devient sans objet.

Article 40

L'amendement de coordination COM-66 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement COM-17 est satisfait.

L'amendement COM-17 devient sans objet.

Article 41

L'amendement de coordination COM-67 est adopté.

Article 42

L'amendement de coordination COM-68 est adopté.

Article 43

Les amendements de coordination COM-69 et COM-19 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 43

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement du Gouvernement COM-24, par coordination.

M. Alain Richard. – L'Assemblée nationale utilise ce texte sur les autorités administratives indépendantes pour statuer sur la situation particulière de l'une d'entre elles, en corrigéant son périmètre, son collège, etc. Si les membres du Comité consultatif national d'éthique sont d'accord pour que la durée de leur mandat soit de quatre ans et si l'on inscrit cela dans l'article du code de la santé publique qui régit ce comité, pourquoi faudrait-il que nous nous y opposions ? Parce qu'il s'agit d'un cavalier ?

M. Philippe Bas, président. – L'amendement introduit l'appellation d'« autorité administrative », ce qui est source de confusion.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Pour la durée du mandat, il ne fait que reproduire des dispositions existantes.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Article 43 bis

L'amendement de coordination COM-70 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-25 identique à l'amendement COM-80, présenté au nom de la commission de la culture.

Les amendements identiques COM-25 et COM-80 sont adoptés.

Article 44

L'amendement de coordination COM-71 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement COM-18 du Gouvernement est satisfait.

L'amendement COM-18 devient sans objet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-28 qui rend publics les avis de compatibilité sous réserve rendus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette publicité peut être délicate, car les réserves peuvent révéler des informations personnelles. Le moyen ne serait pas proportionné à l'objectif.

M. François Bonhomme. – Ne pourrait-on pas occulter les informations personnelles si l'avis est rendu public ?

M. Alain Richard. – J'appuie la position du rapporteur. Il s'agit d'un dispositif de prévention de poursuite judiciaire. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique indique à la personne qui souhaite changer de fonctions si elle est susceptible ou non d'être poursuivie pour incompatibilité judiciaire. Le cas le plus connu est celui de cet ancien conseiller du président de la République devenu président d'une banque alors que ses fonctions antérieures l'avaient amené à prendre position dans le processus de fusion et de privatisation de cette banque. Ce genre d'affaires relève du tribunal correctionnel et l'avis rendu par la Haute Autorité est alors rendu public. Généraliser cette publicité est excessif, notamment lorsque les fonctionnaires ne font pas l'objet de poursuites.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il n'y aurait plus d'anonymat. On peut être favorable au développement de la transparence ; sur ce point, ce serait une erreur, car il s'agit d'avis sous réserve.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

Article 46

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Mon amendement COM-72 rétablit la publicité intégrale des déclarations d'intérêts et celles de situation patrimoniale des membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, comme le réclame son président. Contrairement à l'analyse développée par le Gouvernement, cette mesure n'est pas contraire à la jurisprudence constitutionnelle, notamment au regard de la décision du 21 janvier 2016.

M. François Zocchetto. – Je soutiens la position du rapporteur. Cependant, j'aimerais mieux comprendre l'argumentation du Gouvernement.

M. Alain Vasselle. – Je soutiendrai également le rapporteur. Comment expliquer cette omission lors de l'examen des dispositions du texte sur la transparence de la vie publique concernant les membres de la Haute Autorité ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Il n'y a pas eu d'omission mais le Conseil constitutionnel a considéré dans sa décision de 2013 que les fonctions non électives ne pouvaient pas, de manière générale, être soumises à la publicité des déclarations. La jurisprudence qui peut être interprétée différemment a évolué depuis. En tout état de cause, il ne serait pas raisonnable de ne pas faire droit à cette demande de la Haute Autorité.

M. Alain Richard. – Sur le plan constitutionnel, il n'y a aucun risque. Il est évident que cette disposition vaut par contagion : l'autorité qui contrôle les élus doit subir les mêmes contraintes administratives que ceux-ci.

M. Alain Vasselle. – Lorsque nous avons examiné le texte sur la déontologie des fonctionnaires, avons-nous prévu que les hauts fonctionnaires seraient soumis à la publicité de leur déclaration de patrimoine ? On peut comprendre qu'il y ait une disposition particulière pour les membres de la Haute Autorité. Cependant, pourquoi d'autres hauts fonctionnaires ne feraient-ils pas aussi exception ? La question se posera d'une manière ou d'une autre.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement fait l'unanimité.

L'amendement COM-72 est adopté.

Article 47

L'amendement de coordination COM-73 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement du Gouvernement COM-22 par coordination.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

Article 47 bis

M. Alain Richard. – Le développement des jeux non régulés sur Internet a semé la panique : ils représentent chaque année 4 milliards d'euros de recettes potentielles pour l'État. Sans régulation, ces circuits de jeux en ligne facilitent la fraude, les paris truqués, le blanchiment d'argent. Le Gouvernement a mis en place un système d'agrément nécessitant une série de contrôles. La vigilance s'impose, car il s'agit surtout d'agrérer des organismes à l'extérieur du territoire et en concurrence agressive avec les sociétés publiques comme la Française des jeux, le PMU, etc. Rendre ce pouvoir de régulation à une sous-direction du ministère des finances créerait un conflit d'intérêts. Il n'y a pas lieu de supprimer l'Arjel. D'où mon amendement COM-27.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je vous propose d'avoir ce débat en séance publique afin de recueillir l'avis du Gouvernement sur cette disposition qu'il a introduite à l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Les arguments d'Alain Richard sont forts. L'État est gestionnaire de certains organismes de paris. Qu'il puisse lui-même les contrôler heurte le bon sens. On peut être tenté de supprimer l'Arjel ; cela reste difficile à mettre en œuvre.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je ne connais pas le monde des jeux en ligne. Je reste sensible aux arguments juridiques.

Mme Catherine Tasca. – Mieux vaudrait prendre position sur cet amendement, et de manière favorable selon moi, quitte à y revenir en séance.

M. François Zocchetto. – J'émets des doutes sérieux sur cet article introduit à l'Assemblée nationale.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je m'en remets à la sagesse de la commission.

L'amendement COM-27 est adopté.

Article 49

L'amendement de coordination COM-74 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable aux I et III de l'amendement COM-79 rectifié ; avis défavorable au II.

Le I et III de l'amendement COM-79 rectifié sont adoptés ; le II ne l'est pas.

Mme Cécile Cukierman. – Alain Richard nous a fait part des inquiétudes qui s'expriment au sein des collèges et de la présidence de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. Il faudra en séance apporter des réponses et des garanties sans forcément remettre en cause les principes du texte. Pour son image internationale, la Commission doit recevoir toute garantie de son indépendance.

Mme Esther Benbassa. – Il faut effectivement assurer l'indépendance de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. Certains organismes s'occupant d'écologie, comme la Commission nationale du débat public, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires ou le Médiateur national de l'énergie devraient également bénéficier d'une garantie de leur indépendance.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Je me suis longuement expliqué. Rien ne sert de sortir par la porte pour rentrer par la fenêtre. À partir du moment où l'on fixe des règles sur le statut des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, il faut les respecter. Ce n'est pas une injure de ne pas être reconnu comme autorité administrative indépendante. Bien des organismes fonctionnent très bien sans ce statut et de manière indépendante. La loi prévoit déjà que la Commission nationale consultative des droits de l'Homme exerce ses missions en toute indépendance. Si elle n'est pas reconnue comme autorité administrative, elle n'en perdra pas pour autant son autorité au niveau international. Il ne s'agit pas de la légion d'honneur. Et chacun connaît le tempérament très indépendant de Mme Lazerges.

Mme Cécile Cukierman. – Cela va mieux en le disant.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – J'ai répondu sur les autres points. Les instances qui ont été citées ne prennent aucune décision.

Mme Esther Benbassa. – Je m'abstiens sur le texte.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

EXAMEN DES AMENDEMENTS À LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 3

L'amendement COM-2 est adopté.

Article 4

M. Jacques Mézard, rapporteur. – L'amendement COM-3 rétablit la procédure du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution pour la nomination des présidents de six autorités.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-1, par coordination.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 6

L'amendement de coordination COM-4 est adopté.

La commission adopte la proposition de loi organique dans la rédaction issue de ses travaux.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| Article 1^{er} – Annexe Liste des AAI-API | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 29 | Suppression du CIVEN, de la CNDP et du Médiateur national de l'énergie de la liste des AAI-API | Adopté |
| Le Gouvernement | 3 | Ajout de l'ACPR sur la liste des AAI-API | Rejeté |
| Le Gouvernement | 6 | Ajout du CCNE sur la liste des AAI-API | Rejeté |
| Le Gouvernement | 1 | Rétablissement de l'intitulé de la Commission consultative du secret de la défense nationale | Rejeté |
| Article 4 Mesures particulières au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 30 | Coordinations | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|-------------|---|----------------------|
| Article 5 Durée du mandat des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| Le Gouvernement | 7 rect. bis | Modification des délais pour la nomination ou la proposition de nomination d'un membre | Adopté |
| Article 8 Non-renouvellement du mandat de membre des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 31 | Non-renouvellement du mandat | Adopté |
| Article 9 Incompatibilité entre mandat de membre et fonctions au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 32 | Incompatibilité entre mandat de membre et fonction au sein des AAI-API | Adopté |
| M. MÉZARD, rapporteur | 33 | Séparation organique ou fonctionnelle des autorités de poursuite et de jugement au sein des AAI-API | Adopté |
| Article 9 bis A Parité des membres au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 34 | Suppression de l'habilitation | Adopté |
| Article 11 Incompatibilités professionnelles et électorales des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 35 | Incompatibilité avec la détention d'intérêts au sein du secteur régulé | Adopté |
| M. MÉZARD, rapporteur | 36 | Incompatibilité professionnelle des présidents d'AAI-API | Adopté |
| M. MÉZARD, rapporteur | 37 | Incompatibilité avec des fonctions au sein des juridictions administratives et financières | Adopté |
| Article 12 Mise à disposition des déclarations d'intérêts des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 38 | Mise à disposition des déclarations d'intérêts aux autres membres de l'autorité | Adopté |
| Article 13 Règles de dépôt ou d'abstention applicables aux membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| Le Gouvernement | 11 | Précision rédactionnelle | Rejeté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|----------------------|
| Article 17 Autorité hiérarchique et recrutement | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 39 | Précision sur l'emploi des fonctionnaires | Adopté |
| Le Gouvernement | 13 | Indépendance des services instruisant des dossiers de sanction ou de règlement des différends | Adopté |
| Article 18 Nomination du secrétaire général ou du directeur général | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 40 | Suppression de la délibération du collège sur la nomination du secrétaire général ou du directeur général | Adopté |
| Le Gouvernement | 2 | Avis du collège lors de la nomination du secrétaire général ou du directeur général | Tombé |
| Article 19 Régime budgétaire et comptable des AAI-API | | | |
| Le Gouvernement | 4 | Régime comptable des AAI et des API | Rejeté |
| Article 20 Autonomie financière des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 41 | Procédure d'adoption du budget des API | Adopté |
| Article 21 Régime des biens immobiliers des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 42 | Cadre juridique des immeubles des API | Adopté |
| Article 22 Transmission d'un rapport annuel au Gouvernement et au Parlement | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 43 | Schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses | Adopté |
| Article 23 Audition devant les commissions parlementaires et publicité des avis rendus sur les projets de loi | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 44 | Publicité des avis sur les projets de loi | Adopté |
| Article 25 Statut des entités non qualifiées d'autorités administratives indépendantes et obligation de déclaration d'intérêts et de patrimoine de leurs membres | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 45 | Statut du CCNE - obligation de dépôt des déclarations d'intérêts et de patrimoine de ses membres | Adopté |
| M. MÉZARD, rapporteur | 46 | Statut du CIVEN - obligation de dépôt des déclarations d'intérêts et de patrimoine de ses membres | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|--|------------------------------------|
| M. MÉZARD, rapporteur | 47 | Suppression de la CNDP de la liste des AAI-API | Adopté |
| Le Gouvernement | 5 | Ajout de l'ACPR à la liste des AAI-API | Rejeté |
| M. SUEUR | 26 | Statut de la commission des sondages | Adopté avec modification |
| Article 26 Coordinations relatives à l'Agence française de lutte contre le dopage | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 48 | Coordinations | Adopté |
| Article 27 Coordinations relatives à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 49 | Coordinations | Adopté |
| Article additionnel après l'article 27 | | | |
| Le Gouvernement | 21 | Coordinations | Rejeté |
| Article 27 bis Coordinations relatives à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 50 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 8 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article 28 Coordinations relatives à l'Autorité de la concurrence | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 51 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 10 | Coordinations | Rejeté |
| Article 29 Coordinations relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 52 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 75 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Le Gouvernement | 76 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|------------------------------|-------------------------|
| Le Gouvernement | 77 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article 30 Coordinations relatives à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 53 | Coordinations | Adopté |
| Article 31 Coordinations relatives à l'Autorité de régulation des jeux en ligne | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 54 | Coordinations | Adopté |
| Article 31 bis Coordinations relatives à la Commission nationale du débat public | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 55 | Suppression par coordination | Adopté |
| Article 32 Coordinations relatives à l'Autorité de sûreté nucléaire | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 56 | Coordinations | Adopté |
| Article 33 Coordinations relatives à l'Autorité des marchés financiers | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 57 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 12 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article 34 Coordinations relatives à la Commission d'accès aux documents administratifs | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 58 | Coordinations | Adopté |
| Article 34 bis Coordinations relatives à la Commission du secret de la défense nationale | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 59 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 14 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article additionnel après l'article 34 bis | | | |
| Le Gouvernement | 23 | Coordinations | Rejeté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----------|---|-------------------------------------|
| Article 34 ter Coordinations relatives au médiateur de l'énergie | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 60 | Suppression par coordination | Adopté |
| Article 35 Coordinations relatives à la Commission de régulation de l'énergie | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 61 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 81 | Coordinations | Tombé |
| Article 36 Coordinations relatives à la Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 62 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 15 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article 37 Coordinations relative à la Commission nationale de l'informatique et des libertés | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 63 | Coordinations | Adopté |
| Article 38 Coordinations relatives à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques | | | |
| Le Gouvernement | 78 rect. | Coordinations et fixation d'une durée dérogatoire pour les mandats actuels des membres de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques | Adopté avec modification |
| M. MÉZARD, rapporteur | 64 | Coordinations | Adopté |
| Article 39 Coordinations relatives au Conseil supérieur de l'audiovisuel | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 65 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 16 | Coordinations | Tombé |
| Article 40 Coordinations relatives au Contrôleur général des lieux de privation de liberté | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 66 | Coordinations | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|-------------------------|
| Le Gouvernement | 17 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article 41 Coordinations relatives au Haut Conseil de l'évaluation, de la recherche et de l'enseignement supérieur | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 67 | Coordinations | Adopté |
| Article 42 Coordinations relatives au Haut Conseil du commissariat aux comptes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 68 | Coordinations | Adopté |
| Article 43 Coordinations relatives à la Haute Autorité de santé | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 69 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 19 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Article additionnel après l'article 43 | | | |
| Le Gouvernement | 24 | Coordinations | Rejeté |
| Article 43 bis Coordinations relatives à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 70 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 25 | Suppression de la disparition de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) | Adopté |
| M. BONNECARRÈRE | 80 | Suppression de la disparition de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) | Adopté |
| Article 44 Coordinations relatives à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 71 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 18 | Coordinations | Satisfait ou sans objet |
| Mme BOUCHOUX | 28 | Publicité des avis de compatibilité sous réserve rendus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) | Rejeté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----------|--|---------------------------------|
| Article 46 Règles de transparence pour les membres et le personnel des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 72 | Publicité des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des membres de la HATVP | Adopté |
| Article 47 Commissions permanentes compétentes pour la nomination à la présidence des autorités | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 73 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 22 | Coordinations | Rejeté |
| Article 47 bis Habilitation à fusionner l'Autorité de régulation des jeux en ligne avec d'autres entités ou à transférer ses compétences | | | |
| M. F. MARC | 27 | Suppression de l'habilitation à légiférer pour réformer l'ARJEL | Adopté |
| Article 49 Modalités d'entrée en vigueur | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 74 | Coordinations | Adopté |
| Le Gouvernement | 79 rect. | Coordinations | Adopté avec modification |

AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|--|----------------------|
| Article 3 Incompatibilités professionnelles applicables aux membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 2 | Incompatibilité avec les fonctions de magistrat judiciaire | Adopté |

| Article 4 Soumission de la nomination des présidents des autorités administratives et publiques indépendantes à l'avis des commissions parlementaires | | | |
|--|----|---|----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. MÉZARD, rapporteur | 3 | Rétablissement de la procédure du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution pour la nomination des présidents de l'AFLD, l'ARDP, la CADA, la CNIL, la CNCCFP et la HADOPI | Adopté |
| Le Gouvernement | 1 | Coordinations | Rejeté |
| Article 6 Modalités d'entrée en vigueur | | | |
| M. MÉZARD, rapporteur | 4 | Coordinations | Adopté |

Réforme de la prescription en matière pénale - Examen du rapport

La commission examine le rapport de M. François-Noël Buffet sur la proposition de loi n° 461 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ce texte important nous arrive dans des conditions d'étude et d'analyse rocambolesques. Je ne cache pas mon embarras pour présenter ce rapport. J'aurais aimé consulter beaucoup plus largement. Nous avons reçu, hier, des services du Sénat l'étude de droit comparé que nous avions sollicitée avec François Pillet. Il est difficile d'en tirer des conclusions dans des délais aussi courts. Quinze jours entre l'inscription du texte et l'examen du rapport, avec une présentation en séance la semaine prochaine, ce n'est pas satisfaisant.

Ce texte est issu d'une proposition de loi de nos collègues députés Georges Fenech et Alain Tourret qui avaient au préalable mené une mission d'information sur la prescription en matière pénale. Il a été voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale le 11 mars dernier et est inscrit à l'ordre du jour du Sénat le 2 juin prochain.

Il double les délais de prescription de droit commun des crimes et des délits, en les portant respectivement à 20 ans et 6 ans. Il ne revient pas en revanche sur les dispositions relatives aux délais dérogatoires au droit commun, qu'ils soient allongés en matière d'infractions terroristes ou de trafic de stupéfiants à 30 ans pour les crimes et 20 ans pour les délits, ou qu'ils soient abrégés en matière de presse ou en matière fiscale. Le texte ne modifie pas non plus les délais de prescription des contraventions.

Il rend imprescriptibles les crimes de guerre, actuellement soumis à un délai de prescription de l'action publique de 30 ans, mais limite cette imprescriptibilité aux crimes de guerre connexes aux crimes contre l'humanité commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Le texte modifie également les règles de computation des délais de prescription de l'action publique. Il réaffirme le principe selon lequel le délai de prescription de l'action publique court à compter du jour où l'infraction a été commise. Il maintient le report du point de départ à la majorité des victimes pour les infractions commises sur des mineurs. S'agissant de délits commis à l'encontre d'une personne vulnérable du fait de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou de son état de grossesse, il supprime le dispositif qui fait courir le délai de prescription de l'action publique à compter du jour où l'infraction apparaît à la victime dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique. Ce dispositif allait vers l'imprécisibilité ! D'autre part, le texte consacre la jurisprudence de la Cour de cassation relative au report du point de départ des délais de prescription de l'action publique en cas d'infraction occulte ou dissimulée : le délai court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique.

Sur les modalités d'interruption de la prescription, le texte consacre les avancées jurisprudentielles développées par la Cour de cassation sur le fondement de l'article 7 du code de procédure pénale. Le texte clarifie la nature et la finalité des actes susceptibles d'être interruptifs, et y intègre également dans la liste les plaintes simples adressées au procureur de la République ou à un service de police judiciaire, ce que jusqu'à présent la jurisprudence avait toujours refusé. Je souligne que l'étude du droit comparé est très instructive sur la qualification des actes susceptibles d'interrompre la prescription, notamment au regard des pratiques allemandes ou italiennes.

Sur les conditions de suspension de la prescription, le texte consacre la jurisprudence de la Cour de cassation. La prescription serait suspendue dans le cas où l'exercice des poursuites serait rendu impossible soit par un obstacle de droit, soit par un obstacle de fait insurmontable. Enfin, le texte ne s'appliquerait pas aux infractions en cours, dont la prescription est acquise, mais seulement à celles dont la prescription n'est pas acquise à ce jour.

Pourquoi augmenter les délais de prescription en matière délictuelle ou en matière criminelle ? La prescription se fonde à la fois sur le droit à l'oubli et sur la capacité que l'on a à apporter tardivement des éléments probants. Incontestablement, les évolutions techniques justifient que l'on allonge ces délais. C'est pourquoi je n'ai pas proposé de modifier les délais de prescription fixés par l'Assemblée nationale en matière de délits et de crimes. En revanche, le délai d'un an prévu pour les contraventions de cinquième classe est sans doute trop court, car certaines infractions sanctionnées dans ce cadre peuvent entraîner des incapacités de travail lourdes. La difficulté reste qu'il n'y a aucun intérêt, sinon de cohérence, à allonger le délai de prescription pour les contraventions des quatre autres classes.

En ce qui concerne les agressions et les violences sur mineurs, le délai de prescription court à compter de la date de la majorité de la victime, et il est fixé à 20 ans. Un mineur victime pourra donc agir jusqu'à l'âge de 38 ans. Certains députés souhaitaient rendre imprécisibles les agressions commises sur des mineurs. L'Assemblée nationale a préféré s'en tenir au délai en vigueur, soit 20 ans. Nous avons auditionné deux associations et le débat reste ouvert : selon moi, il vaudrait mieux allonger le délai de prescription à 30 ans. En effet, les témoignages indiquent qu'une personne ayant été agressée sexuellement lorsqu'elle était mineure aura besoin de temps et d'un cadre familial stable pour révéler les faits. Un dossier relayé par la presse fait état d'une victime qui aurait engagé des poursuites tardivement contre son agresseur car elle le croyait mort, ce qui n'était pas le cas. Le délai de prescription était dépassé, mais sa démarche a incité d'autres victimes à porter plainte pour des faits similaires

qui n'étaient pas prescrits. Parfois, c'est un élément familial qui incite la victime à engager des poursuites, des années après l'agression. Les cas sont variés mais ils montrent toujours que c'est à la suite d'un événement ou parce qu'elles ont gagné en maturité que les victimes décident de parler. D'où la difficulté car, plus le délai est long, plus il est difficile d'apporter la preuve de l'agression.

Tout cela m'incite à vous proposer de modifier le délai de prescription en matière d'agression sexuelle sur mineur, en le portant à 30 ans, ce qui permettra aux victimes d'engager des poursuites jusqu'à l'âge de 48 ans. En effet, je considère que l'imperméabilité doit être réservée aux crimes contre l'humanité.

Le texte initial rendait tous les crimes de guerre imprescriptibles. Le Gouvernement s'y est fermement opposé. Un compromis a été trouvé qui a consisté à limiter l'imperméabilité aux crimes de guerre connexes aux crimes contre l'humanité, ce qui en réalité n'était pas nécessaire, par effet des actes interruptifs étendu aux infractions connexes. Par conséquent, je propose qu'on en reste au principe d'un délai de prescription de 30 ans pour les crimes de guerre, le droit en vigueur s'appliquant en cas d'éléments connexes aux crimes contre l'humanité.

Dans un rapport de 2007, nos collègues Jean-Jacques Hyest, Hugues Portelli et Richard Yung préconisaient d'établir un délai butoir pour éviter des imperméabilités de fait sur les infractions occultes ou dissimulées. À partir du jour où l'infraction a été commise, court un délai butoir de 10 ans pour les délits et 30 ans pour les crimes pour engager l'action publique.

Pour l'organisation du code, mieux vaudrait distinguer le principe des exceptions. Le texte consacre la jurisprudence de la Cour de cassation sur les obstacles de fait ou de droit qui suspendent la prescription. Il inscrit ainsi dans la loi des principes clairs.

Enfin, l'Assemblée nationale a ajouté la plainte pénale simple dans la liste des actes susceptibles d'être interruptifs de prescription, alors que la jurisprudence de la Cour de cassation avait toujours refusé un tel ajout puisqu'il favorise l'imperméabilité d'un certain nombre d'infractions, sans parler des plaintes fantaisistes susceptibles d'être déposées par des personnes mal intentionnées. Je vous proposerai un autre dispositif pour informer le plaignant au moment du dépôt de sa plainte du délai de prescription dont il dispose pour faire aboutir la procédure et de sa possibilité de déposer une plainte avec constitution de partie civile.

Présidence de M. François Pillet, vice-président

M. François Pillet, président. – Merci beaucoup, monsieur le Rapporteur. Votre hauteur de vue nous a séduits. Vous avez travaillé dans des conditions difficiles. Comme vous l'avez bien dit, ce sujet n'est pas étroitement technique, mais éminemment politique.

Nous vivons une période d'inflation pénale peu commune dans l'histoire du droit. Les initiatives prises lors du précédent quinquennat étaient primevères à côté de celles qui nous sont soumises. On a créé un nombre impressionnant d'infractions nouvelles ; augmenté le *quantum* des peines au mépris d'une cohérence de l'échelle des peines et de leur proportionnalité ; modifié la procédure pénale en élargissant les pouvoirs et les moyens du parquet ; procédé à une diminution drastique des pouvoirs du juge d'instruction au profit du juge des libertés. Et voilà que nous nous attaquons à l'élargissement de la prescription au point de la faire disparaître.

La prescription, c'est le droit à l'oubli, une forme de pardon ; un peu d'humanisme disparaît lorsqu'on ne sait plus oublier. Elle pose aussi la question de l'efficacité, car c'est porter deux fois atteinte à l'ordre public que de revenir sur une infraction au bout d'un certain temps. Le dépérissage de la preuve est un autre enjeu, car on risque de décevoir les victimes que l'on croit aider ainsi. La prescription laisse la possibilité aux victimes de déposer plainte dix ans après les faits. Si les preuves ont disparu, il n'y aura pas de suite et le préjudice sera double. Sans compter que l'accusé sera lui aussi privé des moyens de prouver son innocence et pourra n'être acquitté qu'au bénéfice du doute. Le débat est de taille.

Je ne suis pas choqué par un allongement d'un an de la prescription sur les contraventions de cinquième classe. En revanche, comment admettre que l'on puisse déposer plainte à l'âge de 48 ans pour une agression sexuelle ayant eu lieu dans l'enfance ? Pour tout dire, je suis ravi que cette proposition de loi n'émane pas du Sénat. De grâce, ne faisons pas disparaître la prescription de notre droit.

M. François Zocchetto. – Nous débattons d'un sujet de première importance qui touche à l'organisation de notre vie sociale. Le droit en vigueur distingue trois blocs d'infraction – crimes, délits, contraventions – avec des différences importantes dans les délais de prescription. Certains dossiers ont montré que les effets de seuil ainsi créés pouvaient être source d'injustice. Selon que le juge qualifie une infraction de crime ou de délit, les conséquences peuvent être très lourdes pour l'intéressé.

L'allongement de la durée de vie et l'évolution des techniques renouvellement le sujet. D'un côté, la multiplication des moyens facilite la production des preuves ; de l'autre, leur mise en œuvre justifie que l'on allonge les délais de prescription. Je suis tout à fait opposé au principe d'imprescriptibilité qui contribue à créer de la violence. Je réserve ma réponse sur l'allongement du délai de prescription à 30 ans pour les infractions commises sur les mineurs, tout en excluant l'imprescriptibilité.

Il est absolument impossible d'admettre que la partie civile se substitue au parquet pour interrompre les prescriptions. On a cité le cas extrême du dépôt de plainte abusif. On risque de voir fleurir les actes dilatoires. L'Assemblée nationale est allée un peu vite en votant un tel texte à l'unanimité.

Enfin, si je comprends que la jurisprudence de la Cour de cassation s'applique pour les infractions occultes ou dissimulées, il faudrait en préciser le champ.

M. Jacques Mézard. – Je suis catastrophé par ce texte, d'autant plus que je connais l'un des deux co-auteurs. On ne peut pas instruiter devant les tribunaux de notre beau pays pour aboutir à ce genre de texte. Légiférer sur les délais de prescriptions sans prendre en compte l'échelle des peines est gravissime. C'est de la folie furieuse. Je ne doute pas que le texte ait été élaboré en collaboration avec l'ancienne garde des sceaux. Le résultat est catastrophique. On prend acte de l'échec du fonctionnement de notre justice sans proposer d'autre solution que d'allonger les délais de prescription. Mieux vaudrait donner plus de moyens à la justice et veiller à ce que les peines prononcées soient exécutées.

Allonger les délais de prescriptions est désastreux tant pour les parties civiles que pour les prévenus. Imaginez une cour d'assises se réunir quinze ou dix-huit ans après les faits, avec des familles recomposées, etc. C'est calamiteux. Que l'on double tous les délais ou que

l'on rende toutes les infractions imprescriptibles, les deux solutions sont déraisonnables. On ne peut pas déconnecter le délai de prescription de l'échelle des peines.

Quant au dépôt de plainte, quelle idée saugrenue ! Avec l'image que nos concitoyens ont des élus, chacun va s'amuser à lancer des accusations fantaisistes tous les huit jours, surtout en période électorale. C'est irresponsable.

Et la prescription des contraventions à deux ans... Franchement ! Ce n'est pas faciliter le travail de la justice ni de la police. Des certificats existent : au-delà de huit jours d'ITT, on est dans le délit. Ce n'est plus de la réforme, c'est du bougisme. On complique au lieu de simplifier.

En cas de guerre, malheureusement, on sait que le législateur peut bien faire tout ce qu'il a envie de faire. Je me souviens d'avoir plaidé devant le tribunal des forces armées en Allemagne à propos d'une jurisprudence de nos tribunaux administratifs considérant après la deuxième guerre mondiale que des viols commis par des militaires français n'étaient pas détachables du service public. Après cela, on peut toujours avoir de grandes idées.

Je voterai contre ce texte, car ce n'est pas du bon travail. Cela ne signifie pas qu'il ne faudrait pas améliorer les délais de prescription. De là à les allonger au prétexte que la durée de vie augmente : où est le rapport ? Les méthodes se modernisent ; elles n'ont pas encore résolu l'affaire Grégory. On préfère l'affichage plutôt que de s'attaquer à la vraie réforme de la procédure pénale.

M. Alain Vasselle. – Il est toujours formateur et éclairant d'assister à un débat d'experts, même lorsqu'on n'a pas fait de droit. Je remercie le rapporteur pour la clarté de son exposé. Toutes ses propositions m'apparaissent d'une cohérence, d'une logique et d'un bon sens indiscutables. J'approuverai l'ensemble de ses amendements.

Le rapporteur n'a pas le sentiment d'un travail abouti et regrette de n'avoir pas eu suffisamment de temps pour analyser l'étude de droit comparée qu'il a reçue hier. Il faudrait le mentionner en séance publique, car nous n'avons pas la maîtrise de l'ordre du jour. Le président de notre commission devrait également insister en conférence des présidents sur les difficiles conditions de travail qui nous sont imposées sur des sujets aussi complexes.

Mme Cécile Cukierman. – Je salue moi aussi le travail que le rapporteur a accompli dans le bref délai imparti. Je le félicite pour la clarté de son propos tant sur la forme que sur le fond. Comme lui, nous ne souhaitons pas inscrire l'impréscriptibilité dans la loi, ni pour les délit, ni pour les crimes.

Cette proposition de loi et un certain nombre d'amendements donnent l'impression d'une fuite en avant qui tend à consacrer le principe d'impréscriptibilité par un allongement quasi-généralisé des délais de prescription. S'il est vrai que les pratiques et les connaissances techniques évoluent, l'argument peut aussi justifier le raccourcissement de certains délais. En tout cas, l'allongement des délais de prescription ne remédie pas au manque de moyens de la justice, ministère préservé ces dernières années mais bien maltraité précédemment. Mieux vaudrait travailler à réduire les délais qui courent dans certaines affaires par manque de personnel pour accompagner les victimes jusqu'au dépôt de leur plainte.

Nous devons privilégier l'intérêt général plutôt que l'une des parties, même dans les crimes les plus odieux. Cette proposition de loi ne va pas dans ce sens. Il y a certainement des cas particuliers à distinguer, notamment les crimes et les délits à caractère sexuel. On ne peut pas pour autant généraliser par principe l'allongement des délais de prescription en matière pénale.

M. Jacques Bigot. – Je m'associe aux remerciements adressés à notre rapporteur. Le sujet n'est pas réservé aux spécialistes, c'est un problème de société qui a une dimension philosophique. Lorsqu'on arrive à l'unanimité, c'est parfois que l'on approche le pire. Dans le principe, la prescription n'est pas facile à admettre. Il est douloureux de découvrir qu'on ne pourra pas poursuivre l'auteur d'un crime parce qu'il est trop tard. On l'a bien vu au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'on a déclaré imprescriptibles des faits qui par nature étaient prescrits. On est allé à l'encontre de tous les principes du droit au nom du respect des principes de l'humanité.

Dans le cas des actes sexuels commis sur des mineurs, qu'il s'agisse de pédophilie ou d'inceste, les révélations des victimes sont facilitées par le fait que la parole s'est libérée dans notre société. *Idem* pour les violences conjugales faites aux femmes. Les incestes ont toujours existé ; leurs victimes sont désormais en capacité d'en parler dès leur majorité. L'allongement des délais de prescription de dix à vingt ans est suffisant. La situation de la victime n'est pas simple : si la preuve n'est pas apportée, l'accusé sera acquitté au bénéfice du doute, ce qui est encore pire. Quant au reste, il est réjouissant de constater que la plupart de nos concitoyens sont ravis qu'une contravention ordinaire soit prescrite dans un temps relativement bref.

Je regrette que nous n'ayons pas plus de temps pour approfondir notre réflexion sur ce texte. Les associations vont nous saisir avec raison sur la gravité de certains faits. La jurisprudence, y compris celle de la Cour de cassation a toujours cherché à contourner la prescription. Si nous n'arrivons pas à l'unanimité sur ce texte, cela signifiera sans doute que le Sénat a fait son travail...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis atterré quand je vois ce genre de texte. Durcissement des peines, création de nouveaux délits, quasi-imprescriptibilité de certaines peines avec la rétention de sûreté, extension de la notion de délit continu, et maintenant allongement du délai de prescription. À quand la culpabilité générale et éternelle ? On cède à la facilité plutôt que de voter des textes et de les appliquer. La loi pénitentiaire est un texte essentiel pour lutter contre le crime et la récidive ; on est en train de la saboter. Sans parler du contrôle de l'instruction appelé à disparaître ou du manque de moyens donnés à la justice : on y consacre un budget deux fois moindre que l'Allemagne.

Le sujet est gravissime. Un corps politique ne peut pas vivre dans une culpabilité éternelle. On nous bassine avec le devoir de mémoire ; l'oubli est aussi une des conditions de la vie humaine. On nous dit que la mémoire des faits est indispensable pour se reconstruire ; on sait aussi combien de victimes ont été détruites par leurs souvenirs. On oscille entre le durcissement des peines et la dénonciation des Outreau : il va falloir trancher.

M. Alain Richard. – Sur quoi se fonde la prescription et comment justifier sa légitimité ? Je ne trouve aucune base de rémission ou d'indulgence, ni dans l'histoire du droit, ni dans la société actuelle. Les sociétés soumises au droit romain ou au droit médiéval n'étaient pas particulièrement indulgentes ; le vrai fondement de la prescription, c'est la reconnaissance de la faillibilité de la justice, alors même que celle-ci est le premier pilier

d'une société ordonnée. Plus on creuse l'écart entre le moment où les faits sont accomplis et celui où ils sont jugés, plus il y a de risques que la justice se trompe.

Qu'est-ce qui justifie le changement ? Pour ce qui est des infractions commises à l'encontre des mineurs, le temps d'acceptation et de maturation de la souffrance est essentiel et la volonté de faire la justice peut venir tard. C'est un progrès que de fixer le point de départ de la prescription à la majorité de la victime. En revanche, le débat mérite d'être approfondi sur l'allongement du délai au-delà de 20 ans.

L'exception faite pour les crimes contre l'humanité est justifiée, dans la mesure où il s'agit de crimes perpétrés par des institutions, la plupart du temps par des pouvoirs dotés de forces militaires. Les modalités de preuve ou de reconnaissance de la culpabilité relèvent d'un travail d'historien, pas d'un travail d'inspecteur de police judiciaire. On l'a bien vu lorsqu'on a tenté d'établir l'intention de génocide en Turquie, en 1915.

Pour le reste, je partage les craintes révérencielles de Jacques Bigot sur les textes adoptés à l'unanimité. Après 50 ans de vie politique, le sottisier de ce genre de textes est fourni, avec au premier rang la loi Edgar Faure sur les universités. Pour échapper à la pression du calendrier, il est toujours possible de voter le renvoi en commission. Il y a manifestement une convergence entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement pour statuer sur ce texte, alors que ce n'est pas le bon moment. J'ose espérer qu'on ne nous imposera quand même pas l'urgence. Légiférer sur un tel sujet sans préparation n'est pas envisageable.

M. François Grosdidier. – Nous sommes nombreux à partager ce point de vue. Notre unanimité est à l'inverse de celle de l'Assemblée nationale. Je félicite le rapporteur dont je partage les conclusions. Je suis fermement opposé à un doublement général des délits de prescription tant dans le principe que pour le fonctionnement de notre justice et de notre société. En revanche, il faut mieux protéger les mineurs victimes d'agressions sexuelles, et notamment d'incestes. Le délai de droit commun ne peut pas s'appliquer et cela tient autant à la gravité de l'infraction qu'au fait qu'elle est commise sur un mineur. C'est la crainte de voir l'acte réitéré sur leurs propres enfants qui a poussé certaines victimes à porter plainte. Comment appliquer le délai de droit commun dans ces conditions ? Même si la plainte est immédiate, la preuve pourra être longue et difficile à apporter. Hormis ce point, je suis d'avis de ne pas allonger le délai de prescription.

M. Michel Mercier. – Notre débat est passionnant et touche au cœur de la justice. L'exposé du rapporteur est à la fois clair et plein de suggestions subtiles. On ne peut pas régler cette affaire en quelques minutes. Si nous votons un texte différent de celui que l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, nous aurons fait notre travail, mais il n'aboutira pas. Le rapporteur n'a pas eu suffisamment de temps pour analyser l'étude de droit comparé. Monsieur le président, vu votre savoir-faire, votre subtilité et vos qualités d'humanisme, vous devriez trouver le moyen de reporter l'examen de ce texte en vous appuyant sur le règlement du Sénat. Alain Richard a évoqué un renvoi en commission...

M. François Pillet, président. – J'entends le message que vous me soufflez.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le moment est grave. Nous mesurons la distance qui sépare ce texte de sa mise en pratique. Quels moyens allouer à l'aménagement de ces délais supplémentaires ? Les services d'enquête et les juridictions ne manqueront pas d'être davantage sollicités. Nous courons déjà derrière les moyens ; comment ferons-nous face à ce surcroît de travail ?

Les trois blocs d'infractions, contraventions, délits et crimes, ont leur cohérence. Plutôt que d'allonger le délai de prescription pour les contraventions de cinquième classe, mieux vaudrait les classer dans la catégorie des délits.

Je ne comprends pas bien ce que recouvre le terme d' « infractions occultes ou dissimulées ». N'est-il pas dans la nature d'une infraction d'être dissimulée ? J'imagine que l'on désigne ainsi les délits dits d'« astuce ». Ce genre de qualification n'a pas sa place dans une loi pénale. Je suis opposé à ce texte. Si je dois modifier ce qui existe en la matière, ce sera d'une main tremblante.

M. Yves Détraigne. – Les techniques scientifiques de recherche de la preuve ont évolué. C'est évident. L'argument selon lequel il faudrait par conséquent allonger les délais de prescription d'une dizaine d'années est risqué. Affaiblir le droit à l'oubli déstabiliseraient notre société. Ne nous précipitons pas. Ce serait une bonne chose pour la stabilité de notre société de ne pas réveiller ce que le temps a apaisé.

Mme Esther Benbassa. – Merci, monsieur le rapporteur, d'avoir mis l'accent sur ces questions. L'imprécisibilité est au cœur de la réflexion de ceux qui écrivent l'histoire. Le caractère de ce texte touche l'humain et l'humanité.

Je suis sceptique sur la réunion de l'imprécisibilité des crimes contre l'humanité et des délais de prescription des crimes individuels. Les nations ayant besoin de mémoire, on comprend que les crimes contre l'humanité soient imprécisibles. Les nations doivent garder une mémoire noire et une mémoire blanche – je n'évoque pas le devoir de mémoire auquel je m'oppose.

Il est difficile de dire que les mémoires individuelles ont des forces qui les tiennent dans la longue durée. Elles sont fragiles. Les preuves déperissent, sans compter que le mis en cause peut être dans l'incapacité de se défendre. Nous avons tous droit à un procès équitable.

On ne peut pas prolonger sans arrêt les délais. Le groupe écologiste s'est opposé, dans la proposition de loi de Mme Jouanno, au passage du délai de prescription de vingt à trente ans. Pour les atteintes aux mineurs, les incestes, les violences envers les femmes, le harcèlement sexuel, il faut arriver à des délais raisonnables sans tomber dans l'infaisabilité du jugement.

M. François Pillet, président. – Grâce à la qualité du rapport, notre débat était exceptionnel ce matin.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Tout le monde s'accorde à dire que la problématique de la prescription des crimes concerne des cas exceptionnels.

En 2014, près de 40 000 dossiers ont subi l'effet de la prescription.

Souvent, les contraventions de cinquième classe sont prescrites parce que la procédure débute par une poursuite délictuelle, mais l'incapacité temporaire de travail se révélant inférieure à ce qui était supposé, l'infraction est requalifiée en contravention et la victime se retrouve sans réparation possible.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sauf au civil.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La discussion reste ouverte. Soit les amendements sont vus et nous aurons le même débat en séance, soit nous votons une motion de renvoi en commission offrant un délai supplémentaire – à la charge du Gouvernement de retrouver une date ultérieure. Puisque nous adoptons une motion de renvoi en commission, je retire l'ensemble de mes amendements.

M. Jean-Pierre Sueur. – Lors d'un renvoi en commission, dans quel délai le Gouvernement peut-il réinscrire la proposition de loi à l'ordre du jour ?

M. François Pillet, président. – En l'espèce, il bénéficie d'une priorité et pourrait la réinscrire immédiatement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je me souviens d'un cas. Une telle procédure suppose le dialogue avec le Gouvernement, pour expliquer que nous souhaitons du temps supplémentaire. Toutefois, dans quinze jours, rien n'aura changé quant au fond du sujet.

Mme Sophie Joissains. – Il n'existe pas non plus de limitation aux renvois en commission.

M. François Pillet, président. – Y a-t-il majorité, si ce n'est unanimité, sur le renvoi en commission ? Si le Gouvernement nous inflige la date qu'il veut, le Sénat aura montré qu'un débat important devait être mené sur ce texte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'abstiens.

La motion de renvoi en commission est adoptée.

La réunion est levée à 12 h 55

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 17 mai 2016

-- Présidence de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale –

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché, s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 17 mai 2016.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- *M. Gilles Carrez, député, président ;*
- *Mme Michèle André, sénatrice, vice-présidente ;*
- *M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;*
- *M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Mon souhait est que cette commission mixte paritaire puisse aboutir. À l'article 1^{er} A, pour les abus de marché, le Sénat a créé une circonstance aggravante de bande organisée, portant la peine d'emprisonnement applicable à dix ans et a également renforcé les moyens du parquet dans ce cas, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. À l'article 1^{er}, à l'initiative conjointe de la commission des finances et de la commission des lois, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction du dispositif d'orientation des poursuites. L'objectif est ici de garantir la transparence et la rapidité de ces poursuites, notamment en déterminant à l'avance les différentes étapes de la concertation entre l'Autorité des marchés financiers et le parquet national financier, et en encadrant ces dernières par des délais.

À l'initiative de sa commission des lois, le Sénat a adopté un article 1^{er bis} A qui autorise l'accès de l'Autorité des marchés financiers aux données de connexion des opérateurs téléphoniques et des « fadettes », bien sûr sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Le Sénat a également adopté un article 2 *bis* élargissant le champ de la composition administrative, qui existait déjà mais qui est étendue aux abus de marché. Nous avons également adopté un nouvel article 2 *ter* par lequel nous avons souhaité renforcer la coopération entre le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers au stade de l'enquête. Il y a, à cet égard, une obligation réciproque d'information. À l'article 4, le Sénat a adopté un amendement pour garantir que, dans l'hypothèse où l'Autorité des marchés financiers choisirait de ne pas exercer les droits de la partie civile, elle soit obligatoirement présente à l'audience de façon à éclairer le tribunal correctionnel.

Enfin, le Sénat a adopté en séance, à l'initiative de sa commission des lois, un article 4 bis A unifiant le contentieux des recours contre les sanctions prononcées par l'Autorité des marchés financiers : la cour d'appel de Paris serait seule compétente.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous connaissons évidemment les éléments de cadrage, la genèse de ce texte, dont on peut dire qu'il est, d'une certaine manière, une coproduction entre l'Assemblée nationale et le Sénat, puisqu'à deux propositions de loi du Sénat a fait écho ma propre proposition de loi. Si j'en suis le porteur aujourd'hui, nous partageons l'esprit d'un texte, qui vise à répondre à une urgence. C'est pour cela que le calendrier est serré et cela pourrait a priori nous inciter les uns et les autres à faire aboutir cette commission mixte paritaire. Pour autant, le délai ne doit pas nous presser au-delà de l'exigence de la ligne équilibrée du texte, qui constitue un compromis extrêmement concerté entre l'autorité publique indépendante qu'est l'Autorité des marchés financiers et le parquet national financier. Je salue à ce stade le travail accompli par le Sénat, tant en cohérence qu'en rédaction. De fait, je proposerai de conserver bon nombre des propositions votées par le Sénat, que la commission mixte paritaire aboutisse ou non. Cela étant dit, il faut être très prudent sur la constitutionnalité du texte et des procédures. Car, nous le savons, la remise en cause de telle ou telle de ces dispositions, soit avant soit après le 1^{er} septembre, entraînerait des conséquences extrêmement difficiles pour les contentieux en matière d'abus de marché.

Sur les dix-neuf dispositions introduites par le Sénat, et qui sont d'importance différente, douze propositions me paraissent pouvoir être acceptées en l'état. Une me paraît aisément modifiable, s'agissant de la présence à l'audience de l'Autorité des marchés financiers. Le Sénat a voté en faveur d'une présence obligatoire, nous préférerions revenir à la rédaction initiale de la commission des finances du Sénat.

Cinq points nous paraissent plus durs. Deux rédactions ne nous paraissent pas souhaitables, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas discutables. Je pense notamment à la rédaction de l'article 1^{er}. Le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article, je préférerais pour ma part la rédaction de l'Assemblée nationale, qui entre moins dans le détail s'agissant de la nouvelle procédure. Une loi ne doit être ni trop bavarde ni trop précise. De la même manière, le principe selon lequel « le silence vaut acceptation » peut paraître peu adapté à des procédures judiciaires. L'article 1^{er} bis a également été complété, sans que j'en voie l'utilité.

En revanche, trois dispositions ne me semblent pas correspondre à l'esprit du texte. La première est l'article 1^{er} bis A, qui conditionne à une autorisation du juge des libertés et de la détention la communication à l'Autorité des marchés financiers des données de connexion par les opérateurs téléphoniques. Je ne suis pas persuadé que cette disposition prématurée ait sa place dans cette proposition de loi. L'article 2 ter vise à renforcer la coopération en amont de la procédure d'aiguillage. Si la proposition de loi a pour objet de préciser la procédure d'aiguillage, le souhait est ici d'aller plus en amont, vers une mutualisation très poussée des actes d'enquête, qui d'évidence est très contraignante. Enfin, l'article 4 bis A, également introduit par le Sénat, prévoit une unification devant le juge judiciaire des recours. Je crains une difficulté constitutionnelle, ne serait-ce parce que si unification il devait y avoir, ce devrait être à tout le moins devant le Conseil d'Etat et non la cour d'appel de Paris.

Article 1^{er} A

Mise en conformité des incriminations d'abus de marché avec les dispositions de la directive 2014/57/UE et du règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le dispositif proposé ne pose pas de difficulté juridique ou politique particulière, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

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

Article 1^{er}

Encadrement des possibilités de mise en mouvement de l'action publique pour les délits boursiers

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sur l'article 1^{er}, l'apport du Sénat est plus important puisque nous avons adopté une nouvelle rédaction du dispositif d'orientation des poursuites. Nous avons précisé les choses, l'objet étant de garantir la transparence et la rapidité. Nous déterminons les différentes étapes de la concertation entre le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers, et un dispositif est prévu en cas de silence, avec un encadrement par des délais. J'ajoute que, avec Claude Raynal, lorsque nous avions déposé nos propositions de loi identiques, nous avions mené de nombreuses auditions préalables. Nous avons revu dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi les principaux acteurs. Le procureur de la République financier et le président de l'Autorité des marchés financiers nous ont confirmé que cette rédaction leur convenait, notamment dans sa précision. Nous prévoyons certes que « le silence vaut acceptation », principe devenu général, instauré par le Président de la République en matière administrative. Je ne vois pas d'obstacle à ce qu'il en soit de même ici. Dans ces cas de délits boursiers, les échanges entre le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers sont nécessaires. Le but d'un tel dispositif est qu'il fonctionne, et le sentiment des acteurs est que cela fonctionnera parfaitement.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes là sur un point qui certes n'est pas dur, mais qui est significatif. Sur la forme, la loi ne devait pas être exagérément bavarde et j'ai le sentiment qu'avec cette rédaction nous sommes un peu trop diserts. Au-delà, cette proposition de loi est issue d'un compromis entre l'Autorité des marchés financiers et le parquet national financier, je l'ai dit plus tôt. Or, avec le texte du Sénat, nous sommes un peu sortis de l'équilibre. Le Sénat a regroupé au sein du code monétaire et financier l'ensemble de la procédure d'aiguillage, quand, dans la rédaction initiale, il y avait une répartition au sein des parties du code entre ce qui relevait de l'Autorité des marchés financiers et ce qui relevait du parquet national financier. Je sais qu'en la matière tout a son importance et que les susceptibilités peuvent être grandes. En outre, cette rédaction très précise enserre la procédure dans un carcan, qui pourrait fragiliser les procédures. Enfin, le principe du « silence vaut acceptation » est de plus en plus couramment admis au sein de l'administration, mais il ne l'est pas en matière judiciaire, ce qui soulève une question de constitutionnalité. La rédaction de l'Assemblée nationale a été soumise au Conseil d'État alors que celle du Sénat n'a, pour des raisons évidentes, pas pu l'être. Je sollicite la prudence et c'est pourquoi je propose soit de revenir au texte de l'Assemblée, qui a été validé, calibré, soit de prévoir que le silence ne peut valoir acceptation, en demandant aux parties prenantes de s'exprimer et de prendre position.

M. François Pillet, sénateur. – Cette version du texte a été votée à l'unanimité au Sénat. Comme le rappelait Albéric de Montgolfier, je peux vous assurer qu'elle a reçu, au stade des auditions, un accueil très enthousiaste, car elle permet à l'Autorité des marchés financiers, au parquet national financier et au procureur général près la cour d'appel de Paris, qui sont ceux qui vont faire fonctionner le dispositif, d'avoir un dispositif qui leur convient parfaitement. Vous indiquez que le texte est peut-être un peu bavard, mais nous traitons de procédure pénale, une matière qui ne relève donc pas du pouvoir réglementaire, mais bien du législateur. C'est la raison pour laquelle tant le parquet national financier que le procureur général ont beaucoup insisté pour qu'il soit très précis.

Ce texte organise certes l'aiguillage mais aussi toute la concertation qui la précède. Revenir au texte de l'Assemblée nationale, avec l'avis conforme, reviendrait à considérer que l'institution judiciaire est soumise, pour lancer sa procédure, à l'autorisation d'une autorité administrative, fût-elle indépendante, ce qui risquerait davantage d'être constitutionnel.

S'agissant du principe selon lequel le silence vaut acceptation, le parquet national financier a précisé que le délai qui lui est donné est largement suffisant, ce qui suggère qu'un avis sera donné dans la plupart des cas. Toutes les personnes que nous avons entendues ont été plutôt favorables à la forme que le Sénat a donnée à ce texte. C'est la raison pour laquelle nous y sommes très attachés.

M. Dominique Lefebvre, député. – J'ai entendu nos rapporteurs, qui ont beaucoup travaillé sur le texte. Je crois que nous devons décider en fonction des objectifs généraux que nous partageons. Notre souhait est que ces procédures soient efficaces, rapides et sécurisées. J'entends les arguments avancés en faveur d'une description précise des délais de procédure.

Je me rallierais volontiers à la deuxième proposition de compromis de Dominique Baert sur la question du silence. Selon vous, l'hypothèse d'une absence de réponse ne se produira pas car le parquet national financier émettra un avis dans les temps. Il ne s'agit toutefois pas de la lettre du texte, sur laquelle porte notre discussion. Je pense que nous pouvons en rester à cette proposition de compromis, d'autant plus que notre difficulté depuis le début est de garder les deux procédures, pénale et administrative, possibles. Notre souci est d'encadrer les conditions dans lesquelles le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers travaillent. De même, en cas de désaccord, le parquet national financier n'est pas soumis à la volonté de l'Autorité des marchés financiers puisque la décision incombe dans ce cas au procureur général près de la cour d'appel de Paris. Il me semble donc qu'il n'y a pas de divergence de fond entre nous, et que la version du Sénat, amendée par Dominique Baert, devrait être adoptée.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de loi a également été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, ce qui doit nous inciter à trouver un accord. La question que je me pose est de savoir si inscrire des procédures si précises relève bien du Parlement. Le texte est issu, dans sa genèse, d'un compromis entre des acteurs soucieux de leur indépendance et de ne pas être excessivement encadrés. Des procédures trop strictes prévues par la loi risqueraient d'ouvrir la voie à des contentieux.

L'argument de mon collègue est réversible. Le procureur de la République financier affirme qu'elle saura répondre dans un délai bref, mais rien ne nous empêche de

fixer cela dans la loi, ce qui apporterait plus de simplicité au dispositif. En cas d'absence de réponse, je propose que le procureur près la cour d'appel de Paris soit saisi. En plus, je crois qu'il serait de mauvais augure d'inscrire dans le droit le principe selon lequel le silence vaut acceptation en matière judiciaire.

M. François Pillet, sénateur. – L'absence de réponse, si elle conduit automatiquement à l'arbitrage du procureur général, pourrait aussi être une tactique visant à faire en sorte que ce soit systématiquement l'autorité judiciaire qui décide.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Si notre rédaction était retenue, le silence valant acceptation, l'arbitrage du procureur près la cour d'appel de Paris serait exceptionnel. Si, à l'inverse, le silence devait valoir refus, il y aurait un risque que tout revienne à l'arbitrage, et que la voie de l'aiguillage cesse.

C'est peut-être une rédaction très précise, mais la dimension pénale de la procédure justifie que les choses soient écrites. Je préfère que nous améliorions la rédaction du Sénat, en retenant une correction rédactionnelle suggérée par Dominique Baert.

M. Gilles Carrez, député, président. – Vous nous expliquez que la rédaction du Sénat est beaucoup plus précise du fait qu'elle traite d'une matière proche du pénal. Toutefois, cette règle générale, selon laquelle le silence vaut acceptation, me semble tout sauf précise.

M. François Pillet, sénateur. – Elle est au contraire très précise puisqu'elle fixe un délai et donc un couperet. Nous tenons à cette rédaction, essentiellement car nous avons eu un accord assez enthousiaste des personnes que nous avons entendues.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je ne peux pas vous entendre complètement sur ce point si vous maintenez le principe selon lequel le silence vaut acceptation. Je pense qu'il n'y aura pas de désaccord systématique entre l'Autorité des marchés financiers et le parquet national financier. J'estime par ailleurs qu'il n'est pas sain d'ériger un tel principe en matière judiciaire.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je vous lis la contribution écrite du procureur de la République financier : « *La réécriture de la PPL par le Sénat et les amendements proposés sont parfaitement adaptés aux mécanismes de concertation voulus par le législateur entre l'Autorité des marchés financiers et le procureur de la République. Tous les problèmes sont réglés et traités avec intelligibilité.* » Le président de l'Autorité des marchés financiers est allé dans le même sens. Pour l'instant, nous souhaiterions en rester à un mécanisme efficace ayant pour objet d'éviter un arbitrage systématique. En revanche, nous sommes prêts à nous rallier aux propositions d'amélioration du texte du Sénat proposées par Dominique Baert.

M. Dominique Lefebvre, député. – Quoi que fasse le législateur, c'est la bonne communication entre les deux institutions qui va permettre au système de fonctionner efficacement, sous l'arbitrage du procureur près la cour d'appel de Paris. Ce que nous cherchons à atteindre, c'est l'efficacité de la procédure et la réalité des sanctions.

Le risque principal demeure que nous ne sommes pas certains que le principe selon lequel « le silence vaut acceptation » puisse s'appliquer dans le domaine judiciaire,

même s'il est d'usage dans les administrations. Le Sénat nous assure que c'est le cas et j'espère qu'il en est ainsi.

M. Charles de Courson, député. – Je propose de retenir la modification rédactionnelle proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je pense que l'on ne devrait pas entrer dans ce degré de détails et qu'il vaudrait mieux revenir à la version de l'Assemblée. Nous faisons une erreur sur le fond. Mais je sais que nous avons d'autres sujets à évoquer et que nous nous inscrivons dans un calendrier serré.

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

Article 1^{er} bis A (nouveau)

Autorisation du juge des libertés et de la détention pour l'accès de l'Autorité des marchés financiers aux données de connexion des opérateurs téléphoniques

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article introduit par le Sénat est prématuré. En effet, le Conseil d'État est actuellement chargé de proposer une réforme des droits de communication de l'ensemble des administrations concernées, afin de rendre le dispositif le moins contraignant possible. Or, la procédure proposée, à savoir le recours à une autorisation du juge des libertés et de la détention, serait très lourde. Le travail du Conseil d'État devrait aboutir prochainement : la sécurisation des droits de communication pourrait être intégrée au projet de loi dit « Sapin II », prochainement examiné par l'Assemblée nationale. Je propose donc la suppression de l'article 1^{er} bis A.

M. François Pillet, sénateur. – Nous avons corrigé un texte qui est identique à celui censuré par le Conseil constitutionnel concernant l'Autorité de la concurrence. Cela signifie qu'à l'heure actuelle, les enquêtes de l'Autorité des marchés financiers se fondent sur des interceptions dont la déclaration d'inconstitutionnalité aurait pour conséquence de faire tomber toutes les enquêtes en cours. On nous rétorque que la procédure impliquant le juge des libertés et de la détention serait longue : ce n'est pas vrai, car il y a maintenant des ordonnances prérédigées. Mais ce n'est pas la question : j'appelle votre attention sur le fait que nous laissons volontairement subsister un mécanisme affecté par la récente décision du Conseil constitutionnel.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Selon l'Autorité des marchés financiers, le nombre de demandes de transmission est d'environ 2 000 par an. Il serait impossible de saisir systématiquement le juge des libertés et de la détention. Le dispositif n'est donc pas mûr et je demande qu'il y soit sursis.

L'article 1^{er} bis A est supprimé.

Article 1^{er} bis

Mise en conformité des pouvoirs de sanction de l'Autorité des marchés financiers avec la directive 2014/57/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 du 16 avril 2014

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de la transposition de la directive et du règlement relatifs aux abus de marché au champ de compétence de l'Autorité des marchés financiers. J'avais proposé une rédaction, le Sénat l'a complétée ; je ne suis pas certain de la nécessité de le faire, mais je suis favorable à

l'adoption de cette rédaction : cela fait partie des douze apports du Sénat que je suis prêt à accepter, en plus du treizième que j'ai accepté in extremis.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2

Encadrement de la possibilité pour l'Autorité des marchés financiers de procéder à une notification des griefs

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Comme nous avons conservé la rédaction de l'article 1^{er}, l'article 2 doit être maintenu dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une coordination rédactionnelle.

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

Article 2 bis (nouveau)

Extension du champ de la composition administrative de l'Autorité des marchés financiers aux abus de marché

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cet article fait partie des douze apports du Sénat que j'ai jugés positifs et je suis donc favorable à

ce que nous conservions en l'état cette disposition, qui étend la procédure de composition administrative aux abus de marché.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 ter (nouveau)

Coopération entre le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a

souhaité renforcer la coopération entre le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers au stade de l'enquête. Dans cet article, l'échange réciproque d'informations et la transmission d'un certain nombre de pièces sont prévus de manière précise. Le président de l'Autorité des marchés financiers m'a cependant fait part de son désaccord non pas sur l'ensemble de la rédaction du Sénat mais seulement sur les procédures de transmission, qu'il trouve trop lourdes.

Nous proposons donc à la commission mixte paritaire une rédaction visant à supprimer la transmission des procès-verbaux, rapports et autres pièces, de façon à alléger ces obligations. Il me semble cependant important de continuer à prévoir de manière assez précise une concertation au stade de l'enquête entre le parquet national financier et l'Autorité des marchés financiers. En s'en tenant au stade de l'information, cette modification est identique à la deuxième rédaction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

L'Autorité des marchés financiers n'a pas tort de résister fortement sur ce point. En effet, nous ne sommes pas devant deux institutions équivalentes en termes de moyens comme de nombre d'affaires suivies, puisque l'Autorité des marchés financiers, comme cela a déjà été dit, est chargée d'un bien plus grand nombre d'affaires que le parquet national financier. L'équilibre du texte antérieur ne doit pas être remis en cause en profondeur : on ne doit donc pas transférer des moyens d'action ou des capacités d'investigation de l'un vers l'autre. Dès

lors, je ne vous cache pas que ma préférence serait que l'on renonce à ce dispositif de coopération renforcée. Son haut degré de précision n'apporte pas grand-chose mais va au-delà de ce qui est souhaitable : même le rapporteur pour le Sénat en convient et il propose une rédaction de compromis que j'avais moi-même été amené à formuler.

Je suggérerai même un « compromis au compromis ». Dans ma proposition de rédaction identique à celle du rapporteur pour le Sénat, il est précisé que « lorsque, dans le cadre d'une enquête, le secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers acquiert la connaissance de soupçons graves et concordants de la commission d'un des délits mentionnés aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3, il en informe sans délai le procureur de la République financier ». Cela peut poser un problème assez sensible en matière de secret professionnel, car le soupçon n'est pas la survenance ou la connaissance du délit en tant que telle. Nous savons comment l'Autorité des marchés financiers recueille ses informations : or, le soupçon n'est pas équivalent à la connaissance d'un délit. Dans ce dernier cas, on rejoint en effet des procédures classiques, comme celle de l'article 40 du code de procédure pénale.

Si vous tenez à ce principe de coopération, je propose que l'on évite cette référence au soupçon, en conservant une approche très similaire à celle de l'article 40 du code de procédure pénale, que personne ne peut juridiquement contester, avec une procédure identique en miroir entre l'Autorité des marchés financiers et le parquet national financier. Sinon, à quel stade pourrait-on commencer à justifier l'existence du soupçon : au moment où une affaire est évoquée par la presse ? Au moment de l'ouverture d'une enquête ? Il est difficile de définir le soupçon. En revanche, établir un délit est incontestable.

Par conséquent, je suis favorable à la suppression de cet article sur la coopération renforcée. Si, d'aventure, vous teniez à l'expression de cette coopération renforcée, je conjure notre commission mixte paritaire – et j'en ferai un point de blocage – à en rester à une approche calquée sur celle l'article 40 du code de procédure pénale. Cela n'est critiquable par personne et évite d'engager des réflexions sémantiques sur la nature du soupçon, qui me paraît être une notion inapplicable en pratique.

Mme Marie-Christine Dalloz, députée. – Supprimerions-nous donc totalement la notion de soupçon et nous en tiendrions nous au moment où le délit est avéré ? Je reste convaincue que, malgré le déséquilibre entre l'Autorité des marchés financiers et le parquet national financier, la coopération doit exister à tous les niveaux, même quand il y a soupçon, et en amont du délit avéré. En ce sens, la rédaction du Sénat me paraît intéressante.

M. Charles de Courson, député. – En voulant améliorer le texte, ne prend-on pas le risque de le rendre inopérant ? Le parquet national financier relève de l'autorité judiciaire, ce qui n'est pas le cas de l'Autorité des marchés financiers. Or là, on a l'impression que l'on souhaite les placer à un même niveau. C'est donc l'éternelle question sur le statut de ces autorités administratives indépendantes qui ont des pouvoirs de sanction ! N'y a-t-il pas un risque d'inconstitutionnalité à cause d'une confusion entre l'autorité judiciaire et les autorités administratives indépendantes ?

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il faut revenir à la genèse de cette proposition de loi. Elle visait à instaurer une procédure d'aiguillage, et non des procédures de coopération en amont. Or, nous sommes ici au stade de la conduite des enquêtes, et non plus dans la procédure d'aiguillage. Il existe un vrai risque de confusion dans la gestion de ces enquêtes. Au regard des auditions que j'ai menées, je pense déraisonnable de laisser à penser à l'Autorité des marchés financiers, comme ce serait le cas si

nous conservions cet article, qu'elle pourrait passer sous la tutelle du parquet national financier.

Pour toutes ces raisons, je préconise la suppression cet article. Et si vous souhaitez ne pas l'abandonner, je vous demande instamment de faire disparaître cette notion de soupçon. Un argument supplémentaire plaide en faveur de la suppression : si nous abandonnons la notion de soupçon, l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier prévoit d'ores et déjà que « si, dans le cadre de ses attributions, l'Autorité des marchés financiers acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, elle est tenue d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Cela existe donc déjà. En adoptant la proposition de rédaction, fût-elle corrigée, nous n'apporterions rien à la démarche juridique et nous ne ferions que compliquer la loi. Si l'on souhaite être prudent, comme le recommande Charles de Courson, je serais plutôt favorable à ne pas conserver cet article.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 2 *ter* apporte une véritable nouveauté par rapport à la situation actuelle, puisque qu'il oblige aussi le parquet national financier à transmettre les informations au secrétaire général de l'Autorité des marchés financiers dès le stade des enquêtes préliminaires. Cependant, je suis disposé à me rallier au « compromis du compromis » que vient de proposer mon collègue député et à accepter la suppression de la notion de « soupçons graves et concordants ».

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons dépassé ce stade, car nous en sommes désormais à la suppression de l'article. Si l'on supprime la notion de soupçon, on en revient alors à une procédure inspirée de l'article 40 du code de procédure pénale. Or, cette procédure existe à l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier, dont je viens de donner lecture. D'évidence, ce que l'on veut introduire dans la loi existe déjà.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dans l'article qui vient d'être cité, c'est l'Autorité des marchés financiers qui est concernée – c'est à dire son collège – et non pas son secrétaire général, comme c'est le cas dans la rédaction adoptée par le Sénat.

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ce faisant, vous me donnez raison. Le secrétaire général dirige l'administration de l'Autorité des marchés financiers, et donc les services d'enquête. Je pense que ces dispositions, qui obligent le service administratif d'une autorité administrative indépendante à rendre compte à l'autorité judiciaire avant de le faire auprès de sa propre hiérarchie, seraient mal vécues et ne sont pas opérantes.

L'article 2 ter est supprimé.

Article 4

Suppression de l'interdiction pour l'Autorité des marchés financiers de se constituer partie civile en cas de double poursuite

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La commission des finances du Sénat a précisé que lorsque l'Autorité des marchés financiers décide de ne pas se constituer partie civile, elle conservait une possibilité d'être présente à l'audience. Cette précision venait confirmer une faculté qui, de toute façon, lui est ouverte. Le

problème réside dans le fait que par un amendement adopté en séance publique, le Sénat a transformé cette faculté en obligation.

Pour notre part, nous proposons deux modifications alternatives : soit un retour à la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale, soit, à tout le moins, le rétablissement d'une simple possibilité de présence à l'audience, plutôt qu'une obligation.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'annonce d'emblée que nous nous rallions à la seconde solution, qui rétablit une présence facultative, conformément à la position initiale de notre commission des finances. Nous avons eu un débat sur ce sujet. Ce qui avait convaincu le Sénat de se rallier finalement à la proposition de notre collègue Gérard Longuet, c'est qu'il apparaissait paradoxal que l'Autorité des marchés financiers ne soit pas présente dans les affaires les plus emblématiques, qui font l'objet de procédures judiciaires pouvant donner lieu au prononcé de peines d'emprisonnement et dans le cadre desquelles son expertise technique serait nécessaire. Si elle ne se constitue pas partie civile, elle n'est en effet pas entendue.

M. François Pillet, sénateur. – Je tiens à apporter une précision d'ordre pratique : cette discussion a peu d'intérêt, car le président du tribunal correctionnel ou de toute autre juridiction peut, quoi qu'il arrive, exiger cette présence.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 bis A

Unification des ordres de juridiction en cas de recours contre les sanctions prises par l'Autorité des marchés financiers

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis résolument hostile à cet article.

M. François Pillet, sénateur. – Ce texte visait à satisfaire une envie légitime de donner un peu de cohérence à notre système juridictionnel. Pour autant, je constate que cela pose problème. Je le ressens comme un problème d'autorité territoriale, et pas du tout comme un problème juridique. Nous n'allons pas faire échouer la commission mixte paritaire sur cette question et attendrons de meilleurs jours pour faire en sorte que notre système juridictionnel soit un peu plus compréhensible...

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je me réjouis de cette position de sagesse de notre collègue sénateur. De fait, j'ai tendance à penser que si unification il devait y avoir, elle devrait se faire au profit du Conseil d'État, qui est le juge naturel des décisions des autorités administratives indépendantes.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avions pour notre part suivi la commission des lois sur ce point, d'une part parce que le contentieux administratif est réduit et d'autre part parce qu'il peut y avoir des cas où, dans une même affaire, des professionnels et des non professionnels sanctionnés par l'Autorité des marchés financiers. Dans ce cas de figure, ils peuvent chacun faire un recours : dans un cas, il aura lieu devant la juridiction administrative, et dans l'autre cas devant la juridiction judiciaire...

M. François Pillet, sénateur. – ... et avec des jurisprudences contraires !

L'article 4 bis A est supprimé.

Article 4 bis

**Transposition du règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du
16 avril 2014 relatif aux abus de marché**

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 5

Dispositions relatives à l'outre-mer

M. Dominique Baert, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis favorable au texte du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

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

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

Mardi 24 mai 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages s'est réunie, à l'Assemblée nationale, le 25 mai 2016.

Elle a d'abord procédé à la désignation de son bureau constitué de M. Jean-Paul Chanteguet, député, président, M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président, Mme Geneviève Gaillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Je remercie les députés et les sénateurs qui se sont investis sur ce projet de loi depuis plus de deux ans. Nous ne sommes pas loin d'atteindre un record puisque le projet de loi, déposé par le Gouvernement au printemps 2014, a été adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale, le 24 mars 2015, et, par le Sénat, le 26 janvier 2016. Mais le calendrier parlementaire s'est brusquement

accéléré puisqu'en seconde lecture, l'Assemblée nationale a adopté le texte le 17 mars dernier, et le Sénat le 12 mai dernier.

Le but d'une CMP est de trouver un texte commun sur les dispositions restant en discussion. Or, à l'issue de deux lectures dans chaque assemblée, il reste encore cinquante-huit articles en discussion, dont six articles supprimés par le Sénat.

Mon sentiment est que les divergences sont encore très importantes parmi lesquelles je souhaiterais citer : l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité et le principe de non-régression ; à l'article 2 bis, la définition du préjudice écologique, l'ouverture de l'action à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, l'affectation des dommages et intérêts ; la réforme de la gouvernance qui devrait intervenir lors du prochain renouvellement des comités de bassin ; le % du chiffre d'affaires pour le plafond du calcul de l'éventuelle compensation financière en matière de partage des avantages à l'article 18 ; l'instauration d'une taxe sur l'huile de palme ; les règlements locaux de publicité sur le territoire des parcs naturels régionaux ; les opérations de restauration des continuités écologiques sur les cours d'eau ; l'interdiction de la vente ou de l'utilisation de produits phytosanitaires contenant des néonicotinoïdes ; les mesures de compensation environnementale et les règles encadrant les obligations réelles environnementales.

Je laisserai le soin à nos deux rapporteurs de nous exposer leur vision de la situation, mais auparavant, je cède la parole au président Hervé Maurey.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Je remercie le président Jean-Paul Chanteguet pour son accueil et je voudrais aussi saluer le travail considérable de nos deux rapporteurs sur ce texte. Deux lectures ont eu lieu dans chacune de nos commissions et assemblées. Cela représente des centaines d'heures d'auditions, de réunions et de séances. Chaque disposition du projet de loi a été approfondie au cours de la navette et je veux rendre hommage aux deux rapporteurs.

Cinquante-huit articles restent en discussion, avec d'incontestables points de désaccord sur certains d'entre eux, aucun ne semblant insurmontable. Cent-deux articles ont déjà été adoptés conformes par nos deux assemblées, soit les deux tiers du texte.

Je voudrais rappeler que nous avons réussi, il y a quelques semaines, à nous mettre d'accord sur les soixante-cinq articles qui restaient en discussion sur la proposition de loi pour l'économie bleue ; et sur la loi NOTRe, nos collègues des commissions des lois ont réussi à s'entendre malgré de vraies divergences constatées au cours de la navette et les soixante-et-onze articles qui étaient encore en discussion.

Si nous faisons les uns et les autres des efforts réciproques, nous pouvons arriver à un texte ambitieux et équilibré. C'est dans cet état d'esprit constructif que nous abordons la commission de ce matin.

Mme Geneviève Gaillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – À mon tour, je souhaite la bienvenue à nos collègues sénateurs, pour cette CMP. Le Sénat a achevé l'examen en deuxième lecture du projet de loi sur la biodiversité il y a deux semaines. Nous arrivons à une étape décisive de l'examen de ce texte qui a été, il faut le rappeler, long et difficile.

La biodiversité revêt une importance capitale pour l'homme, en elle-même et au-delà des services qu'elle nous procure. Il est impératif de s'extraire d'une simple vision anthropocentriste et utilitariste de la biodiversité, dont les enjeux dépassent largement notre espèce et notre survie même. Des lignes de fracture se dessinent entre ceux qui ne considèrent la biodiversité qu'à l'aune de l'utilisation qu'ils peuvent en faire et ceux qui vont au-delà de leur intérêt immédiat. J'ajoute que la France s'est battue, avec le résultat que l'on sait, pour occuper une place exemplaire en matière de lutte contre les changements climatiques, avec la COP 21. L'articulation entre la reconquête de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques est évidente, et les deux conventions internationales trouvent leur origine au sommet de Rio en 1992. Nous avons un rôle majeur à jouer et devons être à la hauteur de nos ambitions. Il s'agit bien là, je souhaitais de nouveau le souligner, d'un projet de loi qui dépasse les clivages et les enjeux classiques.

Le Sénat a apporté des améliorations certaines au texte et je souhaite qu'elles soient reprises. Mais force est de constater que les points de divergence entre nos deux assemblées restent nombreux, bien que le texte ait fait l'objet de deux lectures dans chaque assemblée.

Cinquante-huit articles sont encore en navette et certains d'entre eux traitent de sujets sur lesquels les points de vue semblent plus ou moins difficilement conciliaires. Les rédactions retenues par chacune des deux chambres reposent, pour un certain nombre de points, sur deux philosophies distinctes.

Je suis, par exemple, très attachée au principe de non-régression qui constitue un aspect fondamental de ce texte, car, en l'absence d'une telle disposition, il se trouvera toujours une bonne raison d'abaisser le niveau de la protection de l'environnement. D'autres éléments doivent revenir dans le texte, tels que l'Assemblée nationale les avait adoptés : mention des paysages diurnes et nocturnes, mention des êtres vivants, définition du triptyque ERC, principe de solidarité écologique, objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

Il est très positif que le Sénat ait introduit l'article 2 *bis* sur le préjudice écologique. Nous sommes d'accord sur un certain nombre de points mais l'Assemblée nationale tient tout particulièrement à la définition du préjudice écologique et à l'ouverture large de la capacité à agir.

Les missions de l'agence française pour la biodiversité (AFB), à l'article 9, ne peuvent recouvrir l'évaluation des dommages agricoles causés par les espèces protégées. Les unités de travail communes en matière de police ne devraient pas être placées sous l'autorité d'un directeur nommé par les directeurs des établissements concernés.

Enfin, nos vues divergent sur la réforme des compétences des agences de l'eau, malgré la redéfinition des redevances et le travail qui sera entrepris par le gouvernement, ainsi que sur la réforme de la gouvernance de l'eau.

Je suis heureuse de constater que, sur l'article 18 qui va permettre à la France de mettre en œuvre le Protocole de Nagoya, il nous reste peu à discuter. Le Sénat a, fort justement, supprimé ce qui constituait un risque d'inconstitutionnalité. Il demeure quelques dispositions « litigieuses », mais qui, à mon sens, relèvent plus de malentendus que de divergences profondes.

En revanche, je proposerai le rétablissement de l'article 27 A que le Sénat a supprimé, pour créer une taxe additionnelle sur l'huile de palme. Et je vais demander avec force la suppression d'un article qui inscrirait dans la loi que les cirques exercent des missions d'intérêt général...

Je souhaiterais également évoquer la question de la compensation, troisième élément du triptyque « Éviter, Réduire, Compenser ». Je constate des différences notables entre le texte issu des travaux du Sénat et celui issu de l'Assemblée. La compensation doit être au cœur de notre démarche de protection, or, depuis des années, on ne compense pas.

À l'article 33 A, par exemple, le Sénat prévoit que dans certains cas, pour les projets d'intérêt général, « *les mesures de compensation exigées ne doivent, ni par leur coût ni par leur délai, être de nature à remettre en cause le projet* ». Cette approche diffère totalement de la philosophie de l'Assemblée nationale qui considère, à l'opposé, que « *si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé* ».

Dans l'optique qui est la sienne, et qui n'accorde pas assez d'importance à notre sens à la compensation, le Sénat a par ailleurs multiplié les exemptions en matière de compensation au défrichement. L'Assemblée nationale proposera de revenir sur ces exemptions qui ne nous semblent pas justifiées et qui donneraient, si elles étaient adoptées dans ce texte sur la biodiversité, un bien mauvais signal.

De la même manière, sur un sujet connexe, les obligations réelles environnementales (ORE) évoquées à l'article 33, l'Assemblée nationale et le Sénat ne semblent pas partager la même philosophie : l'Assemblée ne conçoit pas seulement les ORE comme un élément contractuel mais aussi comme une réalité volontaire unilatérale ; de son côté, le Sénat semble, au contraire, considérer que ces obligations font nécessairement l'objet d'une contrepartie. Il en découle des positions divergentes et un certain nombre de dispositions contradictoires.

Enfin, en ce qui concerne les néonicotinoïdes, la rédaction retenue par le Sénat conduit à confier à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), au détour d'un article de loi non codifié, le pouvoir d'interdire certains usages sans prévoir aucune articulation avec les articles du code de la santé publique qui régissent actuellement le fonctionnement de l'ANSES, ce qui peut légitimement faire douter de l'applicabilité de l'article 51 *quaterdecies*.

Par ailleurs, je considère qu'il ne convient pas que le législateur se décharge sur l'ANSES de décisions qui ne sont pas seulement techniques, mais aussi politiques : les parlementaires doivent prendre leurs responsabilités dans un débat qui ne se limite pas à un problème agronomique mais a des répercussions sur la protection de l'environnement et sur la santé publique.

Seule une interdiction de portée générale de ces produits peut être efficace, les mesures de réduction des risques ou d'interdiction partielle n'ayant pas eu d'effet suffisant. C'est pourquoi, je proposerai à la commission mixte paritaire de reprendre la rédaction de l'article 51 *quaterdecies* issue des travaux de l'Assemblée nationale tout en lui apportant certaines améliorations juridiques. Je ne cite ici que les principaux points de divergence.

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie le président Jean-Paul Chanteguet pour son accueil et l'organisation de cette commission mixte paritaire. Je salue également la rapporteure Geneviève Gaillard, avec laquelle j'ai eu tout au long de la navette de nombreux échanges, tantôt faciles et tantôt difficiles, mais toujours extrêmement loyaux. Nous avons passé beaucoup de temps à rapprocher les points de vue. Rien n'est parfait mais nous sommes parvenus à un accord sur les deux tiers du texte. Quand un chemin a été accompli aux deux tiers, il est difficile de dire qu'on va renoncer à parcourir le tiers qui reste !

Je remercie également le président Hervé Maurey pour le soutien technique et politique qu'il m'a apporté pendant ces travaux ainsi que les membres de la commission du développement durable, avec lesquels beaucoup de choses ont été construites. Enfin, je salue la présence parmi nous de Sophie Primas, rapporteure du texte pour avis au nom de la commission des affaires économiques, qui fait partie de la délégation sénatoriale.

Je tiens à souligner que la procédure normale d'examen du texte – qui peut paraître longue – a été utile car, sans cette procédure, la commission mixte paritaire irait probablement à l'échec. Geneviève Gaillard a souligné qu'il restait encore des progrès à faire. Mais le fait qu'il y ait eu deux lectures dans chaque assemblée a permis d'améliorer l'écoute mutuelle et la compréhension des divergences, notamment sur les plans philosophique et juridique.

Aujourd'hui, il y a urgence à agir : la planète et la biodiversité sont lourdement menacées. À ce sujet, il ne faut pas croire que l'on aurait, d'un côté, un Sénat conservateur et, de l'autre côté, une Assemblée nationale progressiste. Les sénateurs ont en effet voté à l'unanimité une résolution visant à affirmer le rôle déterminant des territoires pour la réussite d'un accord mondial ambitieux sur le climat. Les sénateurs, tous groupes confondus, ont beaucoup travaillé sur ces sujets et certains sont d'ailleurs membres du groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement que j'anime. Nous allons devoir changer notre approche pour avoir une approche dynamique de la biodiversité afin d'en valoriser tous les usages et les services.

Nous avons aussi pris le temps, grâce à ces deux lectures, de rencontrer des dizaines d'acteurs et, je le dis avec conviction, personne n'a le monopole de la protection de la nature. Nous avons chacun nos cultures, nos pratiques professionnelles, notre formation, nos sensibilités spirituelles ou philosophiques sur ces sujets, et je crois que c'est la présence de ces différentes approches au sein du texte que nous étudions qui en fait la richesse. Il ne faut pas faire de ce texte une loi qui monterait certaines catégories d'usagers contre d'autres. Le contexte actuel nous montre bien qu'il faut discuter avec tout le monde pour faire avancer les choses.

Sur une grande majorité de sujets, l'Assemblée nationale a trouvé des accords avec le Sénat. Je regrette que la presse ait diffusé une vision caricaturale du travail qui a été effectué au Sénat en deuxième lecture, propageant l'idée que le Sénat aurait cherché à déconstruire le texte. Au contraire, beaucoup d'apports importants sont issus des travaux du Sénat. Je ne citerai que les plus significatifs : l'inscription du préjudice écologique dans le code civil, les dispositions sur la brevetabilité du vivant, la rationalisation du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, le renforcement de la dimension ultramarine, la ratification du protocole de Nagoya ou encore la préservation de l'inscription des sites et des monuments naturels. Il faut prendre garde aux raccourcis : il n'y a pas une assemblée qui défend la nature et une autre qui la met en danger.

Par ailleurs, les équilibres que les deux assemblées ont déjà trouvés sur certains sujets ne sont pas moins importants : le périmètre de l'Agence française pour la biodiversité ; le maintien de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dont le conseil d'administration a été renforcé ; le dispositif d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages - aujourd'hui stabilisé autour d'un renforcement de la participation et de la reconnaissance des communautés d'habitants ; les dispositions relatives à la compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) ou encore la stabilisation de la définition des cours d'eau.

J'ai conscience qu'il reste encore des points à trancher. Mais les sénateurs viennent avec la volonté de parvenir à un accord. Notre bonne volonté est totale. Le dernier pas à accomplir est toujours le plus difficile, mais il est à notre portée.

J'ai pu examiner toutes les propositions portées par Mme Geneviève Gaillard, qui a eu la gentillesse de bien vouloir me les transmettre avant notre réunion de ce matin et je crois qu'un grand nombre d'entre elles pourraient être adoptées. Au cours de cette réunion, nous allons encore faire bouger le texte ensemble et je suis persuadé que nous allons y arriver.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – S'il n'y a pas de demande de prise de parole, nous allons procéder à l'examen des dispositions restant en discussion.

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Geneviève Gaillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n°1 rétablit la mention des « paysages diurnes et nocturnes » et revient à la mention des êtres vivants – plus large que la notion des espèces animales et végétales – comme faisant partie du patrimoine commun de la nation. Elle rétablit également la mention des sols comme concourant à la constitution du patrimoine commun de la nation. En effet, la notion de géodiversité est insuffisante. La biodiversité des sols est déjà une question majeure aux niveaux européen et international et il convient de se préoccuper de ce sujet.

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je donnerai un avis favorable à cette proposition de rédaction. Les sénateurs partagent les mêmes objectifs que les députés. Les divergences s'expliquent par le fait que nous considérons que la loi doit avoir un caractère normatif et qu'elle ne doit pas être déclaratoire. Cependant, nous n'allons pas faire échouer la CMP pour des éléments qui n'ont pas de caractère normatif.

Il paraît étrange d'introduire le terme de « géodiversité », qui correspond à la notion de « sols », également présente dans la proposition de rédaction. Toutefois, pour montrer la bonne volonté du Sénat, je donnerai un avis favorable à cette proposition de rédaction

M. Jean-Marie Sermier, député. – L'inclusion des sols dans le texte me paraît préoccupante. C'est pourquoi je voterai contre cette proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2

Mme Geneviève Gaillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 2 a pour but de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, en supprimant toutefois l'expression « directement ou indirectement » dans la définition du principe de solidarité écologique. Il s'agit également d'affirmer deux principes très importants : le principe de solidarité écologique, d'une part, le principe de non-régression, d'autre part. Il ne serait pas tolérable de ne pas inscrire ce principe dans un tel texte et de ne pas l'appliquer demain pour préserver et reconquérir la biodiversité.

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je donnerai un avis favorable, mais avec une réserve : ce principe de non-régression ne signifie pas grand-chose en droit.

Les travaux de l'Assemblée nationale en première lecture étaient sur la bonne voie, puisque le projet de loi initial ne mentionnait pas ce principe : l'Assemblée a adopté un amendement de Bertrand Pancher, qui demandait que le Gouvernement présente un rapport sur le principe de non-régression. Cette demande de rapport a été supprimée par le Sénat, et le sujet est revenu en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, avec l'adoption d'un amendement de la rapporteure, tendant à inscrire cette fois le principe lui-même dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Cet alinéa a également été supprimé par le Sénat. Je partage l'opinion selon laquelle ce principe de non-régression est peu connu et n'est pas abouti juridiquement, donc il ne faut pas le faire figurer dans une loi. Il me semble que la proposition de Bertrand Pancher était pertinente, pour qu'un travail ait lieu avec des juristes, français et étrangers, en vue d'une loi ultérieure. Il serait prématuré d'inscrire ce principe dans notre code de l'environnement.

En conséquence, je propose de reprendre le dispositif de l'amendement présenté par Bertrand Pancher en première lecture, en complétant le texte adopté par le Sénat par un II. ainsi rédigé : « *II. Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le principe de non régression et l'opportunité& de l'inscrire dans le code de l'environnement.* ».

M. David Douillet, député. – J'entends bien les problématiques juridiques relatives à ce principe, mais il faut faire prévaloir la réalité du terrain et le pragmatisme : ce principe serait en réalité totalement contre-productif. Il peut arriver que des espèces protégées prolifèrent, et que cette prolifération entraîne la disparition d'autres espèces. Introduire un principe de non-régression va accentuer ce phénomène, puisqu'il inciterait à ne jamais déclasser des espèces protégées, même quand ce classement se fait aux dépens d'autres espèces. Même une demande de rapport ne me semble pas pertinente.

M. Ronan Dantec, sénateur. – C'est à un effondrement de la biodiversité que nous assistons, et c'est la raison de ce projet de loi. Nous le voyons par exemple avec les passereaux, avec les abeilles, etc. Il faut inscrire le principe de non-régression dans la loi.

Effectivement, on pourrait commencer par demander un rapport, une évaluation, mais si ce principe n'était pas posé, il y aurait contradiction avec le reste du texte.

M. Jean-Yves Caullet, député. – Le principe en question porte sur la protection de l'environnement, pas sur une intangibilité du cadre réglementaire, M. David Douillet ! La prolifération de certaines espèces constitue bien une atteinte à la biodiversité, et doit donc être corrigée.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – On le constate également avec les espèces exotiques envahissantes.

M. Jean-Yves Caullet, député. – Je suis d'accord pour qu'un travail de réflexion soit mené, mais il faut préciser que ce principe n'implique pas un gel de toute règlementation.

M. Bertrand Pancher, député. – Nous sommes tous d'accord pour lutter contre la perte de biodiversité. Bien sûr il s'agit d'un principe complexe qui doit être encadré juridiquement. Prévoir la remise d'un rapport va dans ce sens, pour élaborer un régime juridique viable.

Mme Sophie Primas, sénatrice. – Notre discussion montre que ce principe n'est pas « mûr » juridiquement et qu'il suscite des craintes de tous côtés. Je soutiens donc l'amendement présenté par le rapporteur Jérôme Bignon.

Mme Viviane Le Dissez, députée. – Nous rédigeons une loi pour la biodiversité et sa reconquête. Il est donc indispensable d'inscrire ce principe dans cet article 2. L'idée d'un rapport n'est pas absurde, mais nous travaillons depuis déjà plus de deux ans sur ce projet de loi – et il n'y a pas eu de loi sur la biodiversité depuis quarante ans !

M. Jean-Marie Sermier, député. – Nous n'avons pas besoin d'un texte d'affichage ! Comment apprécier la dégradation de la biodiversité ? Cela se mesure-t-il par le nombre d'espèces ? Par les espèces les plus menacées ? La définition même de la biodiversité est complexe. Il va falloir faire des rapports. Pour autant, il n'est pas nécessaire de prévoir un tel rapport dans la loi.

M. Jean-Jacques Filleul, sénateur. – La biodiversité a besoin d'un principe de non-régression, c'est très clair. Mais il n'y a jamais eu de rapport et ce-dernier m'intéresse. L'amendement de Jérôme Bignon me convient, mais il faudrait lier l'inscription du principe dans le texte et la remise d'un rapport.

M. Rémy Pointereau, sénateur. – Certaines espèces sont en régression mais la biodiversité ne doit pas être mise sous cloche. Mettre ce principe dans la loi le placerait au même niveau que le principe de précaution ou le principe pollueur-payeur, donc aucune norme ne pourrait plus être supprimée. Avant d'introduire ce principe dans notre droit, il faut en faire une étude d'impact, sinon il pourrait se révéler inapplicable. Un rapport constituerait le début de cette évaluation.

Mme Évelyne Didier, sénatrice. – Nous en sommes à la CMP, après deux lectures dans chaque assemblée. Nous avons donc suffisamment trituré les principes ! Il y a un effondrement de la biodiversité : la non-régression est constitutive du principe même de ce projet de loi. Il est évident que c'est un principe de base de ce texte. Il faut donc l'y inscrire, et éventuellement faire un rapport en plus.

Mme Geneviève Gaillard, députée, rapporteure pour le Sénat. – Je suis d'accord pour considérer que ce principe est extrêmement important. Contrairement à Jean-Marie Sermier, je pense qu'il est fondamental d'afficher que nous ne voulons pas de régression. Sans principes forts, nous échouerons. En réponse à Rémy Pointereau, il faut souligner qu'il ne s'agit pas de donner valeur constitutionnelle au principe de non-régression ! Je veux que le principe soit intégré dans le texte, et j'accepte d'y ajouter une demande de rapport d'évaluation, que le Gouvernement présenterait dans les deux voire trois ans.

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je tiens à répéter que ce principe n'était pas dans le texte initial du projet de loi, et je ne pense pas que ce soit un oubli du Gouvernement. Il n'est pas « mûr » pour y être inscrit en droit positif, et contrairement aux autres principes déjà adoptés, il n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. Nous nous passons souvent de telles études, lorsque nous adoptons des amendements, mais nous ne pouvons pas nous en passer si ce principe est vraiment fondamental. Il me paraît contradictoire d'inscrire à la fois le principe et une demande de rapport d'évaluation. Ne pourrions-nous pas inscrire le principe et l'assortir d'un rapport sur les conditions dans lesquelles il sera appliqué ?

[*Protestations de plusieurs parlementaires*]

Mme Martine Lignières-Cassou, députée. – Il me semble possible de poser le principe et de demander en même temps un rapport d'évaluation de sa mise en œuvre.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Faites preuve d'imagination, Monsieur le rapporteur !

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous pourrions inscrire le principe à titre expérimental et prévoir un rapport portant sur cette expérimentation.

[*Protestations*]

Mme Geneviève Gaillard, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il faut inscrire le principe dans la loi, et nous pourrions ajouter que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur l'évaluation de sa mise en œuvre, lorsqu'elle aura été effective, dans deux ou trois ans.

Mme Sophie Primas, sénatrice. – Je ne suis pas favorable à cette proposition de la rapporteure car, dans l'intervalle, que se passera-t-il ? Tout sera-t-il bloqué ? Incrire seulement une demande de rapport est la bonne solution.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Un certain nombre de parlementaires souhaitent l'inscription du principe de non-régression dans le texte : les députés du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, les sénateurs du groupe Socialiste et Républicain, et Mme Evelyne Didier, ce qui fait sept parlementaires favorables. Par conséquent, même si les sept autres membres de la CMP sont défavorables à cette inscription, il y aura égalité de votes et je ne pourrai que constater l'échec de la CMP.

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Mais une CMP ne consiste pas à obtenir un vote unanime sur chaque proposition ! S'il y a égalité des voix, la proposition est rejetée mais nous pouvons continuer à discuter.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Non, car le vote sera identique sur l'article 2, il y aura donc échec.

M. Ronan Dantec, sénateur. – Incrire le principe et un rapport d'évaluation d'ici deux ans est un bon compromis politique, car cela donnera, le cas échéant, l'outil nécessaire pour pouvoir revenir sur ce principe et envisager la suppression de cette disposition dans deux ou trois ans.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Le point central n'est pas le rapport, c'est bien l'inscription du principe de non-régression, donc je conclus à l'échec de la CMP. Chacun s'est exprimé, et je n'ai pas trahi les positions des uns et des autres.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Pour constater le vote, il faudrait qu'il ait lieu.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – La proposition de rédaction n° 2 de Mme Geneviève Gaillard est mise aux voix...

Plusieurs sénateurs. – Il faut voter d'abord sur le sous-amendement de M. Ronan Dantec !

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Non, car il s'agit de propositions de rédaction alternatives. Le cœur de notre débat, c'est l'inscription du principe de non-régression dans la loi. C'est à travers le vote sur la proposition n° 2 que nous nous prononçons sur cette inscription.

M. Jérôme Bignon, sénateur, rapporteur. – Mme Geneviève Gaillard a proposé un autre sous-amendement.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Non, c'est une rédaction différente. Je mets aux voix l'inscription du principe de non-régression dans le code de l'environnement, et chacun assumera ses responsabilités.

Vote.

M. Jean-Paul Chanteguet, député, président. – Avec ce partage des voix sept-sept, je constate l'échec de la commission mixte paritaire.

Sur les responsabilités, il suffit de faire l'analyse des votes des députés et des sénateurs pour constater que la situation est inextricable.

M. Hervé Maurey, sénateur, vice-président. – Je regrette que nous n'allions pas plus loin, les sénateurs sont venus dans un esprit constructif et de bonne volonté.

La commission mixte paritaire a par conséquent constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

La réunion est levée à 10 h 30.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CHIFFRES DU CHÔMAGE EN
FRANCE ET DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE AINSI QUE
SUR L'IMPACT DES RÉFORMES MISES EN PLACE PAR CES PAYS
POUR FAIRE BAISSE LE CHÔMAGE**

Mardi 17 mai 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente-

La réunion est ouverte 14 h 35.

Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous entendons M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Il est accompagné de Mme Chantal Cases, directrice des statistiques démographiques et sociales, et de Mme Anne-Juliette Bessone, cheffe de la division synthèse et conjoncture du marché du travail. Un questionnaire préalable vous a été transmis ; je donnerai donc directement la parole au rapporteur, Philippe Dallier, puis aux membres de la commission d'enquête. Cette audition vise à éclairer la commission sur les modalités d'établissement par l'Insee des statistiques en matière d'emploi et de chômage et, en particulier, de l'enquête emploi que vous publiez trimestriellement.

Cette audition est ouverte à la presse et sera captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Luc Tavernier, Mme Chantal Cases et Mme Anne-Juliette Bessone prêtent successivement serment.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L'Insee comptabilise les chômeurs sur une période de trois mois, Pôle emploi sur un mois. Comment effectuez-vous l'enquête-emploi ? Vous interrogez environ cent mille personnes ; dans quelles conditions ? Qui effectue l'enquête ? Comment les personnes sont-elles sélectionnées puis contactées ? Les entretiens se font-ils en face-à-face ?

M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee. – Comme toutes les enquêtes auprès des ménages, l'enquête emploi est menée par les enquêteurs de l'Insee, qui sont contractuels de droit public depuis le 1^{er} janvier 2013 ; ils sont au nombre d'un millier environ, soit 700 équivalents temps plein. L'échantillon est tiré au sort par nos méthodologues. Nos enquêteurs se déplacent au logement de la personne ; en général, ils effectuent d'abord un repérage, laissent un mot puis reprennent contact. Il y a une dimension panel : les mêmes personnes sont interrogées six trimestres de suite : la première fois en face-à-face, chez la personne, les quatre fois suivantes par téléphone puis à nouveau en face-à-face, la sixième fois.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner des exemples de questions posées ? Les personnes qui nous saisissent sur Internet se plaignent, en ce qui concerne Pôle emploi, de ne pas toujours comprendre les questions posées, au point de devoir

cocher la case « autre cas », faute de savoir comment répondre... Rencontrez-vous aussi ce type de difficulté ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Toutes les questions ne sont pas posées à tout le monde, puisqu'il y a une arborescence dans le questionnaire. Le premier entretien, en face-à-face, sert à dissiper les malentendus. Les enquêteurs sont formés chaque année. Grâce à un retour régulier des enquêteurs auprès de la maîtrise d'ouvrage, on sait quelles questions passent plus ou moins bien ; c'est ce qui a conduit à modifier le questionnaire en 2013. Nous essayons toujours d'optimiser !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Posez-vous les mêmes questions lors des six entretiens ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Oui. Les questions portent sur le cadre général – « avez-vous travaillé ? » – et sur les critères de l'activité au sens du Bureau international du Travail (BIT) : recherche active d'emploi, temps partiel, etc., car il s'agit bien d'une enquête emploi, pas d'une enquête chômage.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Qu'entendez-vous par maîtrise d'ouvrage ?

M. Jean-Luc Tavernier. – C'est le département de l'emploi et des revenus d'activité de l'Insee qui pilote l'enquête, avec des enquêteurs dans toute la France.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Vous prenez une semaine de référence par trimestre. Est-ce la même pour tous les enquêteurs ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Les enquêtes sont lissées au cours du trimestre, pour une meilleure représentativité : on n'aura pas le même résultat en août ou en septembre ! On fixe toujours la semaine de référence deux semaines avant la date de l'interrogation. Nous essayons de couvrir toutes les semaines de l'année, d'une part pour éviter les biais liés à la saisonnalité, qui peuvent être forts, d'autre part parce que le nombre d'enquêteurs est limité.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Jusqu'en 2008, l'Insee publiait des statistiques mensuelles ; elles sont désormais trimestrielles. Était-ce trop compliqué à établir ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Jusqu'en 2008, l'enquête emploi était représentative sur la périodicité annuelle uniquement. En attendant le résultat, on extrapolait les données de l'année précédente en utilisant les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) comptabilisés par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).

En 2006-2007, alors que la chronique des DEFM faisait apparaître une baisse, la donnée annuelle de l'enquête-emploi s'est révélée très supérieure : l'extrapolation n'était pas bonne. Face à la demande sociale d'information, l'Insee – le contribuable ! – a consenti un effort en augmentant l'échantillon de l'enquête pour le rendre plus représentatif et donner ainsi un taux de chômage pertinent, avec un intervalle de confiance à 95 % : on a 95 % de chance d'être à plus ou moins 0,3 point autour du taux publié. Il faut arbitrer entre précision et coût : nous sommes passés à une enquête emploi en continu, mais fournir une enquête emploi pertinente au niveau mensuel exigerait de tripler le nombre de personnes interrogées chaque mois.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quel serait le coût supplémentaire ?

M. Jean-Luc Tavernier. – L'enquête emploi coûte environ 20 millions d'euros ; ce coût triplerait, et il faudrait en outre augmenter le plafond d'emploi de l'Insee.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – D'autres pays européens offrent-ils un degré de précision supérieur ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Il y a de tout, beaucoup de systèmes hybrides... Eurostat publie un taux de chômage mensuel en se calant sur le taux Insee trimestriel et en extrapolant à partir de la statistique administrative des DEFM. Méthode que nous avons abandonnée, car ces deux mesures – données administratives et données d'enquête – sont de nature différente. Une telle extrapolation n'apporterait pas d'autre information que l'évolution des DEFM, déjà largement documentée et qui peut en outre être perturbée par des phénomènes administratifs ou par le fonctionnement de Pôle emploi.

Nous améliorons nos données de production et réalisons des gains de productivité. Nous nous apprêtons ainsi à publier le taux de chômage sept semaines après la fin du trimestre, au lieu de neuf semaines. Ainsi, pour le premier trimestre 2016, il sortira avant les données de Pôle emploi pour le mois d'avril.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quels sont, à vos yeux, les statistiques les plus efficientes pour comparer les politiques européennes ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Pour les comparaisons internationales, les données du taux de chômage au sens du BIT, publiées par Eurostat, sont bien plus pertinentes que les statistiques administratives. Les méthodes varient en effet beaucoup dans la statistique européenne : on nous demande avant tout un résultat. Les chiffres de population, de PIB sont obtenus avec des méthodes très différentes selon les pays. L'enquête emploi est sans doute la plus encadrée, avec un questionnaire et un *modus operandi* assez largement harmonisés, encore que l'Allemagne, par exemple, ne conduise pas d'interrogations chaque semaine.

M. Georges Labazée. – L'Insee est reconnu au niveau européen comme une référence incontestable. Les instituts étrangers, notamment notre voisin espagnol, s'inspirent-ils de votre méthodologie ? Sollicitent-ils votre ingénierie ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Le travail se fait plutôt au niveau multilatéral : outre des réunions stratégiques avec mes homologues, il y a des *task forces*, des groupes de travail. Tous les pays européens participent par exemple à la réflexion sur l'évolution du questionnaire. Nous n'avons pas de collaboration spécifique avec l'Espagne sur les méthodes de sondage ; je n'ai pas de raison de douter de la qualité de leurs données. En revanche, nous regardons avec attention les pays qui expérimentent les enquêtes sur Internet, que nous réservons quant à nous aux enquêtes auprès des entreprises. Les résultats obtenus par ces nouveaux modes de collecte sont très variables, très heurtés. Bref, le système n'est pas mûr pour l'instant, tant les données obtenues exigent d'être retraitées.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L'enquête par Internet permettrait d'élargir votre panel à moindre coût.

M. Jean-Luc Tavernier. – Certes. Les Pays-Bas s'y essayent, mais ont dû considérablement recalier les résultats.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Où se situent les risques en termes de fiabilité des chiffres ? Avez-vous une procédure d'alerte en cas d'incident, comme celle qu'a dû mettre en place Pôle emploi après le fameux bug SFR ?

M. Jean-Luc Tavernier. – En régime courant, il n'y a guère de risque de process pour l'enquête-emploi -sauf à imaginer une gigantesque panne informatique. Avec 95 % de chances d'être à plus ou moins 0,3 point, on a deux chances sur trois d'être à plus ou moins 0,1 point... Mais on peut aussi se retrouver en « queue de distribution » de l'erreur d'échantillon, à plus ou moins 0,4. Ne renouveler l'échantillon que par sixième est sans doute facteur d'inertie et limite les risques.

Je souhaite également soulever un problème structurel, qui pourrait faire l'objet d'un amendement parlementaire. Les enquêteurs de l'Insee n'échappent pas au sentiment croissant de défiance envers les agents publics et ont de plus en plus de mal à se faire ouvrir la porte ; résultat, le taux de réponse baisse dans certaines agglomérations. Ils souhaiteraient disposer d'un « vigik », comme les facteurs ou les pompiers, pour accéder aux immeubles – ce qui suppose de modifier la loi. L'amendement est tout prêt, s'il vous intéresse.

M. Michel Raison. – Méfiance !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Tous les maires qui procèdent au recensement connaissent le problème.

M. Jean-Luc Tavernier. – Nous avons observé une rupture de série début 2013, à un moment à la fois de refonte de la chaîne informatique, de légère modification du questionnaire et de « choc métier », l'accès au statut de contractuel de droit public ayant conduit à une baisse transitoire du nombre d'enquêteurs sur le terrain, due notamment à l'impossibilité de cumul avec un autre emploi. De ces trois éléments, il s'est avéré que c'était surtout l'évolution du questionnaire qui modifiait, de quelques dixièmes de point, la réponse globale. Dans un cas pareil, il faut communiquer le plus largement possible. Depuis, la série a été rétropolée, avec un nouveau questionnaire.

Mme Élisabeth Lamure. – Nous avons beaucoup de données relatives au marché du travail et de l'emploi, mais pas de source administrative centralisée. Quel outil serait susceptible de centraliser et d'exploiter ces données ? Comment font nos voisins ?

M. Jean-Luc Tavernier. – En matière d'emploi, les données fondées sur la statistique administrative sont incontestables : après la déclaration annuelle de données sociales, la déclaration sociale nominative (DSN) mensuelle, qu'il faudra bien sûr corriger, sera une mine d'informations homogènes. En matière de chômage, les choses sont plus compliquées : il y a un dilemme entre la statistique administrative, certes exhaustive mais qui reflète des comportements très différents, et notre enquête qui utilise les critères au sens du BIT mais qui, par nature, ne peut concerner qu'un échantillon réduit.

M. Éric Doligé. – Vos homologues européens se posent-ils les mêmes questions ? La compréhension des questions est-elle meilleure dans d'autres pays ? Quelle est la marge d'erreur ?

M. Jean-Luc Tavernier. – La statistique européenne est régulée par l'obligation d'arriver au même résultat ; les moyens d'y arriver relèvent de la subsidiarité. Cela dit, le questionnaire emploi, régi par les textes européens, ne varie guère d'un pays à l'autre. Le

degré de précision est lié à la taille de l'échantillon, elle-même liée au coût de l'enquête, plus élevé proportionnellement pour un petit pays que pour un grand.

Les questions sont-elles plus ou moins bien comprises selon les pays ? Je ne saurais répondre. Nous regardons attentivement les pays qui mènent les enquêtes par Internet et menons des expérimentations en ce domaine, mais pour l'instant, l'outil n'est pas stabilisé.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Comment analysez-vous les écarts constatés avec les chiffres de Pôle emploi ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Le propre de l'Insee est d'être à la fois économiste et statisticien. Chaque trimestre, nous regardons si les chiffres qui ressortent de l'enquête sont cohérents avec les données de Pôle emploi sur le même trimestre, avec l'augmentation spontanée de la population active, etc. Nous ne cherchons pas à assurer à tout prix cette cohérence, car nous sommes conscients que nous ne mesurons pas la même chose – les dispenses de recherche d'emploi ou le découragement des chômeurs âgés, par exemple, peuvent jouer dans un sens ou dans l'autre. Cela dit, il peut y avoir une divergence sans raison économique, comme ce fut le cas en 2006-2007 ou en 2013-2014.

La réponse consiste alors à récupérer les données individuelles pour tenter de comprendre si les personnes interrogées répondent de façon cohérente. Un vrai travail de bénédiction...

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Comment faites-vous, concrètement ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Après avoir obtenu l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), il faut faire un appariement – sachant que nous ne conservons pas le nom des personnes mais seulement leur prénom et adresse ! Ce travail très lourd, que nous avons mené en 2006-2007, a fait apparaître des incohérences difficiles à expliquer entre l'enquête et les chiffres de Pôle emploi, et nous n'avons jamais réussi à publier un résultat... Nous ne nous décourageons pas pour autant et avons fait une nouvelle demande auprès de la Cnil pour nous y atteler à nouveau.

M. Michel Raison. – Vous avez évoqué le manque de civisme auquel se heurtent vos enquêteurs. Avez-vous dressé une carte du non-civisme en France ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Les départements que vous représentez sont exemplaires, bien sûr !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je sais pour ma part combien le recensement est compliqué en Seine-Saint-Denis.

M. Jean-Luc Tavernier. – En effet, il y a une moindre bénévolece envers les agents publics dans certaines zones urbaines et les taux de réponses, qui s'amélioraient tendanciellement, sont en berne aux confins des agglomérations. En outre, le nouveau statut des enquêteurs qui prévoit une grille de rémunération fixe, au seuil très bas, ne facilite pas le recrutement et la fidélisation des enquêteurs, notamment dans l'agglomération parisienne.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – M. Dominique Bureau, président de l'Autorité de la statistique publique (ASP), nous a dit souhaiter une évaluation de toute modification de la méthode de chiffrage du chômage et des demandeurs d'emploi. Savez-vous évaluer l'impact d'un changement de méthode ?

M. Jean-Luc Tavernier. – À sa place, je dirais la même chose ! La question est celle de la faisabilité. Lorsque nous avons modifié le questionnaire en 2013, des tests ont été réalisés sur quelques centaines d'interrogations – ce qui était manifestement insuffisant. Il faudrait idéalement réaliser l'enquête deux fois, sur le même trimestre, auprès des mêmes personnes – ce qui ne serait pas sans poser des questions de moyens et d'acceptabilité…

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Les statistiques de l'Insee pourraient-elles être labellisées par l'ASP ? N'y a-t-il pas actuellement un risque de conflit d'intérêt, le comité du label étant composé largement de représentants de l'Insee ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Dans un monde idéal, il y aurait une muraille de Chine entre les statisticiens publics et les certificateurs extérieurs qui donnent leur *quitus*. Mais là aussi, le pragmatisme s'impose… Les collaborateurs de l'Insee qui siègent au comité du label sont d'une intégrité à toute épreuve, la collégialité fonctionne ; bref, il n'y a pas de lacune avérée. Évitons donc de mobiliser deux fois plus de compétences que nécessaire !

L'ASP a le pouvoir et le devoir de labelliser ou non les statistiques hors du champ de la statistique publique, comme celles de Pôle emploi. Avec l'assistance de l'inspection générale de l'Insee, elle fait des recommandations sur la communication autour des chiffres des DEFM. Pour ma part, je rapporte chaque année devant l'ASP ; j'ai en outre été auditionné lors des problèmes rencontrés en 2013.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Les moyens de l'ASP étant faibles, elle doit s'en remettre à d'autres. Peut-elle dès lors porter un regard véritablement indépendant ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Le monde de la statistique publique est composé de gens qui ont fréquenté les mêmes écoles, exercé le même métier… Même avec un staff dédié, il serait difficile d'éviter les conflits d'intérêts, tant le métier est spécialisé.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – On peut avoir cessé d'exercer le métier au moment où l'on endosse l'habit de certificateur !

M. Jean-Luc Tavernier. – Au président et aux membres du collège de dire s'ils estiment être menés par le bout du nez…

Mme Chantal Cases, directrice des statistiques démographiques et sociales – Le comité du label ne comporte pas que des représentants de l'Insee mais aussi des chercheurs, des représentants des syndicats, de la Cnil…

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Sous quelles conditions l'Insee pourrait-il envisager de publier des taux de chômage régionaux ?

M. Jean-Luc Tavernier. – Il le fait déjà.

Mme Anne-Juliette Bessone, cheffe de la division synthèse et conjoncture du marché du travail. – L'Insee publie des taux de chômage trimestriels régionaux et départementaux, en employant une méthodologie spécifique. Le règlement européen sur les enquêtes emploi veille à la représentativité des échantillons localisés. Pour produire des estimateurs trimestriels sur des échelons aussi fins, nous réalisons des estimations à partir des données de l'enquête emploi nationale et des DEFM. Ces taux de chômage ne sont pas estampillés comme étant des taux de chômage au sens du BIT mais bien comme des taux localisés. Le site de l'Insee précise ces écarts conceptuels.

M. Jean-Luc Tavernier. – C'est une méthode hybride, malheureusement, puisque nous utilisons l'information des DEFM – non en évolution mais en structure. L'application du règlement européen pose difficulté dans certaines petites régions. Ainsi, la Corse est intéressée au taux de chômage des moins de 25 ans, susceptible d'ouvrir l'accès aux fonds structurels européens... Or nous avons un problème de représentativité – sans parler des départements et collectivités d'outre-mer.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Avez-vous abandonné l'idée de publier un chiffre mensuel du chômage ? Le rythme trimestriel est-il plus sûr ?

M. Jean-Luc Tavernier. – La question se pose dans d'autres domaines de la statistique, comme la sécurité, où notre enquête Cadre de vie et sécurité donne des résultats différents des données enregistrées par la police et la gendarmerie. L'optimum de premier rang est de ne pas faire de rétention d'information, et d'éduquer le public ! Proscrire la publication mensuelle des DEFM, comme l'ont préconisé certains à l'ASP, me semble chimérique. Je suis pragmatique : les deux données existent, il faut vivre avec cette dualité. Les journalistes savent que la statistique administrative est plus volatile que l'enquête emploi ; reste que l'information à fréquence mensuelle s'impose dans les médias...

L'autre optimum serait que vous nous donniez les moyens de réaliser une enquête mensuelle – mais je n'y crois pas. Est-ce d'ailleurs le meilleur emploi à faire de 40 millions d'euros ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – À moins que vous n'y parveniez en conduisant l'enquête sur Internet...

M. Jean-Luc Tavernier. – Nous y travaillons, mais c'est une perspective à très long terme ! Pour l'heure, aucun pays n'y est parvenu.

Mme Chantal Cases – Peut-être d'ici 2020-2021 ? Je l'espère !

M. Jean-Luc Tavernier. – Je ne m'engagerai pas sur cette date !

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Merci.

Audition de MM. Jean Bassères, directeur général, Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, de Pôle emploi, et de Mmes Selma Mahfouz, directrice, Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (Dares)

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Nous poursuivons nos travaux en accueillant M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, qui est accompagné de M. Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi, de Mme Selma Mahfouz, directrice l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, la Dares, et de Mme Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice, de la Dares.

Un questionnaire vous a été transmis, mesdames, messieurs, préalablement à cette réunion. Je laisserai donc directement la parole au rapporteur et aux membres de la commission, afin qu'ils puissent vous interroger sur la base des réponses apportées par vos soins.

Cette audition doit nous permettre de mieux appréhender les problématiques et enjeux liés aux statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi établies par Pôle emploi et la Dares. Il serait en outre utile de connaître les rôles respectifs de ces organismes dans ce processus.

Je précise que cette audition est ouverte au public et à la presse ; elle fera l'objet d'une captation vidéo et donnera lieu à la publication d'un compte rendu.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean Bassères, Stéphane Ducatez et Mmes Selma Mahfouz et Corinne Prost prêtent serment.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Quelles conclusions avez-vous tiré de l'épisode du « bug » SFR ? Les réponses au questionnaire qui vous a été adressé sont assez détaillées. Pouvez-vous néanmoins revenir sur cet événement avant d'aborder d'autres sujets ?

M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi. – Pour comprendre l'origine du « bug SFR » – un très mauvais souvenir pour nous –, il faut avoir en tête le processus d'actualisation. Celui-ci, très encadré en termes de calendrier, prévoit un dispositif de relance –au onzième jour- des personnes n'ayant pas actualisé leur situation qui passe le plus souvent par l'envoi d'un SMS.

En septembre 2013, nous avons enregistré un nombre très important d'absences d'actualisation au titre du mois d'août 2013. Nous en avons recherché les causes, mais en nous concentrant sur des éléments de la chaîne très internes à Pôle emploi. N'ayant rien trouvé, nous avons signalé avec la DARES, dans notre publication mensuelle, qu'un nombre important de personnes n'avaient pas actualisé leur situation. Quelques jours après, nous apprenions que des SMS n'avaient pas été envoyés : SFR avait eu un incident technique, ne nous en avait pas informés, et nous-mêmes –je m'en fais encore le reproche- n'avions pas été en mesure de nous en rendre compte.

Nous nous sommes immédiatement mis en travail, avec la Dares, pour essayer de comprendre la nature de l'incident et ses conséquences sur les chiffres publiés, même si, d'un point de vue strictement formel, nous avions bien communiqué le nombre exact de personnes inscrites à Pôle emploi en fin de mois.

Nous avons fait immédiatement un communiqué de presse sur le sujet.

Ce *bug* a eu deux conséquences. D'une part, il a marqué le début d'importantes difficultés de communication pour Pôle emploi, car nous avons perdu en crédibilité, alors même que nous pensons avoir progressé, au cours des dernières années, dans la qualité de cette statistique ; d'autre part, nous avons instauré un processus très cadré de surveillance de cette période d'actualisation.

Nous rencontrerons sans doute d'autres difficultés techniques à l'avenir, mais je souhaite que nous soyons en mesure de les détecter en temps utile, afin d'éviter de publier une information le mercredi pour devoir la démentir trois jours plus tard.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Qui était l'expéditeur du SMS, Pôle emploi ou SFR ?

M. Jean Bassères. – SFR a emporté un marché public et c'est en tant qu'opérateur sous-traitant qu'il gère, pour nous, l'envoi des SMS de relance. La procédure de relance existe depuis 1995.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Les chiffres que vous établissez sont très liés aux comportements des inscrits à Pôle emploi. Or nous avons quelques inquiétudes quant à la clarté des instructions. Certains internautes, par exemple, nous indiquent avoir des difficultés à comprendre ce que signifie précisément : « Êtes-vous immédiatement disponible ? ». Avez-vous récemment réfléchi à votre manière d'interroger les personnes ?

M. Jean Bassères. – Nous avons réfléchi, avec la Dares, à la simplification du calendrier d'actualisation. Jusqu'à l'année dernière, celui-ci était établi en jours ouvrés et la date changeait tous les mois. Désormais, il est impossible d'actualiser son dossier au-delà du 15 du mois suivant.

S'agissant du sujet précis que vous évoquez, la clarté des questions posées, nous devons tout particulièrement nous pencher sur les réinscriptions à Pôle emploi, mal cernées dans notre questionnaire. Nous avons une rubrique « autres cas » dans les motifs d'inscription à Pôle emploi qui totalise 40 % des réponses. Ce résultat peu satisfaisant est essentiellement dû aux réinscriptions. C'est donc un travail que nous devons mener, avec, comme objectif, de ramener le taux des réponses « autres cas » à 15 % d'ici à 2017.

Mme Selma Mahfouz, directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. – Les chiffres issus de Pôle emploi sont obtenus à partir des données administratives relatives aux inscrits sur les listes de l'organisme. L'autre source d'information sur le chômage est l'enquête menée par l'Insee, par le biais de questionnaires, sur l'emploi au sens du BIT. Il faut, monsieur le rapporteur, avoir en tête que votre question se pose aussi, voire encore plus, dans ce cadre-là.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Certes, mais il faut bien que les personnes interrogées aient compris les questions pour que vous puissiez établir des statistiques se rapprochant le plus de la réalité !

Mme Selma Mahfouz. - Le fait de poser des questions aux gens soulève, en soi, de nombreuses interrogations quant à la façon dont ces questions vont être comprises.

M. Jean Bassères. - La question sur la disponibilité à laquelle vous faites référence, monsieur le rapporteur, ne me semble pas figurer dans le questionnaire d'actualisation de Pôle emploi. On déduit la disponibilité de données objectives fixées par la loi.

M. Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi. – Lors de l'actualisation, nous interrogeons les demandeurs emploi sur leur activité au cours du mois précédent. Mais, effectivement, nous ne les questionnons pas sur leur disponibilité, cette donnée relevant plutôt de l'enquête de l'Insee.

M. Jean-Louis Tourenne. – Les différences entre les indicateurs nous ont été expliquées à plusieurs reprises. Mais s'il n'en fallait qu'un, lequel devrait-on retenir ? Y a-t-il un chiffre que nous pouvons considérer comme bon ?

M. Jean Bassères. - Si l'on cherche à établir des comparaisons dans le temps et l'espace, c'est l'indicateur de l'Insee sur le chômage qu'il faut retenir. Notre indicateur, lui, concerne le nombre d'inscrits à Pôle emploi.

On cherche en permanence à comparer ces deux statistiques, mais elles ne sont pas établies selon les mêmes méthodes et mesurent des phénomènes différents.

Nous sommes confrontés à une difficulté supplémentaire : l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A à Pôle emploi – c'est la donnée qui se rapproche le plus de la définition du BIT – diverge de l'évolution de cette dernière depuis 2013, sans que nous ne parvenions à expliciter cette différence de trajectoire.

M. Éric Doligé. – Il serait souhaitable de préciser, dans un tableau, les compétences de chacun des organismes et les résultats que l'on attend d'eux. Cela permettrait de clarifier la situation et d'éviter que l'on ne retrouve, dans les gros titres, des chiffres ne correspondant pas à la réalité.

Mme Selma Mahfouz. - La plupart des pays ont recours à deux indicateurs : un indicateur trimestriel au sens du BIT, comme celui à partir duquel le taux de chômage est calculé en France, et un indicateur mensuel, extrait des données administratives de l'organisme, tel Pôle emploi, gérant l'indemnisation et l'accompagnement des chômeurs.

Je voudrais revenir sur la définition du chômage donnée par le BIT. Celle-ci est très stricte : la personne doit ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, pendant la semaine de référence – celle qui précède la tenue de l'enquête –, avoir été en recherche active d'emploi dans le mois précédent et être disponible sous quinze jours.

Effectivement, cette donnée présente l'avantage d'être comparable dans le temps et dans l'espace, ce qui en fait une statistique intéressante pour un économiste. En revanche, contrairement aux données de Pôle emploi, elle n'a pas le mérite de l'exhaustivité.

L'enquête sur l'emploi distingue trois états : inactif, en emploi ou au chômage. Toutefois, une personne pourra être considérée comme inactive si, par exemple, elle souhaite travailler, mais n'est pas immédiatement disponible. Il existe donc une sorte de « halo » du chômage, constitué d'inactifs au sens du BIT, qui sont en recherche d'emploi, voire, pour certains, inscrits à Pôle emploi, ou d'actifs en sous-emploi.

Un indicateur est-il meilleur que l'autre ? Tous deux donnent en fait un éclairage différent sur la réalité complexe du chômage.

Les indicateurs au sens du BIT reposent sur une définition précise, harmonisée aux niveaux européen et international. Ils sont moins sensibles à tous les phénomènes pouvant affecter l'inscription à Pôle emploi. Mais, issus d'une enquête, ils n'ont pas de caractère exhaustif, exigent un délai de restitution, sont établis trimestriellement, comportent une marge d'incertitude et sont plus coûteux à produire. En outre, comme je viens de le signaler, la définition, assez stricte, nécessite d'être complétée.

La statistique tirée des inscriptions à Pôle emploi nous offre un reflet de la réalité et de la diversité des situations, au travers de données disponibles rapidement, à un coût plus faible. Mais ces données ne sont pas comparables au niveau international et demeurent sensibles aux comportements des demandeurs d'emploi.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous avons bien compris qu'il existait deux chiffres, calculés selon des procédés différents. Mais cette information n'est pas connue de l'opinion publique, dans sa très grande majorité, et lorsque le « *bug SFR* » vient s'ajouter à cela, un réel problème de crédibilité se pose. Peut-on donc, à un moment donné, s'accorder sur un autre indicateur, qui serait reconnu par tous et ne prêterait plus à discussions ? J'ai cru comprendre que certains pays avaient adopté un indicateur unique, combinant les deux types de données.

Mme Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. – L'indicateur du chômage au sens du BIT est trimestriel, tandis que l'indicateur reposant sur les inscrits au service public de l'emploi est mensuel. Certains pays se débrouillent pour avoir du « mensuel » équivalent à du « chômage BIT ». Mais combiner deux indicateurs pour essayer d'en tirer une vérité médiane n'aurait aucun sens en termes statistiques.

Mme Selma Mahfouz. - Nous avons travaillé sur un projet d'indicateur unique par le passé, mais l'Insee a jugé le résultat peu fiable.

M. Jean Bassères. - En tant que directeur général de Pôle emploi, je suis très sensible à la question que vous soulevez, monsieur le rapporteur. Je m'interroge même sur l'intérêt de l'indicateur que nous produisons, et ce d'autant plus que, chaque mois, l'image de Pôle emploi est associée à la publication de ces chiffres.

Par conséquent, ne déduisez pas de mon intervention que nous serions très attachés, à Pôle emploi, à l'élaboration de cette statistique. Celle-ci existe, et nous faisons tout pour l'améliorer depuis deux ans. Mais nous ne tenons pas, absolument, à la produire. D'ailleurs, certains pays ne communiquent pas de chiffres sur les inscrits à leur service public de l'emploi et se contentent des seuls indicateurs BIT.

Il faudrait toutefois un sacré consensus politique dans ce pays pour que l'on accepte de mettre un terme à la publication de cette statistique.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Pouvez-vous nous rappeler quelles sont les conditions d'inscription à Pôle emploi ? J'ai le souvenir d'avoir entendu un ancien ministre du travail annoncer à la presse que 400 000 chômeurs avaient en fait occupé un emploi à temps plein dans le mois précédent leur comptabilisation dans les effectifs de Pôle emploi. La définition du demandeur d'emploi ne semble vraiment pas être la même selon qu'elle est donnée par Pôle emploi ou par le BIT...

M. Jean Bassères. - Un demandeur d'emploi sera comptabilisé en catégorie A s'il n'a pas du tout travaillé le mois précédent, en catégorie B s'il a travaillé moins de 78 heures et en catégorie C s'il a travaillé plus de 78 heures. Ce peuvent être des personnes qui travaillent à temps plein, mais cherchent un autre emploi.

Mais il est clair qu'il existe une différence d'approche entre le BIT et Pôle emploi, y compris pour la catégorie A, la catégorie la plus comparable.

Certaines personnes déclarent être au chômage à l'Insee, sans être inscrites à Pôle emploi, et inversement. Je prendrai comme exemple un phénomène qui s'est accentué au cours des dernières années : avec l'abandon de la dispense de recherche d'emploi et l'allongement de l'âge de la retraite, certaines personnes proches de la fin de carrière se

retrouvent inscrites en catégorie A de Pôle emploi, mais déclarent spontanément qu'elles ne recherchent pas d'emploi dans le cadre de l'enquête Insee.

M. René-Paul Savary. – Mais comment expliquer de telles différences dans les courbes ? Avez-vous essayé de neutraliser les effets de la suppression de la dispense de recherche d'emploi ?

M. Jean Bassères. - C'est toute la difficulté des appariements de fichiers. Nous, nous comptabilisons tous les inscrits, qu'ils cherchent ou non du travail. Mais nous nous efforçons, autant que faire se peut, d'introduire des données trimestrielles dans nos publications mensuelles, précisément pour favoriser une approche permettant des comparaisons. L'Autorité de la statistique publique nous incite à poursuivre dans ce sens.

Mme Selma Mahfouz. - Les différences entre les deux courbes peuvent être porteuses de sens et nous essayons de les comprendre.

La réapparition des seniors en dispense de recherche d'emploi dans les statistiques de Pôle emploi est assez facile à percevoir. En revanche, les écarts continuent de s'accroître au-delà de 2013, et ce phénomène à lui seul ne peut pas tout expliquer.

Le nombre d'inscrits à Pôle emploi qui se déclarent inactifs dans l'enquête de l'Insee est en croissance. S'agit-il de chômeurs découragés ? Parmi les chômeurs au sens du BIT, le nombre d'inscrits à Pôle emploi progresse lui aussi. Ce sont autant de phénomènes que nous cherchons à analyser.

Cela étant, l'abondance d'informations est-elle souhaitable ou apporte-t-elle de la confusion ? La question est complexe. Dans certains pays, il serait impensable de ne pas publier les données mensuelles, dès lors qu'elles existent.

La véritable problématique s'agissant de ces données mensuelles est de savoir ce qu'elles nous apprennent sur les tendances lourdes. Sur un plan statistique, les variations au mois le mois doivent atteindre un certain seuil pour traduire une modification de trajectoire. Nous mettons donc l'accent dans les commentaires, notamment vis-à-vis des journalistes, sur la nécessité d'examiner ces données mensuelles comme tendance.

M. Jean-Claude Lenoir. – Les chiffres, évidemment, nous intéressent, au plan national – pour mesurer l'efficacité des politiques publiques –, régional – pour cerner les évolutions dans les bassins d'emploi – et local. J'ai par exemple connu, sur mon territoire, une fermeture d'entreprise ayant entraîné 120 suppressions d'emploi. Nous avons été un certain nombre d'élus locaux à nous intéresser au sort des personnes concernées, estimant avoir un devoir envers elles, mais celles-ci sont très rapidement sorties de nos écrans de contrôle.

Au-delà de cette observation, j'ai trois questions à vous soumettre.

Depuis la fusion entre l'ANPE et l'Unédic, êtes-vous en mesure de vérifier que tout bénéficiaire des allocations chômage est bien inscrit à Pôle emploi ? Par ailleurs, l'unification des indicateurs, telle qu'elle a été envisagée tout à l'heure, permettrait-elle d'éviter le psychodrame si bien décrit par François Rebsamen – il avait annoncé à celle qui lui succédait au ministère du travail qu'elle vivrait chaque mois un « grand moment de solitude » ? Enfin, que pouvez-vous nous dire à propos d'un nettoyage supposé de ses listes par Pôle emploi ?

M. Jean Bassères. - Votre remarque, monsieur le sénateur, me fait penser à un autre avantage de l'indicateur que nous produisons avec la Dares : il est décliné à un niveau très local.

Mme Selma Mahfouz. - L'Insee ayant recours à une enquête auprès d'un échantillon, il lui est impossible d'atteindre un tel niveau de finesse.

M. Jean Bassères. - Par ailleurs, il faut être inscrit à Pôle emploi pour pouvoir percevoir des allocations chômage ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et la fusion entre l'ANPE et l'Unédic a permis, en toute logique, de consolider l'accès à ces informations, sauf des cas de fraude que nous combattons.

Votre troisième question me permet d'évoquer les radiations, qui, je le précise, sont automatiques si le demandeur d'emploi n'a pas actualisé sa situation ou opérées par nos agents en cas de non-réponse à une convocation ou d'absence à une session de formation. Il se dit que Pôle emploi aurait une politique en la matière... Il n'y en a pas ! C'est la conclusion que Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle emploi, a tirée après avoir travaillé sur le sujet. Je l'affirme également avec fermeté, même si je ne sais pas comment tordre le cou à tous ces bruits.

Quant à la solitude du ministre, elle est avérée, surtout lorsque les chiffres augmentent. Il lui faut effectivement, chaque mois, commenter des évolutions mensuelles, très difficiles à expliciter.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Pôle emploi compte actuellement, au niveau national, 200 conseillers chargés de vérifier l'effectivité des recherches d'emploi. Ce nombre me surprend. Quelle efficacité peut-on attendre d'un tel dispositif centralisé ?

M. Jean Bassères. - Le contrôle de la recherche d'emploi vise à s'assurer qu'un demandeur d'emploi effectue des actes répétés de recherche d'emploi. Certes, les conseillers concernés ne sont que 200, mais mesurons que le dispositif n'existe pas voilà deux ans ! Nous l'avons expérimenté et mis en place, les effectifs ayant été pris, non pas sur notre population de conseillers, mais sur nos fonctions supports. Il s'agit d'équipes régionales. La procédure débute par un examen du dossier et se poursuit, en cas de doute, par un questionnaire, puis un entretien.

Nous élaborerons, dans quelques mois, un compte rendu public des résultats obtenus. Le dispositif a deux vertus : il permet d'afficher l'existence d'un contrôle, donc de ne pas laisser croire qu'un demandeur d'emploi pourrait ne pas chercher d'emploi sans être sanctionné, mais aussi de repérer des personnes découragées, qu'il convient de réinsérer dans un processus d'accompagnement.

Faudra-t-il aller au-delà de l'effectif de 200 salariés ? Cela dépendra de l'arbitrage qui sera fait entre le conseil et le contrôle. Les conseillers n'aimaient pas avoir à faire les deux simultanément. Désormais, la situation est clarifiée.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Comment les demandeurs d'emploi contrôlés sont-ils sélectionnés ? Combien sont-ils ?

M. Jean Bassères. - Pour environ 30 % d'entre eux, ils sont choisis aléatoirement. Le reste est ciblé. Ce sera, par exemple, le cas d'un demandeur d'emploi ayant bénéficié d'une formation dans un secteur en tension qui n'a pas trouvé de travail quelques

mois plus tard. Je n'ai pas le chiffre précis des personnes concernées : elles sont quelques milliers chaque année.

Mme Élisabeth Lamure. – D'après vos tableaux, 43 % des sorties relèvent du défaut d'actualisation, une partie importante correspondant, si j'en crois les explications données, à une reprise d'emploi. Dès lors, pourquoi cet élément n'est-il pas directement intégré à la catégorie des reprises d'emploi déclarées ? Par ailleurs, 70 % des radiations administratives sont prononcées pour non-réponse à convocation. Qu'adviens-tu des demandeurs d'emploi ainsi radiés ? Enfin, tenez-vous un tableau de l'évolution de la population active, et quelles en sont les variations ?

M. Jean Bassères. - S'agissant du taux de non-actualisation, nous n'avons pas souhaité combiner une donnée exhaustive et un résultat d'enquête.

Les personnes radiées pour non-réponse à convocation le sont pendant deux mois. Elles doivent ensuite se réinscrire.

Mme Selma Mahfouz. - La population active est suivie par l'enquête emploi de l'Insee qui distingue les inactifs des actifs – les personnes au chômage et les personnes dans l'emploi. Actuellement, la population active augmente à cause des seniors, mais je n'ai pas, ici, les chiffres précis.

Mme Éliane Giraud. – Pôle emploi a été critiqué pour la place que l'organisme accordait à une politique du chiffre, au détriment de la qualité. Ces discussions sur les indicateurs, tout comme la création d'une équipe de 200 conseillers chargés d'une mission de contrôle, ne témoignent-elles pas d'une certaine dérive ? N'accorde-t-on pas trop de place aux statistiques, en oubliant le rôle premier de Pôle emploi, et le *bug* ne nous aurait-il pas entraînés encore plus loin dans cette direction ?

Peut-être notre commission d'enquête pourrait-elle appeler à plus de calme, afin que l'on puisse de nouveau se pencher sur le sens : travailler sur l'évolution de la population active, l'analyse fine des catégories socioprofessionnelles, les questions liées au genre, etc.

M. Jean Bassères. - Sur mes treize indicateurs stratégiques, aucun ne concerne la statistique. Personnalisation et qualité de service sont au cœur de notre stratégie, que j'aurai grand plaisir à venir vous présenter. Les après-midi, par exemple, sont consacrés à l'accueil sur rendez-vous ; un demandeur d'emploi peut désormais demander à déplacer un rendez-vous pour empêchement. Nous ne sommes absolument pas sur une politique du chiffre, et la dynamique en place produit des résultats. Ainsi, au cours du premier trimestre de 2016, la satisfaction des entreprises a progressé de 5 points.

M. Éric Doligé. – Nous avons évoqué la solitude du ministre... Dans quel état de solitude vous trouvez-vous, ainsi que les personnels de Pôle emploi ? Les chiffres que vous allez publier peuvent changer la face du pays. Cette perspective ne soumet-elle pas vos équipes à une certaine pression ?

M. Jean Bassères. - Tout mon travail consiste à montrer que nous ne devons pas être jugés sur les chiffres du chômage. Les conseillers n'y pensent pas trop. Ils sont plus sensibles au fait qu'on dit rarement du bien d'eux. Leur travail, qui est de qualité, n'est pas suffisamment valorisé.

La réunion est levée à 16 h 45.

Jeudi 19 mai 2016

- Présidence de Mme Anne Emery-Dumas, présidente-

La réunion est ouverte 14 heures.

Audition de M. Gallo Gueye, directeur des statistiques sociales de la direction générale d'Eurostat

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous continuons notre cycle d'auditions de la semaine en entendant M. Gallo Gueye, directeur des statistiques sociales d'Eurostat, qui est accompagné de Mme Anne Clémenceau, chef de l'unité marché du travail et formation tout au long de la vie, et de M. Boyan Genev, administrateur d'Eurostat.

Je rappelle qu'un questionnaire préalable vous a été transmis. Je donnerai donc directement la parole, à l'issue de mon propos, au rapporteur, Philippe Dallier, puis aux membres de la commission d'enquête, qui vous interrogeront sur la base des réponses que vous nous avez transmises.

Cette audition doit permettre d'éclairer les membres de la commission sur le rôle d'Eurostat dans le pilotage du système statistique des États membres de l'Union européenne, s'agissant, en particulier, de la mesure de l'emploi et du chômage. Il nous serait également utile de connaître le regard que vous portez sur les statistiques françaises en matière d'emploi et de chômage.

Je vous précise que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle sera captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Nous essayons de mieux comprendre comment les chiffres du chômage sont produits en France et utilisés au niveau européen. Nous nous interrogeons également sur les comparaisons que nous pouvons opérer entre pays européens, tout particulièrement avec le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie. Or ces trois pays n'élaborent pas leurs statistiques selon la même méthode.

Votre interlocuteur en France est l'Insee, qui produit des statistiques trimestrielles. Mais vous utilisez également les données administratives qui vous sont communiquées par Pôle emploi. Celles-ci n'étant pas au format souhaité, vous procédez à des extrapolations, ce que vous ne faites pas pour les trois pays auxquels nous souhaitons nous comparer.

En quoi consiste cette extrapolation ? Nos données sont-elles vraiment comparables à celles des pays précédemment cités ?

M. Gallo Gueye, directeur des statistiques sociales de la direction générale d'Eurostat. – Eurostat est l'autorité statistique de l'Union européenne. Ce service de la Commission européenne a pour rôle de promouvoir la législation statistique en Europe et son application. Les statistiques sociales sont assises sur des règlements européens, destinés à assurer la comparabilité des données statistiques européennes.

Nous recueillons et agrégeons les statistiques en provenance des États membres, qui, s'agissant du chômage et de l'emploi, sont des données annuelles, trimestrielles et mensuelles.

Nous coopérons très étroitement avec les organisations internationales, notamment le BIT et les instituts de statistique des principaux partenaires de l'Europe.

Nous sommes particulièrement soucieux de la question de l'indépendance au service de la qualité des statistiques. Nous travaillons avec les instituts de statistique de chacun des États membres afin d'assurer cette indépendance. Pour cela, nous disposons d'un comité consultatif sur la gouvernance statistique.

Cette architecture d'ensemble est tournée vers l'élaboration de statistiques comparables et de qualité.

Les statistiques mensuelles que nous élaborons sont assises sur les définitions internationales du BIT. Nous avons l'obligation de produire ces statistiques, utilisées dans certains cadres particulièrement importants de l'Union européenne comme la procédure sur les déséquilibres macroéconomiques.

Dix-sept États membres nous transmettent directement des chiffres du chômage conformes aux BIT. La Finlande et la Suède produisent en réalité des chiffres mensuels à partir de l'enquête sur les forces de travail, dénommée « enquête emploi » en France ; d'autres pays appliquent des méthodes d'extrapolation, mais en restant, toujours, dans le domaine de l'enquête emploi. Les données administratives ne jouent aucun rôle dans l'élaboration de ces statistiques.

Eurostat produit les chiffres pour les onze autres États membres, en employant une méthode hybride combinant les données administratives sur les demandeurs d'emploi et les données issues de l'enquête emploi.

L'extrapolation est opérée les mois où les données de l'enquête emploi sont indisponibles. La méthode, validée par le groupe de travail statistique sur le marché de l'emploi, consiste à appliquer, aux données relatives aux demandeurs d'emploi transmises par la Dares, un ajustement par désagrégation.

Cette méthode est solide. Les estimations initiales sont parfois révisées, mais le différentiel, en positif ou négatif, ne dépasse pas 0,3 points de pourcentage. Que ce soit pour la France ou les dix autres pays concernés, les révisions ne paraissent pas hors normes.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Quelles données de l'Insee allez-vous utiliser pour obtenir le taux de chômage de janvier 2016, sachant que Pôle emploi vous aura transmis ses propres données dans le courant de février ?

M. Gallo Gueye. – La règle en matière de transmission des données trimestrielles de l'enquête emploi veut que ces données nous soient transmises au maximum douze semaines après la fin du trimestre. Mais certains pays les publient bien avant ce terme.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Selon la rapidité de réponse des pays, pour ce même mois de janvier 2016, vous seriez donc amené à utiliser des données trimestrielles correspondant à des périodes différentes. N'est-ce pas problématique ?

M. Gallo Gueye. – Le risque existe. Mais, à nouveau, nous considérons que des révisions de 0,3 points de pourcentage ne sont pas hors normes.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Observez-vous une différence entre les mois où vous vous appuyez sur le chiffre trimestriel et ceux où vous produisez la donnée par extrapolation ?

M. Gallo Gueye. – Des variations peuvent être constatées d'un mois sur l'autre, mais la moyenne des trois mois est toujours calée sur le résultat de l'enquête emploi.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Les dix-sept pays produisant leurs propres données emploient-ils la même méthode ? Ce point a-t-il une importance pour vous ?

M. Gallo Gueye. – Comme je l'ai souligné, tous les pays ne procèdent pas de la même manière, et les méthodes sont même assez diverses. Après examen des séries qui nous sont transmises sur une longue période et discussion avec les différents pays sur la pertinence de leurs procédés, nous jugeons ces différentes méthodes satisfaisantes. Pour autant, nous continuons à travailler sur leur amélioration dans le cadre des contacts permanents que nous entretenons avec nos interlocuteurs dans les États membres.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L'Europe cherche-t-elle à aller vers l'uniformisation ? Des objectifs sont-ils fixés dans ce domaine ?

M. Gallo Gueye. – Nous ne cherchons pas à ce que la même méthode soit employée partout. Notre objectif est la comparabilité des résultats. Cela n'exclut pas que nous discutions avec les pays d'éventuels points qui nous paraîtraient obscurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Après vos explications sur vos procédés d'extrapolation, je ne suis pas totalement rassuré sur la comparabilité, *in fine*, des résultats. Les différences entre pays – en particulier, toujours, entre la France et les trois pays déjà cités – sont-elles moindres sur les périodes trimestrielles ?

M. Gallo Gueye. – J'ai évoqué des écarts – de 4 mois, environ – dans les délais de transmission, par les pays, des données sur lesquelles nous nous calons pour sécuriser nos extrapolations. Mais nous obtenons, dans les extrapolations mensuelles, un niveau d'harmonisation acceptable pour l'objectif qui est le nôtre. Ce décalage ne remet pas en cause notre statistique mensuelle.

Les données trimestrielles reposent sur une base légale. L'implémentation de l'enquête diffère d'un pays à l'autre, conformément au principe de subsidiarité. Mais, à nouveau, nous visons la comparabilité du résultat.

Les chiffres de l'Insee sont en parfaite conformité avec le règlement européen, ainsi que les statistiques trimestrielles fournies par le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

Mme Anne Clémenceau, chef de l'unité marché du travail et formation tout au long de la vie d'Eurostat. – Les règlements européens imposent de nombreuses contraintes techniques et méthodologiques, ce qui garantit, pour les données trimestrielles et annuelles, un niveau de comparabilité très supérieur à bon nombre de statistiques. Mais nous continuons de travailler, notamment sur la séquence des questions dans les différents questionnaires nationaux, pour progresser encore.

Pour les statistiques mensuelles, notre objectif est de parvenir à l'utilisation de méthodes encore plus harmonisées, mais il sera difficile à atteindre.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Si l'on veut être certain d'utiliser des statistiques fiables, il faut donc préférer les données trimestrielles aux données extrapolées.

M. Gallo Gueye. – Les chiffres trimestriels sont effectivement plus solides, même si la comparabilité n'est jamais complète. Mais nos chiffres mensuels, plus représentatifs que les données relatives aux demandeurs d'emploi, en tout cas dans les cadres d'évaluation que nous utilisons, ont toute leur place parmi nos indicateurs.

M. Georges Labazée. – Mme Christine Erhel, que nous avons auditionnée le 11 mai, a évoqué l'existence d'un « halo » autour du chômage et, en particulier, la frange d'inactifs en fin de carrière, qui n'apparaît pas dans certaines statistiques. En France, on en dénombrerait 1,408 million ! Au niveau européen, la population concernée devrait atteindre des niveaux très élevés, sachant que l'âge de départ à la retraite varie d'un pays à l'autre. Prenez-vous ce phénomène en considération ?

M. Gallo Gueye. – Je ne crois pas que les différences entre pays sur cette question précise aient une incidence sur les données trimestrielles au sens du BIT.

M. Éric Doligé. – Peut-on envisager qu'une harmonisation complète soit un jour possible ? Votre travail en serait-il simplifié ?

M. Gallo Gueye. – S'agissant des chiffres trimestriels et annuels, nous l'avons dit, le niveau d'harmonisation est très satisfaisant.

S'agissant des chiffres mensuels du chômage au sens du BIT, nous ne cessons de pousser à l'harmonisation, mais, encore une fois, il s'agit d'obtenir, non pas le recours à une méthode unique, mais une comparabilité indirecte des résultats. L'objectif porte sur l'*« output »*, même si, pour l'atteindre, nous travaillons aussi sur l'*« input »*.

Cela étant, tout soutien des efforts d'amélioration de méthodologie que nous portons serait bienvenu !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Vous indiquez dans les réponses à notre questionnaire qu'Eurostat est amené à corriger des chiffres mensuels déjà publiés. Est-ce plus fréquent pour les onze pays dont les chiffres sont extrapolés ou pour les dix-sept autres ?

M. Gallo Gueye. – Nos analyses ne révèlent aucune différence entre les deux groupes de pays.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je m'interroge depuis longtemps sur la fiabilité et la comparabilité des chiffres mensuels du chômage. Vos propos viennent conforter mes doutes. Votre office pourrait-il demander de ne plus publier les données mensuelles, moins porteuses de sens que les données trimestrielles ?

M. Gallo Gueye. – Les chiffres du chômage selon le BIT publiés mensuellement par Eurostat répondent aux objectifs de nos cadres d'évaluation et, j'y insiste, nous jugeons la série mensuelle solide.

Le marché du travail est un système complexe. Notre préoccupation première est d'expliquer clairement, de la façon la plus transparente possible, la signification de chacune des séries mensuelles publiées. Je rappelle que nous ne publions pas les chiffres mensuels des demandeurs d'emploi, uniquement utilisés pour l'extrapolation.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Au-delà des relations bilatérales avec tous les instituts statistiques nationaux, entretenez-vous des relations multilatérales ?

M. Gallo Gueye. – La méthode d'extrapolation hybride que nous utilisons a été validée par un groupe de travail d'Eurostat réunissant des experts statisticiens de tous les instituts nationaux de statistique en Europe. Celui-ci se réunit au moins deux fois par an, et d'autres réunions sont prévues entre directeurs des instituts nationaux. Les méthodologies sont toutes définies dans ce cadre, et non, de manière isolée, par Eurostat ou la Commission européenne.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En cas de rétropolation, les États sont amenés à vous transmettre d'éventuelles corrections sur une base volontaire. Cette transmission ne devrait-elle pas être obligatoire ?

M. Gallo Gueye. – Nous sommes en contact avec les instituts nationaux, qui nous informent de projets de révision ou de changements pouvant entraîner des rétropolations. Mais, effectivement, cette communication n'est prescrite par aucun texte juridique et repose sur le volontariat.

Nous disposons néanmoins d'un code de bonnes pratiques, édictant un certain nombre de règles, et voilà quelques années, nous avons défini des lignes directrices concernant les révisions de série, la rétropolation et l'information entourant ce processus.

Il ne serait pas évident d'établir une obligation en la matière. Mais je ne connais pas de cas dans lequel nous n'aurions pas été informés.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – En France, une statistique mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi a dû être corrigée du fait du fameux « bug » SFR. Avez-vous également modifié votre chiffre issu de l'extrapolation, en fonction des informations transmises par Pôle emploi ?

M. Gallo Gueye. – Je ne peux pas vous répondre sur le champ. Nous vérifierons cette information.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L'Insee interviewe 100 000 personnes pour son enquête trimestrielle. Interrogé sur la possibilité de procéder à cette enquête chaque mois, son directeur nous a opposé une question de coût. Mais l'utilisation d'Internet pourrait engendrer des économies, permettant une évolution en ce sens. Si l'Insee se lançait dans cette opération, faudrait-il vous consulter en amont ?

M. Gallo Gueye. – Nous sommes très fréquemment consultés sur les changements envisagés. Nous l'avons été sur le changement de l'ordre du questionnaire en 2013 ou sur les évolutions relatives aux DOM. J'imagine qu'il en irait de même dans le cas que vous mentionnez.

Nous examinons les modes d'administration des questionnaires très attentivement au niveau européen, car la question du biais est essentielle. Les expériences menées ici ou là

ne démontrent pas pour l'instant que l'on obtient des résultats identiques en interrogeant la même population selon des méthodes différentes.

Mme Éliane Giraud. – Les économistes, selon les pays, travaillent-ils plutôt avec les données trimestrielles ou les données mensuelles ?

M. Gallo Gueye. – Les chercheurs travaillent aussi bien avec les unes que les autres. Mais ils utilisent aussi des schémas de modélisation et de prévision.

Audition de M. Yves Perardel, économétricien à l'Organisation internationale du travail (OIT)

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons à présent M. Yves Perardel, économétricien au Bureau international du travail (BIT).

Je rappelle que le BIT est le secrétariat permanent de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui a adopté, en 1982, la définition internationale du chômage dont nous avons déjà longuement parlé au cours des auditions précédentes.

Notre commission a souhaité vous entendre, monsieur Perardel, pour que vous puissiez rappeler l'historique et les modalités de fonctionnement de l'appareil statistique international en matière d'emploi et de chômage.

Il serait, en outre, intéressant que vous nous précisiez le regard que vous portez sur la qualité du système statistique français en matière d'emploi et de chômage.

Je vous donne maintenant la parole pour un exposé liminaire d'une vingtaine de minutes, à la suite duquel le rapporteur, M. Philippe Dallier, ainsi que les autres membres de la commission vous poseront leurs questions.

M. Yves Perardel, économétricien à l'Organisation internationale du travail. – Nous disposons de différentes sources officielles de statistiques sur le marché du travail. Quatre d'entre elles peuvent en particulier nous intéresser : le recensement général de la population et des logements ; les enquêtes effectuées auprès des ménages sur la main-d'œuvre ainsi que sur les revenus et les dépenses des ménages ; les recensements et enquêtes auprès des entreprises et établissements ; enfin, les registres administratifs.

Le recensement général n'est plus une source de statistiques en matière d'emploi pour la France ou, plus largement, les pays de l'Union européenne, mais il reste la seule source disponible pour une soixantaine de pays. Il a lieu en général tous les dix ans ou par rotation de manière annuelle. Son avantage est qu'il couvre tous les habitants : il s'agit d'une enquête exhaustive. En revanche, son coût est très élevé et sa périodicité très faible. Les questions relatives au travail sont en général très limitées, car le questionnaire est court.

L'enquête auprès de la main-d'œuvre est ce qu'on appelle habituellement en France l'« enquête emploi ». Dans la plupart des pays, elle a lieu chaque trimestre ; seule une quinzaine de pays la publie chaque mois. L'avantage de cette enquête est que le questionnaire et la méthodologie employés se concentrent sur les problématiques d'emploi ; en particulier, tous les indicateurs clés peuvent être mesurés. Son coût est nettement inférieur à celui d'un recensement et sa périodicité beaucoup plus élevée. En revanche, l'échantillon interrogé est non pas exhaustif mais uniquement représentatif de la population. Tous les pays de l'Union

européenne utilisent pour cette enquête, effectuée à un rythme trimestriel, un questionnaire harmonisé par Eurostat, ce qui permet la comparabilité des résultats.

Le registre administratif, tel, en France, celui qui est tenu par Pôle Emploi, ne présente quant à lui pas de problèmes d'échantillonnage puisqu'il s'agit d'un registre exhaustif de la population concernée. Ses données sont publiées plus rapidement et plus fréquemment que pour les enquêtes auprès de la main-d'œuvre. En revanche, il dépend uniquement du cadre législatif défini par chaque État : les comparaisons entre les pays sont donc impossibles. Par ailleurs, il n'offre pas de dénominateur : on compte le nombre de chômeurs inscrits sans pouvoir calculer le taux de chômage, en l'absence de données sur la population active. Tous les autres chiffres relatifs au marché du travail – le taux de sous-emploi, par exemple – ne peuvent pas non plus être mesurés.

Enfin, les enquêtes auprès des entreprises et des établissements permettent d'apprendre le nombre de postes vacants disponibles au moment de l'enquête ; cette donnée est généralement calculée en équivalent temps plein. Cela permet de mesurer la demande de main-d'œuvre alors que les autres sources mesurent l'offre. Les établissements non déclarés, dont le nombre est souvent très important dans les pays en développement, ne peuvent en revanche être pris en compte. Par ailleurs, comme pour l'enquête auprès de la main-d'œuvre, l'échantillon étudié est représentatif et non pas exhaustif.

Aucune source de données ne peut donc à elle seule répondre à tous les besoins. Un système intégré de statistiques du travail doit reposer sur leur combinaison. Les données du recensement permettent ainsi de faire des évaluations comparatives et d'élaborer des bases de sondage pour les enquêtes ultérieures. Les données issues des enquêtes servent aux estimations intercensitaires et au suivi des tendances à court terme ; elles permettent en outre d'évaluer le sous-enregistrement dans les sources administratives, qui sont quant à elles utiles par leur fréquence et leur rapidité d'obtention. Les données issues des registres administratifs ne représentent qu'une fraction de ce que peut nous apprendre l'enquête emploi.

La définition actuelle du chômage a été adoptée par la treizième Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) en octobre 1982. La CIST rassemble, tous les cinq ans, des statisticiens du travail de tous les pays membres de l'OIT, actuellement au nombre de 187. Les statisticiens invités proviennent des instituts nationaux de statistique, tel en France l'Insee, et des ministères couvrant le domaine du travail et de l'emploi. Des représentants des syndicats d'employeurs et de travailleurs sont également conviés.

Les personnes au chômage, suivant cette définition, sont des personnes en âge de travailler – en général de 15 à 74 ans – qui remplissent trois critères.

Tout d'abord, ces personnes doivent être sans travail durant la semaine de référence : elles n'ont pas d'emploi rémunéré ou ne travaillent pas comme indépendant pour une durée minimale d'une heure.

Ensuite, elles sont disponibles pour travailler, c'est-à-dire pour commencer un emploi rémunéré ou indépendant au cours des deux semaines suivant la semaine de référence.

Enfin, elles sont en recherche active d'un travail : elles ont pris des mesures spécifiques, dans la période de quatre semaines se terminant avec la semaine de référence, pour chercher un emploi rémunéré ou indépendant, ou elles ont trouvé un emploi commençant dans les trois mois suivants.

Cette définition a été adoptée par tous les États membres de l’OIT. Ainsi, elle permet d’obtenir des chiffres comparables, si tant est que les questionnaires employés dans chaque pays permettent de mesurer ces trois critères.

Le nombre de chômeurs inscrits sur des registres administratifs dépend du cadre législatif national, qui varie de manière importante selon les pays.

En général, les trois critères du BIT sont appliqués. Néanmoins, des différences peuvent apparaître sur plusieurs points. Parfois, le critère d'une heure travaillée dans la semaine de référence peut être assoupli, ce qui permet, par exemple en France, de distinguer certaines catégories de demandeurs d'emploi.

Quant au critère de disponibilité, des personnes malades, qui ne sont donc pas disponibles, vont être prises en compte dans les registres administratifs de nombreux pays. À l'inverse, certains pays demandent une disponibilité à temps complet, ce qui n'est pas le cas de la définition internationale.

Pour ce qui est du critère de recherche active, certains pays demandent des preuves de cette recherche pour maintenir les personnes concernées sur le registre. De plus, certains pays imposent de prendre un emploi trouvé par le service public d'emploi.

Enfin, contrairement à la définition internationale, les chômeurs inscrits doivent s'enregistrer auprès du service public d'emploi. Si les personnes concernées voient un bénéfice potentiel à s'inscrire – aide pratique et personnalisée à la recherche d'emploi, indemnité financière –, la majorité d'entre elles s'inscrira. Ce n'est pourtant pas toujours le cas, notamment dans les pays dépourvus d'un système d'indemnisation des chômeurs.

Les registres de chômeurs inscrits sont parfois plus restrictifs que la définition internationale du chômage. Cela est particulièrement vrai dans les cas suivants.

Les jeunes, tout d'abord, sont souvent exclus des registres, car ils n'ont pas encore exercé d'emploi ou ils sont encore étudiants.

Certaines personnes plus âgées peuvent quant à elle être au chômage selon la définition internationale alors que, ayant atteint l'âge officiel de la retraite dans leur pays, elles sont automatiquement exclues du registre des chômeurs.

Par ailleurs, les personnes en recherche d'un emploi à temps partiel – moins de 20 heures par semaine – sont parfois exclues du registre.

Enfin, dans certains pays, seules les personnes ayant le droit de recevoir une indemnité financière sont conservées dans les registres de chômeurs inscrits. Toute personne n'ayant droit à aucune indemnité sera automatiquement exclue du nombre total. Cela réduit souvent considérablement le nombre de personnes inscrites.

À l'inverse, la définition internationale du chômage est parfois plus restrictive que le registre national. C'est le cas pour les personnes travaillant à temps partiel, qui sont souvent comptées dans les registres alors que la définition internationale les exclut dès la première heure de travail hebdomadaire effectuée. C'est aussi le cas, dans certains pays, des personnes dont la rémunération est inférieure à un seuil, qu'on autorise alors à s'inscrire au registre des chômeurs.

Je peux vous montrer un tableau qui compare, pour un ensemble de pays, le nombre de chômeurs inscrits sur leurs registres et celui qui a été calculé selon les normes internationales à partir des enquêtes auprès de la main-d'œuvre. Le ratio entre ces deux nombres varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains, tels la France ou l'Islande, les deux nombres sont du même ordre de grandeur. Comparons à présent l'Autriche et la Macédoine : ces deux pays ont un nombre comparable de chômeurs suivant la définition de l'OIT, environ 250 000 personnes. En revanche, le nombre de chômeurs inscrits sur leur registre varie du simple au triple : le nombre de chômeurs inscrits sur les registres autrichiens dépasse les 380 000, alors que les registres macédoniens ne comptent que 125 000 chômeurs.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Dans le cas de la France, le nombre de chômeurs inscrits au registre national est-il celui fourni par Pôle Emploi ?

M. Yves Perardel. – Tout à fait ; il s'agit de la seule catégorie A de Pôle Emploi. Comme il n'existe pas de norme internationale pour les registres administratifs, nous utilisons les données fournies par les pays suivant leur système propre.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Qui vous fournit le nombre de chômeurs suivant les normes internationales ? Eurostat a-t-il un rôle à jouer ?

M. Yves Perardel. – L'Insee le calcule à partir de son enquête trimestrielle et nous le fait parvenir directement, sans l'intermédiaire d'Eurostat. En revanche, du fait de l'harmonisation des questionnaires, ces données sont très aisément comparables entre les pays de l'UE.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Ces questionnaires ne sont pourtant harmonisés que jusqu'à un certain point, à en croire le représentant d'Eurostat que nous avons auditionné.

M. Yves Perardel. – Je dirais qu'ils sont plus harmonisés que les autres. La manière dont les questions sont posées est très importante : demande-t-on directement à la personne si elle est en recherche d'emploi ou bien lui pose-t-on cinq questions indirectes dont on déduit la réponse ? Des différences peuvent subsister à ce niveau entre pays européens.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Parmi les 187 États membres de l'OIT, combien vous fournissent des statistiques trimestrielles fiables ?

M. Yves Perardel. – Environ la moitié d'entre eux. Une quinzaine de pays nous fournissent même des données mensuelles.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Ces derniers pays nous intéressent particulièrement, car nous sommes incapables de produire ces statistiques mensuelles. Comment s'y prennent-ils ? Y a-t-il des pays européens parmi eux ?

M. Yves Perardel. – Les pays européens se sont mis d'accord pour fournir des données trimestrielles fondées sur un questionnaire et une méthodologie harmonisés. Il me semble donc qu'aucun d'entre eux, sauf exception, ne publie de statistique mensuelle à partir des enquêtes emploi. Je vous ferai en tout cas parvenir la liste des pays publiant ces statistiques à un rythme mensuel.

Pour en revenir au tableau comparant chômeurs inscrits et chômeurs selon la définition internationale, le ratio entre ces deux nombres est aussi fonction de la générosité du

système d'indemnisation. Le système macédonien est sans doute beaucoup plus contraignant et moins généreux que le système autrichien. À l'échelle mondiale, rappelons que seules 28 % des personnes ont un accès potentiel à une indemnisation chômage.

Je veux maintenant présenter l'exemple des États-Unis, pays qui fournit d'ailleurs des statistiques d'enquête mensuelles. La différence entre le nombre de chômeurs suivant la définition internationale – 8 674 000 – et le nombre de chômeurs inscrits pour recevoir une indemnisation – 2 254 000, seuls les personnes recevant une indemnisation demeurant sur le registre – est extrêmement importante. Par ailleurs, l'enquête menée auprès des entreprises et établissements montre que 5 851 000 postes sont vacants.

Comment les États-Unis parviennent-ils à publier mensuellement les statistiques fondées sur les normes internationales ? C'est parce que leur échantillon représentatif est suffisamment large pour fournir une estimation fiable chaque mois. Par ailleurs, le nombre de chômeurs inscrit au registre est publié à un rythme hebdomadaire ! Cette fréquence accrue est permise par l'informatisation totale du registre, qui permet à chaque agence d'avoir un aperçu instantané du nombre de personnes inscrites. Cela illustre bien les avantages du registre en termes de rapidité et d'exhaustivité.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Y a-t-il une seule enquête pour l'ensemble des États-Unis ou bien chaque État mène-t-il sa propre enquête ?

M. Yves Perardel. – Une seule enquête est menée dans l'ensemble du pays et le même questionnaire est utilisé dans tous les États. En revanche, chaque État publie ses statistiques de chômage.

L'enquête publiée en France de manière trimestrielle s'effectue déjà en continu. Pour passer à une publication mensuelle, il faut augmenter l'échantillon pour qu'il soit représentatif à l'échelle d'un mois.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Selon l'Insee, c'est bien une question de coût. Savez-vous comment s'effectue l'enquête aux États-Unis, par Internet – ce qui permettrait sans doute de réduire les coûts –, par téléphone ou par rendez-vous ?

M. Yves Perardel. – Je ne sais pas comment ils procèdent. De plus en plus de pays effectuent ces enquêtes par Internet ou par téléphone, certains le font encore sur papier.

Je tiens à rappeler les indicateurs issus de la 19^{ème} CIST. Cette conférence a abouti à la première définition internationale du travail, dont l'emploi ne constitue que l'une des cinq formes, aux côtés du travail de production pour la consommation personnelle, du travail en formation non rémunéré, du travail bénévole et des autres activités productives. Il nous importe de mieux reconnaître ainsi les autres formes de travail, particulièrement importantes dans les pays en développement. Elles sont en revanche moins significatives en France.

Par ailleurs, au vu des contraintes entourant le chômage, en particulier dans les pays en développement où les indemnités de chômage n'existent pas, différents critères de sous-utilisation de la main-d'œuvre ont été mis en place : le sous-emploi lié au temps de travail ; le chômage, dont la définition ne change pas, conformément à une forte demande des pays développés ; enfin, la main-d'œuvre potentielle, qui est composée de deux catégories, les demandeurs d'emplois non-disponibles et les demandeurs potentiels disponibles. Chacune de ces deux catégories assouplit un critère de la définition du chômage pour englober ce qu'on

nomme en France le « halo du chômage ». Ces nouveaux indicateurs seront testés dès l'an prochain en Europe par le biais d'un nouveau questionnaire harmonisé par Eurostat.

Le Bureau international du travail fournit un appui technique aux États membres qui le souhaitent – surtout des pays en développement – dans la conception du questionnaire de l'enquête emploi, afin de s'assurer que tous les indicateurs pourront être calculés correctement, ainsi que dans la préparation de l'échantillon représentatif et des tableaux issus des micro-données et l'analyse des résultats.

Notre site Internet permet l'accès à toutes les données qui nous ont été transmises par les États membres, ainsi qu'aux résolutions adoptées par l'OIT.

En conclusion, la source primaire d'information sur les statistiques du travail demeure l'enquête emploi. Néanmoins, la mesure du nombre de chômeurs inscrits reste pertinente et complémentaire.

Il ne faut pas comparer les deux chiffres sur le nombre de chômeurs en espérant qu'ils soient identiques, car ils couvrent des concepts certes proches mais distincts.

De plus, dans le cas d'une étude européenne ou internationale, le nombre de chômeurs inscrits sur des registres n'a pas de sens : il est fonction, dans chaque pays, de la législation nationale.

Dans un pays donné, l'évolution historique du nombre de chômeurs inscrits est pertinente uniquement si le cadre législatif de l'inscription des personnes n'évolue pas.

D'autres indicateurs existent néanmoins et doivent également être mis en évidence ; ils peuvent être mesurés uniquement par l'enquête emploi.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Si je vous comprends bien, vous édictez des normes, vous conseillez les pays qui vous sollicitent, mais rien d'autre : vous vous contentez de récupérer les données que ces pays veulent bien vous transmettre sans disposer daucun rôle de contrôle de la validité des données qui vous sont fournies. Ai-je bien résumé les choses ?

M. Yves Perardel. – Nous contrôlons la conformité des critères officiellement employés par les pays dans leurs enquêtes par rapport à ceux qui fondent la définition du chômage. Certains pays ne suivent pas les recommandations de la CIST en excluant, par exemple, le critère de la recherche active. Dans un tel cas, nous publions les données fournies mais nous les accompagnons d'une annotation précisant qu'elles ne peuvent faire l'objet de comparaisons internationales.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Les États membres de l'OIT ne doivent-ils pas s'engager, par la signature d'une charte, à suivre les critères de l'organisation ?

M. Yves Perardel. – Tous les pays devraient suivre les normes établies et, de fait, l'immense majorité d'entre eux le fait. Pour autant, chaque État est souverain et s'il décide, pour quelque raison que ce soit, de ne pas suivre ces normes, cette décision prévaut. Nous avons seulement un rôle de conseil.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Pourriez-vous nous donner votre opinion de la qualité du système statistique français ? Notre commission d'enquête ne doute pas de la

qualité du travail de l'Insee. En revanche, les commentateurs et la classe politique utilisent en permanence le nombre mensuel de chômeurs, dont on commence à mieux mesurer les limites de la pertinence, et non pas tant le nombre trimestriel correspondant à vos critères. Voilà pourquoi les pays capables de fournir des statistiques mensuelles conformes à ces critères nous intéressent tant.

Par ailleurs, le découplage existant entre les données de Pôle Emploi et de l'Insee, auquel s'ajoutent les extrapolations opérées par Eurostat, apparaît problématique. Comment, selon vous, pourrait-on améliorer cette situation et rendre le système plus rationnel et pertinent ?

M. Yves Perardel. – Je veux d'abord souligner la qualité exceptionnelle du travail de l'Insee, notamment dans la précision des données qu'il fournit à un rythme trimestriel.

En revanche, le travail d'extrapolation mené par Eurostat à partir des données mensuelles issues des registres administratifs peut présenter des risques. Si l'on veut obtenir des données mensuelles valables, il faudrait surtout augmenter l'échantillon des enquêtes emploi afin de pouvoir publier des données mensuelles avec la même confiance qui entoure les données trimestrielles actuelles.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Notre interlocuteur d'Eurostat nous a assuré que ce processus d'extrapolation ne pose pas tant de difficultés et que les données qui en résultent sont acceptables si l'on tient compte de la marge d'erreur. Partagez-vous cette conviction ?

M. Yves Perardel. – Ces données sont acceptables mais elles ne seront jamais aussi bonnes que celles produites à partir d'une enquête représentative de la population, dès lors que l'on prend le temps nécessaire pour l'exploitation des résultats. L'enquête emploi reste la manière la plus fiable de mesurer le nombre de chômeurs et le taux de chômage d'un pays tout en assurant la possibilité de comparaisons internationales.

Certes, on peut mener des travaux économétriques préliminaires à partir des tendances des registres administratifs ; c'est bien moins coûteux que d'augmenter la taille de l'échantillon représentatif. Néanmoins, en tant qu'expert, je préférerais une enquête représentative mensuelle.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Sauriez-vous nous dire à combien de personnes il faudrait porter l'échantillon pour remplir cet objectif ?

M. Yves Perardel. – C'est à l'Insee de répondre précisément à cette question. La solution n'est pas forcément l'élargissement de l'échantillon : on pourrait également interroger l'échantillon actuel à un rythme plus fréquent.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Un tel rapprochement ne rend-il pas moins pertinentes les données issues de l'enquête ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Environ 100 000 personnes sont interrogées dans le cours de chaque trimestre. Il faudrait avoir les moyens de les interroger dans le cours d'un mois seulement. Cela semble techniquement possible et, peut-être, moins coûteux dès lors que l'on utilise Internet. Encore faut-il s'assurer que les personnes répondent au questionnaire sans qu'on ait à les solliciter.

M. Yves Perardel. – Il n'y a en effet aucun problème technique : un pays comme la France peut tout à fait se le permettre. Il faut simplement analyser le rapport coût-bénéfice d'une telle initiative. Chaque pays mène des enquêtes au rythme qu'il peut, que ce soit cinq ans ou un mois.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Quel est l'intérêt fondamental de bénéficier d'un calcul mensuel, si ce n'est de faire la démonstration du décalage entre les données de l'Insee et celles de Pôle Emploi ?

M. Yves Perardel. – De fait, beaucoup d'indicateurs mesurés par l'enquête emploi auront une variabilité très faible de mois en mois. L'indicateur ayant la plus forte variabilité est le taux de chômage ; pour d'autres, tel le taux d'emploi, une valeur trimestrielle est largement suffisante. La raison principale de passer à un rythme mensuel est sans doute la volonté de connaître plus précisément l'évolution du taux de chômage.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Il sera intéressant d'apprendre de ces pays quelles données sont chez eux plus mises en avant. Pour que ce passage au rythme mensuel ait un sens, il faut que ces données issues de l'enquête deviennent, en quelque sorte, les données officielles.

M. Yves Perardel. – Tout à fait.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Tel est bien le but recherché. Il serait bon qu'on puisse enfin comparer aisément nos données avec celles d'autres pays, ce qui exige d'utiliser les mêmes méthodes de calcul. L'immédiateté de l'information reçue est aussi séduisante ; le rythme hebdomadaire de parution du nombre de chômeurs inscrits aux États-Unis va peut-être un peu trop loin en ce sens.

M. Yves Perardel. – Le principal intérêt du registre administratif, outre son exhaustivité, est sa périodicité plus fréquente que celle de l'enquête emploi. Si celle-ci devenait mensuelle, il perdrat cet avantage. Le passage à la publication hebdomadaire représente peut-être une réponse à ce problème.

Beaucoup de pays ne connaissent pas ce débat entre les deux comptabilisations des chômeurs : les deux valeurs y sont en effet si différentes, historiquement, que l'on n'a jamais cherché à les comparer ou à les opposer. La proximité des deux valeurs en France y nourrit ce problème.

Mme Anne Emery-Dumas, présidente. – Merci de nous avoir fourni toutes ces informations.

La réunion est levée à 15 h 50.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE

Mardi 24 mai 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

Audition de M. Franck Jarno, sous-directeur des formations et de l'insertion professionnelle, Mme Catherine Malinie, cheffe du département des écoles supérieures et de l'enseignement supérieur privé, MM. Sébastien Colliat (sous-direction de l'enseignement privé) et Thomas Lewin (direction des affaires financières) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques du ministère de l'Intérieur (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCORD DE MARS 2016 ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA TURQUIE RELATIF À LA CRISE DES RÉFUGIÉS

Mercredi 18 mai 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides)

M. Jacques Legendre, président. – Nous souhaitons recueillir votre point de vue sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie et sur le rôle de l'OFPRA dans sa mise en œuvre. L'OFPRA intervient dans la relocalisation et la réinstallation de Syriens au titre du programme dit « un pour un ». Notre rapporteur, Michel Billout, ne manquera pas de vous interroger après votre exposé liminaire. MM. Leconte et Reichardt vous poseront également des questions dans le cadre de leur travail à la commission des affaires européennes sur les relations entre l'Union européenne et la Turquie.

Pour ma part, je vous soumettrai quelques questions dans le cadre de la réflexion que je mène avec mon collègue Gaëtan Gorce sur la crise des migrants au sein de la commission des affaires étrangères.

M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA. – Je vous remercie de votre invitation. Nous faisons face à une crise de l'asile au niveau européen mais pas, je tiens à le préciser, au niveau français. Notre système est néanmoins soumis à de fortes tensions, en particulier l'OFPRA, qui a profondément réformé son fonctionnement depuis trois ans et bénéficié d'un renforcement régulier de ses moyens.

Je rappelle, en tant que directeur général de l'OFPRA, qu'il ne peut y avoir de limite au nombre de demandes d'asile examinées en France : toute demande d'asile déposée en France, dès lors qu'elle ne relève pas d'un autre État membre en vertu des dispositions de Dublin, doit être examinée. C'est du point de vue plus général des politiques publiques que l'on peut adopter une approche différente.

C'est à ce titre que l'accord avec la Turquie était à mes yeux indispensable pour reprendre le contrôle de la situation. Nous avons constaté la difficulté d'apporter une réponse européenne coordonnée et maîtrisée à cette crise, qui est davantage une crise de l'asile qu'une crise migratoire. Si les décideurs publics doivent traiter de ces deux aspects, seul le premier relève des missions de l'OFPRA.

A l'OFPRA, nous mettons en œuvre l'accord selon deux modalités : la relocalisation de demandeurs d'asile en besoin manifeste de protection depuis la Grèce, et un programme de réinstallation de réfugiés syriens de la Turquie vers la France. L'OFPRA ne participe pas aux examens de recevabilité conduits par les autorités grecques dans les *hotspots* auprès des personnes arrivées après le 20 mars – à la suite desquels des personnes considérées comme relevant du droit d'asile seront renvoyées vers la Turquie.

En revanche, nous sommes donc pleinement mobilisés sur les deux missions que j'ai citées. Concernant la relocalisation, en vertu des décisions de juillet et d'octobre 2015 du Conseil européen, l'OFPRA doit mener à bien l'admission de personnes arrivées en Grèce et en Italie en provenance de pays dont le taux d'accord, dans les pays de l'Union européenne, est supérieur à 75 % : principalement des Syriens, Irakiens et Érythréens. Ces derniers bénéficient, dans les *hotspots*, d'une sorte de présomption de droit d'asile ; cependant, en vertu notamment de la loi relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015 votée par le Parlement, l'OFPRA est tenu de vérifier la réalité de leur besoin de protection dans le cadre d'un entretien classique.

Les réfugiés arrivent sur le territoire national après enregistrement par les autorités grecques ou italiennes, souvent avec l'appui de Frontex. La procédure est la suivante : ils manifestent leur souhait de relocalisation, enregistré par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office, EASO*), puis les autorités grecques ou italiennes proposent leur relocalisation aux autorités françaises, qui procèdent ensuite à des vérifications sécuritaires. Une fois arrivés en France, les réfugiés ont un entretien avec un officier de protection de l'OFPRA délocalisé en région. Nous multiplions les missions de ce type : en novembre dernier, des officiers de l'OFPRA se sont rendus à Nantes pour l'accueil de réfugiés érythréens venus d'Italie. Nous nous assurons avant tout de la provenance du réfugié, qui fonde le besoin de protection manifeste. Nous vérifions également que la personne ne relève pas d'une clause d'exclusion de la convention de Genève – crimes de guerre, crimes contre l'humanité, actes de génocide – ce qui peut être le cas de collaborateurs du régime syrien ou de djihadistes. Enfin, nous faisons usage de la disposition de la loi du 29 juillet 2015 qui écarte les personnes représentant une menace pour la sûreté de l'État ou une menace grave pour la société. Le ministère de l'intérieur effectue ses propres vérifications de manière étanche par rapport aux entretiens de l'OFPRA.

Les personnes qui arrivent dans les *hotspots* italiens sont principalement érythréennes.

La relocalisation depuis la Grèce concerne exclusivement les personnes arrivées dans ce pays avant le 20 mars – qu'elles aient été conduites des îles vers le continent ou y soient déjà présentes, en particulier près de la frontière macédonienne, à Idomeni. L'OFPRA depuis janvier conduit dans une antenne à Athènes les entretiens avec les candidats proposés par les autorités grecques à la relocalisation en France. Chaque mois, l'OFPRA envoie une équipe : en avril, 400 personnes ont été entendues en deux semaines et nous nous apprêtons à en entendre autant la semaine prochaine. À l'issue de l'entretien avec les candidats à la relocalisation, je soumets la décision finale au ministère de l'intérieur, qui de son côté, effectue ses propres contrôles sécuritaires. Le ministre décide par conséquent en considération de ces deux procédures. Il s'agit d'un dispositif dérogatoire : sur le territoire national, la décision de l'OFPRA relative à l'octroi de l'asile est souveraine. Dans le cas de l'autorisation d'accès au territoire, la décision souveraine appartient *in fine* au Gouvernement.

Le programme de relocalisation monte en puissance. La fermeture des frontières, et surtout de la frontière macédonienne, a avivé l'intérêt des migrants pour ce programme : le chemin de l'Allemagne étant coupé, 57 000 personnes dont 20 à 30 000 Syriens, Irakiens et Érythréens se sont retrouvées bloquées en Grèce, dans des conditions souvent dramatiques. Le dispositif OFPRA repose sur des missions d'instructions envoyées sur place depuis janvier mais aussi, dans le cadre de l'accord avec la Turquie, sur la mise à disposition de quinze officiers de protection à Athènes, Thessalonique et Alexandroupoli, qui aident les autorités grecques à doubler leurs capacités d'enregistrement des candidats en Grèce continentale. Pour

la relocalisation vers l'ensemble de l'Union européenne, les officiers de protection de l'OFPRA agissent sous l'égide de l'EASO. Les relocalisations s'effectuent en proportion des dispositions d'accueil notifiées chaque mois par l'Intérieur aux autorités grecques.

Le second volet de notre participation à la mise en œuvre de l'accord est la réinstallation depuis la Turquie vers l'Union européenne. Le ministre de l'intérieur a fixé un objectif de 6 000 réinstallations de réfugiés syriens en deux ans. Il s'agit pour l'OFPRA de l'amplification d'un dispositif mis en place depuis deux ans en Égypte, en Jordanie et au Liban, répondant aux instructions du Président de la République fin 2013 pour accueillir 500 réfugiés syriens supplémentaires. Nos agents se sont ainsi rendus à Alexandrie, au Caire, à Amman et à Beyrouth à huit reprises depuis 2014. Au total, 1 500 personnes en grande vulnérabilité ont été accueillies dans ce cadre, grâce au travail d'identification mené par le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR).

Nous avons mené une première mission en avril dernier à Ankara au cours de laquelle 400 personnes ont été entendues ; 300 autres le seront à partir du 23 mai. L'OFPRA se rendra régulièrement en Turquie pour évaluer le besoin de protection des candidats et une éventuelle exclusion au titre des clauses de protection ou de sûreté de l'Etat – toujours dans le cadre d'entretiens doubles et étanches menés par l'OFPRA et par le ministre de l'intérieur.

M. Michel Billout, rapporteur. – Je vous remercie. Selon la presse, en mars dernier, l'OFPRA s'est opposé à l'esprit même de l'accord et a refusé de participer à sa mise en place. Qu'est-ce qui a motivé cette communication qui, au cours d'une séance de questions d'actualité dans notre assemblée, a fait apparaître des différences entre les positions du ministre de l'intérieur et du secrétaire d'État aux affaires européennes ?

Pouvez-vous nous préciser les différences de traitement entre les migrants arrivés avant et après le 20 mars 2016 ? Dans le dispositif de relocalisation, ont-ils le choix du pays de destination ? Cotoyez-vous des collègues européens qui font le même travail que vous ?

Hormis l'intervention sur site, le « un pour un » diffère-t-il des autres procédures de réinstallation ?

L'accord a entraîné une baisse significative des flux ; cependant, les retours vers la Turquie restent limités. La relocalisation des candidats à l'asile l'est encore plus. Risquons-nous de voir arriver davantage de migrants en Turquie, ce qui ne manquerait pas de produire une situation délicate ?

Enfin, quelle appréciation portez-vous sur la récente législation grecque de l'asile ? Le dispositif est-il efficace ? Des moyens suffisants sont-ils prévus ?

M. Pascal Brice. – Ma position, précisée à la presse, est claire : ma responsabilité consiste à mener les missions de l'Office. Il ne m'appartient pas de commenter l'accord mais de définir ce qui relève de la compétence de l'OFPRA : la relocalisation et la réinstallation, dans lesquelles nous nous engageons pleinement. En revanche, j'ai estimé que le volet de l'accord prévoyant la reconduite de personnes éligibles au droit d'asile en Europe vers la Turquie ne relevait pas de l'OFPRA, dont la mission est de protéger en Europe. La France ne considère pas la Turquie comme un pays d'origine sûr ou un pays tiers sûr. Ils n'ont pas à participer à l'examen de recevabilité conduit dans les *hotspots* auprès des réfugiés arrivés après le 20 mars.

L’OFPRA se voit confier par la loi une mission complexe mais binaire : si la personne relève du droit d’asile, elle doit être protégée quoi qu’il arrive ; avec la même rigueur, si elle n’en relève pas, l’OFPRA doit lui opposer un rejet. C’est la cohérence de la loi, qui relève de la convention de Genève et des textes européens sur la protection subsidiaire. Dans ce cadre, il est difficile d’inventer une troisième option du point de vue de la cohérence de l’OFPRA : un entretien de demande d’asile en Grèce conduisant à la reconduite en Turquie – hors Union européenne – de personnes relevant pourtant du droit d’asile... L’OFPRA protège d’ailleurs 20 % des ressortissants turcs qui demandent l’asile en France. Or le retour de Grèce en Turquie relève de l’appréciation par les Grecs de la capacité des autorités turques à accueillir et protéger ces personnes.

Je me permettrai en plus un avis personnel : l’Europe doit reprendre le contrôle de la situation. C’est le sens de l’action menée par le Président de la République et le gouvernement depuis plusieurs mois. Le ministre de l’intérieur s’est rendu dans les capitales européennes dès l’été 2014 afin de plaider pour la mise en place des *hotspots*. Ce « plan Cazeneuve » a abouti, en juillet 2015, aux décisions du Conseil européen. Malheureusement, celles-ci, que j’estime adaptées, ont été imparfaitement mises en œuvre : les *hotspots* n’ont pas fonctionné. Il fallait y associer la Turquie, sans laquelle la situation n’est pas gérable – je suis conscient des implications de ces propos qui dépassent la compétence de l’OFPRA. Une aide financière pour aider les organisations internationales à stabiliser les migrants était à mes yeux indispensable. La principale difficulté réside dans la reconduite vers un pays tiers de personnes relevant du droit d’asile.

En Italie, la proposition de relocalisation est formulée par les autorités italiennes et EASO. J’ai dépêché deux officiers de protection de l’OFPRA en Sicile et un dans le Sud de l’Italie. Nous conduisions le même travail dans les îles grecques jusqu’à la mise en œuvre de l’accord. Depuis, les officiers de protection ont rejoint la Grèce continentale pour informer les personnes arrivées avant le 20 mars de la possibilité de bénéficier du programme de relocalisation. Je compte renforcer l’équipe, actuellement de vingt personnes, dans la perspective de missions dans les camps décidées par les autorités grecques avec notre soutien.

Les candidats ne choisissent pas leur destination. Après un premier enregistrement des Syriens, Irakiens et Érythréens, l’Agence européenne de l’asile procède à un second enregistrement où ceux-ci dressent une liste de quatre ou cinq pays de préférence. Leur choix peut être guidé par la présence de membres de leur famille, une maîtrise linguistique ou parfois même des effets de mode. La France figure presque toujours dans la liste. Le choix final du pays d’accueil proposé appartient aux autorités grecques ou italiennes.

Du dispositif « un pour un », l’OFPRA n’a à connaître que du « un » de la réinstallation, dans les conditions et selon les procédures que j’ai décrites.

J’admire le courage de mon homologue grecque face à la situation extrêmement difficile de son pays. Nous assistons les Grecs dans la mesure de nos possibilités. Je n’ai pas de vision claire de l’évolution de la législation grecque en matière d’asile depuis l’accord : la mise en œuvre s’invente au fur et à mesure. Avant le 20 mars, soit les réfugiés relevaient de la relocalisation – c’est le cas des Syriens, Irakiens et Érythréens ne relevant pas des clauses d’exclusion et ne présentant pas de menace pour la sécurité de l’État –, soit ils avaient vocation à demander l’asile en Grèce. C’est d’ailleurs problématique, notamment pour les nombreux Afghans, au vu de la faiblesse des moyens grecs pour l’examen des demandes prioritaires de relocalisation. Les personnes arrivées après le 20 mars sont détenues dans les

hotspots. Les premiers examens ont eu lieu, les premières reconduites aussi, mais à ce jour aucune reconduite de réfugiés syriens éligibles à l'asile vers la Turquie n'a été effectuée.

M. Jacques Legendre, président. – Comment l'OFPRA appréhende-t-il la proposition d'installer des *hotspots* gérés par les États membres dans les pays de départ ou de transit ?

M. Pascal Brice. – Avec beaucoup de circonspection : ce serait une extra-territorialisation de la gestion de l'asile. Il existe des moyens éprouvés de traiter ces situations, au premier chef la réinstallation menée par l'OFPRA depuis 2014 conformément aux vœux du Président de la République. Nous travaillons en bonne intelligence avec le HCR ; ce dispositif a permis de protéger des malades, des personnes handicapées, des femmes seules, des Kurdes de Syrie apatrides ; et ce, en toute sécurité grâce à la double enquête conduite, de manière étanche, par nos services et ceux du ministère de l'intérieur. Ce dispositif est, à mes yeux, supérieur à tout autre de ce type – toujours dans l'objectif d'éviter les traversées dramatiques. En tant que directeur général de l'OFPRA, je suis profondément attaché au principe selon lequel une personne mettant le pied en Europe et relevant du droit d'asile doit être protégée en Europe.

M. Jean-Yves Leconte. – Je crois comprendre que pour les réinstallations à partir de la Turquie, vous travaillez hors du cadre du « un pour un » mais dans celui des engagements pris sur un nombre global de réfugiés accueillis. Les autorités turques considèrent-elles que cette méthode s'inscrit dans l'accord ? Le chiffre fixé dépend-il des capacités d'hébergement ?

Le taux de 20 % de citoyens turcs dont la demande d'asile est acceptée par l'OFPRA est considérable ; comment évolue-t-il ? La Turquie n'est pas signataire de la convention de Genève dans son entier ; de plus, les pratiques ne correspondent pas toujours aux lois. Comment les faire évoluer ? La France ne considère pas la Turquie comme un pays tiers sûr, mais pour que l'accord fonctionne, il faut qu'elle le devienne.

Pourquoi ne pas faire converger la procédure de visa pour demande d'asile et celle de réinstallation, et surtout les normer ? En l'état, chaque consulat a ses propres modes de fonctionnement, avec des délais de réponse très longs du ministère de l'intérieur. Il convient de répondre dans des délais raisonnables à ceux qui s'adressent à la France sans le filtre du HCR et en vertu de critères proches de ceux de l'OFPRA.

À leur arrivée en France, les moins de 25 ans à qui vous accordez une protection ne sont pas éligibles aux prestations sociales. Que faire dans ce cas ?

M. Pascal Brice. – Le gouvernement nous assigne un objectif de 6 000 réinstallations de Syriens depuis la Turquie en deux ans. Cet objectif, je le suppose, est fixé dans le cadre de l'équilibre général de l'accord, c'est-à-dire 30 à 32 000 réfugiés accueillis au niveau européen.

L'accord a vocation à mettre fin aux traversées ; le « un pour un » deviendrait alors zéro pour zéro. En revanche, le besoin de réinstallations à partir de la Turquie persistera, même si l'accord est bien mis en œuvre.

Le nombre de personnes accueillies relève de la compétence du ministère de l'intérieur. Pour chaque mission sur place, en Turquie, en Jordanie, au Liban ou en Égypte,

nous partons avec un chiffre de personnes à protéger, à entendre potentiellement. Je n'ai pas à me prononcer sur les considérations qui président à sa fixation, même si l'on peut supposer que les capacités d'hébergement entrent dans le calcul. L'OFPRA a simplement besoin de prévisibilité, sachant qu'il traite par ailleurs 80 000 demandes par an.

M. Jean-Yves Leconte. – Les réfugiés de Grèce peuvent-ils se mettre en route pour l'Europe immédiatement après avoir été entendus par l'OFPRA ?

M. Pascal Brice. – Il y a un délai d'acheminement logistique. Après avoir entendu les personnes, nous rendons un avis au ministre de l'intérieur qui valide la liste des personnes retenues. Ces dernières sont ensuite acheminées en quelques semaines par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Ce délai est réduit pour les cas humanitaires lourds, comme récemment celui d'un garçon de douze ans électrocuté à Idomeni sur un chemin de fer ou encore celui d'un jeune Syrien souffrant d'un cancer de l'œsophage.

Les réinstallations sont conduites par l'Office international des migrations pour le compte de l'Ofii dans des délais qui nous semblent collectivement toujours trop longs, les situations étant parfois dramatiques.

Le taux de protection accordée par l'OFPRA aux ressortissants turcs a baissé au cours des dernières années, mais la tendance pourrait s'inverser au vu de la situation des Kurdes et des opposants politiques. Je vous communiquerai des indications plus précises à ce sujet. Le nombre de demandes d'asile turques en France a baissé depuis dix à quinze ans, même s'il reste significatif.

La question de l'asile en Turquie est juridiquement complexe ; ne sous-estimons pas l'effort des autorités turques, qui ont accueilli 2,7 millions de réfugiés depuis le début de la crise. Cet accord qui aidera les Turcs à accueillir les réfugiés est une évolution très positive. Je me base habituellement sur le HCR, qui parle en l'occurrence d'un accueil différencié selon l'origine des réfugiés : autant le sort des Syriens s'améliore, autant pour les autres, le taux de protection est faible et les refoulements existent.

Je partage votre intérêt pour le visa au titre de l'asile, qui ne relève toutefois pas de la compétence de l'OFPRA. Les moyens qui y sont consacrés mériteraient d'être renforcés. Des agents de l'OFPRA forment parfois les agents consulaires aux entretiens ; ces entretiens, différents de ceux de l'OFPRA, aboutissent à une décision souveraine du ministre de l'intérieur, même s'il y a des recouplements. Une procédure spécifique concerne les minorités religieuses d'Irak où des agents de l'OFPRA ont formé les personnels des consulats d'Erbil et de Bagdad. Ceux qui obtiennent un tel visa se voient attribuer le statut de réfugié sur dossier par l'OFPRA, sans devoir se rendre dans ses locaux : le besoin de protection est en effet plus que manifeste.

Je me suis ouvert du problème des personnes de moins de 25 ans auprès des ministères concernés, notamment après que le Président de la République nous eut envoyés en Allemagne en novembre 2015 pour protéger des jeunes démunis. Dans certains départements, des solutions ont été trouvées.

M. Jean-Pierre Vial. – Merci de confirmer que les procédures de visa au titre de l'asile et celles menées par l'OFPRA sont étanches, sauf lorsque ce dernier est sollicité par les ministères des affaires étrangères ou de l'intérieur pour fournir une ingénierie, si je puis dire.

Quant aux engagements chiffrés du Président de la République, ils ne semblent pas avoir été respectés. En 2014, moins de 500 réfugiés ont été accueillis – le chiffre n'a donc pas été atteint – 650 en 2015. Si on cumule les engagements, on arrive à 10 300. Les demandes que vous traitez s'imputeront-elles sur ce contingent ?

Vous dites que les instructions que vous menez en Grèce valent pour l'ensemble des pays membres de Schengen. D'autres opérateurs se trouvent-ils en Grèce ? La France pourrait-elle à son tour bénéficier réciproquement d'instructions menées par d'autres pays ?

M. Pascal Brice. – En effet, il s'agit de procédures différentes, même si nous offrons une ingénierie. Je confirme vos chiffres. L'OFPRA a entendu et protégé 500 personnes en 2014, 1 500 autres en 2015. L'engagement du Président de la République a été pleinement tenu. Nous poursuivons ces missions qui seront imputées sur le contingent de 9 000 à 10 000 personnes à réinstaller depuis la Turquie, le Liban, la Jordanie et probablement l'Égypte en deux ans. En Grèce, les agents de l'OFPRA mènent deux types de missions : ils enregistrent pour le compte de la Grèce en vue de la relocalisation vers les autres pays européens des personnes arrivées avant le 20 mars, ou bien se rendent tous les mois dans nos locaux athéniens pour instruire les demandes d'asile enregistrées en Grèce et proposées à la relocalisation en France – donc uniquement pour le compte de celle-ci.

M. Didier Marie. – Le rapporteur spécial des Nations unies pour les droits des migrants s'inquiétait hier des conditions de détention – pour reprendre ses mots – de rétention, plutôt, des migrants dans les *hotspots*, en particulier des femmes et des mineurs isolés. Que préconiserez-vous pour protéger ces personnes particulièrement vulnérables ? Quelles dispositions sont prises pour les regroupements familiaux ?

La Commission européenne a jugé qu'il faudrait 4 000 agents pour l'enregistrement des migrants. Les moyens de l'État grec sont insuffisants. La France a fait le nécessaire, puisque l'OFPRA a envoyé ses agents. Mais Frontex a du mal à mobiliser et les 27 États membres ne participent pas de la même manière. Que faire pour atteindre ce seuil optimal d'agents ? Quand serons-nous opérationnels pour absorber les flux ?

La Commission a fait des propositions sur la politique d'asile. Quel est votre sentiment ? Vers quoi faut-il aller pour améliorer la situation en Europe ?

M. Pascal Brice. – Les personnes retenues en Grèce ne relèvent pas de ma compétence, mais l'OFPRA n'est pas étranger à l'objectif de durabilité de l'accueil de ces personnes en Europe. Le Conseil européen, largement à l'initiative de la France, avec ce que j'ai appelé le « plan Cazeneuve », a pris les bonnes décisions en 2015. Il faut des outils juridiques et des moyens pour stabiliser la situation des migrants, le temps du contrôle aux frontières extérieures, de l'instruction des demandes d'asile et du retour de ceux qui n'en relèvent pas.

L'actuelle façon de faire n'est pas la meilleure pour conforter ce qui est indispensable dans les centres de rétention ou les zones de transit. Dans l'esprit de Bernard Cazeneuve, c'était la vocation des *hotspots*. Ils doivent répondre aux normes universelles – les mineurs n'y ont pas leur place – et l'instruction de la demande doit être la plus rapide possible, comme ce que nous faisons à la frontière, à Roissy. Je ne condamne pas les Grecs, qui ont mis en place des outils de stabilisation des migrants et font tout leur possible dans une situation très difficile, mais la situation n'est pas des plus claires au regard du droit d'asile. Je sais que les Grecs sont les premiers à y être attentifs.

Le regroupement familial est un droit en France. Nous y sommes également très attentifs pour les personnes que nous réinstallons ou relocalisons.

M. Didier Marie. – Sans délai ?

M. Pascal Brice. – Avec des délais trop longs pour la délivrance des actes d'état-civil. L'OFPRA est la mairie des réfugiés. Le Parlement nous a autorisés à recruter des officiers de protection supplémentaires, mais il a été plus difficile de convaincre pour augmenter le nombre des personnels administratifs. Le retard est maintenant en passe d'être résorbé.

Concernant le nombre d'agents nécessaires pour l'enregistrement, je crois la Commission européenne sur parole. Le besoin est criant. La France est l'un des premiers pays à participer aux contrôles extérieurs *via* Frontex et à la relocalisation avec l'OFPRA. Les Italiens et les Grecs n'ont pas réagi tout de suite. L'appui des autres pays européens a tardé, il est nécessaire et les autorités françaises sont dans cette démarche.

Je ne m'exprimerai pas sur Dublin : l'OFPRA est frustrée par ce régime qui nous empêche d'entendre des personnes que nous voudrions entendre. Les dernières propositions européennes de réforme du système d'asile ressemblent à une extension à d'autres pays de ce qui se fait avec la Turquie. Il faut regarder cela de plus près ; ne cédon pas à la tentation de l'extra-territorialisation de l'asile.

Ce sont les autorités françaises qui détermineront la position française, non l'OFPRA. À titre personnel, et même si la Commission européenne est réservée, je suis favorable à un OFPRA européen. En réalité, il n'y a pas de disparité majeure entre les grands pays de l'asile : (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suède) pour l'exercice de la protection. Les taux d'accueil y sont tous de 97 % pour les Syriens, de 30 à 40 % pour les Soudanais, de 70 à 80 % pour les Afghans et de 100 % pour les – « vrais » – Erythréens. Avec ce masochisme qui nous prend parfois, nous entendons parfois que la France serait moins protectrice. Le taux global de 42 % en Allemagne pour 35 % en France s'explique par la proportion très supérieure de Syriens outre-Rhin, et par les demandes d'asile en France de Haïtiens, par exemple, notamment en Guyane et en Guadeloupe, avec un taux d'accueil de 3 à 4 %. La disparité tient moins aux méthodes, unifiées au demeurant par les directives européennes, qu'aux aspects connexes : hébergement, aides, dispositifs sociaux. Je suis donc favorable à un OFPRA européen – à condition qu'il soit aussi indépendant des exécutifs nationaux et l'exécutif européen que l'est l'OFPRA en France.

M. Jean-Yves Leconte. – Une Cour nationale du droit d'asile (CNDA) unique ne serait-elle pas une étape intermédiaire qui garantirait des procédures unifiées, même si nous gardons 28 agences différentes ?

M. Pascal Brice. – C'est une option, mais je ne vous surprendrai pas en préférant que la première instance fasse le travail.

M. Jacques Legendre, président. – Merci de nous avoir donné votre sentiment très franchement.

Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes

M. Jacques Legendre, président. – Nous recevons M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes. Quelles ont été les conditions de la négociation de la déclaration commune de l'Union Européenne et de la Turquie, dans laquelle l'Allemagne semble avoir pris une grande part ? Quel rôle y a joué la France ? Comment les autres Etats membres ont-ils réagi ? Cette solution était-elle envisagée dès le sommet Union européenne-Turquie de novembre 2015 ? Force est de constater son efficacité en termes de limitation des flux ; est-elle transposable ? Ses implications ne sont pas anodines ; quels sont les « points de vigilance » de la France, ses priorités et ses attentes pour le prochain Conseil européen ?

M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes. – L'Allemagne a, en effet, été très active dans ces négociations. La chancelière s'y est sentie tenue au vu de la situation de son pays, qui n'avait rien à voir avec celle de la France, mais elle a systématiquement respecté le cadre convenu au niveau européen et recherché une compréhension commune avec le Président de la République à chaque étape.

Venue à Paris le 4 mars dernier pour préparer le Conseil européen du 7 mars, elle a recherché un accord préalable avec la France, qu'elle porterait au dîner prévu avec le Premier ministre turc le 6 mars et indiqué que l'appui de la France était indispensable pour parvenir à un résultat équilibré. Cet appui lui a été confirmé par le Président de la République selon des termes convenus avec la Chancelière, y compris sur les points importants pour la France. Lors de ce long dîner, auquel assistait aussi le Premier ministre néerlandais au titre de la présidence tournante, M. Davutoglu a fait la proposition inattendue de réadmettre en Turquie les Syriens arrivés en Grèce. Dès le lendemain matin, les collègues allemands nous ont prévenus, la Chancelière souhaitant se mettre d'accord avec le Président de la République avant le début du Conseil européen.

Il est donc juste de dire que la chancelière a été très active dans l'obtention de cet accord, mais il ne serait pas exact d'affirmer qu'elle l'a fait de façon solitaire.

Pour la France, plusieurs exigences accompagnaient notre soutien à cet accord :

Premier point de point de vigilance : la vérification de la légalité du dispositif. Le doute était légitime, car la proposition turque était très générale. Cette question nous a occupés du 7 au 18 mars et au Conseil européen même : il fallait que l'accord, qui concernait la Grèce et la Turquie de manière différente, garantisse qu'il n'y aurait ni expulsion collective, ni refoulement, mais des examens individuels selon des procédures conformes au droit européen et international. Dans ce contexte, la Turquie s'est engagée à assurer la protection requise aux personnes réadmisses sur son territoire. Vous savez en effet que la Turquie a ratifié la convention de Genève avec une réserve importante : il fallait donc des garanties supplémentaires.

Deuxième exigence : l'accord avec la Turquie était nécessaire car c'est de son territoire que provenaient les flux exceptionnels de réfugiés. Mais il ne devait pas amener l'Union européenne à renoncer aux conditions qu'elle a posées dans les différents cadres composant sa relation avec ce pays :

- Ainsi, s'agissant de la facilité de 3 milliards d'euros, mise en place par l'Union européenne et destinée aux Syriens présents en Turquie - qui sont près de 2,7 millions -, la

Turquie a demandé que l'Europe s'engage à poursuivre son effort si la situation en Syrie ne s'améliorait pas. La France l'a accepté à condition que nous puissions nous assurer que ces fonds seraient bien destinés à l'amélioration des conditions de vie des réfugiés syriens sur le territoire turc et que les décisions de déboursements supplémentaires seraient prises au vu de la consommation de la première facilité de 3 milliards.

- S'agissant de la demande de libération des visas, il pouvait y avoir un risque d'accélération sans conditions. Issu de négociations débutées dans les années 2000, l'accord de réadmission avait pour contrepartie une feuille de route vers une exemption de visas pour les ressortissants turcs, à condition que la Turquie remplisse 72 critères précis. La France a insisté pour que le strict respect de ces critères soit intégralement vérifié. M. Davutoglu, lorsqu'il était Premier ministre, avait engagé plusieurs réformes dans ce sens, mais il reste encore des critères à vérifier, de l'aveu même de la Commission.

- S'agissant des demandes relatives aux négociations d'adhésion, la France a demandé que le processus reste dans le cadre fixé par l'Union européenne, là aussi dans les années 2000. Depuis onze ans, plusieurs chapitres de négociation ont été ouverts, mais on note un ralentissement ces dernières années, que les blocages viennent de la Turquie – chapitres liés aux marchés publics, à la concurrence, aux droits sociaux – ou de l'Union européenne et de Chypre. Ainsi, deux chapitres ont été ouverts en quatre ans. Dans l'accord, il a été convenu d'ouvrir le chapitre 33 relatif aux dispositions financières et budgétaires toujours selon les conditions générales arrêtées pour ce processus.

- Enfin, la situation des droits fondamentaux en Turquie s'est dégradée et la France, avec d'autres, a tenu à ce que l'Europe marque sa préoccupation. Il faut d'ailleurs noter que les critères liés à la feuille de route sur les visas, comme bien sûr le processus d'adhésion, comportent des exigences précises dans ce domaine.

Troisième exigence sur laquelle la France a également insisté : l'aide à la Grèce, qui s'est trouvée isolée lors de la fermeture de la frontière macédonienne et a été proche d'une tragédie humanitaire, afin d'assurer des conditions dignes pour les personnes arrivées et retenues en Grèce et des examens individuels de leur situation. L'instrument européen créé pour l'occasion – EURO ECHO – a été doté de 300 millions d'euros dès cette année et les premiers soutiens ont été apportés en Grèce. La France et l'Allemagne ont également pris des engagements équivalents afin de fournir des moyens en personnel destinés à soutenir l'administration grecque.

Enfin, quatrième exigence : nous avons demandé que les relocalisations (de Grèce) et les réinstallations (de Turquie, dans le contexte du « un pour un ») s'inscrivent, pour ce qui concerne la France, dans le cadre de l'engagement qu'elle avait pris en septembre dernier d'un accueil de 30 000 demandeurs d'asile. La France tient cet engagement. Par ailleurs, nous nous sommes assurés que les relocalisations comme les réinstallations s'effectuent dans le respect de nos exigences de sécurité, par la présence des services français compétents.

Les autres États membres se sont retrouvés dans des situations diverses. Certains ont été exposés à l'arrivée des migrants sur la route des Balkans. S'ils ont réagi différemment, chacun avait besoin d'une solution. D'autres, comme l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande, ont accompagné le mouvement. D'autres encore, comme le Royaume-Uni, se sont tenus en retrait, apparaissant comme étant moins concernés par la situation. Les pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas tous eu la même posture, mais le même objectif : ne pas prendre

d'engagement supplémentaire, assurer la fermeture de la frontière nord de la Grèce et éviter l'apparition de voies alternatives, contribuer au corps européen de garde-frontières et garde-côtes ; bref, se protéger sans nécessairement nuire à la recherche d'un accord.

Le plan d'action arrêté le 29 novembre 2015 n'avait pas été suffisamment mis en œuvre : tout l'hiver, les flux se sont maintenus à des niveaux bien trop élevés, jusqu'à plusieurs milliers de personnes par jour.

Depuis, les travaux ont permis de préciser les engagements : l'OTAN, grâce à une opération déjà présente en Méditerranée, contribue à la surveillance des routes en mer Egée ; la règle du « un pour un » a amené la Turquie à accepter les réadmissions, comme l'assurance que les 3 milliards seraient déboursés au profit des réfugiés syriens en Turquie ; l'objectif de calendrier pour l'exemption de visas – sur lequel le président Erdogan reviendra peut-être est passé d'octobre à juin, mais cela ne sera néanmoins possible que si le respect de tous les critères est accéléré. Nous verrons si cela est réalisé.

Est-ce efficace ? Des moyens techniques importants ont été dégagés pour aider la Grèce. La France a envoyé des experts, elle a accompagné l'aide humanitaire de l'Union par une aide spécifique. Il reste qu'en matière d'asile, le système grec souffre de difficultés matérielles et politiques. À la frontière, la France a mis un navire à disposition de l'opération de l'OTAN.

Des leçons peuvent être tirées de la situation grecque, qui montre qu'un État chargé d'une frontière extérieure peut se retrouver dans l'incapacité de faire face à ses responsabilités en cas d'afflux exceptionnel. Des moyens permanents, comme le futur corps européen de garde-frontières et garde-côtes, sont dès lors justifiés. Ce dispositif a fait l'objet d'un accord au Conseil des Ministres et nous attendons le feu vert du Parlement européen en juin. Les premiers contingents devraient être déployés à l'automne, ce qui pourra aussi faciliter la levée des contrôles aux frontières sur la route des Balkans. Nous avions inscrit ce sujet à l'agenda européen dès 2014, ce qui avait amené à un compromis sur une étude de faisabilité. Chacun reconnaît désormais que c'est une nécessité si nous voulons préserver Schengen.

Il faut aussi aider les pays qui accueillent les réfugiés. En cas de crise ou de guerre, la majorité des réfugiés préfère rester dans leur région, même si la réinstallation vers l'Europe ou d'autres pays est justifiée dans certains cas de vulnérabilité spécifique. Le soutien à la Turquie ne nous dispense bien sûr pas de soutenir le Liban et la Jordanie, au contraire. Si la situation se reproduit, certains des instruments actuels pourront être mobilisés. C'est vrai par exemple pour les Erythréens dans les pays de la Corne de l'Afrique.

Il y a aussi un besoin de moyens militaires. En mer Egée, nous avons fait appel à l'OTAN, ce qui a permis un accord avec la Turquie sur la surveillance de la frontière. Mais l'Europe doit être prête à s'équiper elle-même. En Méditerranée centrale, il y a ainsi déjà un « continuum » entre la mission civile de Frontex (« Triton ») et l'opération militaire européenne (« Sophia »).

Ceci devrait plus largement amener à une réflexion autour d'un renforcement des institutions européennes d'action extérieure, de défense et de développement.

Cet afflux exceptionnel de personnes arrivées de Grèce repose la question des règles européennes d'asile. Le règlement de Dublin prévoit que, si les premiers critères ne

s'appliquent pas (existence de lien familiaux dans un autre Etat membre, délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa par un autre Etat membre...), le pays de première entrée dans l'Union doit instruire la demande d'asile, ce qui peut créer de fortes difficultés en cas d'afflux exceptionnel. En dépit de l'adoption du « paquet asile », récemment transposé en France, les conditions de traitement des demandes restent hétérogènes et les procédures manquent d'efficacité. La Commission européenne vient de proposer de rénover l'ensemble des instruments de Dublin pour tirer les leçons de cette période dans un objectif d'efficacité et de convergence des procédures. S'agissant de situations exceptionnelles, elle propose une répartition des demandes d'asile au-delà d'un seuil, sans remettre en cause les principes de base. Elle propose aussi un renforcement de certains outils comme le fichier des empreintes digitales (Eurodac) et l'EASO, qui pourrait être transformé en agence.

À court terme, l'accord ne peut être transposé dans toutes les situations, en particulier en Libye, pays avec lequel il n'est pas, à ce jour, possible de mettre en place une coopération analogue à celle décidée avec la Turquie. Si les flux augmentent fortement, il faudra cependant trouver d'autres solutions en amont ou en aval.

L'ordre du jour du prochain Conseil européen de juin comporte un point sur la situation. Nous devrons revenir sur la mise en œuvre des décisions prises et de l'accord, avec la Turquie, en tenant aussi compte des évolutions internes dans ce pays (le 22 mai se tiendra un congrès exceptionnel de l'AKP pour désigner son nouveau dirigeant et probablement son premier ministre).

M. Michel Billout, rapporteur. – Aucun d'entre nous ne remet en cause l'utilité de développer des relations durables avec la Turquie, mais nous sommes perplexes sur la faisabilité d'un accord durable, au vu des conditions exigées. Le président Erdogan a refusé de revoir la loi sur le terrorisme en Turquie ; en cas de blocage durable sur la question des visas, la Turquie aura-t-elle intérêt à mettre en œuvre l'accord ? Jusqu'où sommes-nous prêts à ne pas transiger ? M. Erdogan semble vouloir négocier en permanence. Les conditions de mise en œuvre de la libéralisation des visas sont-elles suffisantes ? Quels seraient les potentiels effets négatifs ? La loi turque sur les personnes réadmises répond-elle aux demandes de la Commission européenne ? De quels moyens d'application dispose-t-elle ?

Le Gouvernement français a-t-il réfléchi à un ou plusieurs plans B si l'application de l'accord du 18 mars était suspendue à la suite du congrès de l'AKP ? Le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et les migrants, M. François Crépeau, demande la fin du placement en détention durant 25 jours des migrants arrivés sur le sol grec et est plus critique que vous sur la légalité de l'accord, qu'il qualifie d'« accord politique sans caractère juridique contraignant ».

M. Philippe Léglise-Costa. – La position française sur les visas est claire. Les 72 critères doivent être tous satisfaits : ils ont été dûment pesés et sont nécessaires pour libéraliser les visas de court séjour. Les garanties sont nécessaires pour assurer que l'exemption de visa ne crée aucun risque, par exemple sur la sécurité des documents ou l'organisation des administrations compétentes en Turquie. En théorie, on pouvait craindre que d'autres membres de l'Union européenne ne soient tentés d'être indulgents pour favoriser l'application de l'accord sur le terrain. L'Allemagne a toutefois la même appréciation que nous et exige également le respect de ces critères. Ils ont d'ailleurs fait l'objet d'un engagement de la Turquie elle-même.

La Commission européenne reconnaît que certains critères ne sont pas encore remplis, ce que ne contestent pas les autorités turques, qui paraissent néanmoins contester le critère 65 relatif à la législation turque sur le terrorisme. Il ne s'agit bien sûr pas de limiter l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, mais d'assurer le respect, par la Turquie et l'Union européenne, des droits fondamentaux reconnus par le Conseil de l'Europe, dont la Turquie est membre. Si ce critère n'est pas respecté, il n'y aura pas d'accord sur l'exemption de visas et nous devrons en tirer les conséquences. Avec l'Allemagne, nous avons demandé un dispositif horizontal de sauvegarde, bien plus puissant que le précédent, qui permettra à l'Union européenne de suspendre l'exemption de visas en cas de difficulté. La négociation au Conseil et au Parlement européen est en cours. La Commission a explicitement prévu dans sa proposition législative de libéralisation que si la Turquie cesse de remplir ses engagements de novembre et de mars, cette suspension sera justifiée. La Turquie a donné des garanties pour la protection des personnes revenant de Grèce. Les personnes ayant acquis un statut de réfugié en Turquie puis partis en Grèce auront accès à cette protection. Les autres seront soumis à une procédure individuelle respectant les standards internationaux. Nous veillerons au maintien de ces garanties, avec l'Union européenne, le HCR et les autres organisations sur le terrain.

Nous avons mis du temps à trouver un accord efficace avec la Turquie. Nous partons du principe que ce grand pays continuera à respecter ses engagements. La France reste bien sûr vigilante et continuera par ailleurs à apporter son soutien à la Grèce.

Parlons plutôt de placement en rétention que de détention. Selon la France, l'Allemagne et l'Union européenne, si les *hotspots* doivent être utiles, ils doivent avoir une certaine capacité de rétention et ne pas être seulement un lieu d'identification et d'enregistrement, immédiatement quitté sans attendre la vérification du statut. Cela ne permettrait pas de vérifier le statut dans de bonnes conditions, ni de procéder à la relocalisation en cas de demande d'asile. C'est la situation qui avait prévalu au départ : d'un côté, nous demandions à la Grèce et à l'Italie, pour pouvoir procéder à des relocalisations, qu'elles mettent en place un cadre de rétention, bien sûr dans des conditions de dignité pour les personnes ; de leur côté, ces pays hésitaient à mettre en place ces *hotspots complets* tant que les garanties de relocalisation ou de retour n'étaient pas assurées. Nous avons engagé un processus qui fonctionne désormais de manière régulière. La rétention n'est pas une entorse aux règles de droit ; il est possible de retenir une personne jusqu'à la vérification de son statut.

Toutes les critiques formulées après la signature de l'accord avec la Turquie devaient être entendues. Comme la Commission, nous avons dialogué avec les organisations sur le terrain et le HCR pour lever les incompréhensions et pouvoir appliquer l'accord dans des conditions de légalité. Le HCR a ainsi repris sa coopération.

M. Didier Marie. – Dans le cadre de l'accord avec la Turquie sont prévus 3 milliards d'euros pour un accueil digne des réfugiés, dont 2 milliards de la part des États membres. Début mai, seuls seize États auraient adressé un certificat de contribution. Il manque 400 millions d'euros. Quelles difficultés particulières certains pays avancent-ils pour ne pas assumer leur part ? Sont-ce les mêmes qui refusent de participer à l'effort d'accueil des réfugiés ?

La situation en Syrie ne s'améliore pas. Si beaucoup sont déjà partis, des familles continuent de fuir le pays, notamment Alep à la suite des bombardements. Sait-on combien de réfugiés arrivent désormais en Turquie ? On citait le chiffre de 3 millions...

Une nouvelle voie de passage se crée-t-elle en Méditerranée *via* la Libye, en raison du contrôle de la voie turco-grecque et de la fermeture de la voie des Balkans ? D'autres mobilités humaines s'y ajoutent, comme celles venant d'Érythrée. Si l'Europe répond dans l'urgence, elle devra continuer à réfléchir à la question des réfugiés, en lien avec les conflits et le changement climatique. Quelle est la position de la France vis-à-vis de la politique migratoire européenne ?

M. Jean-Yves Leconte. – Il est important que le nombre des personnes en rétention reste proportionné. En février, nous avions été choqués de voir que les personnes repartaient avant même la vérification de leur statut. Laissons le temps nécessaire à l'examen de la demande d'asile et à un éventuel recours.

D'où viennent les 3 milliards d'euros ? Une partie de la politique de voisinage, l'autre de la politique d'élargissement ? Que pourra-t-on faire avec cette facilité ? Est-ce l'Union européenne qui choisit les projets ?

La Commission européenne propose une amende de 250 000 euros par réfugié refusé, soit le contraire de ce qu'il faut faire pour convaincre les pays réticents. Mettons un terme à cette attitude suicidaire car on incite ces pays à durcir leur position ! Comment crédibiliser le principe d'une unification de l'asile, quel que soit le lieu de relocalisation ? Quels moyens sont pris pour unifier les chances de disposer d'une protection ? Alors qu'on renforce le dialogue politique, comment faire pour que le rapport de force ne devienne pas la règle de tous les débats relatifs à l'élargissement ?

M. Philippe Léglise-Costa. – Les départs de Syrie ou d'autres pays ne sont pas de ma compétence dans mes fonctions actuelles. En Europe, cela n'a pas, à ma connaissance, induit récemment d'arrivées supplémentaires. Nous vous transmettrons des indications plus précises en relation avec le ministère des Affaires étrangères.

Nous n'avons pas encore détecté de voies alternatives pour les Syriens. Il existait un risque de passage par l'Albanie en raison de la fermeture de la frontière entre la Grèce et l'ARYM, mais il ne s'est pas matérialisé à ce jour. Nous n'observons pas non plus de passages significatifs de la Turquie vers la Bulgarie et la mer Noire. Certains réfugiés, peu nombreux, ont transité par la Russie vers la Finlande et la Norvège.

Les arrivées significatives en provenance de Libye ne proviennent pas de Syrie, mais de pays d'Afrique de l'Ouest ou de l'Est, avec ensuite d'autres routes de répartition des flux en Europe. Quelques arrivées ont été détectées à Vintimille, mais elles sont à ce jour plus limitées que l'année dernière.

Effectivement, les Erythréens peuvent apparaître comme une population oubliée alors que, depuis des années, le régime amène les Erythréens à quitter leur pays. La situation dans les camps est très mauvaise. Nous avons débloqué des moyens plus importants pour améliorer les conditions de vie. Vous vous rappelez qu'avec les ressortissants irakiens et syriens, les Erythréens peuvent faire l'objet de relocalisations.

En raison des crises, du changement climatique ou des écarts de développement, l'enjeu migratoire perdurera. Selon certains analystes, la crise en Syrie serait d'ailleurs, en partie, due à une sécheresse prolongée. Il faut prendre en charge l'ensemble du sujet, par l'aide humanitaire, l'aide au développement, la politique d'adaptation au changement

climatique, la politique de défense et bien sûr la diplomatie pour résoudre les crises. Une initiative européenne aidera aussi à structurer l'aide à la sécurité dans ces pays.

L'accueil des réfugiés est le devoir et l'honneur de l'Europe. Nous travaillons à réformer le système d'asile pour qu'il soit plus efficace, afin de ne pas créer de désordres internes, tout en respectant nos engagements européens et internationaux. Oui, la rétention doit être proportionnée et correspondre à une durée strictement nécessaire. Nous devons continuer à aider la Grèce, soumise à de fortes pressions, l'inciter à améliorer ses propres procédures et augmenter les moyens pour soutenir ses efforts. Nous serons vigilants sur la proportionnalité et l'efficacité.

Les 3 milliards d'euros doivent améliorer les conditions de vie des Syriens en Turquie et sont plutôt destinés à ceux, majoritaires, qui résident dans les villes, en dehors des camps donc, qui étaient sans permis de travail – et sont souvent les plus vulnérables. Nous vérifions la destination de cette aide : elle a d'abord pris la forme d'une aide humanitaire, et s'élargit à des projets d'infrastructures sanitaires, éducatives ou pour le logement. Nous avons instauré un suivi sur place et un comité, associant les Etats membres à Bruxelles, qui vérifie la destination des fonds. La proposition de la Commission visant à infliger une amende de 250 000 euros pour chaque réfugié refusé n'est pas claire, et s'apparente en effet à une sanction davantage qu'à une incitation. En plus des questions morales qu'elle pose, elle sera nécessairement rejetée, par un nombre important d'Etat membres.

Il ne peut s'agir de renoncer aux conditions sur les visas et sur les négociations d'adhésion, dans le cadre des engagements pris il y a des années. Notre exigence initiale a été de trouver un équilibre efficace, acceptable et qui respecte ces conditions.

M. Jean-Yves Leconte. – Oui, mais rien n'avait été fait jusqu'ici. Pourquoi le décider maintenant ?

M. Philippe Léglise-Costa. – Sur les négociations d'adhésion, plusieurs chapitres, faciles à ouvrir, ont été ouverts à partir de 2005 et par la suite, avant un ralentissement ces dernières années. Sur les visas, la feuille de route prévoyait un lien entre l'accord de réadmission et l'exemption de visa. Ce n'est pas un rapport de force qui peut changer la donne, mais le respect ou non des critères par la Turquie.

M. Jacques Legendre, président. – Merci beaucoup d'être venu nous éclairer.

M. Philippe Léglise-Costa. – Je reste à votre disposition autant de fois que vous le jugerez utile.

La réunion est levée à 17 h 40.

Mercredi 25 mai 2016

- Présidence de M. Jacques Legendre, président –

La réunion est ouverte à 14 h 20.

Audition de M. Ralf Gruenert, représentant *ad interim* et Mme Céline Schmitt, porte-parole et responsable de l'information du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) en France (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jean-François Dubost, responsable du programme de protection des populations à Amnesty International France, et de Mme Sylvie Houedenou, responsable de la commission des personnes déracinées à Amnesty International France

M. Jacques Legendre, président. – L'audition de M. Jean-François Dubost et Mme Sylvie Houedenou portera sur la déclaration Union européenne-Turquie du 18 mars dernier relative à la crise des réfugiés, objet de notre mission d'information.

Amnesty International s'est montrée, dès le stade de la négociation, très critique à l'égard de cet accord et de sa principale disposition qui consiste à renvoyer en Turquie tous les migrants arrivés en Grèce depuis le 20 mars dernier, y compris les demandeurs d'asile.

Quelle est votre analyse sur la validité juridique de ce dispositif ? L'Union européenne méconnaît-elle, à travers lui, ses obligations légales et morales au regard du droit d'asile ? *Quid* de sa mise en œuvre ?

Cette audition fait l'objet d'une retransmission en direct, sur le site Internet du Sénat, et d'un enregistrement qui sera consultable à la demande sur ce site.

M. Jean-François Dubost, responsable du programme de protection des populations à Amnesty International France. – Merci de nous avoir permis de nous exprimer sur cet accord et sur ses conséquences concrètes. Nous avons d'autant plus à cœur que la représentation nationale se saisisse de cette question que celle-ci a été peu consultée au moment de la prise de décision. Nous aurions voulu un véritable débat.

L'accord, ou plutôt la déclaration Union européenne-Turquie est destinée à trouver à l'extérieur de l'Union européenne des solutions à un problème auquel celle-ci n'a pas su répondre. Les causes profondes de la crise ne tiennent pas tant au nombre de personnes déplacées qu'à la qualité de la réponse collective apportée par les États membres. La déclaration foule aux pieds certains principes cardinaux édictés par le droit international – la Convention relative aux réfugiés de 1951, mais aussi la directive européenne « procédures d'asile » qui définit les pays tiers sûrs. D'un point de vue moral, nous condamnons le marchandage qu'est le principe du « 1 pour 1 » : les États membres n'accueillent que sur une base volontaire la réinstallation depuis la Turquie de personnes qui ont risqué leur vie pour y parvenir.

À plus long terme, la déclaration pourrait être une première étape vers la mise en place d'un système équivalent négocié avec d'autres États, la proposition de refonte du règlement de Dublin présenté par la Commission européenne semblant le permettre.

Des représentants des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères ont justifié devant vous la déclaration par la nécessité de réduire les flux irréguliers, de préserver les capacités d'accueil des Etats membres et de protéger les migrants des réseaux de passeurs. Cela a été dit dès le début des négociations.

Certes, ceux qui transitent par la mer Égée sont formellement en situation irrégulière car ils n'ont pas de documents. Mais ce sont très clairement des réfugiés : 90 % d'entre eux sont issus des dix principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde. Ils relèvent bien de l'article 31 de la Convention de 1951 qui confère une immunité aux réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil. De plus, réduire ces flux entre en contradiction avec le principe de protection des personnes qui fuient les persécutions.

Quant aux capacités d'accueil, là encore les États, sauf à couper les routes empruntées, ont des obligations vis-à-vis des personnes en recherche de protection. L'Union européenne est le premier espace économique mondial ; ses États membres avaient les moyens d'ajuster ces capacités.

La déclaration a été présentée comme indispensable pour mettre un terme aux trafics ; mais il ne suffit pas d'empêcher la traversée. L'outil le plus efficace contre les réseaux illégaux est le développement de voies légales d'accès pour les réfugiés. Ajouter des obstacles et des contrôles aux frontières ne fera qu'alimenter le trafic de ceux qui recherchent une protection. Les barrières n'arrêtent pas le mouvement de fuite.

On a mis en avant la logique du contrôle des migrations et des frontières et proposé en guise d'alternative un système volontaire d'accueil portant sur 54 000 à 72 000 personnes, un total hors de proportion avec les besoins. C'est une véritable défaillance.

Les fonctionnaires que vous avez entendus ont reconnu que le système d'asile grec – réformé en quatre jours alors que la France a mis un an et demi à le faire – n'atteindrait pas immédiatement sa pleine efficacité ; il en va de même pour le système de protection des réfugiés mis en place en Turquie. Par conséquent, il aurait fallu prendre ces dispositions beaucoup plus en amont. Les grands perdants sont les réfugiés qui, en attendant, ne bénéficient ni des garanties minimales de la législation, ni de la protection contre le refoulement prévue par la Convention de 1951.

L'accord considère la Turquie comme un pays de premier asile ou un pays tiers sûr selon les cas. Or les critères pour ce faire ne sont pas réunis. Pour commencer, la limitation géographique opérée par ce pays dans l'application de la Convention de 1951 exclut les non Européens. Nous sommes opposés par principe à l'usage de la notion de pays tiers sûr, qui rapporte des cas individuels à une notion générale. Rien dans les conventions internationales n'oblige une personne à déposer une demande dans un État plutôt que dans un autre ; à cet égard, la conformité de la législation européenne à la Convention de 1951 n'a jamais été contrôlée.

Enfin, le nombre de places offertes à la réinstallation est très faible au regard de la situation en Turquie et à l'échelle régionale et mondiale. Les mécanismes de contrôle et de renvoi font appel à des instruments contraignants, alors que la protection est soumise à la

bonne volonté des États. Depuis l'accord, le nombre de personnes ayant bénéficié de la réinstallation est très faible. La France a néanmoins prévu d'accueillir 6 000 réfugiés en deux ans.

Tout ceci est d'autant plus inquiétant que les tentatives de relocalisation intra-européennes ont toutes échoué depuis un an alors que 22 000 personnes devaient être réinstallées selon la décision prise en 2015. Mais les États ont eu du mal à s'engager.

La Commission européenne a précisé les conditions juridiques de cet accord avec la Turquie pour le rendre compatible avec la législation européenne, mais il ne s'agit que d'un verni de protection, le but de cet accord étant avant tout de dissuader l'arrivée de réfugiés.

Bien en amont de la signature de cet accord, nous avons adressé des notes au Président de la République et au ministère de l'intérieur pour les alerter sur ces points.

Nous publierons le 3 juin un état des lieux d'une vingtaine de pages à la suite d'une mission de recherche qui a récemment pris fin en Turquie et qui démontre l'ineffectivité de la protection offerte aux réfugiés ainsi que les risques de refoulement depuis ce pays.

Mme Sylvie Houedenou, responsable de la commission des personnes déracinées à Amnesty International France. – L'accord entre l'Union européenne et la Turquie a un impact direct sur la situation des réfugiés, qu'ils soient en Grèce ou en Turquie.

Depuis l'entrée en vigueur de cet accord, tous les migrants et réfugiés qui arrivent sur les îles grecques sont mis systématiquement en détention et sont privés de leur liberté de circulation, ce qui est inacceptable. Sur les îles de Lesbos et de Chios, les centres d'accueil prévus ont été transformés en centres de détention : 4 200 réfugiés se trouvent ainsi dans une situation inacceptable. Ces camps sont surpeuplés et on y trouve des enfants en bas âge, des nourrissons, des femmes enceintes et des personnes malades ou blessées. Des chercheurs ont constaté que les conditions de vie y étaient déplorables : pas de savon, pas de toilettes, trop peu de médecins. Ainsi, dans le camp de Moria à Lesbos, il n'y a que trois médecins pour 3 150 personnes. Les installations sont dégradées et la vulnérabilité des réfugiés n'est pas prise en compte, à l'exception des mineurs isolés.

J'en viens à la procédure d'asile en Grèce : depuis l'entrée en vigueur de cet accord, deux procédures sont en place. Les personnes arrivées avant le 20 mars sur ces îles bénéficient de la procédure traditionnelle, tandis que celles arrivées après cette date sont soumises à une procédure « accélérée » de 15 jours, le temps pour les autorités grecques d'évaluer si la Turquie est un pays sûr pour ces personnes. Si tel est le cas, elles sont renvoyées en Turquie sans que les conditions de fond aient été étudiées. Nous nous sommes, en autre, rendu compte que des personnes arrivées avant le 20 mars, mais qui n'avaient pas été enregistrées, sont soumises, elles aussi, à la procédure « accélérée ».

L'information des réfugiés n'est pas assurée : ils ne savent pas qu'ils vont être mis en détention pendant toute la procédure et ils ne bénéficient pas d'assistance juridique gratuite en première instance.

Nous sommes donc assez préoccupés par leur situation sur ces îles.

J'en viens aux réfugiés en Turquie : certaines données sont très alarmantes, notamment l'augmentation des violations de leurs droits. Nous avions déjà publié un rapport

en décembre 2015 à ce sujet. Après l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, la situation s'est encore aggravée. Plusieurs réfugiés ont été renvoyés dans leur pays d'origine : quelques heures après la signature de l'accord, une vingtaine d'Afghans ont ainsi été renvoyés dans leur pays sans avoir pu présenter leur demande d'asile. Les autorités turques ont prétendu qu'il s'agissait de retours volontaires, mais tel ne semble pas avoir été le cas : la contrainte physique a été utilisée. Des enfants mineurs et des femmes enceintes ont été renvoyés en Syrie. En l'espace de trois jours, il y a eu des renvois collectifs de réfugiés qui se trouvaient dans le sud de la Turquie. La plupart de ces personnes n'avaient pas été enregistrées comme demandeurs d'asile. Beaucoup de réfugiés nous ont dit qu'ils ne se faisaient pas enregistrer de peur d'être renvoyés. Nous avons eu le témoignage de personnes qui ont été refoulées et d'autres qui ont essuyé des tirs.

En Turquie, ces personnes ne bénéficient pas du statut de réfugié au sens de la convention de Genève de 1951, puisque la Turquie a signé cette convention mais y a mis des réserves géographiques : cette convention ne s'applique donc pas aux non-européens. Les réfugiés ne disposent donc que d'une protection temporaire.

Nous assistons à la mise en place d'une « forteresse » Turquie, comme ce fut le cas pour l'Europe : tout est fait pour que les réfugiés ne puissent entrer sur le territoire. La frontière terrestre entre la Turquie et la Syrie a été fermée, sauf pour les personnes qui ont un besoin urgent de soins. Ces derniers mois, la Turquie a imposé une obligation de visa pour les réfugiés syriens qui arrivent en avion de pays tiers. Ce pays s'inspire de la législation européenne pour faire en sorte que ces personnes ne puissent arriver sur son territoire. Trois députés européens se sont rendus, il y a quelques semaines, en Turquie et ont fait le même constat.

Nous faisons plusieurs recommandations : la Turquie ne peut être considérée comme un pays tiers sûr. Nous souhaitons la mise en place d'un plan de réinstallation à grande échelle pour les réfugiés se trouvant en Turquie, afin qu'ils atteignent un pays où ils puissent demeurer de façon pérenne. L'Union européenne doit favoriser la réunification familiale de ces réfugiés : ainsi un fils réfugié en Turquie n'a pu rejoindre son père installé en Grande-Bretagne. C'est inquiétant.

Pour l'Union européenne, nous recommandons de favoriser la relocalisation des réfugiés en Grèce vers d'autres pays de l'Union et nous demandons que soit mis un terme à la détention de tous les réfugiés. En outre, les réfugiés doivent être informés de la procédure d'asile et être avertis qu'ils vont être mis en détention pendant plusieurs mois. Ils doivent pouvoir avoir accès à un conseil juridique pendant toute la procédure.

M. Jean-François Dubost. – Il a souvent été dit que les autorités turques avaient ouvert aux réfugiés l'accès à leur marché du travail : s'agissant de la protection internationale prévue par la législation turque, les conditions d'accès au travail sont, en réalité, très restrictives. De fait, il est quasiment impossible de bénéficier de ce droit et les réfugiés, y compris les enfants, travaillent de façon irrégulière avec les conséquences que cela emporte. Certaines personnes n'ont eu d'autre choix que de retourner en Syrie du fait de leurs conditions de vie : c'est une situation de refoulement de fait.

De même, l'ouverture du marché du travail aux réfugiés syriens qui bénéficient d'une protection *ad hoc* ne permet pas à tous de travailler. En effet, des textes ont précisé les conditions dans lesquelles les réfugiés syriens pouvaient solliciter ce droit à travailler. Nous sommes loin d'une ouverture large permettant à ces personnes de subvenir à leurs besoins. En

outre, il n'existe qu'une centaine de places d'accueil pour les réfugiés ; les autres sont livrés à leur sort et ne disposent pas de ressources leur permettant de se loger convenablement. Ces personnes se retrouvent à la rue, dans des maisons délabrées, dans des campements informels ou dans des chambres surpeuplées louées fort cher.

Selon l'ONG Human Rights Watch, 400 000 enfants réfugiés n'auraient pas accès à l'éducation en Turquie. Certes, les trois millions de réfugiés dans ce pays pèsent sur ses capacités d'accueil mais l'Union européenne apporte une contribution financière. En outre, nous préconisons d'arrêter tout renvoi de réfugiés en Turquie et demandons que l'Union européenne offre davantage de réinstallations.

M. Michel Billout, rapporteur. – Merci pour votre propos introductif très complet. Pour ma première question, je vais me faire l'*« apôtre »* de cet accord. Vous avez décrit la détresse des réfugiés en Grèce mais ce problème a précédé l'accord. Face à la fermeture de la route des Balkans et à l'arrivée massive de réfugiés en Grèce, il était urgent de stopper le flux dans la mesure où ce pays ne pouvait accueillir tout le monde. Cet accord n'a-t-il pas eu la vertu de mettre un terme à ce phénomène et de donner du temps pour régler la situation ?

Quelle autre solution aurait été préférable à cet accord pour endiguer ces arrivées ? Cet accord, s'il réussissait, pourrait servir de modèle dans le futur. Il est important de savoir en quoi il est utile, efficace, et s'il pose des problèmes.

Vous nous avez dit que plutôt que de renvoyer les migrants vers la Turquie, il aurait été préférable de les réinstaller dans des pays de l'Union européenne mais, quid des réactions dans ces pays ? Voyez l'Autriche !

M. Jean-François Dubost. – Nous sommes confrontés à dix années de défaillance du système grec qui a misé sur un contrôle de ses frontières au détriment de la structuration de son système d'accueil. Ce pays a donc une part de responsabilité en tant que porte d'entrée de l'Union. Nous avons voulu régler le problème de l'accueil défaillant en Grèce en concluant un accord avec un État pour y bloquer les réfugiés. Or, nous savons que ce pays détient ces personnes dans des conditions quasi-carcérales - les ONG n'ont pas accès à ces centres – et qu'il les renvoie vers le danger. En outre, la protection qu'il leur offre n'est ni durable ni effective : or, le droit international prévoit la protection juridique et la possibilité d'intégration par le travail, par l'éducation et par la formation. C'est la règle du jeu fixée depuis 1951.

Nous ne pouvons nous satisfaire de voir les réfugiés bloqués en Turquie plutôt qu'en Grèce.

Nous aurions pu venir en aide à la Grèce il y a quelques mois ; nous aurions pu proposer des niveaux de relocalisation beaucoup plus importants : il est presque scandaleux de voir des chiffres aussi faibles : la France s'en sort plutôt bien, au 13 mai, avec 362 personnes relocalisées tandis que d'autres États n'en ont accueilli aucune. Bien sûr, il aurait fallu développer des voies légales à partir de la Turquie : si ce pays a du mal à faire face aux trois millions de réfugiés, la communauté mondiale aurait pu proposer une réinstallation de ces personnes, comme cela se pratique depuis le Liban ou la Jordanie. Une aide humanitaire et technique aurait également pu être proposée à ce pays pour l'aider à éléver son niveau de protection. Ces alternatives nécessitent des politiques à moyen et long terme ; or nous assistons à des réactions de court terme.

Mme Sylvie Houedenou. – Le flux des réfugiés correspond à 0,2 % de la population européenne alors qu’au Liban, il s’agit de 10 %. Certes, le flux est important, mais acceptable à l’échelle de l’Union.

M. Michel Billout, rapporteur. – Les contreparties proposées à la Turquie – l’aide financière de 3 milliards qui pourrait être doublée, la libéralisation des visas, la poursuite du processus de candidature de la Turquie à l’Union européenne – ne sont-elles pas suffisantes pour inciter le gouvernement turc à améliorer l’accueil des migrants ?

M. Jean-François Dubost. – Nous nous limitons à la question des réfugiés : le système d’accueil turc ne peut convenir. Il y avait deux prérequis à prendre en compte : la certitude absolue qu’il n’y aurait pas de refoulement de réfugiés ni de traitement contraire aux normes internationales. Or, tel n’est pas le cas. Jusqu’à quel degré l’Union européenne est-elle prête à coopérer avec des États tiers qui ne respectent pas les principes que nous défendons ?

Les engagements de l’Union européenne en matière de réinstallation sont extrêmement faibles : ni contrainte, ni clé de répartition, ni réelle volonté d’accueillir. Certains États posent des critères de religion et de qualification des réfugiés en Grèce pour accepter de les relocaliser. Les contreparties proposées par l’Union européenne ne sont pas à la hauteur de l’enjeu ni de ses capacités.

M. Didier Marie. – Vous dressez un tableau sombre de la situation. Mais cet accord est récent et les moyens promis permettront peut-être d’améliorer l’accueil des réfugiés en Grèce. Pour la Turquie, les retours doivent se passer dans les meilleures conditions et l’accueil doit s’améliorer. Pensez-vous, en définitive, que cet accord soit fondamentalement mauvais ou qu’il puisse s’améliorer et être efficace ?

M. Jean-François Dubost. – Cet accord est une « enveloppe politique » qui comprend un certain nombre d’instruments, comme le plan d’action conjoint négocié entre l’Union et la Turquie et formalisé en novembre 2015. L’accord a précisé certains aspects mais a confirmé des instruments qui fonctionnaient déjà.

Pour la Grèce, il en va de même : les dispositifs existent depuis longtemps. Peut-être cet accord montre-t-il qu’il est urgent d’agir, mais la situation en Grèce reste défaillante et la relocalisation ne fonctionne pas.

Les premiers signaux donnés par les autorités turques sur la protection des réfugiés ne sont pas bons et s’inscrivent en violation des principes internationaux. Peut-être la situation s’améliorera-t-elle dans les prochains mois, mais devait-on signer cet accord avant de tenter d’améliorer la situation ? Pour nous, c’était l’inverse qu’il fallait faire. L’accord aurait dû être conforme à nos principes et aux règles internationales. Enfin, les États de l’Union ne se sont pas précipités pour offrir des places de réinstallation pour les réfugiés en Turquie, ce qui aurait pu constituer un signe de bonne volonté. Cet accord pourrait être bloqué, comme le laisse présager la décision de justice grecque qui a conclu que la Turquie n’était pas un pays tiers sûr. Il y aura sans doute des saisines des deux cours européennes de justice et des droits de l’homme : tout cela prendra du temps. En attendant, que se passe-t-il pour ces femmes, ces enfants et ces hommes qui n’ont pour seul défaut que d’avoir fui leur pays ?

Mme Gisèle Jourda. – Selon les dernières informations, la Grèce ne pourrait actuellement examiner qu’une dizaine de demandes d’asile par jour. En outre, on nous dit que

90 réfugiés arrivent quotidiennement dans ce pays. Comment endiguer cette situation et avec quels moyens ?

Sur la centaine de réfugiés qui ont bénéficié de l'asile en Grèce, un seul l'aurait été en raison du fait que la Turquie n'était pas un pays sûr. Cette décision de justice pourrait-elle bloquer l'accord ?

M. Jean-François Dubost. – Aujourd'hui, 50 000 personnes sont bloquées en Grèce. Il y a eu un appel à la solidarité européenne avec des demandes précises d'interprètes et d'officiers d'asile. Au 12 mai, 15 % des besoins en interprètes étaient couverts, 14 % des besoins en officiers d'instruction de demande d'asile l'étaient mais aucun en matière de juges dédiés à la procédure d'appel. En revanche, 42 % des besoins étaient couverts pour les personnes en lien avec Frontex. Ce qui montre que l'on choisit de miser sur les dispositifs de contrôle et de renvoi plutôt que sur l'accueil.

La décision de justice que vous avez évoquée devrait être confirmée par toutes les décisions en appel et validée par la justice grecque. Nous avons salué cette décision qui confirme notre analyse. Reste à savoir quelles en seront les conséquences : les réinstallations à partir de la Turquie vont-elles cesser ? Ce serait une erreur. Des négociations vont-elles se poursuivre avec la Grèce qui a modifié sa législation en quatre jours ? Quatre jours ! Il est inconcevable de reconstruire un système d'asile en si peu de temps. Pour l'heure, cette décision pourrait bloquer une partie de l'accord.

M. Jacques Legendre, président. – Considérez-vous que les trois millions et demi de réfugiés en Turquie se trouvent dans un pays qui n'est pas sûr pour eux ? Faudrait-il les faire partir pour les accueillir dans un pays sûr ? Et où trouver un pays sûr au Proche-Orient ? Il faudrait tous les recevoir en Europe. Est-ce envisageable ?

M. Jean-François Dubost. – Nous ne demandons pas que l'Union européenne accueille tous les réfugiés : tous les pays du monde doivent prendre leur part, à commencer par les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande... Les pays du Golfe pourraient également en accueillir.

M. Jacques Legendre, président. – Sont-ils vraiment sûrs ?

M. Jean-François Dubost. – Certes...

La Corée du Sud, le Japon pourraient également en recevoir.

La Turquie, le Liban, la Jordanie, l'Égypte et le Kenya auraient besoin du soutien de la communauté internationale pour leur venir en aide : il existe des critères et des procédures comme la réinstallation, les admissions humanitaires, le recours à des « visas-asile », le regroupement familial... Le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a fixé des critères pour les personnes les plus vulnérables. Cette année, il y aurait un million de personnes vulnérables à réinstaller dans le monde. Ce qui manque, c'est une coordination internationale et l'Union européenne pourrait jouer un rôle lors des négociations qui vont s'ouvrir en prévision de l'assemblée générale des Nations Unies en septembre. Le Secrétaire général tentera de mettre en place un système de répartition à l'échelle mondiale pour prendre en charge les réfugiés. Il faut sortir d'une vision à court terme pour traiter de cette question qui va malheureusement perdurer pendant de nombreuses années.

M. Jacques Legendre, président. – Pensez-vous que l'on peut contraindre un État à recevoir sur son territoire des réfugiés contre l'avis de sa population ? Dans nos pays européens, cela va devenir de plus en plus difficile. Parfois, les migrants se retrouvent concentrés sur une partie du territoire : élu du Nord, je vois la situation à Calais qui est vécue par la population comme insupportable.

Mme Sylvie Houedenou. – Vous parlez de rejet de la population européenne. Nous avons récemment publié une enquête qui démontre le contraire : en France, 82 % de la population est prête à accueillir plus de réfugiés et ces données se retrouvent dans chaque pays européen. Il ne manque plus que la volonté politique.

M. Claude Kern. – Comment avez-vous posé la question ? S'agissait-il de l'accueil dans le pays, en général, ou dans la commune de résidence ?

M. Jean-François Dubost. – L'étude a été menée dans 27 États, dont la France : 83 % des personnes sont favorables à la protection et à l'accueil des réfugiés et 63 % souhaitent que leur Gouvernement fasse plus. Lorsqu'on précise les questions, 9 % des sondés sont prêts à accueillir des réfugiés chez eux, 19 % dans leur quartier et le reste des personnes interrogées dans la commune ou le pays. On peut interpréter ce sondage comme démontrant une hostilité grandissante à mesure que la proximité s'affirme, mais aussi comme le fait que les sondés ne voient pas où, dans leur quartier, ces réfugiés pourraient aller, ce qui peut révéler une méconnaissance des conditions réelles dans lesquelles des demandeurs d'asile sont déjà accueillis.

Nous nous sommes engagés dans un travail de terrain auprès des communes de France : nos militants ont essayé de sensibiliser l'opinion publique et les retours sont loin d'être négatifs. Il faut expliquer et repositionner le débat auprès des conseils municipaux pour obtenir des ouvertures de places. À notre échelle, les résultats sont plutôt satisfaisants et les autres associations ne constatent pas un rejet massif. La minorité hostile à l'accueil de réfugiés se fait parfois virulente et est souvent reprise par des médias et des hommes politiques. En outre, la politique d'accueil n'est pas assumée par les Gouvernements, dont celui de la France, alors que des initiatives tout à fait intéressantes sont prises par des communes. Les retours positifs et les valorisations sont très rares et c'est bien dommage. La réinstallation fonctionne très bien en France mais elle reste confidentielle. Le ministère de l'intérieur a refusé les accueils au sein des familles alors que la demande était forte : six mois après, nous notons des velléités pour l'organiser. Nous devrions à la fois accueillir les réfugiés et prendre en compte le ressenti de nos concitoyens.

M. Michel Billout, rapporteur. – Votre enquête portait-elle sur l'accueil des réfugiés ou celle des migrants ?

M. Jean-François Dubost. – Elle portait sur l'accueil des réfugiés. L'usage des termes est extrêmement important et l'on a pu faire des confusions dans des débats qui ont dérouté nos concitoyens.

M. Michel Billout, rapporteur. – Une distinction très forte a été faite entre les réfugiés fuyant la guerre et les migrants qui fuient la misère et la famine. Maire d'une commune de 8 500 habitants, mon conseil municipal s'est porté volontaire pour accueillir des réfugiés et la réaction de la population a été très positive. A l'inverse, l'électorat du Front national, très présent, est des plus réticents à accueillir des migrants économiques même si parfois la distinction avec les réfugiés ne me semble pas, quant à moi, très évidente.

M. Jacques Legendre, président. – Merci pour cet échange fructueux. Nous allons continuer à réfléchir sur notre capacité à mettre en place un système qui permette d'accueillir les réfugiés dans des conditions raisonnables et humaines.

La réunion est levée à 16 h 40.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 MAI ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 631 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 543 (2015-2016) visant à relancer la construction en milieu rural (M. Daniel Laurent, rapporteur).
- Communication des rapporteurs du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 31 mai 2016

à 14 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Martin Kobler, chef de la mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL).

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau

à 9 h 30 :

- Examen, en application de l'article 73 quinques du Règlement, du rapport et du texte proposé par la commission sur la proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, présentée par MM. Yves Pozzo di Borgo et Simon Sutour, sur le régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie (M. Robert del Picchia et Mme Josette Durrieu, co-rapporteurs).

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli commissions est fixé au :
lundi 30 mai 2016, 12 heures

à 10 h 30 :

- Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial pour la politique de défense et de sécurité européenne auprès du Président de la Commission européenne, sur la stratégie globale de l'Union européenne (captation vidéo – Ouverte à la presse).

Commission des affaires sociales

Mardi 31 mai 2016

à 13 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 639 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 89 (2015-2016) visant à améliorer l'accès aux droits et à lutter contre la fraude sociale.

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 610 (2015-2016), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution après engagement de la procédure accélérée, visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 27 mai à 17 heures

à 14 h 30 et, éventuellement, le soir

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 610 (2015-2016), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution après engagement de la procédure accélérée, visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 27 mai à 17 heures

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 614 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 (M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis).

Commission des finances

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (« Brexit »).

- Communication de MM. Vincent Eblé et André Gattolin, rapporteurs spéciaux, sur les conséquences budgétaires des attentats du 13 novembre 2015 sur le secteur du spectacle vivant.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 8 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Henri Bardet, candidat proposé par le Président du Sénat comme membre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, en application de l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

à 9 h 30

Salle n° 216

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 3770 (A.N. XIVème lég.) relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour une République numérique.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 634 (2015 2016) de la commission sur la proposition de loi n° 568 (2015 2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur le texte n° 635 (2015 2016) de la commission la proposition de loi organique n° 567 (2015 2016), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques (rapporteur : M. Jacques Mézard) ;

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 461 (2015 2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale (rapporteur : M. François Noël Buffet).

- Examen du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 790 (2013-2014) présentée par M. Thani Mohamed Soilihi de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 30 mai 2016, à 12 heures

à 11 heures

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Commission des affaires européennes

Jeudi 2 juin 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Protection des données personnelles : communication de M. Simon Sutour.

- Négociations en vue de la réunification de la République de Chypre : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de M. Didier Marie.

Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage

Mardi 31 mai 2016

à 17 h 45

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouvertes à la presse

à 17 h 45 :

- Audition de M. Stephan Schmid, conseiller aux affaires sociales de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne.

à 18 h 30 :

- Audition de M. Francesco Leone, conseiller économique de l'ambassade d'Italie.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mardi 31 mai 2016

à 14 h 30

(Salle Clemenceau, configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire)

Captation vidéo

- Audition de S.E. Amar Bendjama, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire d'Algérie en France.

Mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord

Mercredi 1^{er} juin 2016

à 14 h 30

Salle n° 263

Audition conjointe de plusieurs Organisations Non Gouvernementales (ONG) :

- Mme Mathilde Mase, Responsable du programme asile à l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) ;
- M. Gérard Sadik, Coordinateur national asile à La Cimade ;
- Mme Violaine Carrère, Chargée d'étude au Gisti ;
- Mme Irinda Riquelme, Responsable du plaidoyer et M. Nour Allazkani, Chargé de mission au Service des jésuites pour les réfugiés (JRS) ;
- M. Jean-François Corty, Directeur des Opérations internationales, M. Loïc Blanchard, Responsable du service juridique, Mme Flore Ganon-Lecomte, Juriste référente aux missions France à Médecins du Monde ;
- Mme Bénédicte Jeannerod, Directrice France et Mme Izza Legtas, Chercheuse Migrants et Europe Human Rights Watch ;
- M. Michel Tubiana, Président et Mme Marie Martin, Administrateur de programme Migration et asile à EuroMed Rights.

Mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France

Mardi 31 mai 2016

à 13 h 30

Salle n° 67

Réunion constitutive